

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Hella Mandt

Grenzen politischer Toleranz  
in der offenen Gesellschaft

Zum Verfassungsgrundsatz  
der streitbaren Demokratie

Friederike Fuchs/Eckhard Jesse

Der Streit um die  
„streitbare Demokratie“

Zur Kontroverse um die Beschäftigung  
von Extremisten im öffentlichen Dienst

Michael Stolleis

Gemeinwohl und Minimalkonsens

Öffentliche und private Interessen  
in der Demokratie

ISSN 0479-611 X

B 3/78

21. Januar 1978

Hella Mandt, Dr. phil., geb. 1937; Assistenzprofessorin für Politikwissenschaft an der Universität Trier.

Veröffentlichungen u. a.: Tyrannislehre und Widerstandsrecht. Studien zur deutschen politischen Theorie des 19. Jahrhunderts, Darmstadt/Neuwied 1974; „Responsible Government“ und kontinentale Demokratietheorie, in: Civitas. Jahrbuch für Sozialwissenschaften, 13. Bd. 1974; Demokratie und Toleranz, in: Res Publica. Studien zum Verfassungswesen. Dolf Sternberger zum 70. Geburtstag, hrsg. v. Peter Haungs, München 1977.

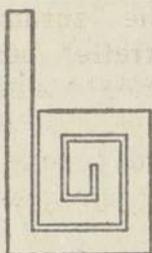
Friederike Fuchs, Bibliotheksreferendarin an der Universitätsbibliothek der FU Berlin, geb. 1950 in Mittweida; Studium der Politikwissenschaften, der Geschichtswissenschaften und der Dokumentationswissenschaften an der FU Berlin; Staatsexamen 1975.

Eckhard Jesse, Diplom-Politologe, geb. 1948 in Wurzen; Verwaltungslehre, Abitur auf dem Zweiten Bildungsweg, Studium der Politikwissenschaften und der Geschichtswissenschaften an der FU Berlin (1971—1976); seit 1972 Stipendiat der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Veröffentlichungen u. a.: Die parlamentarische Demokratie, Bonn 1976 — Parteiendemokratie und Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1977, jeweils Reihe „Informationen zur politischen Bildung“ der Bundeszentrale für politische Bildung, Hefte 119/124 und 171; Die Bundestagswahlen 1953 bis 1972 im Spiegel der repräsentativen Wahlstatistik, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3/1975; Parlamentarismus in Deutschland, in: Neue Politische Literatur 3/1977; Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland und das Wahlrecht, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 51/77.

Michael Stolleis, Dr. jur., geb. 1941; Studium der Rechtswissenschaft in Heidelberg, Würzburg und München; Professor für Öffentliches Recht an der Universität Frankfurt seit 1975.

Veröffentlichungen u. a.: Staatsraison, Recht und Moral in philosophischen Texten des späten 18. Jahrhunderts, 1972; Gemeinwohlformeln im nationalsozialistischen Recht, 1974; Quellen zur Geschichte des Sozialrechts, 1976; Staatsdenker im 17. und 18. Jahrhundert, 1977 (Hrsg.).



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

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dr. 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 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,72 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.

# Grenzen politischer Toleranz in der offenen Gesellschaft

## Zum Verfassungsgrundsatz der streitbaren Demokratie

„Keine Freiheit den Feinden der Freiheit“ — diese eingängige Formel ist jedermann geläufig, der in der letzten Zeit die Diskussion um den „Radikalenerlaß“ und ein Verbot der „K-Gruppen“ verfolgt hat. Politiker, die sich selbst als konservativ, und Intellektuelle, die sich als progressiv verstehen, haben sich dieser Formel — als deren Urheber Saint-Just, Theoretiker und Praktiker politischen Terrors, gilt<sup>1)</sup> — zur Charakterisierung der Intentionen und Ansprüche des Verfassungsgrundsatzes der streitbaren Demokratie bedient. Wie wenig allerdings diese Formel geeignet ist, dieses tragende Verfassungsprinzip mit seinen verfassungspolitischen Zielsetzungen und seinen rechtlichen Auslegungsmöglichkeiten in der Gegenwart interpretierend zu erfassen, dies nachzuweisen ist das Ziel der folgenden Überlegungen<sup>2)</sup>. Sie setzen

sich zugleich mit der vielfach vertretenen Auffassung auseinander, daß ein sich gegen anti-demokratische Bestrebungen wehrender Rechtsstaat notwendig seinen demokratischen Charakter verliert.

Meine Grundthese lautet: Der Parlamentarische Rat hat sich bei seinen Erwägungen zum präventiven Demokratieschutz bewußt und mit Erfolg von der Absicht leiten lassen, durch seine Entscheidungen keiner Entwicklung der neu zu gründenden Demokratie zu einer intellektuell und politisch „geschlossenen Gesellschaft“ Vorschub zu leisten<sup>3)</sup>. Einer solchen Gesellschaft war man ja gerade entronnen; den Gründungsvorgang neuer „geschlossener Gesellschaften“ hatte man vor Augen und war zum Teil — bei der Zwangsvereinigung von SPD und KPD zur SED — selbst wiederum von ihm betroffen.

### I. Formale Toleranz und klassisch-liberales Marktmodell der Demokratie

Die liberal-demokratischen Intentionen der Väter des Grundgesetzes treten am deutlichsten hervor, wenn man die konkrete Ausformung „streitbarer Demokratie“ mit den alternativen Lösungsmöglichkeiten konfrontiert, die in der die Gründungsphase der Bundesrepublik begleitenden öffentlichen Diskussion vertreten wurden. Wie bei anderen grundgesetzlichen Regelungen auch, handelt es sich bei der in den Artikeln 9, 18 und 21 GG verankerten „streitbaren Demokratie“ ja keineswegs um die einzig denkbare oder einzig mögliche Lösung eines verfassungspolitischen

Problems. Dies um so weniger, als der Parlamentarische Rat (wie auch die verfassungsgebenden Versammlungen der Länder) mit den rechtlichen Regelungen, die zusammenfassend als „streitbare Demokratie“ bezeichnet werden, verfassungspolitisches Neuland betrat. Keine andere Konstituante hatte bis dahin den Versuch unternommen, eine „streitbare Demokratie“ auf Verfassungsebene zu verankern.

Die Problemlage, die dem Parlamentarischen Rat als regelungsbedürftig galt, läßt sich — mit dem Blick auf hier vor allem bedeutsame demokratie-theoretische Grundfragen — folgendermaßen beschreiben: Das „klassische“ Institutionengefüge liberal-rechtsstaatlicher

<sup>1)</sup> Helmut Steinberger, *Konzeption und Grenzen freiheitlicher Demokratie*, Berlin/Heidelberg/New York 1974, S. 10.

<sup>2)</sup> Dieser Aufsatz ist die für den Zweck dieser Veröffentlichung gekürzte und veränderte Fassung eines Beitrages für die soeben erschienene Festschrift für Dolf Sternberger: *Res Publica. Studien zum Verfassungswesen*, hrsg. von Peter Haungs, München 1977, S. 233—260.

<sup>3)</sup> Eine Absicht, die man dem Parlamentarischen Rat unterstellt, wenn man die in Art. 9, 18 und 21 festgelegte „streitbare Demokratie“ mit der Formel „Keine Freiheit den Feinden der Freiheit“ zu charakterisieren sucht.

Demokratien war in der Weimarer Republik mit antidemokratischen Intentionen überspielt bzw. unterlaufen worden. Das die Verfassung der ersten deutschen Republik prägende, „wertrelativistisch“<sup>4)</sup> begründete klassisch-liberale Markt-Modell der Demokratie hatte politische Entwicklungen begünstigt, die die Existenz der Demokratie selbst aufs Spiel setzten. Demokratie als Methode normativ uneingeschränkter Konkurrenz um freie Stimmen zur Erringung politischer Verantwortung im Staat war erfolgreich zur gewaltlosen Durchsetzung antidemokratischer Bestrebungen benutzt worden, nämlich zur Außerkraftsetzung des Prinzips der Parteienkonkurrenz zugunsten des Herrschaftsmonopols einer politischen Bewegung und ihres „Führers“ und zu Lasten der Souveränität des Volkes als einem fundamentalen Legitimitätsprinzip des demokratischen Verfassungsstaates.

Der Verfassungsrechtler und Politikwissenschaftler Karl Loewenstein hat diese verfassungspolitische Problemlage in den ersten Jahren seines Exils mit folgenden Worten beschrieben: „Demokratie und demokratische Toleranz sind zum Zwecke ihrer Zerstörung ausgenutzt worden. Unter dem schützenden Dach von Grundrechten und rechtsstaatlichen Verfahren konnte eine anti-demokratische Maschine aufgebaut und legal in Betrieb gesetzt werden. Von dem zutreffenden Kalkül ausgehend, daß die Demokratie, ohne Selbstverleugnung, keiner Gruppierung in der Öffentlichkeit den uneingeschränkten Gebrauch der freiheitlichen Institutionen der Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit und parlamentarischer Partizipation versagen würde, haben faschistische Funktionäre systematisch die demokratische Ordnung diskreditiert und sie durch Paralyse ihrer Funktionen arbeitsunfähig gemacht bis zum Einbruch des politischen Chaos... Der Faschismus hat das (liberal-demokratische) Legalitätsprinzip in aller Offenheit annektiert. Nachdem die Erfahrung in anderen Ländern die Antiquiertheit des Staatsstreichs erwiesen hat, wird die Machtbildung auf der Ebene der Legalität gesucht... Das Einparteiensystem war die logische Antwort auf die formale demokratische Toleranz...“<sup>5)</sup>.

Loewenstein ging es darum, im Bewußtsein der Bedeutung ökonomischer Faktoren und

politischer Bewußtseinsstrukturen für den Untergang der Weimarer Republik, deutlich zu machen, daß es für die noch existierenden Demokratien — wie neu zu gründender — darauf ankomme, den neuen Techniken gewaltlosen Machterwerbs ein adäquates Instrumentarium politischer und rechtlicher Art entgegenzustellen, das geeignet erscheinen konnte, die Demokratie wirksam zu verteidigen, ohne gleichzeitig den „Wesensgehalt“ demokratischer Grundrechte und Strukturprinzipien zu verletzen. Den von antidemokratischen Bewegungen bedrohten demokratischen Verfassungsstaaten sprach er das Recht und die Pflicht zu, unter bestimmten Bedingungen, zeitlich und inhaltlich begrenzt, Grundrechte zu suspendieren und Verbote von nichtdemokratischen Parteien und paramilitärischen Verbänden zu erlassen; Loewenstein hatte hier zunächst faschistische Gruppierungen vor Augen, in weiteren Veröffentlichungen bezog er ausdrücklich kommunistische Gruppen ein.

Eine erfolgreiche Verteidigung der Demokratie hatte nach Auffassung Loewensteins allerdings zugleich die Revision einer klassisch-liberalen Demokratieauffassung zur Voraussetzung, die im Zeitalter des (auf Zensuswahlrecht basierenden) „Honoratiorenparlamentarismus“ wurzelte und vom Gedanken eines positiv-rechtlich uneingeschränkten Konkurrenzkampfes um politische Führung geprägt war. Loewenstein bezeichnet diese Auffassung als demokratie-theoretischen „Fundamentalismus“. In der Gegenwart sei er zur Grundlage *suizidaler Lethargie* gegenüber formell-legalen Formen der Liquidierung demokratischer Verfassungsnormen durch antidemokratische Bewegungen geworden. Das uneingeschränkte Konkurrenzmodell der Demokratie und der ihm verbundene Gedanke der „reinen“ Toleranz, wonach *alle* in einer Gesellschaft zu irgendeiner Zeit vertretenen Werte ungeachtet ihres Inhaltes und ihres möglichen Wahrheitsgehaltes als gleichrangig zu betrachten und ihnen vom Gesetzgeber grundsätzlich uneingeschränkt Chancengleichheit im Hinblick auf ihre Verbreitungs- und Durchsetzungsmöglichkeiten einzuräumen seien (solange ihre Anhänger sich dabei nicht des Mittels der physischen Gewaltbarkeit bedienen)<sup>6)</sup>, bedürfe wie in der politischen Praxis so auch in der Theorie moderner Demokratien einer Revision.

<sup>4)</sup> Vgl. Anm. 6.

<sup>5)</sup> *Militant Democracy and Fundamental Rights*, in: *American Political Science Review*, Vol. XXXI (1937), S. 423 f., 428, 431.

<sup>6)</sup> „Reine“ bzw. „formale“ Toleranz als politisches Prinzip wurde in der ersten deutschen Republik gerade von entschieden demokratisch gesinnten

## II. Alternativvorstellungen zur „streitbaren Demokratie“ des Grundgesetzes

Im Parlamentarischen Rat griff man in der Sache auf die Überlegungen Loewensteins zurück, die ihrerseits inhaltlich an die Republikenschutzgesetze von Weimar anknüpfen<sup>7)</sup>. Die Ansiedelung des präventiven Demokratieschutzes auf Verfassungsebene ist ein Zeugnis sowohl für die Bedeutung, die der Parlamentarische Rat dem Problem beimaß, als auch für das Bemühen um eine rechtsstaatliche Regelung. Die Entscheidung über so gravierende Eingriffe wie den des Partei-Verbots sollte weder dem einfachen Gesetzgeber noch der Exekutive überlassen bleiben.

Die vom Grundgesetzgeber getroffene Entscheidung für eine streitbare Demokratie hatte in ihren einzelnen Regelungen zwar im Parlamentarischen Rat nicht zu kontroversen Debatten geführt und blieb auch bei der Verabschiedung ohne Gegenstimmen<sup>8)</sup>, jedoch wurde die konkrete Ausformung der streitba-

---

Politikern und Staatsrechtslehrern verfochten und mit der Hypothese von der „Wahrheitsunfähigkeit“ praktischer Normen begründet. So vertrat noch kurz vor der Machtübernahme durch die Nationalsozialisten der Heidelberger Rechtsphilosoph und frühere Reichsjustizminister Gustav Radbruch die Auffassung, daß „der (Wert)Relativismus ... die gedankliche Voraussetzung der Demokratie“ sei und dieser die Bereitschaft verlange, „jeder politischen Auffassung, die sich die Mehrheit verschaffen konnte, die Führung im Staate zu überlassen, weil (er) ein eindeutiges Kriterium für die Richtigkeit politischer Anschauungen nicht kennt...“ (Vorwort zur 1932 erschienenen 3. Auflage der Rechtsphilosophie, die in 4. Aufl. 1950 in Stuttgart erschien; das angeführte Zitat ebda., S. 84). Ähnlich hatte sich wiederholt Hans Kelsen geäußert, der noch 1932 (in einem Beitrag für die Blätter der Staatspartei) eine nicht lediglich *theoretische*, sondern praktisch-politische Verteidigung der Demokratie gegen antidemokratische Bestrebungen, „die in nichts anderem einzig (sind), als in dem Willen, die Demokratie zu zerstören“, als einen Selbstwiderspruch und als Selbstaufhebung der Demokratie ansah. Den Unterschied zu bolschewistischen oder faschistischen Formen der Diktatur, die er ablehnte, sah Kelsen gerade in der Tatsache, daß die Demokratie „diejenige Staatsform (sei), die sich am wenigsten gegen ihre Gegner wehrt... Bleibt sie sich selbst treu, muß sie auch eine auf Vernichtung der Demokratie gerichtete Bewegung dulden.“ (H. Kelsen, Verteidigung der Demokratie, in: Demokratie und Sozialismus (Hrsg. N. Leser), Wien 1967, S. 68). In gleichem Sinne Hugo Sinzheimer, Chronik, in: Die Justiz, Bd. 4, S. 517.

<sup>7)</sup> Vgl. G. Jasper, Der Schutz der Republik, Tübingen 1963.

<sup>8)</sup> K. Niclauß, Demokratiegründung in Westdeutschland, München 1974, S. 111 ff.

ren Demokratie im Demokratiegründungsprozeß der Bundesrepublik und in den ihm vorangegangenen bzw. ihn begleitenden Diskussionen in der Öffentlichkeit nicht als die einzig mögliche Problemlösung angesehen. Nur die wichtigsten Alternativvorstellungen können hier — und zwar vornehmlich im Hinblick auf das verfassungsrechtliche Institut des Parteiverbots — kurz skizziert werden. Es handelt sich um drei — zum Teil rechtliche Regelungen gar nicht ins Auge fassende — Alternativkonzeptionen:

1) Die von Vertretern des politisch einflußreichen Neo-Liberalismus stark betonte Notwendigkeit von *Gegenideologie- und politischer Eliten-Bildung* als *conditio sine qua non* der Abwehrfähigkeit gegenüber antidemokratischen Bestrebungen;

2) um den vornehmlich von SPD-Politikern verfochtenen Vorschlag, eine *Lizenzierungspflicht für politische Parteien* einzuführen;

3) um das von der „Deutschen Wählergesellschaft“ engagiert vertretene *Mehrheitswahlrecht*, dem eine Tendenz zur politischen Entradikalisierung beigegeben wurde.

### 1. Gegenideologie und politische Elitenbildung

Die Auffassung von der Notwendigkeit einer Art „ideologischer Aufrüstung“ des Westens, einer Gegenideologiebildung, wie sie im Umkreis des Neo-Liberalismus vertreten wurde, erwuchs aus der Überzeugung, daß es letztlich „Degenerationserscheinungen“<sup>9)</sup> im geistig-moralischen Bereich gewesen seien, die zum Untergang der ersten deutschen Republik geführt hatten. So sah einer der führenden Vertreter des Neo-Liberalismus, Wilhelm Röpke, eine „Schwächung der moralischen Reflexe“<sup>10)</sup> als eine Hauptursache der Entstehung des Nationalsozialismus in Deutschland und darüber hinaus als „den wahrscheinlich ... letzten Ursprung der Weltkrise“ an. Neben der Aufgabe des ökonomischen und politischen Wiederaufbaus kam es daher nach Röpkes Meinung vorrangig auf die Wiederherstellung einer sozialen

<sup>9)</sup> Wilhelm Röpke, Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, Erlenbach-Zürich, 1942, S. 22.

<sup>10)</sup> Ders., Die deutsche Frage, Erlenbach-Zürich 1945, S. 21; Gesellschaftskrisis, a. a. O., S. 25 ff.

Wertstruktur an. Die wirtschaftliche und politische Reorganisation Deutschlands müsse von einer geistigen Rekonstruktion begleitet sein; die eine dulde so wenig Aufschub wie die andere: Wie für den menschlichen Körper, so seien auch für „die Gesundheit des sozialen Körpers“ „sicher und unbedingt arbeitende“ „soziale Wertreflexe“ eine unabdingbare Existenzvoraussetzung — „Reflexe der Zustimmung und solche der Ablehnung, die uns darüber Aufschluß geben, daß die Gesellschaft von unverbrüchlichen Wertvorstellungen geleitet wird“<sup>11)</sup>.

Röpkes Vorstellung von einer geistigen Rekonstruktion in der Form der Wiederherstellung einer *reflexhaften* Wertstruktur läuft in der Praxis auf eine offensive Strategie der politischen Bewußtseinsbildung hinaus: Es geht um die Formulierung und Vermittlung einer Gegenideologie als einer *religion civile* der westlichen Demokratie im Interesse ihrer Abwehrfähigkeit gegenüber antidemokratischen Einflußnahmen von innen oder außen, insbesondere ihrer Wettbewerbsfähigkeit mit den sozialistischen Ländern<sup>12)</sup>.

War diese Forderung nach Gegenideologiebildung notwendige Folge des — in der Sicht des neoliberalen politischen Denkens — all-

<sup>11)</sup> Wilhelm Röpke, Gesellschaftskrisis, a. a. O., S. 25 f.

<sup>12)</sup> Die Vertreter des Neoliberalismus selbst sprechen von „Gegengesinnung“ (Röpke) und „Gegenprogramm“ (Hunold). Vgl. W. Röpke, Gegenhaltung und Gegengesinnung der freien Welt, in: A. Hunold (Hrsg.), Die freie Welt im Kalten Krieg, Erlenbach-Zürich 1955, S. 183—211; Hunold, Geleitwort, ebda., S. 9. Vgl. auch A. Rüstow, Menschenrechte oder Menschenpflichten?, in: Ruperto Carola, Mitteilungen der Vereinigung der Studentenschaft der Universität Heidelberg, XII. Jg., Bd. 28. (Dez. 1960). Wiederabgedruckt in: A. Rüstow, Rede und Antwort, Ludwigsburg o. J., S. 309. Von „Gegenideologie“ sprechen die Kritiker der neoliberalen Forderungen nach „Gegengesinnung, -programm, -ziel, -haltung“, so zum Beispiel O. H. von der Gablentz, Warum gibt es keine westliche Ideologie?, in: Der Kampf um die rechte Ordnung, Köln und Opladen 1964, S. 277 ff. In gleichem Sinne auch C. J. Friedrich (Das politische Denken des Neoliberalismus, in: Zur Theorie und Politik der Verfassungsordnung, Heidelberg 1963, S. 218) unter Hinweis auf die zentrale Rolle von Dichotomien im neoliberalen Denken, die keine Entsprechung in der komplexen sozialen Wirklichkeit haben und sich daher wenig für „wissenschaftliche Zwecke“, um so mehr jedoch als „wirksame ideologische Waffe(n) im Kampf um die Überwindung des Totalitarismus“ eignen. — Zum „Postulat von der Gegenideologie“ vgl. die Hinweise bei P. Chr. Ludz, Entwurf einer Typologie des Ideologiebegriffs, in: P. Chr. Ludz, Ideologiebegriff und marxistische Theorie, Köln 1976, S. 97.

gemein zu beobachtenden Wertverfalls der westlichen Kultur, so erwuchs aus der als Konsequenz von Industrialisierung und Demokratisierung diagnostizierten Vermasung<sup>13)</sup> — eine weitere Hauptursache der „Krise der abendländischen Gesellschaft“ — die Forderung, eine führungsfähige Elite zum verantwortlichen Träger des politischen Willensbildungsprozesses zu machen und gleichzeitig die Einflußmöglichkeiten der unverantwortlichen „Masse“ in diesem Prozeß einzuschränken.

An dieser Stelle ist ein bemerkenswerter Widerspruch im neoliberalen Denken festzustellen: Während für den ökonomischen Bereich den Menschen generell ein hinreichendes Maß an „gesundem Menschenverstand“ zugesprochen wird, das es ihnen erlaubt, als Konsumenten eine vernünftig begründete Wahl unter konkurrierenden Gütern zu treffen, so wird dieser Optimismus nicht in den Bereich politischen Handelns übernommen. Hier wird im Gegenteil dem *common man* kein zureichender *common sense* zum Zwecke einer rationalen Partizipation am politischen Willensbildungsprozeß zugebilligt. Vielmehr setzt die Mehrzahl der Vertreter neoliberaler Theorie — mit der Ausnahme vor allem Alexander Rüstows — den „gemeinen Mann“ mit dem Massenmenschen Ortega y Gasset gleich. Diese Gleichsetzung führt zu einem „Demokratiepessimismus“<sup>14)</sup>, dem die Tendenz innewohnt, „die konstitutionelle Demokratie mit der anarchistischen Majoritätsdemokratie zu verwechseln, wie sie die Jakobiner in Rousseau hineininterpretierten, und die totalitäre Demokratie als unausweichliche Folge anzusehen“<sup>15)</sup>.

Es ist dieser Demokratiepessimismus, der Wilhelm Röpke zu dem Vorschlag veranlaßt hat, durch eine entsprechende Ausgestaltung des Wahlrechts den Primat im politischen Willensbildungsprozeß einer verantwortungs- und führungsfähigen Elite vorzubehalten: Vor allem kommt es Röpke auf „eine vernünftige Festsetzung des Wahlalters“ an; zugleich faßt er die Möglichkeit eines Pluralwahlrechts ins

<sup>13)</sup> W. Röpke, Gesellschaftskrisis der Gegenwart, a. a. O., S. 9 ff.; ders., Civitas humana. Grundfragen der Gesellschafts- und Wirtschaftsreform, Erlenbach-Zürich 1944, S. 237 ff. Vgl. dagegen: D. Sternberger, Rede wider das Lamentieren über die Massengesellschaft, in: Kriterien, Frankfurt/Main 1965, S. 388 ff., und C. J. Friedrich, Das politische Denken des Neoliberalismus, a. a. O., S. 212.

<sup>14)</sup> A. Stralek, Politische Ordnungskonzeption des Neoliberalismus, Köln 1968, S. 41.

<sup>15)</sup> C. J. Friedrich, a. a. O., S. 212.

Auge, das „den Familienvätern und den in ihrem Beruf Bewährten mehrere Stimmen geben würde“<sup>16)</sup>. In analoger Weise hatte schon Josef Schumpeter, ohne allerdings an Modifikationen des allgemeinen und gleichen Wahlrechts zu denken, seinem Konkurrenzmodell der Demokratie ein aristokratisch akzentuiertes Elitekonzept eingefügt, um in einer auf diese Weise *gesellschaftlich geschlossenen Demokratie* der Gefahr formell legaler Machtübernahme durch antidemokratische Massenbewegungen zu begegnen<sup>17)</sup>.

## 2. Lizenzierungspflicht für politische Parteien

Gegenüber den neoliberalen Alternativvorstellungen zur grundgesetzlichen Verankerung der streitbaren Demokratie wurde, vornehmlich von Vertretern der Sozialdemokratischen Parteien, eine Regelung verfochten, die sich an der Lizenzierungspraxis politischer Parteien durch die westlichen Alliierten im besetzten Deutschland orientierte. In Bayern hatte Wilhelm Hoegner, im September 1945 von der amerikanischen Militärregierung als Nachfolger Fritz Schäffers zum Ministerpräsidenten ernannt, während seiner kurzen Amtszeit (bis zum Dezember 1946) den Entwurf eines Gesetzes über politische Parteien vorgelegt, der ihre Gründung von der Genehmigung durch einen Verfassungsgerichtshof abhängig macht und den Widerruf der Zulassung und Normativbestimmungen für ihre Satzungen vorsieht<sup>18)</sup>.

Eine Lizenzierung durch einen Staatsgerichtshof sah auch der unter dem damaligen hessi-

schen Justizminister Georg August Zinn (seit Februar 1947) ausgearbeitete Referentenentwurf für ein Parteiengesetz vor, der im Sommer 1948 in der „Wandlung“ veröffentlicht und zur Diskussion gestellt wurde<sup>19)</sup>. Wie über die Zulassung oder Ablehnung neu zu gründender Parteien<sup>20)</sup> sollte über den Widerruf einer bereits erteilten Zulassung auch in Hessen der Staatsgerichtshof befinden.

In dem Entwurf einer Begründung des hessischen Gesetzentwurfs wurde unter Hinweis auf Artikel 146 Abs. 2 der Verfassung Hessens ausgeführt, daß für diese „im Unterschied von der Weimarer Verfassung das Grundrecht der Vereinsfreiheit nicht nur ein formales Prinzip (ist), sondern ein substantielles, indem es in der Demokratie Freiheit nur für die Demokratie, aber nicht gegen sie geben kann... Anders als vor 1933 darf und wird es deshalb nicht mehr zulässig sein, Parteien zu bilden, die ihrer Organisation und ihren Zielen nach nicht demokratisch sind, die also demokratiefeindlich sind, sondern eine Demokratie muß, um nicht selbst die Hand zu ihrer Vernichtung zu bieten, auch von den Parteien verlangen, daß es demokratische Parteien sind. Infolgedessen *bleibt* es erforderlich, für die Bildung einer politischen Partei eine besondere Zulassung zu verlangen.“<sup>21)</sup>

Welche Normen und Regeln im einzelnen als „Grundgedanken der Demokratie“ anzusehen seien, auf die im Hinblick u. a. nach § 5

<sup>16)</sup> W. Röpke, *Civitas humana*, a. a. O., S. 188.

<sup>17)</sup> J. Schumpeter, *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, Bern 1950, S. 466 ff.; grundlegend in diesem Zusammenhang die Betonung der notwendigen „Arbeitsteilung“ zwischen Wählern und Mandatsträgern, die die Partizipationsmöglichkeiten auf den Wahlakt beschränkt.

<sup>18)</sup> A. Arndt, *Die Parteien in der Verfassung*, in: *Die Wandlung*, 3. Jg., H. 7, S. 642. Für Nordrhein-Westfalen hatte der damalige Innenminister und stellvertretende Ministerpräsident Walter Menzel ebenfalls ein Parteiengesetz im Entwurf vorgelegt; allerdings war darin keine Zulassungs-, sondern eine Registrierungspflicht für politische Parteien vorgesehen. Ein entsprechendes Register sollte beim Staatsgerichtshof geführt werden. Im übrigen sah der Gesetzentwurf von Menzel — wie der Hoegners — die Möglichkeit eines Verbots von Parteien vor, „deren Bestrebungen darauf gerichtet sind, die demokratischen Freiheiten zu unterdrücken oder ... Gewalt auszuüben“, und forderte Normativbestimmungen für die Satzungen, um sicherzustellen, daß „die Organisation der Partei ... auf demokratischen Grundsätzen aufgebaut“ ist (zitiert nach A. Arndt, ebd.).

<sup>19)</sup> (A. Arndt/H. von Brentano/D. Sternberger) *Bändigung der politischen Parteien? Ein Briefwechsel, ein Gesetzentwurf und ein Kommentar*, in: *Die Wandlung*, 3. Jg., H. 7, S. 630 ff.

