

# Verfassungsgegnerschaft und Verfassungstreue unter dem demokratischen Rechtsstaat

RUPERT SCHOLZ

## I.

Ein demokratischer Rechtsstaat muß sich seiner Gegner erwehren, er hat sich in der Auseinandersetzung mit diesen zu bewähren und so die Grundlagen für die freiheitliche und demokratische Ordnung des Gemeinwesens, d. h. für Staat und Gesellschaft, zu wahren. Dieser Satz ist ebensowenig streitbefangen wie die Einsicht, daß ein demokratischer Rechtsstaat nur so lange besteht oder nur so lange ungefährdet ist, wie ihm seine Bürger die Treue halten, d. h. loyal und verantwortlich zu seiner verfassungsmäßigen Ordnung, ihren Institutionen und ihren Verfahren oder Spielregeln stehen.

Der Verfassungsgeber von 1949 hat den grundgesetzlichen Verfassungsstaat bewußt, in den Worten des Bundesverfassungsgerichts gesprochen als streitbare oder wehrhafte Demokratie ausgerüstet (vgl. zuletzt BVerfG, DVBl. 75, 817 [819]). Der Verfassungsgeber von 1949 hat dabei die leidvollen Erfahrungen von Weimar und den Untergang der Weimarer Demokratie bewußt zugrunde gelegt. Denn das Schicksal des Weimarer Staates sollte dem grundgesetzlichen Verfassungsstaat nicht widerfahren. Hieran zu erinnern heißt nicht, historische oder gar historisierende Reminiszenzen zu pflegen; hieran zu erinnern heißt vielmehr, geltendes, also aktuell verbindliches Verfassungsrecht in das Gedächtnis zu rufen. Das Grundgesetz verstand sich nach dem Scheitern der Weimarer Demokratie nicht nur als neuer verfassungsrechtlicher Anfang, sondern auch als verfassungspolitische Antwort auf das Scheitern damaliger Verfassungsstaatlichkeit. Der politische und rechtliche Bezug zur Weimarer Verfassung bildet daher einen essentiell-unmittelbaren Bestandteil der grundgesetzlichen Verfassungsordnung. Dies darf auch nach 25 Jahren gut bewährter Rechtsstaatlichkeit und funktionierender Demokratie nicht vergessen oder außer acht gelassen werden.

Wer dies dennoch vergißt, der läuft Gefahr, einen der wichtigsten, gerade aus der verfassungsgeschichtlichen Erfahrung gewonnenen Ordnungsgrundsatz außer acht zu lassen: den verfassungsrechtlichen Auftrag nämlich zur demokratischen Selbstbehauptung und rechtsstaatlichen Bewährung.

Diesen Auftrag adressiert das Grundgesetz an Staat und Gesellschaft, und solche Selbstbehauptung und rechtsstaatliche Bewährung fordert das Grundgesetz vor allem und gerade in der Auseinandersetzung mit den Gegnern und in der Abwehr von aktiven Feinden dieser Verfassungsordnung.

Rechtlich hat das Grundgesetz die verantwortlichen Institutionen für diese Auseinandersetzung gerüstet. Es hat hinreichende Sicherungen in das System von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit eingebaut, um den verantwortlichen Waltern dieser Verfassungsgüter die wirksame und zugleich rechts- sowie demokratiestaatlich disziplinierte Abwehr von Verfassungsgegnern zu ermöglichen.

Jede demokratische und rechtsstaatliche Auseinandersetzung mit Gegnern des Verfassungsstaates muß auf dem Boden und im Rahmen eben dieses Verfassungsstaates und seiner demokratie- und rechtsstaatlichen Verfahren geschehen. Denn dies unterscheidet den Verfassungsstaat vom totalitären Staat und seinem absoluten Machtanspruch. Der demokratische Rechtsstaat muß die offene Auseinandersetzung mit seinen Gegnern suchen; er hat ihre Kritik zu hören; er hat ihrem kritischen Argument mit einem Höchstmaß an freiheitlicher Toleranz und politischer Achtung auch vor dem Andersdenkenden zu begegnen. Wo in diesem Sinne legitime Verfassungskritik jedoch in aktive Verfassungsgegnerschaft und in rigorose Verletzung rechtsstaatlich-demokratischer Verfahren umschlägt, dort hat der demokratische Rechtsstaat auch zu reagieren — und zwar von Verfassungen wegen ebenso angemessen wie auftragsgerecht.

## II.

Ließe sich über diese Grundsätze und die aus ihnen politisch zu ziehenden Folgerungen heute noch relativ leicht Einigkeit erzielen, so fiele dies wohl ungleich schwerer dort, wo es um die Frage der Verfassungsgegnerschaft selbst geht. Denn im Verständnis von Verfassungsgegnerschaft und in der Abgrenzung von legitimer Verfassungskritik und illegitimer Verfassungsfeindschaft besteht auf politisch verantwortlicher Bühne wie im Bereich von Bürger und Gesellschaft heute außerordentlich viel politischer, geistiger und rechtlicher Dissens.