<sup>20)</sup> Nach § 12 des Gesetzentwurfs sollten die im Landtag bereits vertretenen Parteien, darunter auch die KPD, als zugelassen gelten. Im Hinblick auf eine mögliche Ablehnung bzw. Widerruf einer erfolgten Zulassung bestimmte § 5: „(1) Der Antrag darf nur abgelehnt werden, wenn 1. die Bestrebungen der Gruppe auf einen Angriff gegen den verfassungsmäßigen Zustand des Landes Hessen oder seine Gefährdung gerichtet sind (Art. 17 der Verfassung) oder 2. die Gruppe nach ihrem Programm oder dem tatsächlichen Verhalten ihrer Gründer und Anhänger die Grundgedanken der Demokratie bekämpft (Art. 146 der Verfassung) oder 3. der Antrag oder die Satzungen den Erfordernissen dieses Gesetzes nicht entsprechen. (2) Gegen die Grundgedanken der Demokratie gerichtet sind insbesondere Bestrebungen, die in ihren Absichten oder Mitteln eine Fortsetzung der NSDAP oder der Deutschnationalen Volkspartei darstellen oder auf eine erneute Militarisation hinwirken wollen“, a. a. O., S. 631.

<sup>21)</sup> A. a. O., S. 637. (Hervorhebung von mir); § 5 Abs. 2 in Anm. 20.

Abs. 2 des Gesetzentwurfs eine Zulassung oder Ablehnung nicht bereits im Landtag ver- tretener Parteien durch den Staatsgerichtshof erfolgen sollte, wird in der Begründung des Gesetzentwurfs einerseits als ein Ergebnis der Entwicklung der Rechtsprechung des Staats- gerichtshof selbst angesehen, andererseits wird einschränkend außer auf die in der Ver- fassung niedergelegten Grundrechte vor al- lem auf den Weg der Rechtsvergleichung ver- wiesen und zugleich § 5 Abs. 2 des Gesetz- entwurfs als eine den Staatsgerichtshof bin- dende Richtlinie des Gesetzgebers interpre- tiert<sup>22)</sup>.

### 3. Mehrheitswahlrecht

Eine dritte Alternative zur späteren Ent- scheidung des Grundgesetzgebers für eine streitbare Demokratie und der Möglichkeit des Parteienverbots vertrat Dolf Sternberger. Als Mitbegründer der „Wählergesellschaft“, die sich für die Einführung des Mehrheits- wahlrechts in der neu zu gründenden Bundes- republik einsetzte, sah er in diesem Wahl- system das adäquate demokratie-immanente Mittel zur Regelung des Problems der Ab- wehr gewaltlos vorgehender antidemokrati- scher Bestrebungen<sup>23)</sup>. Ausgehend von den dem Mehrheitswahlrecht zugeschriebenen praktisch-politischen Wirkungen vor allem im Hinblick auf das Parteiensystem, gab Sternberger vor Verabschiedung des Grund- gesetzes in der von ihm herausgegebenen Zeitschrift „Die Wandlung“ der Besorgnis ei- nes streitbaren Liberalen Ausdruck<sup>24)</sup>, daß aus dem in der Beratung befindlichen Grund- gesetz eine vornehmlich aus Angst vor der Wiederkehr vergangener politischer Schrek- ken geborene „Gegenverfassung“ werde, die lediglich negativ auf die Vergangenheit fixiert bleibe. Die in der Öffentlichkeit verbreitete Angst vor den Schemen der Vergangenheit sah Sternberger als „eine Art öffentlichen Krankheitszustand“ und als die bewegende Kraft jener politisch Verantwortlichen an, die „im Namen der Demokratie“ „mit Zulassungs-

und Prozentklauseln, Lizenzen, Pflichten und Verboten“ die Demokratie vor ihren mögli- chen Feinden sichern und die Verfassung hü- ten wollten<sup>25)</sup>.

Angst sei jedoch der schlechteste Lehrmei- ster: Sie ziehe nämlich jene Gefahr herauf, der zu begegnen ihr erklärtes Ziel sei. Ein doppeltes Verhängnis wohne ihr daher inne: „Einmal wird der furchtsam auf Sicherheit be- dachte Machthaber, wie gut er es auch mei- nen mag, selber zum unfreiwilligen Unter- drücker; und zugleich lockt er die Gegner an, die sich auf *dieses* Geschäft besser verstehen — die freiwilligen Unterdrücker.“<sup>26)</sup> Gegen die Gefahren der Vergangenheit seien daher künstliche Sicherungen der in der Öffentlich- keit diskutierten Art untauglich; hier gebe es letztlich nur eine einzige wirksame Siche- rung: „den *positiven Gebrauch der Frei- heit*“<sup>27)</sup>. Die vom Parlamentarischen Rat vor- gesehenen und in den Länderverfassungen zum Teil bereits verwirklichten Regelungen zur Stabilisierung und zum Schutz der Demo- kratie sah Sternberger — wie auch die Ein- führung des Verhältniswahlrechts — auf die Gründung einer *Demokratie der Furcht* hin- auslaufen: „Die Furcht — vor den Feinden der Demokratie, vor dem Wechsel der Ver- antwortung, vor der Mehrheitsentscheidung, vor dem Risiko des offenen Marktes, vor der Opposition, vor der Legitimität schlecht- hin.“<sup>28)</sup>

Dieser *Demokratie der Furcht* und ihrem Sy- stem von Sicherungen stellte Sternberger die politische Alternative einer *Demokratie der Courage* auf der Basis des Mehrheitswahl- rechts entgegen: „Machen wir den Strom stark und bauen wir ihm ein gutes Bett — an- statt der Schleusen und Wehre —, so werden auch wilde Wasser nichts zerstören, sondern unsere Mühlen treiben.“<sup>29)</sup> Noch 1953, vor den Wahlen zum zweiten deutschen Bundes- tag, wiederholte Sternberger in einem Beitrag für „Die Gegenwart“ seine Bedenken: „Die *Klammer* des konstruktiven Mißtrauensvo- tums, die *Schranke* oder Hürde der Sperrklausel und der elektrisch geladene *Zaun* der Par- teiverbotsdrohung . . . , alle diese drei Vor- kehrungen (sind) vom gleichen Schlag: es

<sup>22)</sup> A. a. O., S. 639. Zu § 5 Abs. 2 vgl. Anm. 18.

<sup>23)</sup> Diese Auffassung hat, wie bekannt, am nach- drücklichsten schon in der Weimarer Republik F. A. Hermens vertreten; vgl. hierzu u. a. den Auf- satz „Die verhinderte Demokratie in Deutschland“, in: Zwischen Politik und Vernunft, Berlin 1969, S. 75.

<sup>24)</sup> D. Sternberger im Gespräch mit K. Figge, Süd- westfunk, 2. Programm, 3. Juli 1977, Reihe „Zeitge- nossen“.

<sup>25)</sup> D. Sternberger, Demokratie der Furcht oder Demokratie der Courage?, in: Die Wandlung, 4. Jg., H. 1 (1949), S. 8.

<sup>26)</sup> Ebd., S. 8. (Hervorhebung im Original).

<sup>27)</sup> Ebd., S. 9.

<sup>28)</sup> Ebd., S. 13.

<sup>29)</sup> Ebd., S. 15.

sind Kunstbauten, errichtet in der verzweifelten Entschlossenheit, das Parteiensystem und damit zugleich freilich auch die Chance der Demokratie selber (denn sie hat nur auf dem Boden des gegebenen Parteiensystems überhaupt eine Chance!) vor Zersetzung, bösartiger Wucherung und vor Ohnmacht zu bewah-

ren. Alle diese Vorkehrungen verleihen unserer tatsächlichen Verfassung einen wunderbar krampfhaften und gramvollen Zug, den nur eine positive, hoffnungsvolle und couragierte Bewegung zu echter Selbstregierung des Volkes aus ihrem Antlitz würde verschleichen können.“<sup>30)</sup>

### III. Kritik der Alternativ-Konzeption

Die am Mehrheitswahlrecht orientierte politische Alternative zur grundgesetzlich verankerten streitbaren Demokratie stellt unter den drei skizzierten Positionen ohne Zweifel eine system-adäquate, demokratie-immanente Alternative dar. Dagegen hätte eine Lizenzierungspflicht politischer Parteien eine schwerwiegende Beeinträchtigung des liberaldemokratischen Grundsatzes der Freiheit der Parteigründung bedeutet, der — vielfach gerade mit dem Hinweis auf die vierziger Jahre — als ein grundlegendes Unterscheidungskriterium zwischen demokratischen Verfassungsstaaten und monopolistisch strukturierten autoritären oder totalitären Regimen angesehen wird. Heinrich von Brentano, ebenfalls Mitglied der „Wählergesellschaft“, hat daher — wenige Wochen, ehe er Mitglied des Parlamentarischen Rates wurde — „sehr ernste und grundsätzliche Bedenken“ gegenüber dem Vorschlag einer Lizenzierungspflicht geäußert; sie erschien ihm „bestens geeignet, eine freie und lebendige politische Entwicklung zu behindern“<sup>31)</sup>.

Weniger noch als die zeitgebundene Konzeption einer Lizenzierungspflicht sind die Vorstellungen des Neo-Liberalismus mit Grundpostulaten liberaler Demokratie und einer „offenen Gesellschaft“ zu vereinbaren: Der Gedanke an eine in sich geschlossene Gegenideologie der freien Welt gleicht eher einem Salto mortale aus dem Dilemma einer normativ unbeschränkten, reinen Toleranz, als daß er eine überzeugende politische Alternative darstellte. So selbstverständlich und gut begründet einerseits die Forderung nach einer selbstbewußten Verteidigung der Demokratie und ihrer Grundwerte und Grundregeln nach den Erfahrungen mit gewaltlosen Formen

der Machtergreifung durch antidemokratische Bewegungen im 20. Jahrhundert ist, so hieße es doch andererseits den Teufel mit dem Beelzebub austreiben, wollten Bürger demokratischer Verfassungsstaaten und ihre Regierungen auf antidemokratische Herausforderungen (in der geschilderten Weise) *reflexhaft* — und das heißt doch: in einem „Stimulus-response-Schema“ wie Pawlowsche Hunde auf die Reize eines Verhaltensforschers — reagieren. Nicht soziale Wertreflexe oder Staatsgesinnung, sondern ein die Verhältnismäßigkeit der Mittel besonnen abwägendes *demokratisches Verfassungsbewußtsein* kann allein die Basis der Auseinandersetzung mit antidemokratischen Bestrebungen und ihrer Abwehr sein. Demokratische Toleranz und reflexhaftes Verhalten, ausgehend von einer in sich geschlossenen Gegenideologie, sind jedenfalls zwei miteinander grundsätzlich unvereinbare Haltungen. Ein „Terror der Anständigkeit“<sup>32)</sup> als Ausfluß intakter Wertreflexe ist die Untugend eifernder *Selbstgerechtigkeit*, aber kein Zeugnis demokratischen

<sup>30)</sup> Der Wille des Volkes. Wo steht die deutsche Demokratie?, in: *Die Gegenwart*, 8. Jg. (No. 17), Nr. 188 vom 15. August 1953, S. 524 (Hervorhebungen im Original).

<sup>31)</sup> Brief H. von Brentano an D. Sternberger vom 8. Februar 1948, a. a. O., S. 634.

<sup>32)</sup> W. Röpke, Gesellschaftskrisis, a. a. O., S. 210. Röpke setzt sich an dieser Stelle mit der Tatsache auseinander, daß zur Aufrechterhaltung freier Konkurrenz im marktwirtschaftlichen System die von neoliberaler Seite vorgeschlagenen gesetzgeberischen Maßnahmen (Kartellgesetz) voraussichtlich nicht ausreichen würden: Damit „Konkurrenz gegen alle Widerstände aufrechterhalten wird, bedarf es wiederum eines dringenden Appells an die Einsicht und den guten Willen aller ... Es sollte in der Tat dahin kommen, daß, wer ... gegen die Regeln der Konkurrenz verstößt ..., als ein den Anstand Verletzender mißachtet und in ärgeren Fällen wie ein Falschspieler, betrügerischer Bankrotteur ... der gesellschaftlichen Verfemung verfällt ... Auch hier müssen wir unsere Zuflucht zu einem ‚Terror der Anständigkeit‘ nehmen“. In der Problematik der „freien Konkurrenz“ geht Röpke von einem „überraschend großen Parallelismus“ in Wirtschaft und Politik aus; vgl. Gesellschaftskrisis, S. 163. — In diesem Zusammenhang aufschlußreich die Ausführungen von R. Krämer, Terror der Anständigen?, in: *Die Wandlung*, Jg. II (1947), S. 379—397.

*Selbstbewußtseins* und ohne Zweifel keine Alternative zur Haltung „suizidaler Lethargie“.

Es ist nicht verwunderlich und zeugt für das Vorhandensein und die Stärke eines demokratischen Verfassungsbewußtseins — das sich nicht an Parteizugehörigkeiten knüpfte —, daß sich alsbald gegen Röpkes Form der „Wehrhaftigkeit“ entschiedener Widerspruch zu Wort meldete: Adolf Arndt warnte in einem Vortrag über „Das Toleranzproblem aus der Sicht des Staates“ vor der „Grundversuchung unserer Zeit“, dem „Hang, sich ideologisch aufzurüsten“<sup>33)</sup>. Otto Heinrich von der Gablentz erblickte wie Karl Popper in der neoliberalen Forderung nach einer „*région civile*“ der „freien Welt“ den Ausdruck einer negativen Fixierung auf den politischen Gegner und mahnte: „Man kann das Prinzip des Gegners nicht übernehmen, ohne sich ihm auszu-

liefern.“<sup>34)</sup> In gleichem Sinne wandte sich Popper gegen „jene wohlmeinenden Enthusiasten, die den Wunsch und das Bedürfnis haben, den Westen unter der Führung einer begeisterten Idee zu vereinheitlichen... Sie wissen nicht, daß sie mit dem Feuer spielen — daß es die totalitäre Idee ist, die sie anlockt... Diese weitverbreitete Ansicht ist überaus verständlich. Aber ich halte sie für grundfalsch. Unser Stolz sollte es sein, daß wir nicht *eine* Idee haben, sondern *viele* Ideen, gute und schlechte; daß wir nicht *einen* Glauben haben, nicht *eine* Religion... Es ist ein Zeichen der überragenden Kraft des Westens, daß wir uns das leisten können. Die Einigung des Westens auf *eine* Idee, auf *einen* Glauben, auf *eine* Religion wäre das Ende des Westens, unsere Kapitulation, unsere bedingungslose Unterwerfung unter die totalitäre Idee.“<sup>35)</sup>

#### IV. Demokratie und Toleranz im Grundgesetz

In seiner Entscheidung für die streitbare Demokratie und ihre rechtliche Ausgestaltung hat sich der Parlamentarische Rat mit Erfolg von der Absicht leiten lassen, zu einer liberalen Regelung zu gelangen und eine *Demokratie der Courage* zu gründen. Den in der zeitgenössischen Diskussion erkennbaren anti-liberalen Strömungen in der öffentlichen Meinung hat er ebensowenig nachgegeben wie er zugleich zu vermeiden wußte, der häufig beschworenen Gefahr einer ausschließlich negativen Fixierung auf die jüngste Vergangenheit zu erliegen. Durch die Erfahrungen mit gewaltlos vorgehenden demokratie-feindlichen Bestrebungen im 20. Jahrhundert belehrt, wollte er einer Erosion der Demokratie in ihrem eigenen Rahmen und mit ihren eigenen Mitteln — soweit dies mit Hilfe rechtlicher Regelungen möglich ist — vorbeugen, ohne dabei der Entstehung einer politisch, sozial oder geistig „geschlossenen Gesellschaft“ Vorschub zu leisten.

Die liberal-demokratische Grundintention des Verfassungsgebers läßt sich in wenigen Thesen zusammenfassend darstellen:

1. Bei grundsätzlicher Verpflichtung des demokratischen Staates zu weltanschaulicher Neutralität tritt an die Stelle der wertindiffe-

renten formalen Toleranz der ersten deutschen Republik eine norm- und regelbezogene materielle Toleranz, die nur noch solchen politischen Richtungen eine Chance einräumt, Mehrheit zu werden, die einen unabstimmbaren Kernbereich demokratischer Legitimität unangetastet lassen. Die rechtliche Möglichkeit und politische Notwendigkeit politischer Intoleranz wird klar und eindeutig auf den Fall begrenzt, daß dieser durch bestimmte unverbrüchliche Grundnormen und Grundregeln vom Verfassungsgeber definierte Kernbereich demokratischer Legitimität<sup>36)</sup> von einzelnen Bürgern oder Gruppen aktiv bekämpft wird, und zwar unabhängig von der Frage der Gewaltanwendung bei der Durchsetzung verfassungsfeindlicher Bestrebungen. Die „wertbezogene Toleranz“ (A. Arndt) des Grundgesetzes, die „allen Formen einer verordneten *région civile* eine Absage erteilt“<sup>37)</sup>, geht da-

<sup>34)</sup> O. H. von der Gablentz, Warum gibt es keine westliche Ideologie?, a. a. O., S. 277.

<sup>35)</sup> K. R. Popper, Woran glaubt der Westen?, in: A. Hunold (Hrsg.), Erziehung zur Freiheit, Erlench-Zürich 1959, S. 247 f., 244. Vgl. zu diesem Zusammenhang auch den (nicht namentlich gezeichneten) Leitartikel in der „Gegenwart“, 12. Jg. (Nr. 25), vom 14. Dezember 1957: „Hat der Osten eine Idee?“

<sup>36)</sup> Vgl. die einschlägigen Kommentare zum Grundgesetz, insbesondere „Bonner Kommentar“ und Maunz-Dürig-Herzog.

<sup>37)</sup> P. Badura, Verfassung, Staat und Gesellschaft in der Sicht des Bundesverfassungsgerichts, in:

<sup>33)</sup> A. Arndt, Politische Reden und Schriften, Bonn-Bad Godesberg 1976, S. 144.

von aus, daß es einen „allen Parteien zumutbaren Sinn“ (H. Heller)<sup>38)</sup> der politischen Auseinandersetzung gibt, in der über die politische Entwicklungsrichtung im einzelnen nach dem Mehrheitsprinzip entschieden wird.

Die Neubestimmung des Verhältnisses von Demokratie und Toleranz im Grundgesetz der Bundesrepublik ist gelegentlich mit der Formulierung umschrieben worden, daß an die Stelle der *formalen* Toleranz von Weimar das Prinzip der *gegenseitigen* Toleranz getreten sei<sup>39)</sup>. Diese Umschreibung geht jedoch am Kern der rechtlichen Ausgestaltung des Toleranzprinzips im Grundgesetz vorbei, deren Charakteristikum nicht in erster Linie in der Gegenseitigkeit, sondern in der Bindung an unverbrüchliche Grundnormen und Grundregeln besteht. Gleichwohl erfaßt diese Umschreibung einen bezeichnenden Grundzug sowohl der Absicht der Verfassungsgeber wie der rechtlichen Ausformung des Toleranzprinzips.

An den für ein Partei-Verbot vorgesehenen Verfahren läßt sich leicht verdeutlichen, was gemeint ist: Das Grundgesetz verlangt von den verantwortlichen politischen Instanzen im Falle der Aufkündigung der Toleranz (der aktiven Bekämpfung des unabstimmbaren Kernbereichs demokratischer Legitimität) seitens einer politischen Partei nicht, das rechtlich verfügbare Instrumentarium der streitbaren Demokratie unverzüglich anzuwenden, also gleichsam automatisch Intoleranz gegen Intoleranz zu setzen. Vielmehr sind die zuständigen politischen Instanzen gehalten, ihr Handeln am Toleranzprinzip als einem konstitutiven Element liberal-demokratischer Verfassungsordnung solange zu orientieren — und das heißt hier: auch verfassungsfeindlichen Parteien solange den uneingeschränkten Gebrauch grundgesetzlich verbürgter Freiheitsrechte zu gewährleisten —, als diese nach begründetem und politisch-demokratisch zu verantwortendem Ermessen

keine Bedrohung für den demokratischen Verfassungsstaat darstellen. Toleranz — pragmatische Toleranz — also insoweit auch gegenüber prinzipieller Intoleranz.

2. Der Verfassungsgeber hat bewußt der offenen politischen Auseinandersetzung mit verfassungsfeindlichen Bestrebungen den Primat vor den Mitteln des präventiven Demokratieschutzes zuerkannt. *Das liberale Marktmodell der Demokratie, die freie Konkurrenz politischer Parteien um politische Verantwortung im Staat, bleibt im Konzept der streitbaren Demokratie grundsätzlich erhalten.* Erst wenn das „freie Spiel der Kräfte“ die Einhaltung der unabstimmbaren Grundnormen und Grundregeln des demokratischen Willensbildungsprozesses nicht mehr zu gewährleisten vermag, ist eine Intervention demokratisch legitimierter politischer Instanzen vorgesehen. Mit anderen Worten: Streitbare Demokratie besagt nicht, daß die Verantwortung und Initiative in der Abwehr demokratiefeindlicher Bestrebungen zuerst oder gar ausschließlich bei Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat läge; sie liegt vielmehr zugleich und — wie ich meine — zunächst bei der Wählerschaft, bei Parteien, Verbänden und — nicht zuletzt — beim einzelnen Bürger. *Der Verfassungsgeber macht in der rechtlichen Ausgestaltung der streitbaren Demokratie die Voraussetzung der Bereitschaft und der Fähigkeit gesellschaftlicher Kräfte, sich einer „Beute-Politik“<sup>40)</sup> antidemokratischer Gruppierungen aus eigener Kraft zu widersetzen.* Es liegt in der Natur einer bewußt liberalen Regelung dieses „größten Dilemmas des konstitutionell-demokratischen Staates seit seiner Entstehung“<sup>41)</sup>, daß sie ein politisches Wagnis enthält.

Daß die Mitglieder des Parlamentarischen Rates als bevorzugtes Mittel politischer Auseinandersetzung mit verfassungsfeindlichen Gruppierungen kaum eine Podiumsdiskussion der Vorsitzenden der im Parlament vertretenen Parteien mit den Chefs antiparlamentarischer Parteien vor Augen gehabt haben

Chr. Starck (Hrsg.), Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Tübingen 1976, Bd. II, S. 6.

<sup>38)</sup> H. Heller, Staatslehre, hrsg. von G. Niemeyer, Leiden 1963<sup>3</sup>, S. 54.

<sup>39)</sup> K. Nicolauß, Demokratiegründung, S. 111 f., unter Hinweis auf K. D. Bracher, Deutschland zwischen Demokratie und Diktatur, Bern 1964, S. 115. E. Stein bezieht sich mit einer entsprechenden Formulierung in seinem Aufsatz „Rechtliche Sicherung der freiheitlichen Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland“ (Gesellschaft-Staat-Erziehung, 2/1962, S. 72 ff.) allein auf Art. 18.

<sup>40)</sup> Der GEW-Vorsitzende E. Frister auf dem Bundeskongreß der GEW in Mannheim. Dort lag den Delegierten ein Antrag des Hauptvorstandes vor, ein Listenwahlverfahren anstelle der bisher üblichen personenbezogenen Direktwahlen einzuführen. Ziel des Antrages war es, das *verdeckte* Besetzen halber oder ganzer Vorstände durch Kommunisten und Maoisten zu konterkarieren. FAZ Nr. 265, 14. November 1977, S. 12.

<sup>41)</sup> K. Loewenstein, Verfassungslehre, Tübingen 1969, S. 348.

(ebensowenig wie dies heute bei Verantwortlichen in Parteien und Verbänden der Fall ist), dürfte klar zu Tage liegen<sup>42)</sup>. Offene und offensive politische Auseinandersetzung heißt zum Beispiel: klare politische Abgrenzung gegenüber als verfassungsfeindlich angesehenen Parteien und Organisationen über die verbindliche Festlegung und Vertretung politisch-programmatischer „essentials“; die Ablehnung von „Bündnispolitik“ und von „Aktionseinheiten“; der Versuch politischer Isolierung extremistischer Gruppierungen als Resultat von Informations- und Diskussionsprozessen im Hinblick auf die Wählerschaft (Beispiel: Bürgerinitiativen gegen die NPD im Wahlkampf 1969 in Baden-Württemberg); innerparteiliche und innerverbandliche „Parallelaktionen“ gegenüber extremistischen Gruppierungen.

Wo erkennbar wird, daß die Initiative gesellschaftlicher Kräfte allein nicht zum gewünschten Erfolg führt, wo die vom Verfassungsgeber vorausgesetzte Fähigkeit zur offenen und kämpferischen politischen Auseinandersetzung mit antidemokratischen Gruppierungen nur unzureichend wirksam wird (zum Beispiel wegen jener zu Recht beklagten „traurigen Dekomposition des liberalen Geistes“, dem man nicht selten „gerade unter politisch ahnungslosen und anpassungsbereiten Liberalen“ begegnet<sup>43)</sup>), liegt es im Ermessen von Bundesregierung, Bundestag oder Bundesrat, das rechtliche Instrumentarium der streitbaren Demokratie anzuwenden<sup>44)</sup>.

<sup>42)</sup> Vgl. F. K. Fromme, ins Museum gestellt. Leitartikel in der FAZ vom 11. Mai 1977: „Das Instrument des Verbots extremistischer Parteien... gehört ins historische Museum der wohlgemeinten, aber vergeblichen Versuche. Was bleibt, ist die gebetsmühlenhafte Forderung, man müsse sich mit extremistischen Parteien ‚politisch auseinandersetzen‘. Wie denn? Ein Diskussionsforum der Vorsitzenden von SPD, CDU, CSU und FDP mit den Chefs der K-Parteien einschließlich der DKP, an dessen Ende diese mit Tränen der Reue in den Augen Treue zur Verfassung geloben? Viel Vergnügen, viel Erfolg.“

<sup>43)</sup> J. Habermas, Stumpf gewordene Waffen aus dem Arsenal der Gegenaufklärung, in: Briefe zur Verteidigung der Republik (hrsg. von F. Duve, H. Böll, K. Staack), Reinbek 1977, S. 54. Habermas konstatiert „linke“ und „rechte“ Erscheinungsformen der „Dekomposition liberalen Geistes“; auf die damit aufgeworfenen Fragen kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden.

<sup>44)</sup> Die Nichtanwendung einer verfassungsrechtlichen Möglichkeit auch über einen längeren Zeitraum („impeachment“, Präsidentenanklage der Verfassung der Vereinigten Staaten) besagt keineswegs, daß ein solches Instrument „verbraucht“, „ins Museum gestellt“, mit anderen Worten: in

3. In der für die Intervention vorgesehenen Form kommt die liberal-demokratische Grundintention des Verfassungsgebers erneut zum Ausdruck: Für das Verbot einer politischen Partei sind die im demokratischen Prozeß miteinander um die politische Macht konkurrierenden Kräfte lediglich *antragsberechtigt*; *entscheidungsberechtigt* ist dagegen allein das Bundesverfassungsgericht (so schon im Herrenchiemsee-Entwurf). *Eine Regelung des Problems der Abwehr antidemokratischer Bestrebungen politischer Parteien auf dem Verordnungs- und Gesetzgebungsweg wie in der Weimarer Republik und wie in anderen westlichen Demokratien*<sup>45)</sup> ist damit ausdrücklich ausgeschlossen worden<sup>46)</sup>.

Die hier beschriebene Grundintention des Verfassungsgebers bliebe in vollem Umfang gewahrt, wenn der Gesetzgeber den kürzlich von Günther Willms, Richter am Bundesgerichtshof, unterbreiteten Vorschlag aufnehmen sollte, der die Erklärung der Verfassungswidrigkeit einer Partei von einem Verbot in der Weise trennen will, daß dem Bundesverfassungsgericht nurmehr das erstere, der Exekutive dagegen der förmliche Anspruch eines Verbots auf der Basis eines verfassungsgerichtlichen Urteils obliegt. Ob

---

der politischen Praxis unwirksam geworden wäre und nurmehr einen „ehrwürdigen Bestandteil“ (W. Bagehot) einer Verfassung darstellt. Diese von F. K. Fromme vertretene Auffassung übergeht die „normative Kraft des Normativen“. Das in Abschnitt V dieses Aufsatzes geschilderte Bemühen H. Ridders, die „streitbare Demokratie“ durch verfassungsrechtliche Interpretation „ins Museum zu stellen“, spricht in seiner Weise gegen Frommes Auffassung. Es ist jedoch nicht auszuschließen, daß die „Museums-These“ (durch eine „un-konzertierte Aktion“) sich als eine self-fulfilling prophecy erweisen könnte. Dagegen ist zu hoffen, daß wie der schon häufig totgesagte Art. 38 so auch der Art. 21 die auf ihn verfaßten Nekrologe überleben wird.

<sup>45)</sup> Für Frankreich, die Schweiz und Österreich vgl. die Darstellung von E. E. Brunner, die Problematik der verfassungsrechtlichen Behandlung extremistischer Parteien in den westeuropäischen Verfassungsstaaten, Zürich 1965. Für die USA H. Steinberger, Konzeption und Grenzen freiheitlicher Demokratie. Dargestellt am Beispiel des Verfassungsrechtsdenkens in den Vereinigten Staaten von Amerika und des amerikanischen Antisubversionsrechts, Berlin/Heidelberg/New York 1974.

<sup>46)</sup> Hieraus kann nicht die vielfach vertretene Auffassung abgeleitet werden, wonach eine Partei als verfassungskonform anzusehen ist, solange ein Verbotsantrag nicht gestellt und ein Verbotsurteil nicht ergangen ist. Vgl. K. Nicolauß, Demokratiegründung, S. 116, und meinen oben in Anm. 2 angeführten Aufsatz „Demokratie und Toleranz“.

Willms Vorschlag wirksamere und elastischere Wege der Bekämpfung verfassungsfeindlicher Parteien eröffnet, als „die nur scheinbar so durchgreifende äußerste Maßnahme eines Verbots“, ist gründlicher Überlegung wert. Zweifelhaft erscheint dagegen, ob das Verständnis der westlichen Welt, die — wie Willms sicher zu Recht feststellt — „dem im

Grundgesetz enthaltenen Konzept der streitbaren Demokratie ziemlich fremd gegenübersteht“, dadurch erhöht werden kann, daß der Ausspruch eines Parteiverbots — wenn auch an die Vorentscheidung des Bundesverfassungsgerichts für die Verfassungswidrigkeit einer Partei gebunden — in den Verantwortungsbereich der Exekutive verlegt wird<sup>47)</sup>.

## V. Streitbare Demokratie — eine „antidemokratische Sottise“?

In der politikwissenschaftlichen Diskussion der Bundesrepublik hat der Verfassungsgrundsatz der streitbaren Demokratie im Vergleich zu anderen tragenden Verfassungsprinzipien trotz der bald nach Gründung der Bundesrepublik vom Bundesverfassungsgericht ausgesprochenen Partei-Verbote wenig Beachtung gefunden.

Für diesen Sachverhalt bieten sich mindestens zwei plausible Erklärungen an: die bis in die sechziger Jahre hineinreichende zeitgeschichtliche Evidenz des Konzepts einer streitbaren Demokratie einerseits; die geringfügige politische Bedeutung gewaltfrei vorgehender antidemokratischer Bestrebungen andererseits. Unter diesen Umständen standen andere Verfassungsprinzipien vorrangig auf der Tagesordnung der neubegründeten Politikwissenschaft: das Rechtsstaatsprinzip, die Parteiendemokratie und allgemeiner das Pluralismuskonzept, die Sozialstaatsklausel.

Einen Beleg für die zuerst angeführte zeitgeschichtliche Evidenz der „abwehrbereiten Demokratie“ sehe ich in der Tatsache, daß in der Kritik des KPD-Verbots durch Wolfgang Abendroth und Helmut Ridder — im Unterschied zu später von beiden Autoren vertretenen Positionen — das Verfassungsprinzip der streitbaren Demokratie und insbesondere das Rechtsinstitut des Parteiverbots nicht als antidemokratisch, gar als „antidemokratische Sottise“<sup>48)</sup> bewertet wird. Abgesehen von juristischer Detailkritik am KPD-Urteil richten sich Abendroths Einwände zum einen auf die Frage der politischen Opportunität des Antrags der Bundesregierung vom No-

vember 1951. Dabei betont Abendroth jedoch, daß „die stalinistischen Entartungsformen des modernen Kommunismus... mit freiheitlich-demokratischem Denken unvereinbare politische Tendenzen darstellen und keinen legitimen, sondern nur einen taktischen Anspruch darauf haben können, im politischen Kräftefeld einer Demokratie geduldet zu werden...“<sup>49)</sup>. Zum anderen vertritt Abendroth die Auffassung, daß das Rechtsinstitut des Parteiverbots im Unterschied zum SRP-Urteil eine „undifferenzierte Anwendung auf die KPD“ erfahren habe<sup>50)</sup>. In diesem Rahmen kann auf Einzelheiten der Argumentation Abendroths nicht eingegangen werden; worauf es in diesem Zusammenhang ankommt, ist die Tatsache, daß in der Auseinandersetzung mit dem KPD-Verbot das Verfassungsprinzip der streitbaren Demokratie als solches keiner demokratie-theoretischen Grundsatzkritik unterworfen wird.

Noch Abendroths zehn Jahre später in erster Auflage erschienene „Einführung in das Grundgesetz und seine politischen Probleme“ läßt das Thema der streitbaren Demokratie unberücksichtigt, und dies ungeachtet der dort vorgetragenen massiven Kritik schon am Entwurf von Herrenchiemsee, der nach Abendroths Auffassung bereits eine zunächst in der Bevölkerung nach dem Zusammenbruch erkennbare „radikale Wendung“ zur Demokratie rückgängig gemacht und die verfassungspolitische Restauration in der Bundesrepublik eingeleitet habe. Diese These sucht Abendroth mit dem Hinweis auf die *Kanzler-Demokratie* zu belegen, die ohne nähere Begründung in „fundamentalistischer“ Weise als eine autoritäre Verformung des

<sup>47)</sup> G. Willms, Muß es gleich das Parteiverbot sein?, FAZ, 10. 5. 1977.

<sup>48)</sup> H. Ridder, Berufsverbot? Nein, Demokratieverbot!, in: H. Bethge u. a. (Hrsg.), Die Zerstörung der Demokratie in der BRD durch Berufsverbote, Köln 1976, S. 61.

<sup>49)</sup> W. Abendroth, Antagonistische Gesellschaft und politische Demokratie. Aufsätze zur politischen Soziologie, Neuwied/Berlin 1967, S. 141 (Hervorhebungen von mir, HM).

<sup>50)</sup> Ebd., S. 147.

„reinen Parlamentarismus“ interpretiert wird<sup>51)</sup>).

Seit Beginn der siebziger Jahre, seit der Grundsatzenscheidung des Hamburger Senats vom 23. November 1971 und der Ministerpräsidenten-Erklärung vom 28. Januar 1972 ist das Desinteresse der Wissenschaft, vornehmlich der Staatsrechtslehre<sup>52)</sup>, am Konzept der streitbaren Demokratie rückläufig. Abgesehen von Einzelfall-Kritik an der unterschiedlichen Praxis streitbarer Demokratie auf der Ebene von Bund und Ländern, die hier nicht Gegenstand der Überlegungen ist, wird auf grundsätzlicher, demokratie-theoretisch relevanter Ebene in einer Reihe von Publikationen eine Art offensiver Doppelstrategie erkennbar: Sie besteht einerseits in dem Versuch, das Prinzip der streitbaren Demokratie auf einen verfassungsrechtlichen „Ehrenplatz“ abzuschieben, das heißt — in der Terminologie von Walter Bagehot — es von einem *efficient* in einen *dignified part of the constitution* zu verwandeln mit der Begründung, daß es seine Wurzel in der „anti-faschistisch-demokratischen“ Frühphase der Bundesrepublik habe.

Die strategische Ergänzung bzw. Alternative hierzu liegt in dem Bemühen, das Konzept der militanten Demokratie als einen höchst unehrwürdigen Bestandteil des Grundgesetzes, nämlich als antikommunistisches Relikt aus der McCarthy-Ära in dem vom „US-Imperialismus“ abhängigen Westdeutschland zu diskreditieren. m. a. W.: es als seiner Substanz nach antidemokratisch zu disqualifizieren.

Sieht man von der Pamphlet-Literatur gegen den „Radikalen-Erlass“ ab, in deren Rahmen in direkter Fortschreibung der Marxschen Agentur-Theorie des Staates die streitbare Demokratie als „das politische Instrument der bürgerlichen Klasse zur Verteidigung dieser

von der Verfassung selbst absolut gesetzten bürgerlichen Klasseninteressen“ gesehen wird<sup>53)</sup>, so ist die skizzierte Doppelstrategie vor allem von Helmut Ridder entwickelt und vertreten worden. In seinem Beitrag zu dem fünften Band der „Bad Wildunger Beiträge zur Gemeinschaftskunde“, der unter dem Titel „Verfassungsrecht“ 1975 erschienen ist, nennt Ridder „das ganze Institut der Parteillegalisierung ... ein Konstrukt antiliberalen und antidemokratischen Denkens“. Zwar sei es richtig, „daß manche ‚Väter‘ des Grundgesetzes subjektiv von der höchst redlichen Überzeugung getragen waren, mit Art. 21 Abs. 2 vor allem eine Waffe gegen einen wiederauflebenden Faschismus zu schmieden“<sup>54)</sup>. Zu diesem Zwecke hätte es jedoch der allgemeinen verfassungsrechtlichen Festschreibung des Instituts des Parteiverbots nach Ridders Auffassung nicht bedurft. Vielmehr wäre von der damals gegebenen Rechtslage her ein *bloß exekutives*<sup>55)</sup> Vorgehen gegen die SRP sowohl rechtlich möglich als auch politisch wirksam gewesen<sup>56)</sup>.

Mit dieser These verknüpft Ridder eine Art Verschwörungstheorie im Hinblick auf die Intentionen eines großen Teils der Mitglieder des Parlamentarischen Rates: „Wäre so — vermeintlich ‚unrechtsstaatlich‘ — bloß exekutivisch gegen die SRP vorgegangen worden, hätte sich die perverse ‚List‘ des zur Ausformung eines ‚Prinzips‘ der ‚streitbaren Demokratie‘ hochgejubelten Art. 21 Abs. 2 nicht entfalten können.“

<sup>53)</sup> A. Azzola, Die „freiheitliche demokratische Grundordnung“ und ihre Verteidigung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 8. Jg. 1972, S. 813.

<sup>54)</sup> J. Mück (Hrsg.), Verfassungsrecht. Bad Wildunger Beiträge zur Gemeinschaftskunde, Bd. 5. Opladen 1975, S. 134.

<sup>55)</sup> Ridder, ebenda (Hervorhebungen von mir).

<sup>56)</sup> „Es liegt auf der Hand, daß es für ein auflösendes Einschreiten gegen diese dem ‚Dritten Reich‘ zeitnahe, in ihrer nationalsozialistischen Programmatik fast nicht getarnte und in ihrem Funktionärskorps im wesentlichen aus ‚altbewährten‘ Nazis bestehende Partei, die sich die Aufgabe gestellt hatte, die Unbelehrbaren zu sammeln ... einer Bemühung des BVG nicht bedurft hätte. Denn wenn die ‚antifaschistische‘ Frontstellung des Grundgesetzes ... auch nur etwas verschämt in der kargen Bestimmung des Art. 139 GG zum Ausdruck kommt, wonach alle zur ‚Befreiung des deutschen Volkes vom Nationalsozialismus und Militarismus‘ erlassenen Rechtsvorschriften vom Grundgesetz ‚nicht berührt‘ werden, so galten doch eben alle diese Rechtsvorschriften weiter, aufgrund deren die SRP eine von Anfang an rechtlich verbotene Partei war.“ A. a. O., S. 134.

<sup>51)</sup> W. Abendroth, Das Grundgesetz. Eine Einführung in seine politischen Probleme, Pfullingen 1975<sup>5</sup>, S. 39.

<sup>52)</sup> Vgl. E. Bulla, Die Lehre von der streitbaren Demokratie, AöR, 98. Bd. 1973, S. 340–361. — E. Denninger, Staatsrecht. Einführung in die Grundprobleme des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Reinbek 1973, Kap. III, Abschn. 6: Die „Freiheitliche demokratische Grundordnung“ und das Prinzip der „streitbaren Demokratie“. — H. Steinberger, Konzeption und Grenzen freiheitlicher Demokratie, a. a. O., S. 595 ff. (Die Legitimität der Konzeption der streitbaren Demokratie) — J. Isensee, Wehrhafte Demokratie, in: Das Parlament, 26. Jg./Nr. 3 (17. Januar 1976), S. 1/2. Wenig ergiebig: G. Püttner, Toleranz als Verfassungsprinzip. Prolegomena zu einer rechtlichen Theorie des pluralistischen Staates, Berlin 1977.

Diese „List“ — angewandt von der um ihren „Verlust“ bangenden „Mitte“ — bestand nach Auffassung Ridders darin, zwar im „Datenkranz“ des Jahres 1949 „antifaschistisch“ zu argumentieren, de facto jedoch „einsinnige antikommunistische“ Intentionen mit dem allgemein gehaltenen Art. 21, 2 zu verbrämen: „Im System auch der bürgerlich parlamentarischen Demokratie ist die(se) Bestimmung ein notständischer Fremdkörper, der politische Opportunitätsmaßnahmen gegen legale politische Betätigung ermöglicht: solche Betätigung wird durch gleichheitswidrige Einzelfallentscheidung mit dem Stempel der Illegalität versehen.“<sup>57)</sup>

Auf jeden Fall sei es unzulässig, Art. 21, 2 in Verbindung mit Art. 9 und 18 zu einem die ganze Verfassung durchdringenden Prinzip der streitbaren Demokratie, „wie es sich mittlerweile der Rechtsprechung aller Sparten und Instanzen als Brett vor den Kopf gelegt“ habe, „aufzudonnern“<sup>58)</sup>.

In einem Beitrag zu dem 1976 erschienenen Sammelband mit dem Titel „Die Zerstörung der Demokratie durch Berufsverbote“ hat Ridder seine Position noch einmal in formelhafter Zuspitzung zusammengefaßt: „... ‚streitbare Demokratie‘ (ist) ... keine Demokratie“. Zwar handele es sich bei Art. 9, 18 und 21 „unzweifelhaft (um) geltendes Verfassungsrecht“. Gleichwohl stellen sie nach Meinung Ridders *antidemokratische Sottisen* dar, „und zwar Sottisen von Geblüt, von deutschem Geblüt nämlich, das sich als ewiger Widersacher der Vernunft gefällt ... alle diese Vorschriften (weichen) radikal von dem Verfassungsrecht der westeuropäischen Staaten ab“. „... das ‚Prinzip‘ der ‚wehrhaften Demokratie‘ (ist) das neue Sammelbecken aller antidemokratischen Ideologien ... die schon der Reichsrepublik von Weimar das Rückgrat gebrochen haben“. Es „(ist) ein phantastisches Amalgam aus wilhelminischem Antidemokratismus und unausgewaschenem braunem Gedankendreck“<sup>59)</sup>.

Ein demagogischer Kraftakt — er zielt gewiß nicht auf wissenschaftliche Auseinandersetzung. Gleichwohl verlangt er eine ideologie-kritische Antwort, eine Klarlegung der ihm zugrunde liegenden Motive. Dies gilt insbesondere dort, wo das Verfassungsrecht

westlicher Demokratien — das kein Parteienprivileg kennt und ein Verbotsverfahren auf der Basis des Vereinsrechts durch einen Akt der Exekutive erlaubt, das ferner (ebenfalls im Gegensatz zum Grundgesetz der Bundesrepublik) Parteiverbote durch (qualifizierte) Mehrheiten des Gesetzgebers nicht ausschließt — im Vergleich zum Verfassungsrecht der Bundesrepublik als demokratisch und rechtstaatlich vorbildlich hingestellt wird.

Befremdlich angesichts Ridders Engagement für die Demokratie in ihrer bürgerlichen Ausprägung ist sein stillschweigendes Übergehen so einschneidender Vorschläge, wie sie Herbert Marcuse in seinem Beitrag zu dem vielfach aufgelegten Sammelband „Zur Kritik der reinen Toleranz“ formuliert hat<sup>60)</sup>. Marcuse kritisiert darin die „unparteiische Toleranz“, die in den bürgerlichen Demokratien „der Rechten wie der Linken gewährt wird ... der Partei des Hasses ebenso wie der der Menschlichkeit“, und fordert Intoleranz auf der Ebene des Handelns sowohl wie der Diskussion und Propaganda „vor allem gegenüber den Konservativen und der politischen Rechten“<sup>61)</sup>.

Nach Marcuses Auffassung würde dazu gehören, „daß Gruppen und Bewegungen die Rede- und Versammlungsfreiheit entzogen wird, die eine aggressive Politik, Aufrüstung, Chauvinismus und Diskriminierung aus rassistischen und religiösen Gründen befürworten oder sich der Ausweitung öffentlicher Dienste, sozialer Sicherheit, medizinischer Fürsorge usw. widersetzen“. Darüber hinaus sei an „neue und strenge Beschränkungen der Lehren und Praktiken in den pädagogischen Institutionen“ zu denken<sup>62)</sup>. „Systematischer“ Entzug bürgerlicher Grundfreiheiten also nicht allein für rechtsextremistische ‚Feinde der Freiheit‘, sondern auch für Vertreter des politischen Konservatismus. Sie sind Feinde „wahrer Befriedung“ der Gesamtgesellschaft und als solche „rational auf empirischem Boden“ auszumachen. Der hierzu erforderliche Prozeß der Urteilsbildung und Entscheidungsfindung weicht in beiden Fällen radikal von den umständlichen Prozeduren etablierter bürgerlicher Demokratien ab. Er ist kurz und nicht formalisiert: „qualifiziert ... diese Unter-

<sup>57)</sup> Ridder, a. a. O., S. 135.

<sup>58)</sup> Ebd., S. 138, 136.

<sup>59)</sup> H. Bethge u. a. (Hrsg.), *Zerstörung der Demokratie*, a. a. O., S. 61 f.

<sup>60)</sup> H. Marcuse, *Repressive Toleranz*, in: R. P. Wolff/B. Moore/H. Marcuse, *Kritik der reinen Toleranz*, 1970<sup>7</sup>, S. 91—128.

<sup>61)</sup> A. a. O., S. 97, 120 f.

<sup>62)</sup> A. a. O., S. 111 f. (meine Hervorhebung).

scheidungen, Definitionen und Ermittlungen für die Gesamtgesellschaft vorzunehmen ... (ist) jeder, der gelernt hat, rational und autonom zu denken" <sup>63</sup>).

Unter gegenwärtigen Bedingungen kann es sich Marcuse zufolge nur um Minderheiten handeln. Durch Inanspruchnahme eines „Naturrechts“ auf Widerstand beschleunigen sie

das Werk der Befreiung: „Wenn sie Gewalt anwenden, beginnen sie keine neue Kette von Gewalttaten, sondern zerbrechen die etablierte. Da man sie schlagen wird, kennen sie das Risiko, und wenn sie gewillt sind, es auf sich zu nehmen, hat kein Dritter, und am allerwenigsten der Erzieher und Intellektuelle, das Recht, ihnen Enthaltung zu predigen.“ <sup>64</sup>).

## VI. Zum gegenwärtigen Stand politikwissenschaftlicher Forschung

Im Unterschied zur Staatsrechtslehre sind von seiten der Politikwissenschaft bisher keine Beiträge zur Kontroverse um den Geltungsanspruch des Konzepts der streitbaren Demokratie zu verzeichnen. Der gegenwärtige fachwissenschaftliche „Diskussionsstand“ läßt sich am ehesten durch die Übertragung einer aphoristischen Formulierung Ernst Fraenkel's zur späten Entdeckung der Kanzlerdemokratie durch die Politikwissenschaft charakterisieren: „Das vielleicht erstaunlichste an der neudeutschen ‚Kanzlerdemokratie‘ ist das Erstaunen, das die Entdeckung ihrer Existenz hervorgerufen hat.“ <sup>65</sup>) Entsprechendes ist mehr als fünfundzwanzig Jahre nach Verabschiedung des Grundgesetzes im Hinblick auf die „streitbare Demokratie“ zu konstatieren — wobei hinzuzufügen ist, daß dem Erstaunen über die Entdeckung ihrer Existenz eine nicht unbeträchtliche Portion Verlegenheit beigemischt ist <sup>66</sup>).

<sup>63</sup>) A. a. O., S. 117. Die hier hervorgehobenen Grundzüge von Marcuses Konzeption „befreiender Toleranz“ treten in der Kritik K. Biedenkopfs erstaunlicherweise weniger klar hervor als in Marcuses eigenem Text. Vgl. K. Biedenkopf, Toleranz in der Demokratie, in: U. Schulz (Hrsg.), Toleranz. Die Krise der demokratischen Tugend und sechzehn Vorschläge zu ihrer Überwindung, Reinbek 1974, S. 166 f.

<sup>64</sup>) A. a. O., S. 127 f.

<sup>65</sup>) E. Fraenkel, Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus. Vortrag vor dem Internationalen Kongreß für Zeitgeschichte in München 1959, in: Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart 1964, S. 18.

<sup>66</sup>) Ich schließe dies u. a. aus inhaltlichen Verän-

Die Politikwissenschaft könnte ohne Zweifel einen gewichtigen Beitrag in die Diskussion um die „streitbare Demokratie“ einbringen: Eine vergleichende Untersuchung dieses Konzepts im systematischen Kontext der Demokratie-Theorie und ihrer Entwicklung im 20. Jahrhundert, unter Heranziehung einschlägiger zeitgeschichtlicher Quellen, steht noch aus. Bei gleichzeitiger Berücksichtigung praktischer Alternativen könnte eine solche Untersuchung die Grundlage sowohl für eine kritische Überprüfung der demokratietheoretischen Grundsatzkritik am Konzept der streitbaren Demokratie als auch seines Geltungsanspruchs und seiner Auslegungsmöglichkeiten bilden. Angesichts bereits ergangener wie noch ausstehender Urteile insbesondere des Bundesverfassungsgerichts ist dies eine in ihrer Bedeutung gewiß nicht gering zu veranschlagende Aufgabe für eine schon von ihrem Gründungsauftrag her der Praxis in der Demokratie verpflichteten Wissenschaft.

derungen, die in dem inzwischen in 5. Aufl. vorliegenden Bändchen von Besson/Jasper mit dem Titel „Das Leitbild der modernen Demokratie — Bauelemente einer freiheitlichen Staatsordnung“ (München 1973) erfolgt sind. In den ersten drei Auflagen enthielt dieser Band ein letztes Kapitel über „Wertgebundenheit und Abwehrbereitschaft“. Seit der 4., veränderten Auflage von 1971 ist es kommentarlos, jedoch nicht ersatzlos gestrichen worden: an die Stelle des weggefallenen Kapitels trat in den veränderten Auflagen ein neues über Demokratisierung, obwohl beide Themen in ihrem „Leitbildcharakter“ zweifellos keine sich ausschließenden Gegensätze darstellen (sollten).

# Der Streit um die „streitbare Demokratie“

## Zur Kontroverse um die Beschäftigung von Extremisten im öffentlichen Dienst

Der Streit um die Beschäftigung von Extremisten im öffentlichen Dienst gehört seit 1972 zu den innenpolitischen Problemen der Bundesrepublik Deutschland, die am leidenschaftlichsten debattiert werden. Den häufig nicht sine ira et studio geführten Diskussionen fehlt es selten an Engagement, wohl aber oft an nüchtern-rationaler Abwägung der Fakten. Dies gilt zumal für viele Gegner der Regelungen gegen den politischen Extremismus im öffentlichen Dienst. Da ist, in verhängnisvoller Verharmlosung der nationalsozialistischen Praktiken, von einem „politischen Ariernachweis“<sup>1)</sup> für den Staatsdienst die Rede oder von einer „Kulturschande im Herzen Europas“<sup>2)</sup>. Verzerrend-vordergründige Schlagworte wie „Berufsverbot“ und „Hexenjagd“, die dazu beitragen, Emotionen zu schüren, haben in gewissen Kreisen geradezu kanonische Geltung gewonnen und gehören zu den eher „harmlosen“ Begleiterscheinungen des „publizistischen Trommelfeuers“<sup>3)</sup>. Dabei fällt auf: Die drei großen Parteigruppierungen der Bundesrepublik Deutschland, die (ungeachtet mancher Auffassungsunterschiede) im Prinzip darin übereinstimmen, den öffentlichen Dienst vom politischen Extremismus freizuhalten, stehen oft mit dem Rücken zur Wand, haben sie sich doch argumentativ in die Defensive drängen lassen.

Dieser Aufsatz soll erhellen, daß die getroffenen Regelungen — bei aller Kritik in den Einzelheiten — die Liberalität des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland nicht gefährden. Damit ist *keineswegs ein Plädoyer für eine bestimmte politische Richtung verbunden, wohl aber eines für die Kon-*

zeption der „streitbaren Demokratie“. Obgleich diese für das Grundgesetzverständnis fundamentale Bedeutung besitzt, hat die politische Forschung sie bisher nur unzureichend thematisiert<sup>4)</sup>. Hier ist weder eine tief-schürfende juristische Auseinandersetzung

### INHALT

#### Einleitung und Problemstellung

#### I. „Streitbare Demokratie“

1. Wertgebundenheit des Grundgesetzes als Reaktion auf Weimar
2. Freiheitliche demokratische Grundordnung
  - a) Der Begriff im Grundgesetz
  - b) Die Definition des Bundesverfassungsgerichts
  - c) Kritik der Kritik
3. Plädoyer für die „streitbare Demokratie“

#### II. „Extremistenerlaß“

1. Chronologie und Bewertung
2. Vorschlag für eine bundeseinheitliche Regelung
3. Argumentationsstereotypen der Gegner
  - a) Berufsverbote und Radikalenhutz?
  - b) Gesinnungsschnüffelei?
  - c) Duckmäusertum?
  - d) Historische Parallelen?

#### Zusammenfassende Bewertung

noch eine breit angelegte Erörterung von Spezialaspekten beabsichtigt. Zwei (miteinander verknüpfte) Problemkomplexe verdienen es, so unvoreingenommen wie möglich behandelt zu werden. Erstens wird das Verfassungsprinzip der „streitbaren Demokratie“ dargestellt und bewertet, zweitens geht es dar-

<sup>1)</sup> Dieter Damm, Die Praktiken des Verfassungsschutzes, in: Peter Brückner, Diethelm Damm, Jürgen Seifert, 1984 schon heute oder wer hat Angst vorm Verfassungsschutz?, Frankfurt/M. 1977<sup>2</sup>, S. 8.

<sup>2)</sup> Gerhard Stuby, Vorwort, in: Wolfgang Beutin/Thomas Metscher/Barbara Meyer (Hrsg.), Berufsverbot. Ein bundesdeutsches Lesebuch, Fischerhude o. J. (1976), S. 16.

<sup>3)</sup> Treffend Klaus Stern, Zur Verfassungstreue der Beamten, München 1974, S. 68.

<sup>4)</sup> Vgl. jetzt Hella Mandt, Demokratie und Toleranz. Zum Verfassungsgrundsatz der streitbaren Demokratie, in: Peter Haungs (Hrsg.), Res Publica. Studien zum Verfassungswesen. Dolf Sternberger zum 70. Geburtstag, München 1977, S. 233—260, sowie ihren Aufsatz in dieser Zeitschrift.

um, am Beispiel des „Extremistenerlasses“ einen Aspekt der „streitbaren Demokratie“ in der Praxis zu beurteilen.

1. Die Auseinandersetzung um die Beschäftigung von Extremisten im öffentlichen Dienst ist nicht ohne die historischen Hintergründe und die Demokratiekonzeption des Grundgesetzes hinreichend zu verstehen. Im Gegensatz zur Weimarer Republik besitzt die Bundesrepublik Deutschland eine Verfassung, die sich zu unantastbaren Werten bekennt und Vorkehrungen zu ihrem Schutz trifft. Die Wertgebundenheit (Art. 79,3 GG) steht dabei in einem engen und konsequenten Zusammenhang zur Wehrhaftigkeit. Wer bestimmte Grundrechte zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung mißbraucht, verwirkt nach Art. 18 GG diese Grundrechte, und Parteien, die die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beseitigen suchen, können gemäß Art. 21,2 GG verboten werden. Da Schutzgut dabei jeweils die „freiheitliche demokratische Grundordnung“ ist, steht diese vielfach im Mittelpunkt der Kontroversen. Zementiert sie eine bestimmte Gesellschaftsordnung? Leistet der Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung autoritärem Verfassungsverständnis Vorschub? Ist sie eine beliebig einzusetzende Worthülse, die es erlaubt, politisch Unliebsame und Unbequeme ins Abseits zu drängen? Die Ausführungen sollen belegen, daß der geschützte Verfassungskern grundlegende Reformen keineswegs verhindert, sondern gerade erst legitimiert. Das Prinzip der „streitbaren Demokratie“ trägt vielmehr der Pluralismustheorie Rechnung, die Konflikt und Konsens untrennbar miteinander verknüpft.

2. Ein Ausfluß des Prinzips der „streitbaren Demokratie“ ist die Pflicht, politische Extremi-

sten aus dem öffentlichen Dienst fernzuhalten. Die Vereinbarungen zwischen den Ministerpräsidenten der Länder und dem Bundeskanzler aus dem Jahre 1972, die emotionsgeladene Kontroversen auslösten, werden knapp mit ihren Folgen beschrieben. In einem engen Zusammenhang mit dem Extremistenerlaß steht die grundlegende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom Mai 1975, auf die (jeweils gescheiterte) Gesetzentwürfe des Bundestages (SPD und FDP) und des Bundesrates (CDU/CSU) zur einheitlichen Regelung folgten. Die Frage bleibt zu beantworten, warum eine Einigung nicht zustande kam. Angesichts der Notwendigkeit, eine *gemeinsame* Regelung zu erzielen, wird hier ein Vorschlag wieder aufgegriffen, der Einwänden verschiedener Seiten Rechnung trägt. Er regt an, gerichtlich nachprüfbar feststellen zu lassen, daß eine Partei oder Organisation gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung verstößt, zugleich aber mit Rücksicht auf das Opportunitätsprinzip von einem Verbot abzu- sehen. Viele linksstehende Gruppierungen ziehen die Liberalität des politischen und gesellschaftlichen Systems der Bundesrepublik Deutschland zunehmend in Zweifel. Ihre Kritik entzündet sich dabei häufig an den Regelungen, die die Parteien getroffen haben, um Gegner der Verfassung aus dem öffentlichen Dienst fernzuhalten. Obwohl keineswegs jegliche Kritik das Geschäft von Extremisten besorgt, sondern durchaus auch beachtenswerte Einwände vorbringt, verzerren und verfälschen manche — hier beispielhaft vorgeführte — Argumentationsstereotypen die Wirklichkeit der rechtsstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland derart grotesk, daß Demokraten (gleich welcher Couleur) sie entschieden zurückweisen müssen.