Dieser Dissens ist nicht zufällig. Er ist vielmehr Ausdruck einer gewachsenen Unsicherheit im Bewußtsein für die Verfassung, d. h. im Wissen auch um die Grenzen des demokratischen Rechtsstaates und im Wissen um die — verfassungsrechtlich aufgegebenen — Verantwortung für eben diesen Verfassungsstaat und seine freiheitliche demokratische Grundordnung. Die hier bestehenden Unsicherheiten und Zweifel sind vor allem in der akuten Diskussion um das Verhältnis von Verfassungsstaat und Extremisten offenkundig geworden. Die hiesigen Auseinandersetzungen um Schranken und Kontrollen verfassungsfeindlichen Extremistentums haben die Positionen offenbart, in denen politische Unsicherheit in schwankendes Verfassungsbewußtsein und in manche Verfassungsgefährdung umschlägt. Ich erinnere hier nur an das ebenso häufig gebrauchte wie evident tatbestandsverfälschende Schlagwort vom angeblichen „Berufsverbot“ für Extremisten, denen der Zugang zum öffentlichen Dienst verwehrt wird. Den Erfindern und Verfechtern dieses Schlagworts ist es politisch weitgehend gelungen, von der verfassungsrechtlich wie verfassungspolitisch eigentlich und allein maßgebenden Frage, dem Schutz des öffentlichen

Dienstes nämlich vor Verfassungsgegnern, abzulenken bzw. die evident rechtsstaatliche Qualität gerade dieser Fragestellung buchstäblich in deren Gegenteil zu verkehren.

Warum dies mit so augenscheinlich verblüffendem Erfolg gelingen konnte, wird noch weiter zu verfolgen sein. Vorerst möge jedoch der Hinweis darauf genügen, daß der Effekt, den das Schlagwort vom angeblichen „Berufsverbot“ nicht nur bei naiven Betrachtern ausgelöst hat, symptomatisch ist für die zitierten Unsicherheiten im Bewußtsein und in der Verantwortung um und für den demokratischen Rechtsstaat.

Die strategischen Erscheinungs- und Wirkungsformen aktiver Verfassungsgegnerschaft haben sich im Staatswesen der Industriegesellschaft mit ihren hochdifferenzierten Steuerungs- und Leistungsapparaturen verändert. Die klassische Strategie aktiver Verfassungsgegnerschaft hieß Staatsstreich oder Revolution, d. h. gewaltsamer Verfassungsbruch, gewaltsamer Angriff auf den Staat und sein sogenanntes Gewaltmonopol. Heute verfügen Strategien dieser Art indessen über nur noch begrenzte Erfolgchancen. Die hohe Komplexität und stark funktionsteilige Organisation der staatlichen und gesellschaftlichen Institutionen im modernen Gemeinwesen sind für revolutionäre Strategien in diesem klassischen Sinne nur noch schwer angreifbar; dies zumindest dann, wenn keine Unterstützung von außen erfolgt (vgl. Schelsky, Systemüberwindung, Demokratisierung, Gewaltenteilung, 1973, S. 21 f.).

Die Konsequenz aus dieser Erkenntnis ist vielfältig erkannt und formuliert worden. Auf die kurze Schlagwortformel gebracht lautet sie: Revolution nicht durch — gleichsam „systemexterne“ — Gewalt, sondern durch „systeminterne“ Überwindung. Das „System“ selbst, also die Summe jener vielfältigen Verfassungs-, Staats- und Gesellschaftsinstitutionen soll immanent „überwunden“ werden; und dies kann nur durch den vielzitierten „Marsch durch die Institutionen“ erreicht werden. Der aktive Revolutionär muß m. a. W. selbst zum Bestandteil des zu überwindenden „Systems“ und seiner Institutionen werden, um dessen verfassungsrechtliche Ordnung von innen her anzugreifen und auszuhöheln. Der Revolutionär muß versuchen, auf äußerlich möglichst legalem bzw. formal institutionsgerechtem Weg an Schaltstellen staatlicher und gesellschaftlicher Macht oder Verantwortung zu gelangen, um von hier aus seine verfassungsfeindlichen Ziele durchzusetzen. In diesem Sinne ist die Strategie der sogenannten „Systemüberwinder“ klar: Sie streben vor allem in den öffentlichen Dienst, in die politischen Parteien, in die Gewerkschaften und in andere Verbandsorganisationen, um über deren institutionell wie verfassungsrechtlich gesichertes Dasein die Plattform für eigene verfassungswidrige Energien zu gewinnen.

Alles dies ist nicht neu. Revolutionäre Techniken dieser Art finden sich bei allen modernen Revolutionsstrategien — vom Faschismus bis zum Kommunismus. Und für die Generation der heutigen „Systemüberwinder“ sind die ideologischen Leitfäden eines Herbert Marcuse usw. ja wohl bekannt. Von der Er-

kenntnis solcher Strategie und ihrer revolutionären Zielsetzung ist es jedoch oder scheint es jedoch ein weiter Weg bis zur Abwehr und wirksamen Kontrolle solcher Gegner des grundgesetzlichen Verfassungssystems zu sein. Anders lassen sich jedenfalls die anhaltenden Diskussionen um die Abwehr von Extremisten namentlich im öffentlichen Dienst nicht erklären. Der Wolf im Schafspelz sieht sich als solcher zwar ausgemacht; die konkrete Praxis leistet ihm jedoch — allzu oft — nur wenig oder nur zu schwachen Widerstand.

Betrachtet man die politische Szenerie in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt, so zeigt sich, daß Verfassungsgegner oder verfassungsfeindliche Extremisten, sei es von links oder rechts, keine ernsthafte Chance besitzen, auf demokratischem Weg die Macht in diesem Staat zu erobern. Politische Reife und das entwickelte Bewußtsein für demokratische Verantwortung haben noch in jeder Wahl Extremisten und Verfassungsgegner von vornherein scheitern lassen. Das Problem der Abwehr und Kontrolle von Verfassungsgegnern besteht jedoch unabhängig davon.

Man denke nur an manche deutsche Universität oder auch an andere Institutionen, die schon unter intensivsten Einfluß von Verfassungsgegnern geraten sind, ja die z. T. bereits zu Plattformen revolutionärer Indoktrination umfunktioniert worden sind. Gegenüber solchen Entwicklungen hilft es nicht, auf die zahlenmäßige Unterlegenheit von Verfassungsgegnern und ihre Chancenlosigkeit in parlamentarischen Wahlen zu verweisen. Denn die Militanz solcher Minderheiten hat sich längst andere Wege und Wirkungskanäle gesucht. In richtiger Einschätzung der komplexen Pluralität und funktionellen Differenziertheit heutiger Institutionen in Staat und Gesellschaft setzt man bei diesen an, sucht diese zu durchsetzen und von diesen aus jene Aktionsbasis zu gewinnen, die beim Volk und seinem demokratischen Bewußtsein bisher nicht zu gewinnen war.

### III.

Zum Schutz des demokratischen Rechtsstaates vor Verfassungsgegnern hat das Grundgesetz mehrere, und wie an dieser Stelle schon vorausgeschickt sei, auch recht funktionstüchtige Institute zur Verfügung gestellt.

Der grundgesetzliche Schutz gilt der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Sie umfaßt diejenigen rechtlichen Grundwerte und verfassungspolitischen Voraussetzungen, auf deren Gewährleistung der demokratische Rechtsstaat existentiell angewiesen ist. Die freiheitliche demokratische Grundordnung ist — in den Worten des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE 2, 1 [12 f.]) — diejenige „Ordnung, 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, . . ., 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“.

Die Wahrung dieser Grundsätze konstituiert die streitbare oder wehrhafte Demokratie. Ihre Anwendung und Aktualisierung hat folgerichtig zu den beiden Parteienverboten gemäß Art. 21 Abs. 2 GG in der grundgesetzlichen Verfassungsentwicklung geführt: dem Verbot der faschistischen SRP (BVerfGE 2, 1 ff.) und dem Verbot der marxistisch-leninistischen KPD (BVerfGE 5, 85 ff.). Die aktive Strategie und die aggressiven politischen Ziele beider Parteien widerstritten der freiheitlichen demokratischen Grundordnung in evidenter Weise; sie waren daher zu verbieten.

Das Parteienverbot gemäß Art. 21 Abs. 2 GG verbindet sich mit dem Verbot von Vereinigungen gemäß Art. 9 Abs. 2 GG, die gegen die allgemeinen Strafgesetze, die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung verstoßen. Im Zusammenhang von Parteien- und Vereinigungsverbot errichtet das Grundgesetz wirksame Schranken gegen die organisierte und kollektive Verfassungsgegnerschaft. Gegenüber individualen Verfassungsgegnern behält sich das Grundgesetz das Institut der Grundrechtsverwirkung vor (Art. 18 GG): Demjenigen, der bestimmte Grundrechte zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung mißbraucht, kann das Bundesverfassungsgericht — aus wohlerwogenen rechtsstaatlichen Gründen niemand anders — diese Grundrechte als verwirkt absprechen. Dieses scharfe Schwert der Grundrechtsverwirkung ist bis heute allerdings noch nicht zum Einsatz gelangt. Die vom Bundesverfassungsgericht gerade hier geübte äußerste Zurückhaltung entspricht mit Sicherheit den Intentionen des Verfassungsgebers und seiner rechtsstaatlichen Zielsetzung.

Der grundgesetzliche Rechtsstaat nimmt mit seinen Freiheits- und Gleichheitsrechten die unverzichtbaren verfassungsrechtlichen Traditionen des Liberalismus auf und erklärt diese zur entscheidenden Grundlage von demokratischer Rechtsstaatlichkeit und freiheitlicher Gesellschaft. Der demokratische Staat bedarf des politisch freien, kritischen und verantwortlichen Bürgers; die freiheitliche Gesellschaft bedarf des in Freiheit und Verantwortung bewußten Bürgers und des die Freiheit und demokratische Gleichheit aller schützenden Staates.

Der demokratische Rechtsstaat bekennt sich so zur offenen und pluralistischen Gesellschaft. Der demokratische Rechtsstaat lebt aus der gesellschaftlichen und bürgerlichen Freiheit und ihrer prinzipiellen Unabhängigkeit vom staatlichen (Total-) Reglement und von staatlicher Allzuständigkeit. Der freiheitliche und demokratische Pluralismus postuliert ein hohes Maß an gesellschaftlich-politischer Selbstverantwortung und grundsätzlicher Gesellschaftsautonomie. Der demokratische Rechtsstaat öffnet sich so der Vielfalt und Heterogenität politischer Gruppen und Interessen; sein prinzipielles Vertrauen gilt der ursprünglichen Kraft und immanenten Vernunft gegenseitiger Toleranz, innergesellschaftlicher Konsensfähigkeit, funktionierender Selbstregulation und politisch-

autonomer Willensbildung als Grundlage des freiheitlichen und demokratischen Gemeinwesens. Der demokratische Rechtsstaat fordert von seinen Bürgern daher keinen politischen oder verfassungsrechtlichen Konformismus. Er steht vielmehr jeder verfassungsrechtlichen Kritik oder verfassungspolitischen Innovation offen; unterließe er dies, so gäbe er sich selbst auf.