## I. „Streitbare Demokratie“

### 1. Wertgebundenheit des Grundgesetzes als Reaktion auf Weimar

Aus den Erfahrungen der Vergangenheit hat der Parlamentarische Rat Konsequenzen gezogen. Das Grundgesetz ist sowohl eine Reaktion auf die Weimarer Republik, die sich gegenüber ihren Gegnern nicht zu behaupten wußte, als auch auf die nationalsozialistische Zeit, die die Grundrechte fundamental verletzte<sup>5)</sup>. Die „wertgebundene Ordnung“<sup>6)</sup> des Grundgesetzes verwirft den Wertrelati-

vismus der Weimarer Verfassung. Diese stellte sich nämlich selbst in Frage, stand doch jeder Verfassungsartikel zur Disposition des Gesetzgebers. Die herrschende Meinung der

<sup>5)</sup> Vgl. dazu die immer noch grundlegende Arbeit von Friedrich K. Fromme, Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz. Die verfassungspolitischen Folgerungen des Parlamentarischen Rates aus Weimarer Republik und nationalsozialistischer Diktatur, Tübingen 1960.

<sup>6)</sup> Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (i. f. BVerfGE) 2, 12.

Staatsrechtslehre in der Weimarer Republik legte Art. 76 der Verfassung so aus, daß „alles ohne Unterschied des Inhalts und der politischen Tragweite“ <sup>7)</sup> geändert werden kann, so Gerhard Anschütz, der noch in der 14. Auflage seines Kommentars zur Weimarer Reichsverfassung im Februar 1933 als Vorzug der Verfassung „ihre geringe Starrheit, ihre Elastizität“ <sup>8)</sup> pries.

Die Auffassung, damit werde indirekt der Weg für einen Staatsstreich geebnet — so Richard Thoma in demokratischem Pathos —, „verkennt die, vielleicht gewagte, aber in ihrer Folgerichtigkeit großartige Erfassung der Idee der freien demokratischen Selbstbestimmung. Gewiß kann diese Freiheit demagogisch mißbraucht werden — wie wäre sie sonst Freiheit? Unmöglich aber, vom Standpunkt des Demokratismus und des Liberalismus, von dem die Auslegung auszugehen hat, kann das, was die entschiedene und unzweifelhafte Mehrheit des Volkes auf legalem Wege will und beschließt (und stürzte es selbst die Grundsäulen der gegenwärtigen Verfassung um) als Staatsstreich oder Rebellion gewertet werden!“ <sup>9)</sup> Ausgerechnet Carl Schmitt, ideologischer Wegbereiter des Nationalsozialismus und später dessen Apologet, attackierte diese „liberale“ Interpretation, indem er das Legalitätsdenken des Rechtspositivismus ad absurdum führte <sup>10)</sup>. Dies ist jedoch keineswegs ein Beleg dafür, daß Schmitt die Substanz der Weimarer Verfassung zu erhalten suchte. Seine aus antiliberaler Richtung vorgetragene Kritik, die einem autoritären Präsidialsystem Vorschub leisten wollte, wandte sich vielmehr gegen den Parlamentsabsolutismus <sup>11)</sup>.

Um die selbstmörderische Auffassung des legalistischen Mehrheitsfunktionalismus der Weimarer Zeit zu überwinden, entzogen die

<sup>7)</sup> Gerhard Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis, Berlin 1933<sup>14</sup>, S. 403 (Hervorhebung von Anschütz).

<sup>8)</sup> Ebenda, S. VI.

<sup>9)</sup> Richard Thoma, in: Gerhard Anschütz und Richard Thoma (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Erster Band, Tübingen 1930, S. 139 f.

<sup>10)</sup> Vgl. Carl Schmitt, Legalität und Legitimität, Berlin 1932.

<sup>11)</sup> Daß Schmitt seine Schrift „Legalität und Legitimität“ nachträglich als „Warnruf“ und „Not-schrei“ hochstilisiert (vgl. Carl Schmitt, Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924—1954. Materialien zu einer Verfassungslehre, Berlin 1973<sup>2</sup>, S. 345), ist eine böse Geschichtsklitterung und eine Selbstapologie ex post.

„Väter des Grundgesetzes“ bestimmte Grundwerte einer Mehrheitsentscheidung des Volkes. Art. 79,3 GG lautet: „Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Änderung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.“ Der Parlamentarische Rat war sich allerdings der Tatsache bewußt, Demokratie nicht durch Normen verordnen und sichern zu können; er huldigte also keineswegs der Naivität, damit ein für allemal einen Umsturz gebannt zu haben. Der Taktik, das demokratische System unter Beachtung formaler Legalität aus den Angeln zu heben, wie dies durch das Ermächtigungsgesetz vom März 1933 geschah, wollte er jedoch einen Riegel vorschieben.

Schränkt ein solcher Minimalkonsensus die Volkssouveränität nicht unzumutbar ein? Wer Demokratie als Identität von Regierenden und Regierten versteht und damit ein Umschlagen in totalitäre Identifikationen in Kauf nimmt, wird diese Frage bejahen. Anhänger der Konkurrenztheorie der Demokratie sehen dagegen die Notwendigkeit, daß im Konfliktfall obersten Grundwerten, wie sie der Art. 79,3 GG benennt, der Vorrang gegenüber der Volkssouveränität gebührt. Denn gerade, um die Volkssouveränität auf Dauer und vor Mißbrauch zu schützen, kann es notwendig sein, sie einzuschränken. Der Sinn von Art. 79,3 GG liegt darin, daß sich Legitimität eben nicht ausschließlich durch Legalität gewinnen läßt. „Die Verfassung will kein Gefäß mehr sein, in das jeder Inhalt eingehen kann.“ <sup>12)</sup>

Die Wertgebundenheit der Verfassung verliert allerdings ihren Sinn, wenn diese nicht Vorkehrungen zu ihrem Schutz trifft. „Die Wertbezogenheit der Verfassung und die Bereitschaft, diese Werte zu schützen, entsprechen einander. Das kann nur unlogisch oder gar ‚absurd‘ finden, wer von der Basis absoluter Wertneutralität ausgehend eine absolute demokratische Freiheit postuliert.“ <sup>13)</sup> Da das

<sup>12)</sup> Walter Schmitt Glaeser, Mißbrauch und Verwirkung von Grundrechten im politischen Meinungskampf. Eine Untersuchung über die Verfassungsschutzbestimmung des Art. 18 GG und ihr Verhältnis zum einfachen Recht, insbesondere zum politischen Strafrecht, Bad Homburg v. d. H.-Berlin-Zürich 1968, S. 42 (Hervorhebung von Schmitt Glaeser).

<sup>13)</sup> Rudolf Schuster, Relegalisierung der KPD oder Illegalisierung der NPD. Zur politischen und recht-

Grundgesetz sich an obersten Werten orientiert, bietet es konsequenterweise die Möglichkeit, Parteien, die diese Werte bekämpfen, nicht mehr am politischen Konkurrenzkampf teilhaben zu lassen. Das „Bekenntnis zu einer ... ‚streitbaren Demokratie‘“<sup>14)</sup> ist, wie das Bundesverfassungsgericht im KPD-Urteil ausführt, daher konstitutiv für das Denken der Bonner „Verfassungsväter“ gewesen. Dabei werden die Begriffe „streitbar“, „abwehrbereit“, „militant“, „wehrhaft“ nahezu synonym gebraucht.

„Das Prinzip der abwehrbereiten Demokratie läßt sich bis auf die Diskussionen in der deutschen Emigration zurückverfolgen.“<sup>16)</sup> Einem Emigranten, dem bedeutenden Verfassungsrechtler Karl Loewenstein<sup>16)</sup>, kommt auch das Verdienst zu, den Ausdruck „militant democracy“ geprägt und diese Konzeption als erster entwickelt zu haben<sup>17)</sup>. Unter den „Verfassungsvätern“ herrschte angesichts des Scheiterns der Weimarer Republik weitgehend Einverständnis darüber, daß der Staat entschlossen gegen seine Gegner vorzugehen und einem Mißbrauch der Freiheitsrechte einen Riegel vorzuschieben hat. Im Parlamentarischen Rat kam es weder über die Möglichkeit einer Grundrechtsverwirkung für antidemokratische Kräfte noch über die eines Parteienverbots zu grundlegenden Auseinandersetzungen<sup>18)</sup>. Der Demokratieschutz wurde als so selbstverständlich angesehen, daß er nicht nur im Grundgesetz, sondern auch in mehreren Landesverfassungen Eingang fand.

## 2. Freiheitliche demokratische Grundordnung

Ein Kernstück der „streitbaren Demokratie“ ist der Schutz der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“. Da sich um diesen Schlüsselbegriff, der auch im Zentrum der Kontroversen um die Beschäftigung von Extremisten im öffentlichen Dienst steht, viele Mißverständnisse ranken, ist es notwendig, a) der Entstehung und Verwendung dieses Aus-

drucks im Grundgesetz nachzuspüren, b) den Definitionsversuch des Bundesverfassungsgerichts zu bewerten und c) sich mit der in den letzten Jahren anschwellenden Kritik auseinanderzusetzen.

### a) Der Begriff im Grundgesetz

Das Grundgesetz bezeichnet die Grundordnung bekanntlich nicht bloß als „demokratisch“, sondern fügt die Bezeichnung „freiheitlich“ hinzu, trachtete doch der Parlamentarische Rat danach, sich von totalitären Staaten rechter und linker Couleur entschieden abzugrenzen, die ihr System ebenfalls als „demokratisch“ deklarierten. So sollte die *freiheitliche* Komponente des Demokratiebegriffs explizit im Grundgesetz verankert werden<sup>19)</sup>. Der gleiche Gedankengang lag der Vorkehrung zugrunde, neben den klassischen Wahlrechtsgrundsätzen den Begriff „frei“ ins Grundgesetz aufzunehmen. Ob dieses terminologische Vorgehen sich als sinnvoll erwiesen hat, ist allerdings zweifelhaft, konnte es doch beispielsweise die Verfassungsgeber der DDR nicht daran hindern, ihre Wahlen ebenfalls als „frei“ zu deklarieren.

Der Begriff der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ tauchte bei der Verabschiedung des Grundgesetzes 1949 im Zusammenhang mit der „streitbaren Demokratie“ an zwei Stellen auf<sup>20)</sup>:

(1) Wer bestimmte Grundrechte (u. a. Pressefreiheit, Lehrfreiheit, Vereinigungsfreiheit) zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung mißbraucht, verwirkt nach Art. 18 GG diese Grundrechte. Die Verwirkung und ihr Ausmaß können ausschließlich durch das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen werden. Praktische Bedeutung hat die präventive Maßnahme des Verfassungsgebers bisher nicht erlangt.

(2) Das Pendant zu Art. 18 GG ist der Art. 21,2 GG: „Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig. Über die Frage der Verfassungswidrigkeit entscheidet das Bundesverfassungsgericht.“ Die Bestimmung wurde zweimal ange-

lichen Problematik von Parteiverboten, in: Zeitschrift für Politik 15 (1968), S. 417.

<sup>14)</sup> BVerfGE 5, 139.

<sup>15)</sup> Karlheinz Niclaß, Demokratiegründung in Westdeutschland. Die Entstehung der Bundesrepublik von 1945—1949, München 1974, S. 112.

<sup>16)</sup> Vgl. Karl Loewenstein, Militant Democracy and Fundamental Rights, in: American Political Science Review 31 (1937), S. 417—433 und 638—658.

<sup>17)</sup> Vgl. dazu Hella Mandt, a. a. O., S. 234 f.

<sup>18)</sup> Vgl. Karlheinz Niclaß, a. a. O., S. 111—121.

<sup>19)</sup> Vgl. hierzu Gerhard Leibholz, Der Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und das Bonner Grundgesetz (1951), in: ders., Strukturprobleme der modernen Demokratie, Frankfurt/M. 1974<sup>3</sup>, S. 132—141.

wendet. 1952 stellte das Bundesverfassungsgericht die Verfassungswidrigkeit der SRP fest, 1956 die der KPD. Unabhängig von der rechtlichen Zulässigkeit dieser Verbote läßt sich bezweifeln, ob ein Verbotsantrag opportun war, da diese Parteien die Demokratie nicht gefährden konnten.

#### b) Die Definition des Bundesverfassungsgerichts

Definiert wird der Begriff der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ weder im Grundgesetz noch in anderen Gesetzen. Ist er damit aber, wie es häufig heißt, ein „unbestimmte(r) Rechtsbegriff“<sup>21)</sup>, der sich dehnbar auslegen läßt? Davon kann keine Rede sein<sup>22)</sup>. Im SRP-Urteil von 1952 unternahm das Bundesverfassungsgericht einen Definitionsversuch, an den es 1956 im KPD-Urteil wieder anknüpfte: „So läßt sich die freiheitliche demokratische Grundordnung als eine Ordnung bestimmen, die unter Ausschluß jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt. Zu den grundlegenden Prinzipien dieser Ordnung sind mindestens zu rechnen: die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung,

<sup>20)</sup> Verwendung hat der Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung 1949 darüber hinaus auch in Art. 91, 1 GG gefunden (Gefahrenabwehr für Bund oder Land). Durch die Notstandsgesetze von 1968, die eine Änderung und Erweiterung der Bestimmungen des Grundgesetzes notwendig machten, wurde der Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung noch an mehreren Stellen des Grundgesetzes verankert, so in Art. 10, 2 GG (Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis), in Art. 11, 2 GG (Freizügigkeit) und in Art. 87 a GG (Aufstellung, Einsatz und Aufgaben der Streitkräfte). Da der Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung nach herrschender Meinung im Grundgesetz einheitlich gebraucht wird, entfällt die Notwendigkeit, auf diese Bestimmungen gesondert einzugehen.

<sup>21)</sup> So Hans Čopić, Grundgesetz und politisches Strafrecht neuer Art, Tübingen 1967, S. 83.

<sup>22)</sup> Vgl. die nützliche Zusammenstellung grundlegender Beiträge zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung (u. a. Leibholz, Kaufmann, Dürig, Hamann/Lenz, Schmitt Glaeser, Brill, von Oertzen, Seifert) mit einer (allerdings polemischen) Einleitung von Gerhard Böhme (S. 67—75), in: Erhard Denninger (Hrsg.), Freiheitliche demokratische Grundordnung. Materialien zum Staatsverständnis und zur Verfassungswirklichkeit in der Bundesrepublik. Erster Teil, Frankfurt/M. 1977, S. 82—240.

die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition.“<sup>23)</sup>

Damit sind die für das Demokratieverständnis des Grundgesetzes konstitutiven Elemente präzise beschrieben. Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Kernbegriff des Grundgesetzes treffend interpretiert. Einerseits ist der Rahmen weit genug, um unterschiedlichen politischen Richtungen Raum für die Entfaltung zu geben, andererseits weist die Begriffsbestimmung ein hohes Maß an Genauigkeit und Klarheit auf, so daß sich — folgt man dieser Interpretation — Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung leicht ausmachen lassen.

Die freiheitliche demokratische Grundordnung richtet sich gegen alle totalitären Tendenzen. Sie darf weder einseitig antifaschistisch noch ausschließlich antikommunistisch interpretiert werden, da sie sich gegen jegliche Gewalt- und Willkürherrschaft abgrenzt. Natürlich erweist sich eine Person oder eine Partei nicht automatisch und unbedingt schon dann als Gegner einer freiheitlichen demokratischen Grundordnung, wenn etwa ein einzelnes der genannten Merkmale abgelehnt wird. So sind Anhänger eines Präsidialsystems keineswegs Gegner einer freiheitlichen demokratischen Grundordnung, obwohl die „Verantwortlichkeit der Regierung“ — an sich ein Element der freiheitlichen demokratischen Grundordnung — bei der von ihnen propagierten Regierungsform nicht in gleichem Maße gegeben ist. Freilich kann daraus keineswegs gefolgert werden, die tragenden Prinzipien der freiheitlichen demokratischen Grundordnung ließen sich so verwässern, daß im Ergebnis auch — beispielsweise — ein Räte-system, welches sowohl die Unabhängigkeit der Justiz als auch das Prinzip der Gewaltenteilung beseitigen will, mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu vereinbaren sei<sup>24)</sup>.

Die Wesensmerkmale der freiheitlichen demokratischen Grundordnung stehen in einem

<sup>23)</sup> BVerfGE 2, 12 f.

<sup>24)</sup> Zu diesem Ergebnis kommt Peter von Oertzen in seinem mehrfach nachgedruckten Aufsatz: Freiheitliche demokratische Grundordnung und Räte-system, in: Politische Bildung 2 (1969), Heft 1, S. 14—25.

engen Zusammenhang zu den in Art. 79,3 GG für unabänderbar erklärten Prinzipien<sup>25)</sup>. Ein Vergleich zwischen ihnen zeigt folglich eine weitgehende Identität. Auch wenn die Kriterien der freiheitlichen demokratischen Grundordnung nicht alle Grundsätze des „Verfassungskerns“ aus Art. 79,3 GG explizit abdecken (wie Republik-, Bundesstaats- und Sozialstaatsgebot), so sind sie dem Sinne nach erhalten, denn die genannten Prinzipien untermauern die antitotalitäre Grundrichtung des Grundgesetzes und verbürgen die freiheitssichernde Komponente<sup>26)</sup>. Dies ist nur konsequent, zeigt sich doch hier die enge Verknüpfung der Wertbezogenheit mit der Abwehrbereitschaft. Es würde nämlich seltsam anmuten, eine Partei, die bestimmte Prinzipien beseitigen will, die nach Art. 79,3 GG einer Änderung enthoben sind, deshalb nicht verbieten zu können, weil eben diese Prinzipien nicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung gehören. Umgekehrt darf der Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung nicht über die Grundsätze von Art. 79,3 GG hinausgehen; denn eine Partei kann nicht schon für verfassungswidrig erklärt werden, wenn sie Änderungen anstrebt, die der Art. 79,3 GG zuläßt.

### c) Kritik der Kritik

Lange Zeit herrschte in der Beurteilung des Begriffs der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und seiner Interpretation weitgehende Übereinstimmung. Erst in den letzten Jahren haben die Einwände im Zuge einer Renaissance der marxistischen Ideologie zugenommen. Die (wenig überzeugende) Kritik<sup>27)</sup> hat dabei verschiedene Ansatzpunkte. Einige häufig wiederkehrende Argumentationsweisen auf ihre Stimmigkeit zu überprüfen, heißt jedoch nicht, sich mit gänzlich abstrusen Behauptungen auseinanderzusetzen, wie sie exemplarisch Professor G. Bauer (FU Berlin)

<sup>25)</sup> Der Zusammenhang war noch offensichtlicher in dem Art. 108 des Herrenchiemseer Entwurfs, der die Unveränderbarkeit des Grundgesetzes mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung verknüpft: „Anträge auf Änderungen des Grundgesetzes, durch die die freiheitliche demokratische Grundordnung beseitigt würde, sind unzulässig.“ Vgl. Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1 (1951), S. 585.

<sup>26)</sup> In diesem Sinne Walter Schmitt Glaeser, a. a. O., insbes. S. 47–55.

<sup>27)</sup> Vgl. etwa Uwe Kessler, Art. „Freiheitliche Demokratische Grundordnung“, in: Kurt Sontheimer und Hans H. Röhring (Hrsg.), Handbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, München-Zürich 1977, S. 219–227.

bietet, wenn er meint, die Bestimmung, „jederzeit für die freiheitlich-demokratische Grundordnung eintreten“, ist die unmittelbare Übersetzung und Anwendung dessen, was die Nazis genannt haben „jederzeit rückhaltlos für den nationalen Staat einzutreten“<sup>28)</sup>.

Ernst Martin bemängelt, daß sich durch das Aufzählen der Merkmale „wenig aussagen läßt über das inhaltliche Verständnis von Demokratie, das hinter dieser Definition steht. Eine präzise inhaltliche Auffüllung der ‚freiheitlich demokratischen Grundordnung‘ ist aber notwendig, wenn man nicht Gefahr laufen will, die freiheitlich demokratische Grundordnung mit den jeweils herrschenden Verhältnissen gleichzusetzen und damit ein bequemes Instrument zur politischen Diskriminierung von Systemkritikern zu haben“<sup>29)</sup>. Diese Auffassung, die in ähnlicher Form auch andere Kritiker vortragen, ist nicht haltbar. Denn gerade „eine präzise inhaltliche Auffüllung“ würde unzumutbar die freiheitliche demokratische Grundordnung einengen und ein „bequemes Instrument zur politischen Diskriminierung von Systemkritikern“ bilden. Tatsächlich favorisiert die freiheitliche demokratische Grundordnung, so wie sie vom Bundesverfassungsgericht verstanden wird, keine politische Richtung, da sie ein hohes Maß an Offenheit aufweist. Gerade deshalb, weil zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung nur Mindestprinzipien gehören, die für alle politischen Konzeptionen konstitutiv sein sollen, läßt sie sich eben nicht mit den „jeweils herrschenden Verhältnissen“ gleichsetzen, wie dies Martin behauptet.

Noch simpler nimmt sich die Argumentation von Wolf-Dieter Narr aus: „Der Begriff der FdGO wird aus dem Grundgesetz herausgenommen und eigens festgelegt. Einzelne Elemente des Grundgesetzes werden herausgepickt, aber nicht alle, die Grundrechte werden nur global erwähnt. Die FdGO wird zu einer eigenen, dem Grundgesetz insgesamt vorgegebenen Wertordnung emporstilisiert, die es erlauben soll, verfassungsfreundliche und verfassungsfeindliche Personen abzumessen... Als möglicher Verstoß genügt dann schon — das hat das Bundesverfassungsgericht bestätigt — eine unzureichende Gesinnung, eine andere Grundgesetzinterpretation als die

<sup>28)</sup> So Gerhard Bauer, DVD-Interview mit Prof. G. Bauer, in: Dem Volke dienen 6 (1977), Nr. 1, S. 14.

<sup>29)</sup> Ernst Martin, Extremistenbeschluß und demokratische Verfassung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50/73, S. 14.

herrschende, ein Charakterzug, der nicht ins Konzept paßt.“<sup>30)</sup> Die „Fakten“, die Narr hier liefert, sind schlicht falsch<sup>31)</sup>. Weder wird der Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung aus dem Grundgesetz herausgenommen — stellt dieser Begriff doch die Verfassungssubstanz dar —, noch bildet er gar eine dem Grundgesetz vorgegebene Wertordnung, und es stimmt auch keineswegs, das Bundesverfassungsgericht habe bestätigt (!), eine andere Grundgesetzinterpretation als die herrschende verstoße gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung. Narr bedauert, daß sie nicht das gesamte Grundgesetz umfasse. Seine Argumentation aus einer betont gesellschaftsverändernden Position, die implizit statischem Denken das Wort redet, mutet besonders absurd an, gibt man sich doch dadurch mit den bestehenden Regelungen zufrieden und entsagt jeglichem Veränderungswillen. Dieser soll durch die freiheitliche demokratische Grundordnung eben nicht ausgeschlossen werden. Die gängige Kritik an ihr träfe gerade dann zu, wenn sie das gesamte Grundgesetz umfaßte, da dann der Spielraum für alternative Konzeptionen unzumutbar eingengt wäre.

Die stereotype Behauptung von der „general-klauselartigen Kampfformel“<sup>32)</sup> der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, die „als beliebig ausfüllbare Blanko-Norm“<sup>33)</sup> fungiere, geht genauso fehl wie die These des marxistischen Staatsrechtlers Preuß, die Konzeption einer freiheitlichen demokratischen Grundordnung habe eine „Superlegalität“ des Grundgesetzes hervorgebracht<sup>34)</sup>. Keineswegs höhlt nämlich die — präzise bestimmte — freiheitliche demokratische Grundordnung die verfassungsrechtliche Legalität aus. Sie trägt vielmehr dazu bei, sie zu schützen und zu garantieren. Irrig ist es deshalb, wenn Preuß meint, heutzutage werde wieder — in Anlehnung an Carl Schmitt — Legitimität gegen Legalität ausgespielt.

<sup>30)</sup> Wolf-Dieter Narr, Was kümmert uns das Geschwätz vom Berufsverbot?, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 27 (1976), S. 371.

<sup>31)</sup> Vgl. auch ebenda, S. 370: „Man kann den interpretationsoffenen Pudding der FdGO nicht mit einigen präzisen Verfahrensnägeln an die Wand schlagen.“

<sup>32)</sup> Jürgen Seifert, Rechtsstaat mit Grauzonen. Zur verfassungsrechtlichen Entwicklung der Bundesrepublik, in: Vorgänge 16 (1977), Nr. 26, S. 5.

<sup>33)</sup> Michael Hofferbert, Einleitung, in: Erhard Denninger (Hrsg.), a. a. O., Zweiter Teil, S. 491.

<sup>34)</sup> Vgl. Ulrich K. Preuß, Legalität und Pluralismus. Beiträge zum Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/M. 1973, S. 17—30.

Insbesondere treffen Auffassungen nicht zu, die behaupten, die freiheitliche demokratische Grundordnung werde, z. B. im Zusammenhang mit der Fernhaltung von Extremisten aus dem öffentlichen Dienst, „mit dem kapitalistischen Wirtschaftssystem bundesrepublikanischer Realität identisch gesetzt“<sup>35)</sup>. Es gibt wohl eine Kontroverse darüber, ob das Grundgesetz die Soziale Marktwirtschaft festschreibt<sup>36)</sup>. Tatsächlich jedoch steht die Wirtschaftsordnung zur Disposition des Gesetzgebers. Wenn auch lange Zeit die Soziale Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland aufgrund ihrer Erfolge als die einzig legitime Form der Wirtschaftsordnung angesehen wurde, so deckt das Grundgesetz eine derart verengte Interpretation keineswegs. Ebenfalls eindeutig ist die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Daher verstößt es nicht gegen die Prinzipien der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, sich für eine sozialistische Wirtschaftsordnung zu engagieren. Wenn in diesem Bereich zuweilen Mißdeutungen und Mißverständnisse aufkommen, liegt das teilweise auch an bestimmten konservativen Kreisen, die eifertig die Grundsätze der Sozialen Marktwirtschaft für unantastbar erklären. Das (allerdings unterschiedlich starke) Plädoyer aller großen Parteien für die Soziale Marktwirtschaft ist nämlich nicht zu verwechseln mit einer verfassungsrechtlich sanktionierten Festschreibung dieser Form der Wirtschaftsordnung.

### 3. Plädoyer für die „streitbare Demokratie“

Die „streitbare Demokratie“, und das wird selten zum Ausdruck gebracht, ist ein adäquater Ausdruck der Pluralismustheorie, die die Basis für die moderne Demokratie abgibt. Die früher mehr von „rechts“, heute stärker von „links“ angefeindete Pluralismustheorie hebt die Gruppenkonkurrenz im Prozeß der Willensbildung hervor, lehnt einen vorgegebenen Gemeinwillen ab und setzt sich für die legitime Vielfalt der Interessen und deren Wahrnehmung ein. Andererseits betont sie aber auch die Notwendigkeit von Konflikt und Konsens<sup>37)</sup>. Unterschiedliche Meinungen

<sup>35)</sup> Heide Erd-Küchler, Einleitung, in: Erhard Denninger (Hrsg.), a. a. O., Erster Teil, S. 244.

<sup>36)</sup> Vgl. beispielsweise die abgedruckten Materialien bei Erhard Denninger (Hrsg.), a. a. O., Erster Teil, S. 251—365.

<sup>37)</sup> Vgl. etwa die Studie von Hans Kremendahl, Pluralismustheorie in Deutschland. Entstehung, Kritik, Perspektiven, Leverkusen 1977, insbes. S. 455—461.

und Interessen vermögen sich nämlich nur dann zu entfalten, wenn es einen Kernbestand an Spielregeln gibt, über die Einigkeit herrscht und die nicht zur Disposition stehen. So erscheint es konsequent, wenn Ernst Fraenkel, der deutsche Pluralismustheoretiker, postuliert, „daß kein Staat — und insbesondere keine pluralistische Demokratie — auf die Dauer ohne das Minimum eines solchen consensus zu bestehen vermag“<sup>38)</sup>. Ein uneingeschränkter Pluralismus kann dazu führen, daß das Recht des Stärkeren gilt und Minderheitsinteressen vergewaltigt werden. „Pluralismus bedeutet Übereinstimmung und Differenzierung“<sup>39)</sup>.