Der demokratische Rechtsstaat muß und darf andererseits von seinen Bürgern aber jenes Mindestmaß an verfassungsrechtlicher Loyalität und verfassungspolitischer Verantwortung erwarten, auf das jede funktionierende Demokratie existentiell angewiesen ist. Auch der Kritiker von Staat und Verfassung muß die Spielregeln und verfassungsrechtlich vorgesehenen Verfahren des demokratischen Rechtsstaates achten. Denn sie konstituieren und disziplinieren diesen Staat. Sie vermitteln die demokratische Willensbildung in Staat und Gesellschaft. Sie garantieren damit den Prozeß einer politisch offenen und pluralistischen Gesellschaft. Erst sie eröffnen mithin die legitime Chance und das gesicherte Recht zur Verfassungskritik und gegebenenfalls auch zum Streben nach verfassungspolitischer Erneuerung. Demokratischer Rechtsstaat heißt damit Staat der demokratisch geordneten und freiheitlichen Verfahren. Folgerichtig sind diese Verfahren vor jedem Mißbrauch und jedem Angriff, käme er von innen oder von außen, zu schützen. In der Verteidigung seiner Verfahren und seiner institutionellen Spielregeln muß der demokratische Rechtsstaat Stringenz und, sofern nötig, auch Strenge zeigen. Wer der Meinung ist, daß auch die Verfahrensformen des demokratischen Rechtsstaates Mißbrauch oder Willkür erlauben, wer also nicht bereit ist, sich an die demokratischen Spielregeln zu halten, der gerät mit der Verfassung in Konflikt; er fordert den verfassungsrechtlichen Abwehranspruch heraus.

Dies ist der Sinn der streitbaren oder wehrhaften Demokratie im grundgesetzlichen Verfassungsstaat: Freiheitliche Offenheit auch für jeden Verfassungs- oder Systemkritiker; Stringenz jedoch gegenüber jenem Verfassungs- oder Systemkritiker, der nicht nur bestimmte Inhalte der verfassungsmäßigen Ordnung, sondern auch die Verfahrensordnung des demokratischen Rechtsstaates und dessen Garantien wie Formen legitimer Verfassungs- oder Systemkritik in Frage stellt.

Der demokratische Rechtsstaat fordert von seinen Bürgern also keine inhaltliche oder gar vorbehaltlose Identifizierung mit seiner konkreten politischen Ordnung; nein, hierin unterscheidet er sich gerade vom Absolutheitsanspruch totalitärer Staaten. Der demokratische Rechtsstaat fordert von seinen Bürgern jedoch — und er muß dies notwendig tun — Loyalität und Achtung gegenüber den demokratischen und freiheitlichen Spielregeln als der Grundlage freiheitlicher und demokratischer Selbstentfaltung aller Bürger. Dies ist der Sinn der verfassungsrechtlichen Gebote zur Achtung und Wahrung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung; und wer diese mißachtet oder diskreditiert, der hat seine Pflicht zur Verfassungsloyalität verletzt. Oder anders ausgedrückt:

der hat sich als Verfassungsgegner und Feind des demokratischen Rechtsstaates offenbart.

#### IV.

Konfrontierte man einen unserer heutigen, eingangs apostrophierten Verfassungs- oder Systemgegner mit diesen Sätzen, so würde man — zumindest äußerlich — zunächst nur wenig Widerspruch erfahren. Im Gegenteil, man erführe mancherorts sogar Zustimmung — Zustimmung, in die sich dann aber rasch der radikale Vorwurf mischte, daß sich der demokratische Rechtsstaat ja selbst nicht an jene demokratischen Verfahren und liberalen Spielregeln hielte, daß er diese vielmehr und gerade gegenüber jenen verletzte, die sich nicht mit ihm identifizierten, die ihm also kritisch gegenüberstünden.

Dieser Vorwurf, der in der einen oder anderen Form stets erhoben zu werden pflegt, führt zum Kern unseres heutigen Problems. Denn in ihm offenbart sich nicht nur eine prinzipielle Strategie moderner Verfassungsgegnerschaft; hier deutet sich vielmehr eine — mögliche — Schwäche in der Reaktionsfähigkeit des demokratischen Rechtsstaates an.

Gerade der Verfassungsgegner oder Systemkritiker von linksextremistischer Seite argumentiert heute gern in der vorstehend bezeichneten Weise. Er gibt sich zunächst nicht etwa als negierender, sondern als scheinbar bejahender, nur auf „radikale Verbesserung“ oder auf bloße „Erfüllung“ der Verfassung bedachter Kritiker. Gerade von den Utopien und Scheinwissenschaftlichkeiten marxistischer Doktrin und marxistisch-leninistischen Umsturzdenkens ausgehend, „kritisiert“ er das sogenannte „spätkapitalistische System“, seine angeblichen „ökonomischen oder sozialen Ungerechtigkeiten“, seine „Ungleichheiten“, seine „Demokratie-“ und angeblichen „Legitimationsdefizite“ usw. usf. Und je „radikaler“ oder abstrakt-theoriebewußter er dies tut, desto verfassungstreuer scheint er manchem zu sein. Denn heißt demokratischer Verfassungsstaat nicht „maximal-demokratischer“ oder „total demokratisierter Staat“? Heißt Rechtsstaat nicht „Staat maximaler Gleichheit und Freiheit“?

Daß der betreffende Kritiker mit diesen Fragen nur die eigene Position und ihr politisches Ziel, nämlich die Unterminierung oder Beseitigung dieses Verfassungssystems, überhaupt zu propagieren sucht, bleibt dabei zunächst im dunkeln. Diese Zielsetzung ist jedoch entscheidend; und sie entlarvt jenen so scheinbar verfassungsbewußten Verfassungskritiker als tatsächlichen Verfassungsgegner.

Dies rechtzeitig zu erkennen scheint vielen jedoch sehr schwer zu fallen. Gerade mancher liberale Verfassungspolitiker, gerade derjenige also, der sich zu einem Höchstmaß an freiheitlich-pluralistischer und gesellschaftlich-politischer Offenheit im Verfassungsstaat bekennt, gerät oft in argumentative und inzwischen auch politisch relevante Schwierigkeiten. Denn gerade er vermag sich gegenüber jenen, aus einem ideologisch einseitigen sogenannten „Theorie-“ Bewußtsein hergeleiteten, radikalen Forderungen und Ansprüchen nicht völlig zu immunisieren; denn nominell scheinen diese ja doch die gleichen Werte wie

er selbst hochzuhalten (vgl. Kurt Sontheimer, Unter den Fittichen abstrakter Theorie. Typische Denkmuster linker Politanalyse, FAZ vom 28. 11. 1975).

Und weiter: Wenn sich der Verteidiger des so kritisierten oder diskreditierten Verfassungssystems zur aktiven Abwehr oder Zurückweisung derartiger Systemgegner entschließt, dann schallt gerade ihm das Wort vom angeblich verratenen Liberalismus oder gar von angeblich verfassungswidriger Illiberalität entgegen. Verwahrt sich der liberale Verteidiger des demokratischen Rechtsstaates gegen derart ideologisierende Verfälschungen oder diffamierende Mißdeutungen der gegebenen Staats- und Gesellschaftsordnung, so erntet er ebenso prompt den Vorwurf, er mißachte die Freiheit pluralistischen Denkens und pluralistischer Geistesüberzeugung.

Jetzt sieht sich unser apostrophierter „Liberaler“ meist und vollends ans Portepée gefaßt; und nicht selten ist er bereit, jenem Kritiker und seiner Ideologie denjenigen Raum zu gewähren und diejenige Toleranz entgegenzubringen, die für ihn über das Bekenntnis zur freiheitlichen Pluralität von politischer und geistiger Überzeugung an sich selbstverständlich ist. Groß ist sein Verwundern jedoch dann, wenn er merkt, wie die Forderung des anderen nach (mehr) Pluralismus tatsächlich in den Anspruch und die Ausübung von antipluralistischem Monismus umschlägt.

An mancher deutschen Universität läßt sich dieser Vorgang trefflich beobachten; denn er wiederholt sich mit fast stereotyper Regelmäßigkeit: Zunächst geht es darum, dem pluralistischen Anspruch auch des Marxismus dadurch Genüge zu tun, daß man neben anderen Hochschullehrern auch einen oder zwei marxistische Hochschullehrer beruft. Hat man dies jedoch getan, so wird aus der Forderung nach Wissenschaftspluralismus plötzlich die noch viel entschiedener vorgetragene These vom politischen und wissenschaftlichen Dualismus; vom angeblich vorgegebenen Dualismus nämlich zwischen marxistischer und sogenannter „bürgerlicher“ Wissenschaft. Die Adepten der marxistischen Doktrin beanspruchen nunmehr die alleinige Geltung; zur klassenkämpferischen Überwindung der „bürgerlichen Theorie“ läßt man also das Visier fallen.

Der Pluralismus endet m. a. W. im doktrinären Monismus einer bestimmten Ideologie, die sich jetzt als offener Gegner des bisher getarnt mißbrauchten Liberalismus und seiner freiheitlich-pluralen Toleranz zu erkennen gibt. Das ursprüngliche und scheinbar verfassungstreue Bekenntnis zum Pluralismus offenbart sich jetzt als politische und verfassungswidrige Kampfformel gerade gegen den demokratischen Rechtsstaat und seine freiheitlich-demokratischen Verfahren.

Wie wiederum manche deutsche Universität zu berichten weiß, kommt das jetzige böse Erwachen jedoch leider zu spät.

Was ergibt sich aus dieser — zwangsläufig etwas verkürzenden — Skizze revolutionärer Strategien heutiger Aktualität? — Aus ihr ergibt sich die prinzipiell bedeutsame Erkenntnis, daß Verfassungsgegnerschaft heute ebenso systemintern wie systemextern wirksam ist. Verfassungsfeindliche Bestrebungen nutzen die

demokratischen und rechtsstaatlichen Institutionen des Verfassungsstaates heute mit manchmal größter Raffinesse. Der aktive Verfassungsgegner sucht nur allzuoft in den Mantel des „radikal Verfassungstreuen“ zu schlüpfen; und daß vorgetäuschte „Radikal-Verfassungstreue“ solcher Art überhaupt die Klaviatur von Demagogie und systematischer Diskreditierung demokratischer und rechtsstaatlicher Institutionen behende zu nutzen weiß, mag nur noch am Rande erwähnt sein.

Gestatten Sie mir nur ein, freilich wie mir scheint, besonders plastisches Beispiel aus der jüngeren Zeit anzuführen: Ende November (28. 11. 1975) vergangenen Jahres fand sich im Anzeigenteil der FAZ eine sogenannte „Erklärung der 200 Wissenschaftler, Richter, Rechtsanwälte und Ärzte zur Frage der ‚Radikalen im öffentlichen Dienst‘“. Diese Resolution, auch und, wenn ich richtig sehe, maßgebend von aktiven Kommunisten und Sympathisanten namentlich der Berliner SEW mitgetragen, befaßt sich mit dem Extremistenurteil des Bundesverfassungsgerichts und ruft ihm gegenüber wörtlich zur „Verteidigung des demokratischen Rechtsstaates“ auf! Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird als undemokratisch, rechtsstaatswidrig, ja wörtlich als „Schaden für unsere Demokratie“ hingestellt. Und ihn gelte es, wie es weiter heißt, gegenüber den „drohenden repressiven Maßnahmen staatlicher und gesellschaftlicher Instanzen“ abzuwenden.