Die Wesensmerkmale der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und die nach Art. 79,3 GG für unabänderbar erklärten Prinzipien schreiben — gemäß der Pluralismustheorie — keine konkreten politischen Konzeptionen fest. Im Gegenteil: Gerade die freiheitliche demokratische Grundordnung bildet die Basis, auf der sich Auseinandersetzungen über alternative Grundpositionen, die nicht mit dem Odium der mangelnden Verfassungstreue versehen sind, vollziehen können. Daß das Grundgesetz bestimmte Grundwerte für unantastbar erklärt, führt also keineswegs dazu, einem Abbau gesellschaftlicher Offenheit Vorschub zu leisten, da der von allen zu akzeptierende Minimalkonsensus einen weiten Spielraum für unterschiedliche, ja konträre Standpunkte bietet. Um dies zu konkretisieren:

Systemverändernde Positionen der Jungsozialisten liegen genauso im Rahmen des demokratischen Konsensus wie Konzeptionen von CSU-Gruppierungen, die teilweise deutsch-nationalen Vorstellungen huldigen. Die demokratischen Spielregeln zu bejahen — dies tut der überwiegende Teil der Jungsozialisten genauso wie die CSU —, bedeutet weitaus mehr (oder sollte es zumindest) als eine Übereinstimmung in Einzelfragen zwischen Jusos und Linksextremen einerseits sowie CSU und Rechtsradikalen andererseits. Freilich stellt sich das, ohne daß dies hier detailliert belegt

---

<sup>38)</sup> Ernst Fraenkel, *Demokratie und öffentliche Meinung* (1963), in: ders., *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Stuttgart u. a. 1974<sup>6</sup>, S. 184. Fraenkel unterscheidet zwischen einem kontroversen und einem nicht kontroversen Sektor der pluralistischen Demokratie (ebenda, S. 184—187).

<sup>39)</sup> Ders., *Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung* (1964), in: ders., *Deutschland...*, a. a. O., S. 68.

werden könnte, für das Selbstverständnis einiger Jungsozialisten und das mancher CSU-Mitglieder anders dar. Die ideologische Nähe einzelner CSU-Kreise zu obskuren „rechten“ Vereinigungen und die Kooperation von Teilen der Jungsozialisten mit Kommunisten erhellt, daß der demokratische Konsens bei einigen Kräften der linken SPD und beim rechten Flügel der CSU mitunter in Gefahr gerät, nicht mehr ernst genommen zu werden. Wer eine solche Entwicklung prinzipiell als problematisch ansieht, redet nicht, um einen beliebigen Einwand aufzufangen, einer konfliktscheuen Mentalität des Harmoniegläubens das Wort. Wenn nämlich der Basiskonsens verlorengelht, fehlt auch die Bereitschaft, andersgeartete Interessen überhaupt noch als legitim zu betrachten.

Nicht mehr in diesem Rahmen bewegt sich jedoch die DKP. Vergleicht man ihre Äußerungen mit den Merkmalen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, wird ersichtlich, daß die DKP sie keineswegs bejaht<sup>40)</sup>, ganz abgesehen von der strikten Orientierung am diktatorischen System der DDR. Eine andere Frage ist dabei natürlich, ob Bundestag, Bundesrat oder Bundesregierung sich dazu entschließen, einen Verbotsantrag beim Bundesverfassungsgericht zu stellen. Hier spricht vieles dafür, weder gegen die DKP noch gegen die maoistischen K-Gruppen vorzugehen, sollten sich diese Parteien, die die Wählerschaft bisher ignoriert hat, doch nicht mit der Aura des Märtyrertums schmücken können.

Die „streitbare Demokratie“ redet weder einer „linken“ noch einer „rechten“ Variante von Demokratie das Wort. Die Auffassung, sie schreibe lediglich die „antifaschistische Stoßrichtung“<sup>41)</sup> des Grundgesetzes fest, nimmt die Diskussionen im Parlamentarischen Rat nicht zur Kenntnis und übersieht die (damalige) Übereinstimmung aller tragenden ge-

---

<sup>40)</sup> Vgl. etwa die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Vogel (Ennepetal), Dr. Miltner, Dr. Klein (Göttingen) und der Fraktion der CDU/CSU, abgedruckt in: *Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Verfassungstreue im Rechtsstaat*, Bonn 1975, S. 27—50. Hier wird anhand einschlägiger Bekundungen der DKP detailliert nachgewiesen, daß die DKP die Ziele der freiheitlichen demokratischen Grundordnung nicht bejaht.

<sup>41)</sup> Statt vieler Gerhard Stuby, *Das Berufsverbot als Waffe gegen die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Demokratie*, in: Udo Mayer und Gerhard Stuby (Hrsg.), *Das lädierte Grundgesetz. Beiträge und Dokumente zur Verfassungsgeschichte 1949—1976*, Köln 1977, S. 248.

sellschaftlichen Kräfte, wie immer gearteten („braunen“ oder „roten“) diktatorischen Bestrebungen von vornherein entschieden entgegenzutreten. Die freiheitliche demokratische Grundordnung, ein gestaltendes Prinzip des politischen Systems, ist ein Schutzgut, das von keiner Seite aufs Spiel gesetzt werden darf. Wer sich dafür engagiert, sie gegen ihre Widersacher entschlossen zu verteidigen, plädiert nicht für politische Bravheit, Kritiklosigkeit oder gar Duckmäsertum, sondern für eine offene Gesellschaft mit alternativen Gesellschaftskonzeptionen. Zu Recht stellt daher Klaus Stern fest: „Die freiheitliche demokratische Grundordnung ist der Erhaltung wert. Sie zu schützen, ist weder Inquisition noch ‚McCarthyismus‘, sondern die Pflicht zur Wahrung der Verfassungsgrundwerte des Staates gegen einen Gegner, der sich nicht an diese Grundpositionen gebunden fühlt.“<sup>42)</sup>

Enthalten aber Aussagen des Bundesverfassungsgerichts wie „keine unbedingte Freiheit für die Feinde der Freiheit“<sup>43)</sup> nicht eine übertriebene Militanz? Erinnert diese Wendung nicht fatal an das für überwunden geglaubte Freund-Feind-Denken eines Carl Schmitt? Analoge Formulierungen dürfen nicht über grundlegende Unterschiede zwischen beiden Auffassungen hinwegtäuschen. Während bei Carl Schmitt die Unterscheidung von Freund und Feind die Inkarnation des Politischen schlechthin ausmacht, kommt ihr für das Politikverständnis des Bundesverfassungsgerichts lediglich im Grenzfall eine gewisse Bedeutung zu. Vor allem aber: Das Bundesverfassungsgericht nennt präzise Kriterien für den „Feind“. Carl Schmitt dagegen leugnet ausdrücklich jede normative Orientierung, um den Feind zu bestimmen: „Der politische Feind braucht nicht moralisch böse, er braucht nicht ästhetisch häßlich zu sein; er muß nicht als wirtschaftlicher Konkurrent auftreten, und es kann vielleicht sogar vorteilhaft und rentabel scheinen, mit ihm Geschäfte zu machen. Er bleibt aber ein *Anderer*, ein *Fremder*.“<sup>44)</sup>

Dies erhellt, daß ein derartiges staatsrechtliches Gedankengebäude mit dem Grundgesetz und seiner Wertordnung nichts gemein hat. Das Prinzip der „streitbaren Demokratie“ leistet keineswegs totalitären Bestrebungen Vorschub; es soll sie vielmehr gerade unmög-

lich machen. Sicherlich, der etwas pathetische und häufig gebrauchte Slogan von der „Solidarität aller Demokraten“, so berechtigt er ist, kann leicht dazu (ver-)führen, Konfliktzonen zwischen den tragenden Parteien zu kaschieren und Gruppierungen, deren Programm sich nicht unbedingt im Rahmen etablierter Parteien bewegt, wohl aber in dem des Grundgesetzes, als illegitim zu brandmarken. Solchen übereifrigen Bestrebungen ist entschieden entgegenzutreten. Sie können sich keinesfalls auf das Prinzip der „streitbaren Demokratie“ berufen, denn es wäre eine Fehlinterpretation, die „streitbare Demokratie“ kurzschlüssig im Sinne eines Harmoniekonzepts zu verstehen.

Für die Annahme von Eckart Bulla, es stehe zu befürchten, „daß die ‚Lehre von der streitbaren Demokratie‘ — konsequent weiter geführt — in ein autoritäres oder gar totalitäres Staatsverständnis einmünden kann“<sup>45)</sup>, spricht allerdings wenig, da in der Bundesrepublik Deutschland die großen Parteien darin übereinstimmen, die Freiheit nur in dem für die Sicherung der Freiheit erforderlichen Umfang einzuschränken. Außerdem müßte, wie dargelegt, die Lehre von der „streitbaren Demokratie“ inkonsequent weiterentwickelt werden, um als Grundlage autoritären Staatsverständnisses zu dienen. Tatsächlich hat jedoch die „streitbare Demokratie“, die eben nicht ein „Schlagwort“<sup>46)</sup>, sondern ein Wesenselement des Grundgesetzes darstellt und keineswegs die Form einer „autoritär verfestigten Demokratie“<sup>47)</sup> annimmt, „ihren legitimierenden Grund darin, daß sie eine *freiheitliche Demokratie* bleibt“<sup>48)</sup>.

Über das Prinzip der „streitbaren Demokratie“ herrschte im Parlamentarischen Rat ein weitgehender Konsens; auch in den ersten Jahren der Bundesrepublik Deutschland bestand hier nahezu eine *communis opinio*. Hella Mandt<sup>49)</sup> hat deutlich gemacht, daß die beiden führenden „linken“ juristischen Kritiker, Wolfgang Abendroth und Helmut Ridder,

<sup>42)</sup> Klaus Stern, a. a. O., S. 60.

<sup>43)</sup> BVerfGE 5, 138.

<sup>44)</sup> Carl Schmitt, *Der Begriff des Politischen*, Hamburg 1933, S. 7 (Hervorhebung von Schmitt).

<sup>45)</sup> Eckart Bulla, Die Lehre von der streitbaren Demokratie. Versuch einer kritischen Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: *Archiv des öffentlichen Rechts* 98 (1973), S. 360.

<sup>46)</sup> So aber Ulrich K. Preuß, a. a. O., S. 25.

<sup>47)</sup> Hans Copić, a. a. O., S. 3.

<sup>48)</sup> Erhard Denninger, *Staatsrecht. Einführung in die Grundprobleme des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Reinbek bei Hamburg 1973, S. 90 (Hervorhebung von Denninger).

<sup>49)</sup> Vgl. Hella Mandt, a. a. O., S. 256—260.

das Institut der „streitbaren Demokratie“ keineswegs völlig in Frage stellen — im Gegensatz zur heutigen Zeit, da Ridder schlicht behauptet, „solche ‚streitbare Demokratie‘ ... (stelle) keine Demokratie“<sup>50)</sup> dar und sprengte die Legalität. Zu den Belegen, die Hella Mandt liefert, sei zur Abrundung noch auf einen Aufsatz von Helmut Ridder aus dem Jahre 1957 verwiesen, der in einer differenzierten Analyse des Verbotsurteils gegen die KPD zu folgendem Ergebnis gelangt: „Denn in jedem Fall ist die Anwendung von Art. 21 Abs. 2 zu Recht erfolgt und ist das Ergebnis richtig“<sup>51)</sup>. Heute dagegen kennzeichnet Ridder es als eine „im Wind des Kalten Krieges mit Hilfe gängiger Geschichtsklitterungen in das Grundgesetz hineininterpretierte antikommunistische Therapie, die aus der Partei des Grundgesetzvaters Reimann eine ‚verfassungswidrige‘ machte“<sup>52)</sup>.

## II. „Extremistenerlaß“

### 1. Chronologie und Bewertung

Am 28. Januar 1978 ist es sechs Jahre her, daß sich der Bundeskanzler und die Ministerpräsidenten der Länder auf Grundsätze über die Pflicht zur Verfassungstreue im öffentlichen Dienst einigten. In dieser Übereinkunft wurde die Unvereinbarkeit verfassungsfeindlicher Aktivitäten mit der Zugehörigkeit zum öffentlichen Dienst festgestellt. Der Öffentlichkeit ist heute kaum noch bewußt, daß der (seither erregte Diskussionen auslösende) Beschluß einen Vorgänger hat.

Die Bundesregierung bestimmte nämlich am 19. September 1950, daß alle im öffentlichen Dienst stehenden Personen sich zur demokratischen Staatsordnung zu bekennen und Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung zu unterlassen haben. Aufgeführt wurden dreizehn (links- und rechts-extreme) Organisationen, deren Unterstützung mit den Pflichten des Angehörigen des

Diese Wandlung — für Abendroth ließe sich Ähnliches belegen — ist besonders unverstänlich, da sich die (sozial-liberal regierte) Bundesrepublik Deutschland der siebziger Jahre gegenüber der Adenauer-Ära keineswegs in eine autoritäre Richtung entwickelt hat. Vielmehr haben manche Intellektuelle — wenig geschichtsbewußt — einen früher bestehenden Konsens in der Frage der „streitbaren Demokratie“ aufgekündigt. Aus dem Bekenntnis für eine wertgebundene „streitbare Demokratie“ ist heute in breiten Kreisen, wenn überhaupt, ein „Lippenbekenntnis“ geworden. Dies zeigt auch die Kontroverse um das Problem, wie politischen Extremisten der Zugang zum öffentlichen Dienst verbaut werden soll, stehen doch die teilweise hysterischen Reaktionen in keinem angemessenen Verhältnis zu den Abwehrmaßnahmen der staatlichen Organe.

öffentlichen Dienstes kollidiere. Zu den Organisationen gehörten u. a. die KPD, die FDJ und die Sozialistische Reichspartei. Der Erlaß des Bundesinnenministers Heinemann vom selben Tage präziserte den Beschluß<sup>53)</sup> — z. B. legte er fest, daß allein schon die Mitgliedschaft in einer der genannten Organisationen für eine Dienstpflichtverletzung ausreicht — und führte aus, wie Verstöße gegen die Treuepflicht zu ahnden sind (im Regelfall: Entlassung aus dem Dienst). Die Landesregierungen, die zusätzliche Richtlinien erließen, trafen, der Empfehlung der Bundesregierung folgend, entsprechende Maßnahmen, um Extremisten vom öffentlichen Dienst fernzuhalten bzw. aus ihm zu entlassen. Diese Vorkehrungen lösten in der öffentlichen Meinung praktisch keine Kontroversen aus; prinzipielle Kritik blieb auf links- und rechtsextreme Kreise beschränkt. „Das damit gegebene Instrumentarium erschien für anderthalb Jahrzehnte als völlig ausreichend; die Absicht Radikale vom öffentlichen Dienst fernzuhalten, war nicht strittig.“<sup>54)</sup>

<sup>50)</sup> Helmut Ridder, „Berufsverbot“? Nein, Demokratieverbot!, in: Das Argument 17 (1975), Nr. 92, S. 580.

<sup>51)</sup> Ders., Streitbare Demokratie?, in: Neue Politische Literatur 2 (1957), Sp. 364.

<sup>52)</sup> Ders., Juristische Tragweite und politische Implikationen des SPD-Beschlusses von Hannover, in: Horst Bethge/Erich Roßmann (Hrsg.), Der Kampf gegen das Berufsverbot. Dokumentation der Fälle und des Widerstandes, Köln 1973, S. 78 f.

<sup>53)</sup> Beschluß der Bundesregierung vom 19. 9. 1950 und Erlaß des Bundesministers des Innern vom 19. 9. 1950 sind u. a. abgedruckt bei Hermann Borgs-Maciejewski, Radikale im öffentlichen Dienst. Dokumente, Debatten, Urteile, Bonn-Bad Godesberg 1973, S. 9—11.

<sup>54)</sup> So Hans Fenske, Radikale im öffentlichen Dienst. Drei Kapitel zur Geschichte des Problems in Deutschland, in: Civitas 14 (1976), S. 130.

Mit der Studentenbewegung seit Ende der sechziger Jahre schwoll die Zahl der in den öffentlichen Dienst Strebenden, die politisch extreme Ziele verfolgten, plötzlich stark an. Die großen Parteien sahen sich gezwungen, auf diese Herausforderung zu reagieren: Am 28. Januar 1972 beschlossen die Ministerpräsidenten der Länder „Grundsätze zur Frage der verfassungsfeindlichen Kräfte im öffentlichen Dienst“. Bestätigt wurden sie am gleichen Tage durch eine „Gemeinsame Erklärung“ des Bundeskanzlers mit den Ministerpräsidenten der Länder<sup>55)</sup>. Diese ist lediglich eine geraffte Fassung des Wortlauts der Ministerpräsidentenvereinbarung. Danach dürfen Bewerber nur dann in den öffentlichen Dienst eingestellt werden, wenn sie jederzeit die Gewähr bieten, für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten. Schon vorher — am 23. November 1971 — hatte der sozialdemokratisch regierte Hamburger Senat eine „Grundsätzliche Entscheidung“ getroffen, nach der ein Beamter entsprechend den einschlägigen Gesetzen die Gewähr dafür bieten muß, sich jederzeit zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu bekennen<sup>56)</sup>. Vereinbarungen dieser Art, und das wird oft übersehen, schufen kein neues Recht, sollten sie doch lediglich an die bestehenden Regelungen erinnern und ein einheitliches Vorgehen gewährleisten. So verlangt etwa § 4,1 des Beamtenrechtsrahmengesetzes, daß in das Beamtenverhältnis nur berufen werden darf, wer die Gewähr dafür bietet, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes einzutreten, und § 35,1 dieses Gesetzes bestimmt die Pflicht des Beamten, sich durch sein gesamtes Verhalten zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes zu bekennen und für deren Erhaltung einzutreten. Bundesbeamtengesetz und Landesbeamtengesetze nehmen diese Vorschriften in ähnlicher Form auf. Das Grundgesetz betont in Art. 33,5, daß das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln ist.

Trotz dieser klaren Rechtslage sind heftige Kontroversen um die Legitimität des „Extremistenerlasses“ und seine Praxis entbrannt. Die Zahl der einschlägigen Publikationen ist

<sup>55)</sup> Die beiden Erklärungen sind häufig abgedruckt worden, beispielsweise bei Klaus Stern, a. a. O., S. 1 f.

<sup>56)</sup> Vgl. hierzu den Wortlaut bei Hermann Borgs-Maciejewski, a. a. O., S. 14.

Legion<sup>57)</sup>. Die (unterschiedliche Ziele verfolgenden) Kritiker werden nicht müde, die Verfassungswidrigkeit bzw. die politische Unsinnigkeit der Vereinbarungen anzuprangern<sup>58)</sup>. An dieser Stelle lassen sich die Diskussionen in den Parteien ebensowenig nachzeichnen wie die zahllosen wissenschaftlichen Kontroversen<sup>59)</sup>. Zu verweisen ist hier auf die 1973 verabschiedeten Parteitagebeschlüsse von SPD und FDP, in denen Kritik an den Vereinbarungen der Ministerpräsidenten geübt wurde, insbesondere an der Überprüfungspraxis, weil sie nicht genügend auf den Einzelfall abhebe und uneinheitlich sei<sup>60)</sup>. Ein Gesetzentwurf, der darauf abzielte, die bisher geübte Praxis zu vereinheitlichen, blieb im Vorstadium der Beratungen stecken. Zunächst sollte ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts, das Aufklärung darüber zu geben versprach, ob die Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Partei der Zugehörigkeit zum öffentlichen Dienst im Wege stehe, abgewartet werden.

<sup>57)</sup> Vgl. folgende zur Urteilsbildung nützlichen Dokumentationen (mit weiterführenden Literaturhinweisen): Hermann Borgs-Maciejewski, a. a. O.; Hanspeter Knirsch u. a. (Hrsg.), „Radikale“ im öffentlichen Dienst. Eine Dokumentation, Frankfurt/M. 1973; Peter Frisch, Extremistenbeschuß. Zur Frage der Beschäftigung von Extremisten im öffentlichen Dienst mit grundsätzlichen Erläuterungen, Argumentationskatalog, Darstellung extremistischer Gruppen und einer Sammlung einschlägiger Vorschriften, Urteile und Stellungnahmen, Leverkusen 1976<sup>2</sup>; Gerhart Maier, Extremisten im öffentlichen Dienst, Reihe „Kontrovers“, hrsg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1977.

<sup>58)</sup> Dabei hat sich speziell der Pahl-Rugenstein Verlag mit einer Vielzahl von Publikationen gegen den „Extremistenbeschuß“ hervorgetan. Neben den einschlägigen Beiträgen in den Zeitschriften „Blätter für deutsche und internationale Politik“, „Demokratie und Recht“, „Demokratische Erziehung“ sei auf folgende Sammelbände verwiesen: Horst Bethge/Erich Roßmann (Hrsg.), a. a. O.; Berufsverbote durch Gesetz? Wortlaut und Kritik des „Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften“, Köln 1974; Wolfgang Abendroth u. a., Schutz oder Beugung der Verfassung? Stellungnahmen von Juristen zur Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 6. Februar 1975 und zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Mai 1975 in Sachen Berufsverbot, Köln 1975; Horst Bethge u. a. (Hrsg.), Die Zerstörung der Demokratie in der BRD durch Berufsverbote, Köln 1976. — Eine Analyse der Publikationen dieses Verlages ist längst überfällig.

<sup>59)</sup> Vgl. nur die Auseinandersetzung zwischen Hermann Borgs-Maciejewski und Ernst Martin, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/73, S. 3—22; B 50/73, S. 3—27; B 5/74, S. 21—30.

<sup>60)</sup> Vgl. dazu die bei Friedrich Schäfer abgedruckten Grundsätze: Verfassungstreue im öffentlichen Dienst, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25/76, S. 8 f.

Das im Mai 1975 ergangene Urteil<sup>61)</sup> konnte den Politikern die Verantwortung nicht abnehmen, da es einen weiten Interpretationsspielraum ließ<sup>62)</sup>. Es erging einstimmig, jedoch machten drei Richter in bestimmten Punkten Sondervoten bzw. abweichende Meinungen geltend<sup>63)</sup>. Die Mitglieder einer nicht verbotenen, gleichwohl verfassungsfeindlichen Partei können sich nach diesem Urteil nicht (mehr) auf das Parteienprivileg berufen, wonach sich die Verfassungswidrigkeit einer Partei erst durch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts geltend machen läßt. Das Parteienprivileg setzt nämlich das Treueprinzip für den öffentlichen Dienst keineswegs außer Kraft. Der — ausdeutungsfähige — Kernsatz des Urteils lautet: „Ein Stück des Verhaltens, das für die hier geforderte Beurteilung der Persönlichkeit des Bewerbers 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.“<sup>64)</sup>

Nach diesem Urteil, das eine Zäsur in den Bemühungen um ein einheitliches Verfahren markierte, wurde nun der Schritt für eine gesetzliche Regelung frei. Der Bundestag nahm im Oktober 1975 — in geänderter Form — einen Gesetzentwurf der Bundesregierung aus dem Jahre 1974 an<sup>65)</sup>. Ein von SPD und FDP vorgelegter Entschließungsantrag<sup>66)</sup> vom 24. Oktober 1975 begründete und erläuterte das Gesetz. Dieses ging von der prinzipiellen Verfassungstreue des Bewerbers aus und sah die Prüfung eines jeden Einzelfalles vor. Der Bundesrat verweigerte dem Gesetz jedoch seine Zustimmung. Die von der CDU/CSU regierten Länder begründeten ihre Ablehnung damit, daß bereits die Mitgliedschaft in einer extremen Partei erhebliche Zweifel an der Verfassungstreue eines Beamten hervorrufe.

<sup>61)</sup> Vgl. BVerfGE 39, 334—375.

<sup>62)</sup> Vgl. zur juristischen Würdigung des Urteils: Walter Schick, Der „Radikalenbeschuß“ des Bundesverfassungsgerichts — Inhalt und Konsequenzen, in: Neue Juristische Wochenschrift 28 (1975), S. 2169—2175; Wulf Damkowski, Radikale im öffentlichen Dienst. Funktionen und Folgen einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, in: Recht im Amt 23 (1976), S. 1—12; Georg Berner, „Radikalenerlaß“ und Rechtsprechung, in: Politische Studien 28 (1977), Heft 233, S. 287—303.

<sup>63)</sup> Vgl. BVerfGE 39, 375—391.

<sup>64)</sup> BVerfGE 39, 359.

<sup>65)</sup> Er ist u. a. abgedruckt bei Peter Frisch, a. a. O., S. 179—181.

<sup>66)</sup> Vgl. ebenda, S. 187—189.

Ein darauf abzielender Gesetzentwurf<sup>67)</sup> des Bundesrates kam freilich angesichts der Mehrheitsverhältnisse im Bundestag nicht zustande.

Da das Gesetz des Bundestages trotz der Einschaltung des Vermittlungsausschusses im Februar 1976 endgültig scheiterte, haben die von der SPD und FDP regierten Bundesländer den Extremistenbeschuß aufgekündigt und — entsprechend dem Gesetzentwurf der Bundesregierung — einheitliche Verfahrensgrundsätze<sup>68)</sup> verabschiedet. Auf ihnen basieren die neuen Richtlinien in den sozial-liberal regierten Ländern. Die CDU/CSU hält dagegen in „ihren“ Bundesländern weiterhin am Text der Ministerpräsidentenvereinbarung von 1972 und den entsprechenden Durchführungsbestimmungen fest.

Sowohl die Vorgehensweise der SPD und der FDP als auch die der CDU/CSU bewegt sich im Rahmen des interpretationsfähigen Bundesverfassungsgerichtsurteils von 1975, wenngleich Vertreter beider Seiten argumentieren, nur ihre Bestimmungen trügen der höchst richterlichen Entscheidung Rechnung. Denn weder begründet die CDU/CSU mit ihrem Verfahren eine „Hexenjagd“ noch öffnen die SPD/FDP-Regelungen Verfassungsfeinden den Zugang zum öffentlichen Dienst. Die Unterschiede zwischen der SPD und FDP einerseits und der CDU/CSU andererseits sind nämlich keineswegs prinzipieller Natur. So reicht die bloße Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Partei für die CDU/CSU allein nicht zwingend zur Ablehnung aus, und SPD wie FDP vernachlässigen bei der Prüfung der Verfassungstreue die Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Partei keineswegs völlig. Vor allem in der Praxis läßt sich kein grundsätzlich anderes Vorgehen gegenüber Extremisten im öffentlichen Dienst konstatieren.

Aber nicht nur deshalb, weil die Auffassungen geringfügig differieren, ist es zu bedauern, daß sich Regierung und Opposition nicht zu einigen vermochten: Das Problem nämlich, welche Haltung der Staat gegenüber Extremisten im öffentlichen Dienst einnehmen soll, eignet sich nicht für die *polemische* Auseinandersetzung, da hier ein Minimalkonsensus der tragenden gesellschaftlichen Kräfte anzustreben ist. Kontroversen in diesem Bereich verwirren mehr, als daß sie zur Klärung der

<sup>67)</sup> Vgl. ebenda, S. 181—183.

<sup>68)</sup> ebenda, S. 189 f.

Positionen beitragen, herrscht doch (auch unter Exponenten politisch weit differierender Standpunkte) darüber Einigkeit, Extremisten den Zugang zum öffentlichen Dienst zu verweigern<sup>69)</sup>. Ein solcher Standpunkt, und dies kann nicht oft genug betont werden, um sich des Beifalls von der falschen Seite zu erwehren, huldigt keineswegs einer unpolitischen Harmonieideologie; hier wird lediglich dafür plädiert, nicht dort (Schein-)Gefechte zu führen und Wahlkampfmunition zu sammeln, wo sie — wegen der heiklen Thematik — weder angebracht noch — angesichts der gemeinsamen Grundeinstellung — überhaupt nötig sind.

„Der vordergründige Streit um den ‚Radikalenbeschuß‘ gehört zur politischen Schauszene. Die Geltung der Gesetze und die Praxis ... wird davon weniger betroffen, als man meint“<sup>70)</sup>. Diese Aussage kennzeichnet durchaus treffend den Sachverhalt. Warum aber kam es dann zu keiner Einigung und wieso verzichteten Politiker (nicht nur einer Richtung) keineswegs darauf, den politischen Gegner in dieser Frage zu verketzern oder gar zu verteufeln, sei es wegen — behaupteter — „Law and Order“-Gesinnung, sei es wegen — unterstellter — Laxheit? Der Verdacht liegt nahe, daß sowohl der „linke“ Flügel der Regierungsparteien als auch die „rechten“ Kräfte der CDU/CSU — aus unterschiedlichen Motiven — ein gesteigertes Interesse daran hatten, einheitliche Regelungen zu verhindern. „Linke“ Sozialdemokraten erhalten so Gelegenheit, sich von der „reaktionären“ CDU/CSU entschieden zu distanzieren, und „rechte“ CDU/CSU-Politiker können weiterhin die „Laxheit“ der SPD gegenüber Extremisten anprangern. Sicherlich, wer Volkspartei-

en als eine Notwendigkeit für eine offene und pluralistische Demokratie ansieht, wird akzeptieren müssen, daß jede große Partei ein breites Spektrum besitzt. Nur darf dies angesichts lediglich gradueller Meinungsverschiedenheiten nicht zu einer, pointiert formuliert, „unheiligen Allianz“ führen, die einheitliche Regelungen verhindert. Zu hoffen bleibt, daß die jetzige Situation als Denkpause dient und das letzte Wort über gemeinsame Vereinbarungen nicht gesprochen ist. Das Problem, wie Extremisten bei Wahrung rechtsstaatlicher Prinzipien wirksam vom öffentlichen Dienst ferngehalten werden können, harret noch einer Lösung, die alle demokratischen Kräfte tragen.