Diese Resolution bildet einen Paradedfall verfassungsgegnerschaftlicher Agitation im tarnenden Mantel angeblich besonderer Demokratie- und Rechtsstaatstreue. Die höchste richterliche Instanz des demokratischen Rechtsstaates wird als angebliche Verfassungsbrecherin diskreditiert; und diejenigen, die diese Verfassung eigentlich bekämpfen oder in Frage stellen, gerieren sich als scheinbar wahre Hüter eben dieser Verfassung.

Man könnte geneigt sein, solche Taktiken eher als rabulistisches Schelmenstück zu belächeln; leider verfangen solche Taktiken aber bei allzu viel Gutgläubigen; und deshalb sollten sie nicht nur auf die leichte Schulter genommen werden.

## V.

Dieser Hintergrund charakterisiert auch die aktuellen und andauernden Auseinandersetzungen um die Zulassung von Extremisten zum öffentlichen Dienst. Von verfassungsgegnerschaftlicher Seite wird hier, wie bekannt, permanent mit dem Schlagwort vom angeblich „verfassungswidrigen Berufsverbot“ operiert. Und dies bedeutet wiederum nichts anderes, als daß denjenigen staatlichen Instanzen, die sich gegen Infiltration und Unterwanderungen durch Verfassungsgegner zur Wehr setzen, Illiberalität und rechtsstaatswidrige Freiheitseingriffe bzw. verfassungswidrige Beschränkungen der grundrechtlich verbürgten Berufsfreiheit vorgeworfen werden. Die verfassungsrechtlich maßgebende Fragestellung wird damit jedoch in ihr glattes Gegenteil verkehrt. Denn der öffentliche Dienst und der Zugang zu ihm sind kein Problem der Freiheit vom und zum Staate, sind also nicht primär ein Problem der freien Berufswahl im Sinne des Art. 12 GG,

sondern sind zunächst ein Problem der staatlichen Organisation, ihrer Funktionsfähigkeit und nicht zuletzt ihrer Fähigkeit, für die freiheitlich-offene Gesellschaft den demokratischen Rechtsstaat zu sichern und stets aufs neue zu gewährleisten.

Gerade die Institution eines personell konstanten, politisch unabhängigen und zu besonderer Verfassungstreue dem Staat gegenüber verpflichteten öffentlichen Dienstes gehört zu den tragenden Fundamenten organisierter Verfassungsstaatlichkeit. Wo die parteienstaatliche Demokratie aus der Dynamik gesellschaftlicher Offenheit und aus dem Prinzip des Wechsels in der politischen Verantwortung und politischen Gestaltung lebt, dort hat der öffentliche Dienst jenen staatsorganisatorischen Kontrapunkt abzugeben, der für das staatliche Leben und für die rechtsstaatliche Ordnung das stets erforderliche Maß an politischer Kontinuität, organisationsmäßiger Stabilität, an kontinuierlicher Legalität und planmäßiger Rationalität sowie auch an funktioneller Effektivität verbürgt. Im System des modernen Verfassungsstaates bedurfte die Idee des Berufsbeamtentums als Kern des öffentlichen Dienstes zwar mancher Erneuerung und Reform, als verfassungsstaatliches Fundament ist der öffentliche Dienst jedoch unverzichtbar. Gerade die offene Ordnung des demokratischen Rechtsstaates bedarf — in den Worten des Bundesverfassungsgerichts — des „intakten, loyalen, pflichttreuen, dem Staat und seiner verfassungsmäßigen Ordnung innerlich verbundenen Beamtenkörpers“ (BVerfG, DVBl. 75, 818).

Diese Grundsätze sind verfassungsrechtlich in Art. 33 GG verbürgt; und diese Grundsätze tragen auch die beamtenrechtliche Forderung, daß in das Beamtenverhältnis nur berufen werden darf, „wer die Gewähr dafür bietet, daß er jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes eintritt“ (§ 4 I Nr. 2 BRRG). Der Beamte ist damit zu einer besonderen Verfassungstreue verpflichtet, die über das Maß dessen hinausgeht, was der demokratische Rechtsstaat an allgemeiner Verfassungsachtung oder allgemeiner Verfassungsloyalität von seinen Bürgern erwarten darf. Wo der Bürger in der politischen Auseinandersetzung auch die Verfassung kritisieren und ihre Ordnung im Rahmen der legitimen Mittel und Verfahren politisch bekämpfen darf, dort muß der Beamte Zurückhaltung üben; er muß sich mit der verfassungsmäßigen Ordnung aktiv identifizieren. Denn nur so sind für die Gesellschaft insgesamt demokratische Offenheit und die Möglichkeit zum freiheitlich-politischen Kampf gewährleistet.

Das Bundesverfassungsgericht hat diese Grundsätze in seinem Extremistenurteil (DVBl. 75, 817 ff.) ebenso wie kurz zuvor das Bundesverwaltungsgericht (vgl. DÖV 75, 421 ff.) nachdrücklich bekräftigt. Von systemgegenerischer Seite werden diese Grundsätze dennoch nicht akzeptiert. Gerade damit beweist man jedoch, daß man die freiheits- und demokratiesichernden Verfahren und Institutionen des Verfassungsstaates, zu denen ein verfassungstreuer öffentlicher Dienst als Essentiale gehört, nicht zu akzeptieren bereit ist. Verfassungskritik und poli-

tischer Kampf gegen den Verfassungsstaat sollen gerade außerhalb oder unter Mißbrauch dieser Institutionen geführt werden.

Auch hier taucht wieder jene trügerische Argumentation von der angeblich noch größeren, eigenen „Radikal-Verfassungstreue“ auf; und wieder bleibt diese Argumentation nicht ohne (jedes) Echo bei manch Gutgläubigem: So fragt man, ob die freie Berufswahl nicht doch den Vorrang vor den Interessen der staatlichen Organisation besitzen müsse. Man erklärt, daß auch im Falle der Abwehr von Verfassungsgegnern eine „möglichst liberale“ Lösung gefunden werden müsse. Man geht — insoweit vollkommen zu Recht — davon aus, daß die Kontrolle der Verfassungstreue von Bewerbern und Angehörigen des öffentlichen Dienstes eines rechtsstaatlichen Verfahrens bedürfe; als Konsequenz bemüht man dann — auch gegenüber dem Verfassungsgegner — den Grundsatz „in dubio pro reo“ oder „in dubio pro libertate“ bzw. angebliche Analogien zu diesen Grundsätzen; man fordert das Recht des Bewerbers, sich bei seiner Anhörung eines Rechtsbeistands bedienen zu dürfen (vgl. zuletzt Antrag des Innenausschusses des Bundestages, BT-Drucks. 7/4183); man sucht dem Staat die materielle Beweislast für die Verfassungsuntreue des Bewerbers aufzubürden, obwohl dieser doch eigentlich seine Verfassungstreue als zentralen Bestandteil seiner Eignung für das von ihm angestrebte öffentliche Amt darzutun und gegebenenfalls auch zu beweisen hat.

Die Zugehörigkeit zu einer materiell als verfassungsfeindlich erkannten, vom Bundesverfassungsgericht aber noch nicht verbotenen Partei soll schließlich eine Fernhaltung vom öffentlichen Dienst entweder gar nicht erlauben oder soll allenfalls Zweifel an der Verfassungstreue des Bewerbers gestatten, deren Maßgeblichkeit aber dennoch die komplette Prüfung und Feststellung aller „in der Person eines Bewerbers liegenden Umstände“ voraussetzen soll (so Regierungsentwurf zu §§ 4 I BRRG, 2 I BBG, 9 DRG, 37 I SoldatenG — BT-Drucks. 7/2433; und Beschluß des Innenausschusses, BT-Drucks. 7/4183 — anders Entwurf des Bundesrats zu §§ 122a BRRG, 9a DRG, 37a SoldatenG, BT-Drucks. 7/2432).

Mit diesen — scheinbar oder vermeintlich besonders — „liberalen“ Regelungsvorstellungen wird schon der zwingende Grundsatz des Art. 33 II GG umgangen, demzufolge jeder Bewerber zum öffentlichen Dienst seine „Eignung“ für das öffentliche Amt darzutun hat, ebenso wie seine Befähigung, seinen tauglichen Gesundheitszustand usw. Niemand dürfte bisher auf den Gedanken gekommen sein, daß die Feststellung der fachlichen Befähigung eines Bewerbers zum öffentlichen Dienst etwa unter Einschaltung eines Rechtsbeistandes zu erfolgen hätte, daß hier vielleicht ein Grundsatz gelte „in dubio pro qualificatione“ oder daß der Staat auch hier etwa einen Negativbeweis zu führen hätte.

Gelänge es, in diesen Fragen, wie zu hoffen ist, bald wieder zu nüchternerer und klarerer Erkenntnis und Einschätzung von letztlich doch Selbstverständlichkeiten zurückzufinden, so wird man auch die Fragwürdigkeiten und Widersinnigkeiten solcher Überlegungen und ihrer angeblichen „Liberalität“ erkennen.

Denn wenn Postulate der vorgenannten Art wirkliche, eigentliche oder gar verfassungsgebote Liberalität bedeuten sollten, so müßte sich die liberale Rechtsstaatlichkeit im Sinne der grundgesetzlichen Verfassungsordnung letztlich selbst aufheben.

Dennoch wird man weiter fragen müssen, warum verfassungsrechtlich un schlüssige Argumente der vorgenannten Art politisch auf so viel fruchtbaren Boden fallen konnten.

Mir scheinen hier zwei Aspekte von zentraler Bedeutung zu sein: einmal die interpretative Überstrapazierung des Parteienprivilegs aus Art. 21 II GG und zum anderen sowie vor allem eine soziologisch grundsätzlich veränderte Einstellung zum öffentlichen Dienst.

Der öffentliche Dienst fungiert im Bewußtsein breiter Kreise in der Bevölkerung heute nur oder primär noch als Stätte der beruflichen Betätigung und der persönlich-individualen Selbstentfaltung. Der öffentliche Dienst wird m. a. W. nicht mehr oder doch entschieden weniger in seiner spezifisch staatlichen Position und Verantwortung gesehen. Das spezifische Ethos des öffentlichen Dienstes scheint soziologisch im Schwinden zu sein; und damit fielen automatisch auch Fähigkeit und Bereitschaft zurück, sich den besonderen Loyalitäts- und Treueanforderungen staatlicher Dienstherrn zu stellen. Der Zugang zum öffentlichen Dienst wird zum freiheits- und teilhaberechtlichen Problem. Vom Staat als Arbeitgeber wird ein Höchstmaß an berufs- und arbeitspolitischer Liberalität wie Sozialität erwartet; die verfassungspolitisch spezifische Legitimation und Aufgabe des öffentlichen Dienstes tritt bewußtseinsmäßig deutlich zurück. Der Staat erscheint — zugespitzt ausgedrückt — mehr als potenter und teilweise gar monopolistischer Arbeitgeber innerhalb des allgemeinen Arbeitsmarktes, an den man Zulassungs- und Beschäftigungsforderungen richtet, von dem man Gegenforderungen oder Inpflichtnahmen aber längst nicht bzw. in keinesfalls vergleichbarem Maße zu akzeptieren bereit ist.