## 2. Vorschlag für eine bundeseinheitliche Regelung

Das zentrale Anliegen eines Vorschlags, den unter anderem Martin Kriele vorgetragen hat<sup>71)</sup>, besteht darin, sowohl ein Höchstmaß an Rechtsstaatlichkeit als auch an Wirksamkeit bei der Fernhaltung von Extremisten aus dem öffentlichen Dienst zu garantieren. Mit dem Rückgriff auf diesen bedenkenswerten, die Argumente verschiedener Richtungen berücksichtigenden Diskussionsbeitrag ist in diesem Rahmen jedoch keine detaillierte Analyse, sondern lediglich eine Skizzierung der Kernpunkte beabsichtigt. Vorgeschlagen wird, in einem formellen Verfahren (z. B. durch das Bundesinnenministerium) feststellen zu lassen, welche Parteien und Organisationen wider die freiheitliche demokratische Grundordnung agieren. Für die inkriminierten Parteien und Organisationen muß selbstverständlich die Möglichkeit bestehen, gegen diesen Beschluß Rechtsmittel einzulegen. Entsprechend dem Opportunitätsprinzip würde eine solche Entscheidung, fällt sie positiv aus, jedoch kein Verbot nach sich ziehen. Die Beamten-gesetze müßten regeln, daß Mitgliedern einer nicht auf dem Boden der freiheitlichen demokratischen Grundordnung stehenden Partei oder Organisation der Zugang zum öffentlichen Dienst versperrt bleibt. Dieses Vorgehen hätte unter anderem folgende drei Vorteile:

<sup>69)</sup> Vgl. die Ausführungen von Werner Maihofer anläßlich der ersten Beratung eines Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften am 15. November 1974 im Deutschen Bundestag, zitiert nach Bundesministerium des Innern (Hrsg.), a. a. O., S. 26: „Ich meine, in diesem mit Mitteln des Rechts geführten Kampf gegen das Eindringen von Verfassungsfeinden in den öffentlichen Dienst stehen wir auch in diesem Hause alle — ich darf es einmal etwas pathetisch sagen — auf der gleichen Seite der politischen Barrikade. Wir sollten diesen Kampf gemeinsam so führen, daß darüber unser freiheitlicher Rechtsstaat nicht, zum Frohlocken aller wirklichen Verfassungsfeinde, in seiner Glaubwürdigkeit gemindert, sondern eher noch gestärkt wird.“

<sup>70)</sup> Hans Maier, Unser Recht auf treue Beamte. Zur Kritik am „Radikalenbeschuß“, in: FAZ v. 15. Juni 1976.

<sup>71)</sup> Vgl. Martin Kriele, Feststellung der Verfassungsfeindlichkeit von Parteien ohne Verbot, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 8 (1975), S. 201—204. Die folgenden Ausführungen orientieren sich teilweise an den Gedankengängen dieses wichtigen Aufsatzes.

— Ein Mitglied einer Partei oder Organisation, von der feststeht, sie verstoße gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, kann nicht im öffentlichen Dienst beschäftigt werden. Fragwürdig mutet es an, wenn die bloße Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Partei nicht für die Fernhaltung aus dem öffentlichen Dienst genügt: Denn gerade Links- und Rechtsextreme identifizieren sich mit dem Programm ihrer Partei im allgemeinen ungleich stärker als die Mitglieder demokratischer Parteien und geraten als Beamte zwangsläufig in Loyalitätskonflikte. „Noch keiner hat eine schlüssige Erklärung dafür gegeben, wie ein DKP-Mann, der sich als Parteimitglied auf das Umstürzen der freiheitlichen Ordnung des Grundgesetzes verpflichtet, eben dieser freiheitlich-demokratischen Grundordnung mit ganzer Hingabe dienen kann, wie das Bundesverfassungsgericht es gesagt hat, nicht nur mit gleichgültiger Duldung, sondern mit aktivem Einsatz.“<sup>72)</sup>

Problematisch ist, daß heutzutage eine „bloße“ Mitgliedschaft als legitim gilt, ein stärkeres Engagement jedoch Konsequenzen nach sich zieht. Rechtsstaatliche Klarheit sollte deshalb über folgendes bestehen: Wenn die bloße Mitgliedschaft keinen Hinderungsgrund darstellt, dann dürfen auch darüber hinausgehende Aktivitäten für die betreffende Partei nicht negativ zu Buche schlagen. Umgekehrt bedeutet das: Sollte ein aktives Eintreten für eine Partei oder eine Organisation zur Ablehnung eines Bewerbers im Bereich des öffentlichen Dienstes führen, dann muß dies auch für „bloße“ Parteimitgliedschaft gelten. Damit wäre die zuständige Behörde der Problematik enthoben, der Frage nach dem Verlauf der (fließenden) Grenze zwischen (legitimer) Mitgliedschaft und (illegitimem) Engagement für eine verfassungsfeindliche Partei oder Organisation nachzuspüren.

— Eine solche Regelung vermeidet die Verwendung des juristisch unpräzisen Begriffs der „Verfassungsfeindlichkeit“, der in einer problematischen Mischzone zwischen Verfassungstreue und Verfassungswidrigkeit angesiedelt ist. Sie klärt, ob ein Verstoß bestimmter Parteien und Organisationen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung vorliegt. Parteien, gegen die die hierfür zuständigen Bundesorgane aus politischen Gründen kein Verbot beim Bundesverfas-

sungsgericht beantragen, werden auf diese Weise daran gehindert, die Vorteile des Parteienprivilegs in Anspruch zu nehmen. Klaus Stern bemerkt hierzu: „Wäre es nicht eine arge Verdrehung des Willens der Verfassungsväter, wenn ein zusätzlich geschaffenes Mittel der wehrhaften Demokratie nunmehr dazu dienen sollte, den Staatsdienst nicht mehr so schützen zu können, wie man es vor und ohne Geltung des Art. 21 Abs. 2 GG konnte? Die Prinzipien der wehrhaften Demokratie und die Idee des präventiven Verfassungs- und Staatsschutzes, die unbestritten Zweck des Art. 21 Abs. 2 GG sind, als Mittel der ‚Repression gegen Demokraten‘ zu diskreditieren, ist mit jener Perfidie vergleichbar, die seinerzeit die Institutionen der Weimarer Verfassung aushöhlte. Art. 21 Abs. 2 GG will nicht den Schutz des öffentlichen Dienstes vor Verfassungsfeinden schwächen, sondern ihn stärken.“<sup>73)</sup>

Bei einem Parteienverbot, einem „der schärfsten Sanktionsmittel, die das Grundgesetz kennt“<sup>74)</sup>, kommt dem Grundsatz der Opportunität ein viel höherer Rang zu als bei der Prüfung der Verfassungstreue von Beamten. Der Staat kann wohl undemokratische Parteien dulden, nicht aber hinnehmen, daß Verfassungsgegner in den öffentlichen Dienst gelangen. Wird klargestellt, welche Parteien sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung richten, dann entfällt der (bisherige) Einwand, es handle sich hier um eine legale Partei. Interesse an einem solchen Verfahren müßten insbesondere jene Parteien haben, die der Verfassungsfeindlichkeit bezichtigt werden, dies jedoch strikt zurückweisen. Ein für sie günstiger Verfahrensausgang bildete die Voraussetzung für die Revision des negativen Urteils in der öffentlichen Meinung.

— Durch präzise Benennung der gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung agierenden Parteien und Organisationen wird dem Beurteilungskriterium, es komme in erster Linie auf das individuelle Verhalten an, eine Absage erteilt: „Wenn wir weniger auf individuelle Äußerungen und dafür auf die formale Organisationszugehörigkeit abstellen, so gewinnen wir einen rechtsstaatlich sicheren Maßstab.“<sup>75)</sup> Unter dieser Voraussetzung würde es sich erübrigen, in einem derartig großen Umfang Erkundigungen einzuziehen

<sup>73)</sup> Klaus Stern, a. a. O., S. 36 f. (Hervorhebung von Stern).

<sup>74)</sup> Ebenda, S. 41.

<sup>75)</sup> Martin Kriele, a. a. O., S. 204.

<sup>72)</sup> Friedrich Karl Fromme, Parsifal ficht für die DKP, in: FAZ v. 29. Juni 1976.

und Anhörungsverfahren durchzuführen. Diese sind in jedem Falle für alle Beteiligten unerfreulich, bei der gegenwärtigen Rechtslage jedoch unumgänglich. Die vorgeschlagene stärkere Berücksichtigung der Organisationszugehörigkeit bedeutet, die von *organisierten* Verfassungsfeinden ausgehende Gefährdung des Staates gegenüber den „individuellen“ Gegnern wesentlich höher einzuschätzen. Dies schließt allerdings, sofern erhebliche Erkenntnisse vorliegen, keineswegs die Notwendigkeit aus, auch Nichtparteimitglieder vom öffentlichen Dienst fernzuhalten.

Weitere Argumente für eine derartige Regelung können hier ebensowenig erörtert werden wie gewichtige Einwände. Da der Vorschlag unterschiedlichsten Bedenken Rechnung trägt und keineswegs die Vorstellungen einer Partei übernimmt, bleibt zu wünschen, daß die politisch Verantwortlichen ihn nicht als praxisfernes „Sandkastenspiel“ abtun. Vielleicht ließe sich auf diese Weise doch noch eine — notwendige — gemeinsame Vereinbarung erzielen? Der Vorschlag könnte zudem viele — ernst zu nehmende — Kritiker dazu bringen, ihre bisherige Auffassung wenn nicht zu revidieren, so doch zu modifizieren.

### 3. Argumentationsstereotypen der Gegner

Dieser Abschnitt soll die Diskussion um den „Extremistenbeschluß“ unter dem Aspekt der emotionalen Befrachtung beleuchten. Das heißt nicht, jegliche Vorbehalte an der gegenwärtigen Praxis als abwegig zu deklarieren. Hier sei, beispielsweise, nur darauf verwiesen, daß sich darüber streiten läßt, ob der hohe bürokratische Aufwand wirklich in einem angemessenen Verhältnis zu dem Ergebnis steht. Deutscher Perfektionismus schießt dabei möglicherweise übers Ziel hinaus. Der Gedanke, inwiefern es angängig sein könnte, nach den dienstlichen Obliegenheiten zu differenzieren, mag ebenfalls eine Überlegung wert sein. Denn es spielt durchaus eine Rolle, ob jemand eine untergeordnete Stellung oder eine Führungsposition im öffentlichen Dienst anstrebt bzw. ausübt. Solche hier nicht näher ausgebreiteten und weiter aufgelisteten Argumente sind beachtens- und bedenkenswert. Sie können jedoch in diesem Zusammenhang vernachlässigt werden. Beabsichtigt ist, Gedankengänge zu referieren und zu widerlegen, die — aus der Sicht der Verfasser — keine Triftigkeit zu beanspruchen vermögen.

Wenn im folgenden bestimmte Argumentationsstereotypen — ansatzweise — einer Kritik unterzogen werden, geschieht dies nicht deshalb, um abwegige und extreme Auffassungen der Lächerlichkeit preiszugeben. Vielmehr handelt es sich hierbei um inzwischen eingebürgerte Vorurteile und Klischees, die teilweise auch seriöse Kritiker unbesehen übernommen haben. Weil die Anhänger der „streitbaren Demokratie“ sich mit den Argumentationsstereotypen in der bisherigen Diskussion kaum im Zusammenhang<sup>76)</sup> auseinandergesetzt haben, scheint es notwendig, auf sie einzugehen, zumal viele ausländische Beobachter sich dieser lautstarken, emotionsbehafteten Kritik anschließen. Fakten sollen die mangelnde Glaubwürdigkeit mancher grotesker Übersteigerungen<sup>77)</sup> widerlegen.

#### a) Berufsverbote und Radikalenhutz?

Der „Sog der Sprachverwirrung“<sup>78)</sup> hat nicht unerheblich dazu beigetragen, daß die Kampagnen gegen die „Berufsverbote“ Aufmerksamkeit erregt haben. Die Gegner der Regelungen wider die Beschäftigung von politischen Extremisten im öffentlichen Dienst haben es teilweise verstanden, durch vordergründige Schlagworte die öffentliche Meinung (insbesondere die des Auslandes) geschickt zu beeinflussen. Mit dem „so falschen wie unausrottbaren“<sup>79)</sup> Begriff des „Radikalerlasses“ setzt ihre Vernebelungstaktik bereits ein. Erstens handelt es sich bei den Vereinbarungen der Ministerpräsidenten um keinen Erlaß, der neues Recht schafft, sondern es werden lediglich geltende Bestimmungen, wonach Verfassungsfeinden der Zugang zum öffentlichen Dienst versperrt bleibt, in Erinnerung gerufen. Zum ändern richtet sich die Vereinbarung nicht gegen „Radikale“. Von der Schwierigkeit einmal abgesehen, diesen Begriff gültig zu definieren und zwischen politischem Extremismus und Radikalismus zu differenzieren, erweist sich nicht jeder

<sup>76)</sup> Vgl. allerdings den Argumentationskatalog bei Peter Frisch, a. a. O., S. 88—120.

<sup>77)</sup> Vgl. hierfür typisch Wolf-Dieter Narr, Was kümmert uns das Geschwätz vom Berufsverbot?, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 27 (1976), S. 366—375; siehe die scharfe Antwort von Erich Frister, Die intellektuelle Sehnsucht nach dem Untergang, in: Ebenda, S. 508—512; vgl. dazu die (hilflose) Replik von Wolf-Dieter Narr, Die tatsächlichen Gefahren solidarisch bekämpfen, in: Ebenda, S. 771—775.

<sup>78)</sup> Hans Maier, Gesinnungsschnüffelei?, in: Die Politische Meinung 21 (1976), Nr. 166, S. 14.

<sup>79)</sup> Friedrich Karl Fromme, Das Gerede vom „Radikalen-Erlaß“, in: FAZ v. 17. März 1976.

„Radikale“ per se als ein Gegner der freiheitlichen demokratischen Grundordnung.

Weit verbreitet ist das — laut Bundesverfassungsgericht — „politische Schlag- und Reizwort vom ‚Berufsverbot‘ für Radikale“<sup>80)</sup>. Die Beliebtheit dieses polemischen Begriffs ist jedoch keineswegs ein Indiz für seine Richtigkeit. Im Gegenteil: Die Tätigkeit im Staatsdienst — und dies gilt gleichermaßen für jeden Beruf — erfordert bestimmte Voraussetzungen. Ein unerlässliches Kriterium für die Übernahme in den Öffentlichen Dienst ist die Einstellung gegenüber der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Wer sie nicht bejaht, erfüllt eben nicht die nötigen Zulassungsqualifikationen. Da ihm folglich die von der Verfassung geforderte Eignung fehlt, hat der Staat nicht bloß ein Recht, sondern sogar die Pflicht, Personen, die die Prinzipien der freiheitlichen demokratischen Grundordnung ablehnen, nicht im öffentlichen Dienst zu beschäftigen. Pointiert stellt Friedrich K. Fromme die rhetorische Frage: „Soll nur noch, zum Beispiel, der Gärtnermeister berechtigt sein, den Bewerber zurückzuweisen, der ihm bekennt, er habe den unwiderstehlichen Drang, kleine Pflanzen zu zertreten?“<sup>81)</sup>

Wer von „Berufsverboten“ redet, ist schnell bei der Hand, die staatlichen Praktiken zur „Verfolgung aller Sozialisten“<sup>82)</sup> hochzustilisieren und CDU/CSU-Politikern vorzuwerfen, sie schreckten nicht davor zurück, „nationalsozialistische Praktiken anzuempfehlen“<sup>83)</sup>. Schlagworte wie „Radikalenhutz“, „Krebsgeschwür“ und „Hexenjagd“ zeigen, zu welcher abwegiger Einschätzung der Situation derartig verzerrte Sichtweisen führen. Da die demokratische Öffentlichkeit sich bisher nicht immer entschieden genug mit solchen Vorwürfen auseinandergesetzt hat, konnten sie überhaupt erst diese unangemessene Publizität gewinnen.

#### b) Gesinnungsschnüffelei?

Der bekannte Schriftsteller Alfred Andersch, der in einem so umstrittenen wie aufsehener-

<sup>80)</sup> BVerfGE 39, 370.

<sup>81)</sup> Friedrich Karl Fromme, Parsifal . . . , a. a. O.

<sup>82)</sup> Richard Bünemann, Zur Kontinuität der Berufsverbotspraxis von Metternich zu den Ministerpräsidentenbeschlüssen, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 20 (1975), S. 316.

<sup>83)</sup> So Ingrid Kurz und Erich Roßmann, Entscheidende Phase im Kampf gegen den neuen McCarthyismus. Ausmaß und Grenzen der Politik der Berufsverbote, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 20 (1975), S. 493.

regenden Gedicht die Konzentrationslager der nationalsozialistischen Zeit in einen engen Zusammenhang zu den „Berufsverboten“ gebracht hat<sup>84)</sup>, äußert sich folgendermaßen: „Ich bin felsenfest überzeugt davon, daß die Politik der Berufsverbote mit faschistischem Denken, faschistischer Praxis identisch ist. Übrigens ist dieser Gedanke nicht von mir. Lange vor mir haben ihn Tausende ausgesprochen. Inzwischen ist er Allgemeingut geworden. Denn ein Gedanke wird in einem Volk zum Allgemeingut, wenn es in ihm allein 500 000 Menschen gibt, die verhört worden sind. Und wenn weitere Millionen auf ihre Verhöre warten. Das wissen alle. Nur in der Realitätsferne eines Zeughauses rechtsgerichteter Politik weiß man es nicht.“<sup>85)</sup>

Dies ist nicht, wie vermutet werden könnte, eine Parodie auf die übertriebenen Reaktionen im Zusammenhang mit der gegenwärtigen Extremistenbekämpfung, sondern, horribile dictu, ernst gemeint. Ganz abgesehen davon, daß Andersch hier die „faschistische Praxis“ massiv verharmlost, schlägt der Vorwurf der Realitätsferne auf den Autor zurück. Wie sieht denn die Wirklichkeit aus? Weder wurden 500 000 Menschen „verhört“ noch warten „Millionen auf ihre Verhöre“. Bewirbt sich jemand um eine Stelle im öffentlichen Dienst, leitet der Staat keineswegs Ermittlungen in die Wege. Die Anfragen, ob über einen Bewerber Erkenntnisse vorliegen, die einer Einstellung in den öffentlichen Dienst entgegenstehen, beantworten die Ämter für Verfassungsschutz. In über 99 Prozent aller Fälle teilen sie mit, daß keine Angaben über eine verfassungsfeindliche Tätigkeit existieren. Die ominöse Zahl von 500 000 kommt durch eine simple Addition der Anfragen an den Verfassungsschutz zustande.

Im übrigen folgt aus dem Vorliegen von Material bei den Verfassungsschutzbehörden noch keineswegs, daß eine Übernahme in den öffentlichen Dienst automatisch unterbleibt. Hier finden dann Einstellungsgespräche statt, in denen der Bewerber die Verdachtsmomente, die gegen ihn bestehen, ausräumen kann. Diese Anhörungen mögen problematisch sein. Ihr Sinn liegt jedoch gerade darin, jedem Bewerber, bei dem schwerwiegende Erkenntnis-

<sup>84)</sup> Das Gedicht „Artikel 3 (3)“ ist u. a. abgedruckt bei Wolfgang Beutin/Thomas Metscher/Barbara Meyer (Hrsg.), a. a. O., S. 96—100.

<sup>85)</sup> Alfred Andersch, Artikel 3 (3) oder: Was habe ich gesagt? Antwort an Günther Rühle, in: FAZ v. 9. Februar 1976.

se vorliegen, die Gelegenheit zu bieten, sich zu den Anschuldigungen zu äußern. In vielen westeuropäischen Ländern regeln demgegenüber die Einstellungsbehörden derartige „Problemfälle“ so, daß sie die betreffenden Personen ohne Angabe von Gründen ablehnen.

### c) Duckmäusertum?

Immer wieder wird das Argument vorgebracht, die gegenwärtige Praxis führe dazu, Kritiklosigkeit, Ängstlichkeit, Anpassungsbeflissenheit und Duckmäusertum zu fördern, während „progressive“ Gesinnung auf der Strecke bleibe. Diese Aussagen beschränken sich keineswegs auf kleine Gruppierungen, sondern sind weitverbreitet. „Angst geht um — und wir verdrängen sie.“<sup>86)</sup> Wolf-Dieter Narr, Berliner Politologie-Professor, zitiert als Beleg dafür den Vorspruch eines bei ihm angefertigten Referates: „Das nachfolgende Referat ... hat eine Vorzensur erfahren. Zum ersten Mal seit Beginn unseres Studiums sahen wir uns gezwungen, in unserer Arbeitsgruppe die Vereinbarkeit gewisser Ausdrucksweisen mit der herrschenden Interpretation des Grundgesetzes zu diskutieren. D. h. wir fragten uns, ob bestimmte Formulierungen noch als kritisch oder schon als verfassungswidrig angesehen werden könnten. Diese Vorsicht liegt darin begründet, daß ein Gruppenmitglied auf die Einstellung im ‚öffentlichen Dienst‘ angewiesen ist und die Anhörungspraxis gezeigt hat, daß selbst Äußerungen, die ein Dissident im Rahmen eines Seminars gemacht hat, dem Anhörungsausschuß schriftlich protokolliert vorlagen.“<sup>87)</sup>

In was für einer Welt leben die Verfasser dieses Vorspruches? Simulieren sie nur ihre Angst, daß einem „Dissidenten“ (!) Äußerungen später vorgehalten werden können, oder sitzen sie tatsächlich ihren abstrusen Annahmen auf? Wenn sich ein lernfeindliches Klima der Ernüchterung einstellt, dann tragen dafür jene die Hauptverantwortung, die, wider besseres Wissen, das politische System der Bundesrepublik Deutschland derart verteufeln, daß viele Unerfahrene glauben, „kritisches Denken“ sei nicht gefragt und beeinträchtigt das berufliche Fortkommen.

„Wie ist es um die Demokratie eines Landes bestellt, in dem schon das Eintreten für die Verwirklichung grundlegender Prinzipien der

Verfassung (wie etwa der im Grundgesetz ausdrücklich in Art. 15 ermöglichten Vergesellschaftung der wichtigsten Produktionsmittel) dazu führt, daß Bürger ihren Beruf als Lehrer und Hochschuldozent, als Sozialarbeiter oder Jurist nicht ausüben können?“<sup>88)</sup> Natürlich braucht in der Bundesrepublik Deutschland niemand zu befürchten, nicht in den öffentlichen Dienst eingestellt zu werden, wenn er sich für bestimmte Prinzipien der Verfassung engagiert. Auch absurde Behauptungen, Stellenbewerbern werde ernsthaft zum Vorwurf gemacht, beispielsweise einen Film über Thälmann angesehen oder ein Auto in der Nähe eines Lokals geparkt zu haben, in dem die DKP Veranstaltungen abhält, entbehren jeglichen Wahrheitsgehaltes<sup>89)</sup>. Träfe dies tatsächlich alles zu, so gäbe es gar keine plausible Erklärung dafür, daß nach über fünfjähriger Praxis des „Extremistenbeschlusses“ lediglich ein verschwindend geringer Teil der Bewerber aus politischen Gründen abgewiesen wurde. In Berlin, das die Spitze hält, liegt der Prozentsatz bei 0,4, in Nordrhein-Westfalen bei 0,05<sup>90)</sup>. Übrigens zeigen diese Zahlen, daß keine aussagekräftigen Unterschiede zwischen den sozial-liberal- und unionsregierten Bundesländern vorliegen. Insgesamt wurden ungefähr 500 Personen aus politischen Gründen abgelehnt.

Genausowenig wie die Vereinbarungen sich gegen „kritische Bürger“ richten, wenden sie sich einseitig wider die politische „Linke“. Linke und rechte Extremisten verstoßen gleichermaßen gegen die Prinzipien der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Daß tatsächlich in erster Linie Kommunisten von den Vereinbarungen betroffen sind, liegt darin begründet, daß heutzutage — jedenfalls unter der Jugend und unter den in den öffentlichen Dienst Strebenden — der politische Extremismus von links weit stärker als der von rechts ist. Der Verfassungsbericht von 1976 stellt fest, daß, soweit bekannt, Ende 1976 533 Angehörige rechtsextremer Organisationen und 1944 Linksextremisten im öffentlichen

<sup>88)</sup> In diesem Sinne statt vieler: Institut für Marxistische Studien und Forschungen (Hrsg.), Berufsverbote in der BRD. Eine juristisch-politische Dokumentation. Informationsbericht Nr. 22, Frankfurt/M. 1976, S. 7.

<sup>89)</sup> Vgl. Eckart Spoo, Berufsverbote als Gefahr für die Entwicklung einer demokratischen und humanen Gesellschaft, in: Horst Bethge u. a. (Hrsg.), a. a. O., S. 56.

<sup>90)</sup> Vgl. beispielsweise die Angaben in dem Artikel „Nur wenige Bewerber abgelehnt“, in: Süddeutsche Zeitung v. 28. Januar 1977.

<sup>86)</sup> Wolf-Dieter Narr, Was kümmert ..., a. a. O., S. 368.

<sup>87)</sup> Ebenda, S. 368 f.

Dienst tätig waren<sup>91)</sup>. 1972 dagegen übertraf die Zahl der Rechtsextremisten, die sich im öffentlichen Dienst befanden, die der Linksextremisten noch knapp<sup>91a)</sup>.

#### d) Historische Parallelen?

Viele Kritiker der Regelungen gegen die Extremisten im öffentlichen Dienst führen an, daß die „Berufsverbote“ gut in die deutsche Tradition der obrigkeitlichen Unterdrückung demokratischer Bestrebungen passen. Die Kontinuität reiche „von Metternichs Polizeistaat über die Demokratieverfolgungen nach der gescheiterten Revolution von 1848, die Sozialistenhetze der Bismarckzeit und des Kaiserreiches, die Verwaltungspraxis in der Weimarer Republik, Hitlers Eliminierung von Marxisten und Adenauers Beamtenpolitik bis zum Ministerpräsidentenbeschluß vom 28. Januar 1972“<sup>92)</sup>. Diese historisierende Argumentation führt sich selbst ad absurdum, da die vordergründigen Parallelen einer *historischen Analyse* nicht standhalten. Das Engagement der politisch Verantwortlichen für einen verfassungstreuen öffentlichen Dienst verfolgt ja gerade das Ziel, diktatorische Bestrebungen zu unterbinden.

Besonders problematisch ist, daß den geschichtsklitternden Argumentationstopos von der Kontinuität der „Berufsverbote“ auch Intellektuelle übernehmen, die über ein hohes öffentliches Ansehen verfügen. Walter Jens, renommierter Tübinger Professor und Publizist, ist hierfür ein charakteristisches Beispiel<sup>93)</sup>. Er führt verschiedene Fälle beruflicher Behinderungen auf, u. a. aus den Jahren 1583, 1708, 1852, 1938 und 1976: „Fürwahr, das nenne ich mir eine Bilanz! Ob ‚Gotteslästerer‘, ob ‚Demokrat‘, ob ‚Calvinist‘, ob ‚Friedensfreund‘, ob ‚Kommunist‘: Wer opponiert, wer anders denkt, wer, einer Minderheit zugehörig, auf der falschen Seite steht, wird relegiert, gesellschaftlich verfemt, seines Amtes enthoben: Im sechzehnten Jahrhundert so gut wie in unseren Tagen. Das Resümee ist düster; keine Rede von wachsender Toleranz...“<sup>94)</sup>. Jens hält es nicht für nötig, auf

die vielfältigen Unterschiede aufmerksam zu machen.

An einen Text von August Bebel, in dem dieser fordert, den auf Klassenherrschaft beruhenden Staat in einen Volksstaat zu verwandeln, um die Macht der privilegierten Klassen zu brechen, knüpft Jens folgendermaßen an: „Drechslermeister Ferdinand August Bebel aus Köln: ein Beamter in Nordrhein-Westfalen? Bebel, der, anders als wir, die Möglichkeit eines gewaltsamen Umsturzes nicht ausschloß? Bebel, als Lehrer an einer Gewerbeschule seiner Heimatstadt? Kein Gedanke daran! Und Bebel stünde nicht allein, sondern wäre umgeben von Tausenden alter Genossen aus den Kreisen der kaiserlichen Sozialdemokratie. In der Tat, wir müssen wieder lernen, geschichtlich zu denken...“<sup>95)</sup>. Dem letzten Satz bleibt nichts hinzuzufügen. „Geschichtlich denken“ — gerade dies tut Jens hier nicht, sonst könnte er radikale Verlautbarungen gegen die damaligen undemokratischen Zustände nicht simpel auf die heutigen Verhältnisse transponieren. Vereinfacht ausgedrückt: Früher versuchten Staaten mit autoritären, undemokratischen Regierungsformen demokratische Kritiker mundtot zu machen, während es heute darum geht, gleichermaßen kritische und verfassungsloyale Beamte zu haben, um die Demokratie zu sichern und ständig zu erneuern. Daher trifft der Vorwurf von Jens nicht zu, daß sich der „Radikalen-Erlaß“, den sozialdemokratische Minister ausführen, „gegen die großen Toten in den eigenen Reihen“<sup>96)</sup> richte.