Die Ursachen dieser veränderten Mentalität sind vielfältiger Natur und im hiesigen Zusammenhang nicht weiter zu verfolgen. Wesentlich ist jedoch der Tatbestand als solcher. Denn er scheint mir die eigentliche motivationsmäßige Grundlage dafür zu bilden, daß staatliche Verpflichtungen zur Verfassungstreue unter Berufung auf scheinliberalistische Kampfformeln wie die vom angeblichen „Berufsverbot“ für Extremisten im öffentlichen Dienst gering oder geringer geachtet werden.

Zugleich scheint mir aus dieser Einsicht als letztlliche Konsequenz zu folgen, daß die allgemeine Restitution von Verfassungsbewußtsein und Bereitschaft zur Verfassungstreue zunächst die politische Rückbesinnung auf die essentiellen Aufgaben des öffentlichen Dienstes — und hier namentlich des Berufsbeamtentums — und damit auch die funktionelle Reform des öffentlichen Dienstes erfordert. Erst sie wird wohl wieder und allgemeiner verdeutlichen, worin Sinn, Legitimation und Aufgabe von öffentlichem Dienst und notwendig verfassungstreuem Beamtentum liegen.

## VI.

Das Argument, daß das Mitglied (oder auch der erklärte Sympathisant) einer verfassungsfeindlichen, aber noch nicht verbotenen Partei prinzipiell freien und gleichen Zugang zum öffentlichen Dienst haben müßte wie jeder andere freie Bürger, mißachtet die verfassungsrechtlichen Grundsätze von parteienstaatlicher Demokratie, politisch neutraler Verwaltung und zur besonderen Verfassungstreue verpflichtetem Beamtentum. Das Bundesverfassungsgericht hat die „ausstrahlenden“ Schutzwirkungen des Parteienprivilegs aus Art. 21 II GG bewußt auf die parteioffizielle Tätigkeit von Parteimitgliedern und Parteifunktionären beschränkt (vgl. zuletzt BVerfG, DVBl. 75, 821), um die Partei selbst in ihren demokratischen Aktionsmöglichkeiten zu schützen, nicht aber um Verfassungsgegnern politische und rechtliche Freiräume unter dem Deckmantel bestimmter Parteizugehörigkeiten zu eröffnen. Die freiheitliche Demokratie fordert ein politisch möglichst offenes und aktives Parteienwesen; sie kann und will sich dies und seine — gegebenenfalls auch verfassungskritischen — Auseinandersetzungen leisten, weil sie staatliche Kontinuität und verfassungspolitische Stabilität von der öffentlichen Verwaltung und ihren, mit den besonderen Garantien namentlich persönlicher Unabhängigkeit (Lebenszeitanstellung) ausgestatteten, Amtsträgern erwarten darf.

Welche Verkehrung der Verhältnisse bedeutet es jedoch, wenn aus der Freiheit zur Verfassungskritik, die Art. 21 GG mit verbürgt, auf die Freiheit zur Verfassungsuntreue als öffentlicher Amtsträger geschlossen wird. Die Zugehörigkeit zum öffentlichen Dienst gestattet generell keine parteiliche oder parteiische Tätigkeit. Der öffentliche Dienst und die öffentliche Verwaltung sind keine Arena politisch-parteienstaatlicher Auseinandersetzung oder Selbstdarstellung. Selbstdarstellung, Kampf und Aktion politischer Parteien gehören zum Bereich gesellschaftlichen und parlamentarischen Wirkens, nicht aber zum Bereich des verwaltenden Wirkens öffentlicher Dienste. Dem öffentlichen Dienst steht kein aktives, eigenständiges politisches Mandat zu. Er untersteht nicht den Regeln demokratischer Wahl, Abwahl und Kontrolle. Seine Ordnung ist demgegenüber gleichsam statisch. Sie bildet das Gegengewicht zur Dynamik der offenen Demokratie und darf daher nicht an deren Gesetzmäßigkeiten gemessen oder mit deren Strukturen durchsetzt werden.

Oder mit dem Bundesverfassungsgericht gesprochen: „Der Beamte kann nicht zugleich in der organisierten Staatlichkeit wirken und die damit verbundenen persönlichen Sicherungen und Vorteile in Anspruch nehmen und aus dieser Stellung heraus die Grundlage seines Handelns zerstören wollen. Der freiheitliche demokratische Rechtsstaat kann und darf sich nicht in die Hand seiner Zerstörer begeben“ (DVBl. 75, 819).

Diese Sätze des Bundesverfassungsgerichts sollten nicht überhört werden. Sie dürfen namentlich nicht im Zuge ideologisch oder auch quietistisch geführter Auseinandersetzungen um die Abwehr von Verfassungsgegnern durchbrochen oder relativiert werden. Denn letztlich steht die Substanz des demokratischen

Rechtsstaates selbst auf dem Spiel. Der demokratische Rechtsstaat erlaubt und legitimiert jede Verfassungskritik; der demokratische Rechtsstaat streitet mit seinen Gegnern in offener politischer Auseinandersetzung. Er erwartet von jedem Bürger aber jenes Mindestmaß an Verfassungsloyalität, das Achtung und Wahrung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfahren heißt. Der demokratische Rechtsstaat ist schließlich und vor allem auf die vorbehaltlose Verfassungstreue seiner öffentlichen Amtsträger angewiesen.

Dies ist das verfassungsrechtliche Spektrum von Verfassungstreue und Verfassungsgegnerschaft im demokratischen Rechtsstaat; und an seinen Prinzipien ist festzuhalten — gleichgültig, welche Inhalte und Formen aktive oder gar revolutionäre Verfassungsgegnerschaft annimmt.