Wer — wie Walter Jens — derartige Traditionslinien zieht, leistet einer historischen Parallelisierung völlig unterschiedlicher Vorgänge Vorschub<sup>97)</sup>. Will man in diesem Zusammenhang überhaupt, angesichts der Schwierigkeit, Vergleichsmaßstäbe zu gewinnen, mit historischen Beispielen aufwarten, so hat das Argument<sup>98)</sup> ein gewisses Ge-

<sup>91)</sup> Vgl. Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Verfassungsschutz '76, Reihe „betrifft“, Nr. 27, Bonn 1977, S. 19 und S. 58.

<sup>91a)</sup> Vgl. Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Verfassungsschutz '72, Reihe „betrifft“, Nr. 17, Bonn 1973, S. 14 und S. 56.

<sup>92)</sup> Richard Bünemann, a. a. O., S. 316.

<sup>93)</sup> Vgl. Walter Jens, Wider die Isolation, in: ders., Republikanische Reden, München 1976, S. 139—146.

<sup>94)</sup> Ebenda, S. 141.

<sup>95)</sup> Ebenda, S. 145.

<sup>96)</sup> Ebenda, S. 145.

<sup>97)</sup> Für einen historisch überzeugenden Überblick zum Problem des Radikalismus im öffentlichen Dienst vgl. Hans Fenske, a. a. O., S. 99—141; siehe dagegen Berni Engelmann, Trotz alledem. Deutsche Radikale 1777—1977, München 1977. Diese popularisierende Arbeit strotzt vor Oberflächlichkeiten und Halbwahrheiten.

<sup>98)</sup> Anderer Ansicht: Freimut Duve und Wolfgang Kopitzsch (Hrsg.), Weimar ist kein Argument oder Brachten Radikale im öffentlichen Dienst Hitler an die Macht? Texte zu einer gefährlichen Geschichtsdeutung, Reinbek bei Hamburg 1976. Die abgedruckten Forschungsergebnisse der Historiker

wicht, daß aufgrund der Erfahrungen in der ersten deutschen Demokratie, der Weimarer Republik — die Beamten standen dem neuen Staat überwiegend mit innerer Distanz oder gar schroff ablehnend gegenüber —, die Demokratie die Verfassungstreue der Beamten

besonders hoch veranschlagen muß. Allerdings ist hier vor der monokausalen Argumentation zu warnen, die nationalsozialistische Machtergreifung sei mit der mangelnden Einsatzbereitschaft des Beamtenapparates für den Weimarer Staat zu erklären.

## Zusammenfassende Bewertung

Wer das Verfassungsgebot der „streitbaren Demokratie“ für die Bundesrepublik Deutschland — zumal nach den Erfahrungen der Weimarer Republik — als unverzichtbar ansieht und sich daher dagegen ausspricht, den politischen Extremismus salonfähig zu machen, indem ihm der Weg zum öffentlichen Dienst geöffnet wird, leistet obrigkeitlichen Denkmustern keineswegs Vorschub. Gleichzeitig ist es jedoch unerläßlich, in der Auseinandersetzung mit dem Extremismus ein Höchstmaß an Liberalität zu wahren.

Die Wirksamkeit der so oft beschworenen „Solidarität aller Demokraten“ könnte daran gemessen werden, ob die Parteien darauf verzichten, aus dem Extremismus-Problem Kapital zu schlagen und — in polemischen Ausfällen — die gegnerische Partei zu verdächtigen, sie meine es nicht ehrlich mit ihrer Ablehnung des politischen Extremismus. Das heißt allerdings nicht, einer — wie immer gearteten — apolitischen Gemeinschaftsideologie das Wort zu reden. Über allem legitimen Streit sollte jedoch das Bewußtsein stehen, daß die tragenden Parteien der Bundesrepublik Deutschland gegenüber dem Extremismus „in einem Boot sitzen“.

Viele Organisationen, die sich gegen „Gesinnungsterror“, „Berufsverbote“, „Duckmäuserium“ und „Schnüffelpraxis“ aussprechen, sind kommunistisch unterwandert oder gesteuert. Das müßten auch die wissen, die Vorbehalte an der gegenwärtigen Praxis anzumelden haben. Sie sollten Kommunisten, die bei Wahlen chancenlos sind, kein willkommenes Forum liefern, damit DKP-nahe Autoren fortan nicht mehr davon sprechen können, die Aktionen gegen die „Berufsverbote“ seien „die machtvollste demokratische Bewegung in der Geschichte der BRD“<sup>99)</sup>.

bestätigen keineswegs stets die Auffassungen der Herausgeber.

<sup>99)</sup> Gerhard Stuby, Das Berufsverbot als Waffe gegen die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Demokratie, in: Udo Mayer und Gerhard Stuby (Hrsg.), a. a. O., S. 277.

Der Historiker Karl Dietrich Bracher, der in einem grundlegenden Werk<sup>100)</sup> die Ursachen des Untergangs der Weimarer Republik herausgearbeitet hat und gewiß nicht im Verdacht steht, mit undifferenziertem „law and order“-Gedankengut zu sympathisieren, kommt zu einem Ergebnis, das es verdient, hier abschließend ausführlich zitiert zu werden: „Die unter dem Schlachtruf ‚Berufsverbot‘ agitatorisch hochgetriebenen Kontroversen um den sogenannten Radikalenerlaß haben das Thema in unzähligen politischen Reden und Aufsätzen variiert und zu einem Vehikel der Systemveränderer gemacht. Dabei wird z. B. die Nichteinstellung von Verfassungsfeinden unhistorisch mit der Unterdrückungspraxis im Absolutismus und Obrigkeitsstaat gleichgesetzt. Das gilt zumal für Kommunisten, die zur Überwindung einer freiheitlichen Demokratie deren Vorzüge und Rechte in Anspruch nehmen, während sie selbst für eine extrem intolerante Ideologie eintreten und ihre Gesinnungsgenossen anderwärts die undemokratische Minderheits- und Einparteiherrschaft legitimieren, indem sie gut leninistisch zwischen quantitativen und qualitativen, numerischen und politischen Mehrheiten unterscheiden. Wo sie aber an der Macht sind, billigen sie Andersdenkenden weder die Rolle einer demokratischen Opposition noch auch die ‚Freiheit des Andersdenkenden‘ zu, auf die sie sich berufen. Die Bundesrepublik bleibt mit ihrem Demokratieverständnis wegen der historischen Erfahrung (Weimar) und der geographisch-politischen Lage (DDR) dieser Problematik besonders ausgesetzt, mit der es jede Demokratie zu tun hat“<sup>101)</sup>.

<sup>100)</sup> Vgl. Karl Dietrich Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik. Eine Studie zum Problem des Machtverfalls in der Demokratie, Villingen 1971<sup>5</sup>.

<sup>101)</sup> Ders., Verfassung in der Bewährung? Zum Streit um das Demokratieverständnis in der Bundesrepublik, in: ders., Zeitgeschichtliche Kontroversen. Um Faschismus, Totalitarismus, Demokratie, München 1976<sup>2</sup>, S. 118, Anm. 8.

# Gemeinwohl und Minimalkonsens

## Öffentliche und private Interessen in der Demokratie

Auf eine im Frühsommer 1977 veröffentlichte Allensbacher Umfrage, ob es ein „Gemeinwohl“, d. h. etwas, „was über die Einzelinteressen hinaus für alle gut und richtig ist“, gebe, antworteten 44 Prozent der Bevölkerung über 16 Jahren in der Bundesrepublik mit Ja, während 42 Prozent meinten, auf den meisten Gebieten gebe es nur Interessengegensätze der verschiedenen Gruppen und Schichten. 14 Prozent der Befragten waren unentschieden. Bei näherer Betrachtung zeigte sich, daß der Glaube an ein transpersonales „bonum commune“ bei FDP-Mitgliedern am stärksten, bei SPD-Mitgliedern am schwächsten verbreitet ist. Leitende Angestellte und Beamte sowie Freiberufliche bejahten mehrheitlich die Existenz eines „Gemeinwohls“, während bei angelernten Arbeitern sich eine Mehrheit für das „Konfliktmodell“ — wie man es nennen könnte — findet.

Was verbirgt sich hinter dieser Umfrage und was glaubten die Befragten zu antworten?

Über welchen Gegenstand wird gesprochen, wenn die mit historischen Assoziationen überladenen Stichworte „Gemeinwohl“, „Gemeinnutz“, „Staatsräson“ und „öffentliches Interesse“ auftauchen?

Die Diskussion um diese Begriffe muß notwendig zu Grundsatzfragen der Sozial- und Rechtsphilosophie sowie des Staatsdenkens, insbesondere der Demokratietheorie, führen. Das „Gemeinwohl“ und seine Synonyma bilden einen weiten und schwer faßbaren Topos der politischen Rhetorik, der gehobenen Alltagssprache und verschiedener wissenschaftlicher Disziplinen, unter denen die alten „Staatswissenschaften“ am intensivsten beteiligt sind. Daneben sehen sich alle historischen Wissenschaften und unter ihnen besonders die Verfassungs- und Ideengeschichte mit den Zeugnissen über theoretische und praktische Kämpfe um das „Gemeinwohl“ konfrontiert.

### I.

Beschäftigt man sich mit den Ergebnissen dieser Wissenschaften, so fällt auf, daß die Formel vom „Gemeinwohl“, die so alt ist wie die Theoriebildung zu menschlichem Zusammenleben überhaupt, trotz aller — überzeugenden — Nachweise, es handle sich semantisch um eine „Leerformel“, dennoch weiter für diskussionswürdig gehalten wird. Mit der Erklärung, es handle sich um eine „Leerformel“, ist zwar eine klare wissenschaftstheoretische Aussage getroffen. Aber andere wissenschaftliche Disziplinen, die politische Öffentlichkeit und das Alltagsbewußtsein des Bürgers bleiben hiervon unberührt. Auf Historiker und Politologen, die sich nicht mit dem „Inhalt“, sondern mit der „Funktion“ solcher Begriffe beschäftigen, wirkt die Charakterisierung als

„Leerformel“ keineswegs abschreckend, im Gegenteil. Ebenso zeigen sich die Politiker aller Richtungen ganz unbeeindruckt vom wissenschaftstheoretischen Verdikt und haben keinen Zweifel an der „Gemeinnützigkeit“ ihrer eigenen Absichten und Aktionen.

Die Formel vom „Gemeinwohl“ zeigt also, trotz der wissenschaftstheoretischen Qualifizierung als „Leerformel“ (H. Kelsen, T. D. Weldon, E. Topitsch, G. Degenkolbe, H. Albert, K. D. Opp), ungebrochene Vitalität. Sie wird offenbar „gebraucht“, sie erfüllt wesentliche Funktionen sowohl im Bereich der theoretischen und praktischen Politik als auch im Verfassungs- und Verwaltungsrecht. Sie wirbt um Loyalität und verschafft Legitimität, sie hat Integrationswirkung, sie vereinfacht und entlastet (Gehlen, Luhmann). Wer sie glaubwürdig für sich in Anspruch nehmen kann, hat in der politischen Auseinandersetzung eine günstige Position besetzt. Er kann

---

Mit freundlicher Genehmigung der Wirtschaftspolitischen Gesellschaft von 1947 in Frankfurt wird dieser Beitrag als Vorabdruck veröffentlicht. Er erscheint Mitte Februar in der Zeitschrift „Offene Welt“, Nr. 104.

den Gegner als eigennützig abqualifizieren und kann Anhängerschaft sammeln, ohne seine eigenen Interessen offenbaren zu müssen. Die Aufwertung der eigenen Interessen durch ihre Eingliederung in das „Gemeinwohl“ verschafft gutes Gewissen und Durchsetzungsenergie, ja sie erweist sich als der eigentliche Motor jeglicher Parteiarbeit.

Diese Stichworte zur praktischen Funktion der Verwendung solcher Formeln sollen hier nicht weiter ausgeführt werden. Ich möchte

## II.

### 1. Aristoteles, Thomas von Aquin

Die aristotelische Lehre vom Staatszweck ist über Thomas von Aquins Zentralbegriff des „*bonum commune*“ zum Ideal des mittelalterlichen politischen Denkens geworden. Die protestantische Welt nach der Reformation ist hiervon in gleicher Weise geprägt wie die katholische; denn die großen „Politiken“ des 17. und 18. Jahrhunderts (Bodin, 1576; Lipsius, 1589; Althusius, 1603; Wolff 1721) sind trotz aller Modernität vom scholastischen Denken des Mittelalters erfüllt und gleichzeitig Früchte der Neubelebung des Aristoteles durch Melanchthon. Für die Fürstenspiegel des Mittelalters und für die Politiken und Staatslehren, die die Entstehung des modernen Staates begleiten, gilt ohne Unterschied das *bonum commune* als Leitbild des irdischen Gemeinwesens. Wenn auch die konkreten Inhalte wechselten, so schienen doch die religiös begründeten Ideale von Frieden, Gerechtigkeit, Beförderung des Glaubens und Erhaltung des Gemeinwesens selbst unveränderlich. Das *bonum commune* war nach Ansicht seiner Interpreten unabhängig von den gerade herrschenden Meinungen der Staatsbürger und sonstigen empirischen Daten, es war eine normative Qualität des Gemeinwesens und ein sinnvoller Begriff innerhalb eines metaphysischen Systems.

Diese Traditionslinie geht ununterbrochen von Thomas von Aquin über Christian Wolff bis zu den heute maßgebenden Handbüchern der katholischen Soziallehre. In letzteren heißt es, das Gemeinwohl sei „ontologisch und metaphysisch eine den Gesellschaftsgliedern die menschliche Vollexistenz ermöglichende Eigenwirklichkeit des gesellschaftlichen Ganzen als solchen“ (J. Messner, *Das Naturrecht*, 193). Das heißt, das Gemeinwohl

vielmehr versuchen, durch einige Bemerkungen zur Ideengeschichte deutlich zu machen, warum und wie es zu dem bisherigen Endpunkt „Gemeinwohl als Leerformel“ in der Wissenschaftstheorie gekommen ist. Es sind dies Bemerkungen zur Geschichte einer zunehmenden Spezialisierung und Verwissenschaftlichung der Betrachtungsweise, eines (wie mir scheint) irreparablen Zerfalls von religiösen und später philosophischen Gesamtdeutungen der Welt.

ist unverändertes Leitbild für Existenz und Entfaltung des Gemeinwesens. Dieses Leitbild wird normativ (empirieunabhängig) formuliert. Es ist nicht-demokratisch insofern, als es als „wahres Gemeinwohl“ ganz unabhängig vom Willen der betroffenen Individuen festgestellt und verwirklicht wird. Da es, völlig im Einklang mit seiner religiösen Tradition, von außerweltlichen Normen abgeleitet ist, wäre es auch inkonsequent, Debatten oder Abstimmungen über seinen Inhalt zuzulassen.

### 2. Das Naturrecht

Strukturell ähnlich, wenn auch inhaltlich oft davon abweichend, sind die Umschreibungen des Gemeinwohls auf dem Hintergrund einer vom religiösen Ausgangspunkt gelösten normativen Sozialphilosophie. Die Versuche hierzu beginnen mit der Ausbildung eines religiös neutralen Naturrechts im Zeitalter der Glaubenskriege. In ihnen wurde freilich nur der Herrschaftsanspruch der Theologie bestritten, nicht aber der metaphysische Ausgangspunkt, der weit über das Naturrecht hinausreicht, verlassen. Die großen Systematiker des Naturrechts (Grotius, Pufendorf, Wolff) gehen bei der Bestimmung des Gemeinwohls methodisch keine anderen Wege als die Scholastik und später die Vertreter der idealistischen Philosophie im 19. Jahrhundert. Ob Christian Wolff 1721 das *bonum commune* als Vollkommenheit des Gemeinwesens versteht, ob Hegel den Staat als Wirklichkeit der sittlichen Idee und seine Einheit als „absoluten unbewegten Selbstzweck“ beschreibt (Rphil. §§ 257, 258), ob am Ende des 19. Jahrhunderts die „Vollkommenheit des menschlichen Lebens“ (Seidler), die „Vervollkommnung der Volksanlage“ (Kjellén),

„Schaffung und Erhaltung der Volkseinheit... Mitarbeit an der Geschichte der Menschheit“ (O. Mayer), die „Verwirklichung aller durch die Kulturentwicklung bedingten Ideen und Interessen“ (Rosenthal), die „Schaffung einer reinen Gemeinschaft frei wollender Menschen“ (Stammler), die „Freiheit“ (Paulsen), das „Gute“ (Spann) oder ähnliche Formeln verwendet werden — in jedem Fall ruhen die Bestimmungsversuche des Gemeinwohls auf idealistischen, genauer: metaphysischen Fundamenten. In jedem Fall werden aus einem platonischen Ideenreich mehr oder weniger schlüssige normative Folgerungen gezogen, die — gerade weil sie gegen wissenschaftliche Kritik abgedichtet sind — ihren Überzeugungszauber lange Zeit hindurch ausüben konnten.

Besonders eindrucksvolle und geschichtlich wirksame Umsetzungen derartiger Sozialmetaphysiken in unterdrückerische Herrschaftspraktiken sind im XX. Jahrhundert aufgetreten, zu einer Zeit also, als philosophiegeschichtlich der Zenit dieser Systeme längst überschritten war.

a) Nachdem der Hegelianismus schon um die Mitte des 19. Jahrhunderts zusammengebrochen war und er in der Staatslehre des ausgehenden 19. Jahrhunderts allenfalls noch untergründige Wirkungen entfaltete (L. v. Stein, O. Mayer), lebte er überraschenderweise nach 1919 als „Neo-Hegelianismus“ wieder auf. Er diente dabei als Vehikel, den erträumten autoritären Volksstaat gegen die schlechte Gegenwart der Weimarer Republik auszuspielen. Der Hegelianismus der zwanziger Jahre und die extreme politische Rechte waren eins (J. Binder), und so wurden die Hegelianer des Jahres 1933 mit einer gewissen Selbstverständlichkeit Nationalsozialisten (Binder, Larenz, E. R. Huber, Schönfeld, Dulckert). Das von E. R. Huber geschriebene „Verfassungsrecht des Großdeutschen Reiches“ (1939) applizierte denn auch mühelos die hegelsche Sittlichkeit auf Adolf Hitler und formulierte einen Begriff des wahren völkischen Gemeinwohls, den der Führer als Träger des höheren Wissens ohne (und notfalls gegen) das Volk durchzusetzen habe.

b) Streckenweise — eben solange die Antikirchlichkeit des Nationalsozialismus noch nicht voll erkennbar war — waren sich Vertreter der katholischen Soziallehre mit ihrem metaphysischen antidemokratischen Gemeinwohlbegriff mit dem Nationalsozialismus einig. Aus zahlreichen Quellen läßt sich bele-

gen, wie die Parole „Gemeinnutz vor Eigennutz“ gerade in katholischen Kreisen als Erfüllung des thomistischen „*bonum commune melius est quam bonum unius*“ gefeiert wurde. Der Naturrechtsscholastiker Johannes Messner, der als „einer der ideologischen Mentoren des christlich-autoritären Ständestaates in Österreich (1934—1938) gelten darf“ (Topitsch) — nach dem neuesten Verlagsprospekt des Freiburger Herder-Verlages als der „Altmeister der österreichischen Sozialwissenschaften“ —, propagierte damals den autoritären Staat als Erfüllung thomistischer Prinzipien, und er war damals keineswegs allein. Es sei dies mit einem gewissen Nachdruck gesagt, weil die Zusammenhänge lange Zeit kaschiert wurden und noch werden.

c) Der Ärger wird jedoch meist noch größer, wenn nachgewiesen wird, daß auch der zweite Schöbling des deutschen Idealismus, Linkshegelianismus und Marxismus, strukturell den gleichen Denkschemata verhaftet ist. Der hegelsche Weltgeist wechselte nun vom dritten zum vierten Stand und nahm Wohnung beim Proletariat. Dem Proletariat wächst damit das Monopol des höheren dialektischen Denkens und damit ein Ausschließlichkeitsanspruch bei der Bestimmung des Gemeinwohls zu. Da es mit diesem Monopol offensichtlich noch nicht recht umzugehen weiß, wird dieses im Herrschaftsmodell leninistisch-stalinistischer Prägung weiterverlagert auf eine Gruppe Auserwählter, in der das Wissen über das „wahre Wohl“ der Menschheit kulminiert. Dort findet auch — in perfekter Abdichtung vom empirischen Willen der Bevölkerung — die Konkretisierung des Gemeinwohls statt. Das Gemeinwohl ist auf diese Weise wieder, wie im 17. Jahrhundert, „*arcantum imperii*“. Es hat metaphysische Qualität und kann deshalb — dies ist der große herrschaftsideologische Vorteil — niemals durch den platten Nachweis desavouiert werden, die Bevölkerung habe, empirisch befragt, ganz andere Ansichten über ihr Glück und über das Gemeinwohl.

### 3. Der wissenschaftstheoretische Positivismus

Sowohl der Nationalsozialismus als auch die sowjetische Staatsscholastik samt Anhang haben mit bezeichnender Einmütigkeit alle Ideologiekritik, soweit sie ihnen selbst gefährlich wurde, als „bürgerlich“, „zersetzend“, „platt positivistisch“, „eindimensional“ usw. verworfen. Sie versuchten damit auch alle jene

Varianten der Gemeinwohlkonkretisierung zu treffen, die sich um eine Bestimmung des Gemeinwohls unter Berücksichtigung des tatsächlichen Willens der Betroffenen bemühten. Diese Varianten verband zunächst einmal nicht mehr, als daß sie die Fiktion eines sogenannten „wahren Willens“ des Volkes im Gegensatz zum empirisch wirklichen Willen als herrschaftsideologischen Trick durchschauten und anprangerten, daß sie weiter von der Überzeugung getragen waren, über letzte Werte wie das „Gemeinwohl“ lasse sich wohl diskutieren und abstimmen, nicht aber wissenschaftlich stringent entscheiden, und schließlich, daß sie politisch *demokratisch* im Sinne westlicher Tradition waren.

Damit ist, im Gegensatz zu den bisher skizzierten und strukturell durchaus miteinander verwandten Typen der Gemeinwohlkonkretisierung, die dritte bedeutende Hauptströmung bezeichnet. Sie ist bestimmt von einem prinzipiellen Mißtrauen gegen die politische Ausbeutung von Metaphysiken und Heilslehren aller Art, sie hat ihre Ursprünge im wissenschaftstheoretischen Positivismus von *Comte* bis zum „Wiener Kreis“, sie zählt *Hume* und *Bentham* zu ihren Ervätern.

Die zahlreichen Verzweigungen dieser dritten Hauptströmung können hier nicht dargestellt werden. Es genügt wohl festzuhalten, welche Wirkungen die mit ihr verbundene philosophische Revolution — das Ende der Metaphysik — ausgelöst hat. Es ist offenbar, daß sowohl die magisch-religiöse als auch die metaphysisch-idealistische Weltdeutung heute keinen ausreichenden Konsens mehr finden. Man mag dies bildhaft ausdrücken, indem man sagt, diese Theoriegebäude seien „zerfallen“, man mag quantifizierend sagen, an die Stelle von Einheitsweltanschauungen sei — wenigstens dort, wo praktische Entfaltungsfreiheit herrscht — ein Pluralismus von Weltanschauungen getreten. Das bedeutet, daß auch über den Inhalt des Gemeinwohls eine einheitliche normative Antwort aller Gesellschaftsmitglieder nicht mehr möglich ist. Da jede dieser konkurrierenden Weltanschauun-

gen andere und sich gegenseitig ausschließende Zielvorstellungen über den letzten Zweck des Daseins und demgemäß auch über die Grundorientierung des mächtigsten irdischen Herrschaftsverbandes *Staat* entwickelt, ist mit dem Verlust der religiösen bzw. als Religionsersatz dienenden philosophischen Gesamtorientierung auch eine einheitliche, für alle verbindliche Gemeinwohlkonzeption unwiderruflich verlorengegangen.

Konsequenterweise wird deshalb das „Gemeinwohl“ auch als beliebig auffüllbare Wort-hülse bezeichnet. Sofern es nur empirisch als beschreibende Abkürzung für eine Vielzahl gleichgerichteter Kollektivinteressen verwendet wird, gilt dies zwar nicht. Sobald „Gemeinwohl“ aber als wertbezogene Formel für das materielle oder immaterielle Wohlergehen von Familie, Stamm, Volk, Staat oder Menschheit bzw. als Appell an alle, sich in bestimmter Weise „gemeinwohlorientiert“ zu verhalten, verwendet wird, setzt die Ideologiekritik ein. Sie fragt danach, wer sich dieser Formel bedient, in wessen *Interesse* und *warum* insbesondere die Verhüllung der eigenen Interessen durch das ethisch positiv besetzte „Gemeinwohl“ so viel attraktiver ist als die konkrete Benennung dieser Interessen.

Angesichts dieser (sehr vereinfachten) Situation, die man je nach Einstellung als Ende der christlich-abendländischen Metaphysik beklagen oder als Sieg des Rationalismus über Magie, Mythos und Herrschaftsideologien feiern mag, stellt sich die Frage, wie im Staat, der offenbar ohne wertorientierte politische Entscheidungen nicht auskommt, trotz des religiös-philosophischen „Zusammenbruchs der Werte“ regiert werden kann. Denn dort müssen permanent Prioritäten gesetzt, müssen Wünsche erfüllt oder versagt werden. Dazu bedarf es der Bewertung, d. h. der Orientierung an einer Wertskala. Da über diese Wertskala aber sowohl im Grundsatz als auch — und gerade — im Detail Dissens besteht, bleibt nur der formale Ausgleich durch *Verfahren*.

### III.

#### 1. Geschlossene Gesellschaften

Fragt man nach der Art und Weise der Gemeinwohlkonkretisierung im Staat, nach Verfahren und deren Legitimationswirkung, nach

den „Inhalten“ des Gemeinwohls oder — wenn man bei deren Festlegung resigniert — nach den Personen und Mächten, die zu seiner Festlegung berechtigt sein sollen, so zeigt sich eine ganz ähnliche Entwicklungslinie

wie die soeben skizzierte: In Zeiten und Gebieten mit „geschlossener Weltanschauung“ sind sowohl die Inhalte des Gemeinwohls als auch die Instanzen, die seine Verkündung und Anwendung monopolisiert haben, von vornherein festgelegt. Jeder Versuch eines einzelnen oder einer Gruppe, eine Art „Privat-Gemeinwohl“ zu formulieren und durchzusetzen, wird in religiös bestimmten Zeiten als *Sünde*, in säkularisierten Herrschaftsgebilden aber als *Revolution* gebrandmarkt und unterdrückt. Erfahrungsgemäß gelingt diese Unterdrückung nur, wenn die Führungsschicht an die eigene Gemeinwohl-Norm auch selbst glaubt. Dazu bedarf es funktionierender Mechanismen der Selbstideologisierung. Diese bestehen entweder in sakralen Traditionen und Ritualen oder — aktueller — in einem durch Charisma oder Terror zusammengeschweißten Parteiapparat, der am Gängelband einer fiktiven, unumstößlichen Wahrheit jeden Abweichler zur „Selbstkritik“ zwingt oder ihn unschädlich macht. Selbst grundlegende Kursänderungen oder die revolutionäre Ersetzung der Führungsgruppe werden legitimiert durch den Nachweis der Übereinstimmung mit den jeweils geltenden „heiligen Texten“ (Parteiprogramme, Schriften der „Klassiker“, Verlautbarungen der „Führer“ etc.). Wo die Verehrung des erleuchteten Führers und alleinigen Gemeinwohlintervenienten gottesdienstähnliche Züge annimmt — so zu beobachten etwa im Nationalsozialismus, im faschistischen Italien, in der Türkei unter Atatürk, zu Lebzeiten Stalins und Maos, im heutigen Albanien und Nordkorea —, verschwindet regelmäßig die reale Figur des Führers hinter seiner propagandistisch erzeugten Maske, aus deren Mund oft sybillinische Worte kommen, die dann dem Interpretationskampf der Machtgruppen anheimfallen.

## 2. Die Demokratie des Grundgesetzes

Wenn derartige „geschlossene“ Sozialordnungen durch den Zerfall ihrer ideologischen Grundlagen und durch die schwieriger werdende Beherrschung von sich emanzipierenden Schichten durchlässiger und offener werden, dann zerfällt auch das einheitliche Idol eines Gemeinwohls. Es gerät, meist zum Schrecken seiner bisherigen privilegierten Interpreten, in die *öffentliche Diskussion*. Die Beteiligung von jedermann am Raisonement über die letzten Ziele von Staat und Gesellschaft ist deshalb ein untrügliches Anzeichen

dafür, daß eine Epoche geschlossener Wertvorstellungen zu Ende geht. Auf Instabilität deutete es hin, wenn, wie angeblich im 16. Jahrhundert in Italien, die Sackträger in den Markthallen über die „ragion di stato“ diskutierten, und ein ähnliches Signal für den Abbruch einer Epoche mit geschlossenen Gemeinwohlvorstellungen ist die (von Kant so begeistert aufgenommene) Devise Friedrichs des Großen: „Räsonniert, aber gehorcht!“; denn freies Denken im unfreien Staat ist ein nicht lange erträglicher Widerspruch. Wenn vollends der Wertpluralismus faktisch allgemein anerkannt ist und die Verfassung ihn sogar normativ durch Gewährung von Glaubens- und Gewissensfreiheit, Meinungs- und Pressefreiheit, Versammlungs-, Vereinigungs- und Parteigründungsfreiheit (Art. 4, 5, 8, 9, 21 I S. 2 GG) garantiert, dann lautet das Problem folgendermaßen:

— Wie entsteht aus dem Chaos divergierender Einzelwillen ein Gemeinwille?

— Welche sozialetischen Basissätze müssen akzeptiert sein, damit die Bündelung der Einzelwillen zum Gemeinwillen gelingt?

— Wie läßt sich von einem „Gemeinwohl“ sprechen, wenn die einzelnen — außer ihren natürlichen egoistischen Gegensätzen — auch noch uneins sind über das letzte Ziel und den Zweck des Gemeinwesens?

Die Demokratie antwortet hierauf *formal*. Sie verweist auf das Mehrheitsprinzip und (immer stärker) auf verschiedene Möglichkeiten der Entscheidungsteilhabe („Partizipation“). Die Bürger untereinander oder ihre Repräsentanten stimmen über eine Frage ab, *bilden ad hoc* den konkreten Gemeinwillen und schreiben ihn ggf. in einer länger wirkenden Norm fest. Das Ergebnis dieser Abstimmung muß zunächst einmal *fiktiv* als dem Gemeinwohldienlich akzeptiert werden; denn in Ermangelung inhaltlicher Kriterien der Wahrheit muß die *formale* Qualität der Mehrheit entscheiden. Wird die Mehrheit morgen anderer Meinung, dann kann sie den heutigen Beschluß umstoßen und nunmehr das Gegenteil zum konkreten Gemeinwillen erheben. Was den fiktiven Gemeinwillen von den mehr oder weniger gebündelten Interessenäußerungen der großen Menge unterscheidet, ist also das politisch akzeptierte und *rechtlich geordnete Verfahren* der Abstimmung.

Damit überhaupt Abstimmungen stattfinden und die Transformation des Willens der vie-

len in den Gemeinwillen rechtlich wirksam vollzogen werden kann, müssen freilich *Spielregeln* (*Basissätze*) beachtet werden: Es muß geklärt sein, wer zur Abstimmung berechtigt sein soll, es muß akzeptiert sein, daß *Mehrheit* entscheiden, d. h. daß der Beschluß auch für die Unterlegenen bindend sein soll.

In diesen Spielregeln stecken politische Optionen: für Gewaltlosigkeit, für Regelmäßigkeit, für Diskurs. Ob darüber hinaus ein Konsens über „Grundwerte“ vorhanden und nötig ist, wird derzeit heftig diskutiert (G. Gorschenek, 1977). Die Strafrechtsreform, der

internationale Terrorismus, Energie- und Umweltschutzfragen bieten genügend Stoff.

Welche Position man auch in der „Grundwerte-Debatte“ beziehen mag — sicher ist, daß in den Grundrechten und im Verfahren das Ethos des weltanschaulich neutralen demokratischen Staates materialisiert ist: der gegenseitige Respekt, die Fairneß bei der Austragung von Meinungsverschiedenheiten, die Anerkennung von Abstimmungen als rechtsverbindlichen Fiktionen des Gemeinwillens, der Schutz von Minderheiten und (nochmals) die Verwerfung von Gewalt.

## IV.

### 1. Durchdringung von öffentlichen und privaten Interessen

Untersucht man vor diesem modellartigen (normativen) Hintergrund die empirischen Interessen von Individuen, so zeigt sich, daß nur ein Teil dieser Interessen vom Staat wahrgenommen und verarbeitet wird. Den wohl größten Teil ihrer Interessen (i. S. v. objektiv vorhandenen „Wünschen“) befriedigen die Individuen teils autonom, teils in Kooperation mit anderen, in Ehe, Familie, Betrieb, Verein, Verband, Gemeinde usw. Man hat sich dabei angewöhnt, die Interessen, die der einzelne allein oder in Kooperation mit anderen befriedigen kann, „Privatinteressen“ zu nennen. Sie sind typischerweise kurzfristig.

Je größer nun die sozialen Einheiten sind, die der Interessenbündelung und -durchsetzung dienen, um so stärker widmen sie sich typischerweise mittel- und langfristigen Interessen. Ob sich die größte soziale Einheit, der Staat, dementsprechend wirklich der langfristigen Interessen annimmt, soll noch offenbleiben. Jedenfalls wird deutlich, daß die Kategorisierung der Interessen nach der Zeitdimension („Lebensdauer der Interessen“) die Unterscheidung von „Privatinteressen“ und „öffentlichen Interessen“ willkürlich erscheinen läßt. Aus der sozialwissenschaftlich-empirischen Perspektive wirkt diese Unterscheidung ebenso fiktiv wie die zugrunde liegende Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, von Privatleben und öffentlichem Leben. Denn es ist evident, daß der vermeintlich neutrale Staat durch „private“ bzw. halb-„öffentliche“ Gruppierungen ebenso gesteuert wird, wie umgekehrt der „Leistungsstaat“ den ehemals „freien“ gesellschaftlichen Raum be-

setzt. Sowohl der hilflos den Gruppen ausgelieferte Staat als auch der übermächtige große „Entmündiger“, werden als Vision beschworen, manchmal sogar vom gleichen Autor.

### 2. Konsequenzen für den Staat

Wenn das Faktum der Durchdringung von Staat und Gesellschaft, von öffentlich und privat, richtig ist — wie auch immer man es deuten mag —, so ergeben sich Konsequenzen für die Verarbeitung von Interessen im Staat und ihre Verdichtung zum „Gemeinwohl“.

a) Unhaltbar wird offenbar die einfache Zuweisung der *Privatinteressen* zu den Bürgern, des *Gemeinwohls* zum *staatlichen Bereich* i. e. S., also zur Bürokratie. Keineswegs betreffen alle Interessen des einzelnen nur seinen Privatbereich — der Mensch ist weder *nur* homo oeconomicus noch *nur* eigennützig — und keineswegs ist alles, was der Staat unternimmt, a priori gemeinwohlorientiert!

b) Der Aufnahme bestimmter privater Interessen in den Bereich des Öffentlichen entspricht die Loslösung des „Öffentlichen“ aus seiner Staatsbezogenheit. Dahinter stehen fundamentale Wertverschiebungen. Wenn das Private nicht mehr als der vom Staat zu unterjochende (und schon sprachlich diskriminierte) „Eigennutz“ mit dem „neutralen“ Gemeinwohl konfrontiert, sondern als legitimes Interesse respektiert und geschützt wird, entfernt sich notwendig auch der Schwerpunkt des Gemeinwohls von dem im traditionellen Sinn verstandenen „Staat“. Wichtige, insbesondere langfristige private Interessen wer-

den permanent in das öffentliche Interesse transformiert und erlangen dessen Qualität.

Das bedeutet, daß die Legitimation einer Maßnahme *allein* durch Berufung auf das Gemeinwohl (öff. Interesse) nicht gelingen kann, weil dies einen stabilen Konsens über Abgrenzbarkeit von privat und öffentlich und über den Inhalt des Gemeinwohls voraussetzen würde. Genauer: Für sich genommen ist die Berufung auf die Formel „Gemeinwohl“ sinn- und nutzlos, eben weil ihr Gegenbild, das „Privatinteresse“, nicht automatisch rangniedriger ist und weil eine breite „Mischzone“ zwischen beiden besteht.

c) Es bedeutet aber andererseits, daß die Unterscheidung zwischen öffentlichen Interessen und anderen Interessen nur *formal* getroffen werden kann. Ein „Interesse“ — gleichgültig, ob es durch Private, durch Interessengemeinschaften, Verbände, Kirchen, Stiftungen oder durch staatliche Instanzen selbst formuliert worden ist — erhält eine spezielle Rechtsqualität erst durch eine verbindliche Entscheidung staatlicher Organe. Der Staat hat zwar kein Monopol bei der Artikulation öffentlicher Interessen, wohl steht es ihm aber zu, den durch politische Entscheidung ausgewählten Interessen *rechtlichen* Vorrang zu verleihen. Dies unterscheidet den Staat von allen anderen Organisationen und Verbänden. Dies ist auch der sinnvolle und unaufgebbare Kernbestand der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, von Herrschaft und Macht. In diesem Sinne kommt dem Staat eine spezielle „*Qualifikationskompetenz*“ zu.

### 3. Faktische und normative Bindungen

Daß der Staat hierbei nicht frei ist, braucht nicht eigens betont zu werden. Zwar könnten theoretisch *alle* Interessen in öffentliche transformiert werden. Aber so wenig wie in Wirklichkeit alle gegen alle kämpfen (Konfliktmodell) oder in „herrschaftsfreiem Diskurs“ das Gemeinwohl „finden“ können (Habermas), so wenig kann der Staat des Grundgesetzes *Beliebigen* mit dem Qualitätssiegel des Gemeinwohls versehen. Vielmehr bestehen zahlreiche *faktische und normative Bindungen*. Jede Opposition, die an die Macht gelangt, erfährt die Begrenztheit des Handlungsspielraums schmerzlich, und sie stößt darüber hinaus auf nicht ohne weiteres auflösbare *normative Bindungen*:

Es sind dies alle Sätze des geltenden Rechts, die eine Aussage über den Vorrang bestimm-

ter Interessen enthalten, vor allem die Grundrechte und das Verfahrensrecht, das bestimmt, wer auf Entscheidungen wann und in welcher Intensität einwirken kann.

### 4. Defizite

Die Dominanz von Verfahren, der Respekt vor der Mehrheitsentscheidung, die Tugenden der Fairneß und des Gewaltverzichts setzen ungefähr gleichstarke Partner voraus, die sich auf einer gemeinsamen „Ebene“ miteinander messen können.

a) *Wer zu schwach ist*, um sich überhaupt zu artikulieren, kann in dem scheinbar so idealen Pluralismus-Modell nicht mithalten. Wer keine Lobby hat und deshalb den gewählten Repräsentanten nicht ernsthaft unangenehm werden kann, wird bekanntlich beim Verteilungsprozeß der Güter und Chancen nur gnadenhalber berücksichtigt.

Diese alltägliche Beobachtung ließe sich mit Details zur Förderung der Interessen von Kindern, ausländischen Arbeitnehmern, alten Menschen, Geisteskranken, Nichtseßhaften und Obdachlosen belegen. Die sogenannten „Randgruppen“ können (anders etwa als wohlhabende und sprachgewaltige „Bürgerinitiativen“) den Konkurrenzkampf um die Definition der „öffentlichen Interessen“ nicht wirksam beeinflussen.

b) Eine parallele Beobachtung läßt sich an den *langfristigen Interessen* machen, den Interessen an unserer Zukunft und denen der noch ungeborenen Generationen. Auch sie werden im Zweifel vom robusten Egoismus der heute Lebenden verdrängt. Die bekannten Probleme der Zerstörung der Umwelt, der Erschöpfung der Energiereserven, des Nord-Süd-Gegensatzes der Welt, der Sicherung der Ernährung usw. beruhen hierauf. Welche Interessen die künftigen Generationen haben werden, vermag niemand genau zu sagen. Sicher ist nur, daß unser heutiges Verhalten den praktischen Handlungsspielraum unserer Enkel und Urenkel entscheidend beeinflussen wird.

Fragt man nun, wer in der Lage sei, diese „Interessen der Zukunft“ schon heute gewissermaßen „treuhänderisch“ zu erforschen und wahrzunehmen, so stellt sich Ratlosigkeit ein; denn weder die „Interessenverbände“, die ganz auf Durchsetzung aktueller Interessen

angelegt sind \*), noch die Kirchen, die nur ganz bedingt und mehr formal „Interessenvertreter“ sind, scheinen dazu fähig zu sein. Der Staatsapparat, in dessen Schoß man herkömmlich auch das Wohl und Interesse des Ungeborenen gelegt hat, erweist sich in der Demokratie als außerordentlich kurzatmig, weil seine Funktionäre sich alle vier Jahre die Macht erwerben müssen und deshalb begreiflicherweise vorziehen, die kurzfristigen Interessen der lebenden Wahlberechtigten zu befriedigen als in die Zukunft zu investieren.

Auch spricht leider alle bisherige Erfahrung dagegen, aus dem staatlichen Bereich langfristige Überlegungen zu den „öffentlichen Interessen“ der Zukunft zu erwarten.

c) Seit längerem ist daher der Gedanke erörtert worden, ob nicht Institutionen geschaffen und Sondervermögen bereitgestellt werden könnten, die sich gerade um solche — von

der Binnenstruktur der Demokratie typischerweise vernachlässigten — Interessen kümmern sollten. Diese Institutionen und Vermögen hätten den Vorteil, aus dem „demokratischen Verteilungskampf“ herausgenommen und für Forschungsarbeit sowie Bewußtseinsveränderung der Öffentlichkeit freigestellt zu sein. Dies ist der Grundgedanke der Max-Planck-Institute, der Tätigkeit des Stifterverbandes der Deutschen Industrie sowie zahlreicher anderer Stiftungen.

Über die Mängel des gegenwärtigen Stiftungsrechts, die traditionelle Staatsbezogenheit des Gemeinwohlverständnisses und die Traditionalismen der steuerrechtlichen Förderungen von Stiftungen zu sprechen, gehört nicht mehr zu meinem Thema. Es ist aber unverkennbar, daß hier ein wesentliches praktisches Defizit bei der Konkretisierung der öffentlichen Interessen in der Demokratie liegt.

## V.

1. Die Rede vom „Gemeinwohl“ und den „öffentlichen Interessen“, von Wissenschaftstheorie und Ideologiekritik längst als Leerformel erkannt und kritisiert, erfüllt praktische Funktionen: Sie wirbt um Loyalität und verschafft Legitimität, sie hat Integrationswirkung, sie vereinfacht und entlastet, sie verhüllt eigene Interessen und verleiht moralische Autorität.

2. Die Kritik an einer naiven Verwendung des Gemeinwohl-Topos setzt den Zerfallsprozeß der großen metaphysischen Gebäude der abendländischen Philosophie von Aristoteles und Thomas von Aquin bis zu Hegel und Marx voraus. Eine allgemeinverbindliche wertorientierte Sinndeutung der Welt existiert nicht mehr.

3. Obwohl der irreparable Zerfall religiöser und philosophischer Sozialmetaphysiken sich schon seit Mitte des 19. Jahrhunderts abzeichnete, hat das 20. Jahrhundert besonders

unterdrückerische Umsetzungen metaphysisch aufgeladener Gemeinwohlvorstellungen in politische Herrschaft erlebt (Faschismus, Stalinismus). Die Ideologen dieser Systeme haben einmütig den naturwissenschaftlich geschulten philosophischen Positivismus (M. Weber, Mannheim, Kelsen, Popper) als „zersetzend“ bekämpft — von ihrem Standpunkt aus mit Recht.

4. Das Ende der Metaphysik und der Aufstieg der Demokratie stehen in einem historischen Zusammenhang.

5. Die Konkretisierung des „Gemeinwohls“ oder der „öffentlichen Interessen“ in der Demokratie kann — in Ermangelung einer verbindlichen (d. h. auch: potentiell unterdrückerischen) Ethik — im wesentlichen nur formal geschehen. Diskussion und Konsens, Mehrheitsentscheid über Sachfragen oder Verfahren, über Weiterdelegation der Entscheidungskompetenz, Rückbindung der repräsentativ getroffenen Mehrheitsentscheidung an den Volkswillen durch Partizipationsmöglichkeiten sind die hauptsächlich praktizierten Formen der Konkretisierung.

6. Verfahren bedürfen, um überhaupt zu funktionieren, und um „Unterdrückung durch Verfahren“ zu verhindern, eines ethischen und (grund-)rechtlich abgesicherten Fundaments des gegenseitigen Respekts, der Fairneß bei

\*) CDU-Schleswig-Holstein, Presse-Mitt. v. 1. 10. 75 Vorschlag zu 9 GG: „Soweit Verbände und andere Vereinigungen bei ihrer Tätigkeit in den Bereich wesentlicher öffentlicher Interessen hinein wirken, sind sie verpflichtet, zugleich das Wohl der Allgemeinheit zu beachten. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz“ (zit. bei Edda Müller, Das Unbehagen an den Verbänden, in: Aus Politik und Zeitgeschichte v. 28. 2. 77, S. 37).

der Austragung von Meinungsverschiedenheiten, der Anerkennung von Abstimmungen als rechtsverbindlichen Fiktionen des Gemeinwillens, des Minderheitenschutzes und der Verwerfung von Gewalt. Verfahren müssen außerdem jederzeit revisibel sein, wenn ihre Anwendung zu einer Bedrohung dieser Grundlage führt.

7. Die in rechtlich geordneten Verfahren bestimmten Interessen oder Interessenbündeln vermittelte Qualifikation macht die Interessen von einzelnen, Gruppen, Verbänden oder Parteien zu „öffentlichen“. Die Unterscheidung zwischen privaten und öffentlichen Interessen ist nicht mehr als eine formale Qualifikation, die in der Vielfalt kurz-, mittel- und langfristiger Interessen am ehesten langfristigen und verallgemeinerungsfähigen Interessen verliehen zu werden pflegt.

8. Mit steigender Dauerhaftigkeit und Verallgemeinerungsfähigkeit der Interessen korreliert regelmäßig die Größe des sozialen Verbandes, von dem die Befriedigung der Interessen erwartet wird, d. h. die kurzfristigen und im eigentlichen Sinn „privaten“ Interessen werden meist autonom in Familie und engem Lebenskreis befriedigt, die mittelfristigen Interessen werden typischerweise von mittelgroßen Verbänden sowohl befriedigt als auch „verwaltet“ (Gewerkschaften, Parteien), während die langfristigen Interessen am ehesten dem Staat zugewiesen werden. Bei der Verarbeitung langfristiger Interessen durch den Staat ist allerdings zu beachten:

9. Das pluralistische Modell des Inputs von „gesellschaftlichen“ Interessen und des Outputs von Leistungen und Entscheidungen im „öffentlichen“ Interesse weist strukturelle Defizite auf, da es zwischen Input und Output bestimmte Interessen „ausfiltert“. Je mehr diese Defizite als strukturelle erkannt werden, also nicht den Charakter von Betriebsunfällen haben, desto stärker wird das gesamte System in eine Legitimationskrise geraten.

Der Ausweg aus dieser Krise liegt allerdings nicht in der Zertrümmerung des Modells, sondern in der Verbesserung seiner Verfahren aufgrund von Folgediskussionen; denn die Rückkehr zur „geschlossenen Gesellschaft“ und ihrem von oben nach unten — unter Ausschluß von Kritik — bestimmten Gemeinwohl ist keine Alternative.

10. „Ausgefiltert“ in diesem Sinne werden Interessen, die sich in dem skizzierten Modell nicht oder nur schlecht durchsetzen können, sei es, daß sie zur Artikulation nicht oder noch nicht fähig sind, sei es, daß sie sich zwar artikulieren, aber nicht durchsetzen können. Es sind dies die Interessen von Nichtwahlberechtigten (Ausländer, Kinder, Geisteskranke), von schwer Organisierbaren (z. B. Konsumenten, Frauen, Freischaffende, Behinderte) sowie die Interessen der noch Ungeborenen.

Für sie müssen Organisationen geschaffen werden, die aufgrund ihres Konfliktpotentials oder aufgrund von wissenschaftlicher Autorität mit Aussicht auf Erfolg „treuhänderisch“ tätig werden könnten. Ob hierzu Stiftungen grundsätzlich geeignet sind und ob eine Neuorientierung des geltenden Stiftungsrechts dazu notwendig ist, bedarf noch der Klärung.

#### Literaturhinweise:

*Forsthoff*, Wer garantiert das Gemeinwohl?, in: Rechtsstaat im Wandel, 2. Aufl. München 1976, 39—49.

*Gorschenek* (Hg.), Grundwerte in Staat und Gesellschaft, München 1977.

*Häberle*, Öffentliches Interesse als juristisches Problem, Frankfurt 1970.

*Ders.*, Das Mehrheitsprinzip als Strukturelement der freiheitlich-demokratischen Grundordnung, JZ 1977, 241 ff.

*Isensee*, Verfassungsgarantie ethischer Grundwerte und gesellschaftlicher Konsens, NJW 1977, 545 ff.

*Kelsen*, Aufsätze zur Ideologiekritik, Neuwied 1964.

*Martens*, Öffentlich als Rechtsbegriff, Frankfurt 1969

*Stolleis*, Staatsraison, Recht und Moral in philosophischen Texten des späten 18. Jahrhunderts, Meisenheim 1972.

*Ders.*, Gemeinwohlformel im nationalsozialistischen Recht, Berlin 1974.

*Ders.*, Gemeinwohl, in: Evangelisches Staatslexikon, 2. Aufl. Stuttgart 1975.

*Ders.*, (Hg.), Staatsdenker im 17. und 18. Jahrhundert, Frankfurt 1977.

*Topitsch*, Die Sozialphilosophie Hegels als Heilslehre und Herrschaftsideologie, Neuwied 1967.

*Ders.*, Vom Ursprung und Ende der Metaphysik, Wien 1958.

*Ders.*, Mythos, Philosophie, Politik, Zur Naturgeschichte der Illusion, Freiburg 1969.

*Weldon*, The Vocabulary of Politics, Harmondsworth (Engl.) 1955.

## Hella Mandt: Grenzen politischer Toleranz in der offenen Gesellschaft. Zum Verfassungsgrundsatz der streitbaren Demokratie

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3/78, S. 3—16

Die Verankerung der Konzeption einer streitbaren Demokratie im Grundgesetz der Bundesrepublik ist ein Novum im Bereich der westlichen Demokratien. Diese Entscheidung der Verfassungsgeber nach 1945 zählt zu den verfassungspolitischen Grundentscheidungen im Demokratiegründungsprozeß. In den Beratungen der Länderverfassungen wie des Konvents von Herrenchiemsee und des Parlamentarischen Rates gehörte die Konzeption streitbarer Demokratie und die Entscheidung für ihre verfassungsrechtliche Verankerung zum Konsensbereich der verfassungspolitischen Grundsatzdiskussion. Diese Entscheidung ist eine Antwort auf die Erfahrungen dieses Jahrhunderts mit Techniken gewaltlosen Machterwerbs antidemokratischer Bestrebungen. Sie sucht im Rahmen und mit den Mitteln von Demokratie und Rechtsstaat ein adäquates Instrumentarium bereitzustellen, um einer Erosion der Demokratie in ihrem eigenen Rahmen und mit ihren eigenen Mitteln (soweit dies mit Hilfe rechtlicher Regelungen möglich ist) vorzubeugen und auf diese Weise zur Bewältigung des „größten Dilemmas des konstitutionell-demokratischen Staates seit seiner Entstehung“ (K. Löwenstein) beizutragen.

Die grundgesetzlichen Regelungen in Art. 9, 18 und 21, die zusammenfassend als „streitbare Demokratie“ bezeichnet werden, wurden zur Zeit der Beratung des Grundgesetzes keineswegs als die einzig denkbare oder einzig mögliche Lösung einer verfassungspolitischen Problemlage angesehen, die allgemein als regelungsbedürftig galt. Die Darstellung bezieht daher — im Hinblick auf das verfassungsrechtliche Institut des Parteiverbots — drei Alternativvorstellungen ein, die innerhalb der zeitgenössischen öffentlichen Diskussion als die wichtigsten angesehen werden können. Es handelt sich um die von Vertretern des politisch einflußreichen Neo-Liberalismus stark betonte Notwendigkeit von Gegenideologie- und politischer Elitenbildung und um den Vorschlag, eine Lizenzierungspflicht für politische Parteien oder/und das Mehrheitswahlrecht einzuführen.

Der Parlamentarische Rat hat in Art. 9, 18 und 21 eine Abkehr vom normativ uneingeschränkten, allein vom Gewaltverbot her begrenzten formalen Toleranzprinzip der Verfassung der ersten deutschen Republik vollzogen. An seine Stelle ist eine norm- und regelbezogene Toleranz getreten, die nur solchen politischen Richtungen eine Chance einräumt, Mehrheit zu werden, die einen unabstimmbaren Kernbereich demokratischer Legitimität unangetastet lassen. Die Studie setzt sich in diesem Zusammenhang mit der vielfach vertretenen These auseinander, wonach ein sich gegen antidemokratische Bestrebungen zur Wehr setzender demokratischer Rechtsstaat notwendig seinen demokratischen Charakter verliere.

**Friederike Fuchs/Eckhard Jesse: Der Streit um die „streitbare Demokratie“. Zur Kontroverse um die Beschäftigung von Extremisten im öffentlichen Dienst**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3/78, S. 17—35

Die Auseinandersetzung um die Beschäftigung von Extremisten im öffentlichen Dienst ist nicht ohne die historischen Hintergründe und die Demokratiekonzeption des Grundgesetzes hinreichend zu verstehen. Im Gegensatz zur Weimarer Republik besitzt die Bundesrepublik Deutschland eine Verfassung, die sich zu unantastbaren Werten bekennt und Vorkehrungen zu ihrem Schutz trifft. Die *Wertgebundenheit* (Art. 79, 3 GG) steht dabei in einem engen und konsequenten Zusammenhang zur *Wehrhaftigkeit* (Art. 18 GG und Art. 21, 2 GG). Ein Kernstück der „streitbaren Demokratie“ ist der Schutz der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“. Die Kritik an ihr hat im Zuge einer Renaissance marxistischer Ideologie zugenommen. Dabei wird häufig übersehen, daß die Prinzipien der freiheitlichen demokratischen Grundordnung keine bestimmte gesellschaftliche Ordnung festschreiben. Wer sich für die „streitbare Demokratie“ engagiert, plädiert nicht für politische Bravheit oder Kritiklosigkeit, sondern für eine offene Gesellschaft mit alternativen Konzeptionen. Es ist eine Fehlinterpretation, die „streitbare Demokratie“ kurzschlüssig im Sinne einer Harmonie-Ideologie zu verstehen. Leider haben manche Intellektuelle einen früher bestehenden Konsens in der Bejahung der „streitbaren Demokratie“ aufgekündigt.

Dies erhellt auch die emotionsgeladene Kontroverse um die Frage, wie politischen Extremisten der Zugang zum öffentlichen Dienst verwehrt werden soll. Die Vereinbarungen der Ministerpräsidenten der Länder mit dem Bundeskanzler vom 28. Januar 1972 und deren Folgen gehören zu den am leidenschaftlichsten diskutierten innenpolitischen Themen, obgleich es sich bei jenem Beschluß im Grunde nur um die Bestätigung eines 1950 vom damaligen Innenminister Heinemann herausgegebenen Erlasses handelt. Die Parteien konnten sich nach dem grundlegenden Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Mai 1975 — trotz nur geringfügiger Unterschiede — nicht auf einen gemeinsamen Gesetzentwurf einigen. Angesichts der Notwendigkeit, eine einheitliche Regelung zu erzielen, wird hier ein verschiedenen Seiten Rechnung tragender Vorschlag wieder aufgegriffen. Er soll sowohl ein Höchstmaß an Rechtsstaatlichkeit als auch an Effizienz garantieren. Obwohl keineswegs jegliche Kritik am „Extremistenbeschluß“ das Geschäft von Extremisten besorgt, verfälschen bestimmte Argumentationsstereotypen, die zur Gebetsmühle vieler Kritiker gehören, die rechtsstaatliche Wirklichkeit der Bundesrepublik Deutschland grotesk. Die Wirksamkeit der beschworenen „Solidarität aller Demokraten“ könnte daran gemessen werden, ob die großen Parteien darauf verzichten, aus dem Extremismus-Problem Kapital zu schlagen. Über allem legitimen Streit sollte nämlich das Bewußtsein vorhanden sein, daß man gegenüber dem Extremismus „in einem Boot sitzt“.

**Michael Stolleis: Gemeinwohl und Minimalkonsens. Öffentliche und private Interessen in der Demokratie**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3/78, S. 37—45

Die Rede vom „Gemeinwohl“ und den „öffentlichen Interessen“ — von Wissenschaftstheorie und Ideologiekritik längst als Leerformel erkannt und kritisiert — erfüllt praktische Funktionen: Sie wirbt um Loyalität und verschafft Legitimität, sie hat Integrationswirkung, sie vereinfacht und entlastet, sie kann eigene Interessen verhüllen und verleiht moralische Autorität. Die parlamentarische Demokratie der Gegenwart, die wegen des irreparablen Zerfalls religiöser und idealistischer Sozialmetaphysiken nicht mehr auf der Grundlage einer geschlossenen Gemeinwohlvorstellung regiert werden kann, braucht dennoch einen ethischen Minimalkonsens (Anerkennung von Abstimmungen, Minderheitenschutz, Gewaltverzicht), der im wesentlichen der Garantie der — jederzeit revisiblen — „Verfahren“ dient.

Das pluralistische Modell der Konkretisierung öffentlicher Interessen und ihrer Transformierung in einen rechtlich gesicherten Status weist strukturelle Defizite auf. Diese könnten, wenn nicht gerechtere Verfahren zugunsten von politisch machtlosen Minderheiten gefunden werden, zu einer Legitimationskrise des gesamten Systems führen. Der Entwicklung von Institutionen, die aus dem Verteilungskampf herausgenommen sind und über ausreichende Autorität verfügen (evtl. Stiftungen neuen Typs), wird hierbei große Bedeutung zukommen.