

10/3/77

Der sog. Radikalenerlaß als Problem der deutschen
Innenpolitik.

Daß es kein Recht, am wenigsten ein staatlich zu garantierendes Recht, auf die Zerstörung des Staates als Rechtssicherungsordnung gibt und nicht geben kann und daß somit die Verhinderung des Versuchs einer solchen Zerstörung jederzeit rechtens ist, das ist eine logische Trivialität der Rechts- und Staatsphilosophie.

Nur scheinbar identisch damit und durchaus nicht trivial, vielmehr höchst problematisch ist die Behauptung, Verfassungsfeindlichkeit und Beschäftigung im öffentlichen Dienst schlössen einander aus.

Solange die in dieser Behauptung steckenden, z.T. sehr heterogenen, ja inkommensurablen Implikationen nicht aufgedeckt und der je richtigen Argumentationsebene zugeordnet werden, ist eine systematische Problemdiskussion und damit natürlich auch eine prinzipielle Problemlösung ausgeschlossen. Erst dann auch wird es möglich sein, die verschiedenen gesellschaftsanalytischen Argumente gegeneinander abzuwägen und den sozialphilosophischen Standort der Streitparteien präzise zu bestimmen und zu kritisieren. Kurz: es ist sinnlos, darüber zu debattieren, ob und wie man sog. "Radikale" bzw. sog. "Extremisten" als sog. "Verfassungsfeinde" vom sog. "öffentlichen Dienst" fernhalten darf und soll, solange

die damit gemeinten Sachverhalte nicht eindeutig bestimmt sind.

Teilweise scheinen nach meinem Eindruck die in der öffentlichen Diskussion herrschende Vagheit und Konfusion Methode zu haben, mit der die Beteiligten ihr politisches Süppchen kochen zu können glauben. Insofern wird diese Untersuchung auch Ideologiekritik zu üben haben.

Ganz entschieden irrig wäre die Ansicht, in dem Streit um den sog. Radikalenerlaß gehe es lediglich gleichsam zwischen "Tauben" und "Falken" um das geeignete und angemessene Mittel zu einem allseits anerkannten Zweck. Vielmehr prallen darin zugleich unterschiedliche Staats- und Gesellschaftsauffassungen aufeinander.

Um in das hier angedeutete Dunkel Licht bringen zu können, bedarf es zunächst einer kurzen Darstellung der relevanter rechtlichen und verwaltungspraktischen Tatbestände.

1) Das Grundgesetz bestimmt in Art. 33 IV-V:

"Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen." "Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln."

Diesem Auftrag entsprechend heißt es im Beamtenrechtsrahmengesetz: "Der Beamte steht zu seinem Dienstherrn in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis (Beamtenverhältnis)." (§ 2 I)

"In das Beamtenverhältnis darf nur berufen werden, wer
1) ... 2) die Gewähr dafür bietet, daß er jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes eintritt, 3) ..." (§ 4 I) "Er (der Beamte, GG) muß sich durch sein gesamtes Verhalten zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen und für deren Erhaltung eintreten."
(§ 35 I)

- 2) Am 28.1.1972 einigten sich der Bundeskanzler und die Ministerpräsidenten der Länder auf "Grundsätze über die Mitgliedschaft von Beamten in extremen Organisationen", meistens in der Diskussion bis heute irrtümlich und irreführend "Radikalenerlaß" oder gar "Berufsverbot" genannt.

Dieser Extremistenbeschuß sollte keine neue Rechtslage schaffen. Er betraf vielmehr nur die entschlossene Ausschöpfung, und zwar die möglichst bundeseinheitliche Ausschöpfung der gegebenen Rechtslage.

Soweit nun in der Folgezeit dieser Extremistenbeschuß in das Feuer der Kritik geriet, richtete sich dieses vor allem auf zwei Punkte: zum einen auf die Bestimmung in dem Beschuß: "Gehört ein Bewerber einer Organisation an, die verfassungsfeindliche Ziele verfolgt, so begründet diese

Mitgliedschaft Zweifel daran, ob er jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung eintreten wird. Diese Zweifel rechtfertigen in der Regel eine Ablehnung des Einstellungsantrages." ; zum anderen auf die verschiedenen Durchführungsbestimmungen, mit denen die einzelnen Länder das Verfahren zur Feststellung mangelnder Verfassungstreue eines Bewerbers bzw. Beamten für ihre Einstellungsbehörden regelten.

- 3) Im Gefolge der anschließenden Verwaltungspraxis kam es auf Grund von Klagen zu einer Reihe gerichtlicher Beschlüsse und Urteile, von denen zwei als höchstrichterliche prinzipielle Bedeutung haben: das Urteil des BVwerg vom 6.2.1975 und der Beschluß des BVerfG vom 22.5.1975. Im wesentlichen - das möge hier zunächst als Bemerkung dazu genügen - stellten beide Gerichte die Verfassungskonformität der Forderung nach Gewähr der Verfassungstreue bei Beamtenbewerbern und der Berechtigung der Ablehnung eines Bewerbers bei Fehlen einer solchen Gewähr fest.
- 4) Trotz des Extremistenbeschlusses blieb die Verwaltungspraxis in den einzelnen Ländern unterschiedlich; insbesondere wurden auch uneinheitliche Grundsätze bei der Prüfung des einzelnen Falls angewendet. Daran änderte auch der Beschluß des BVerfG nichts, da er selber gerade in dieser Hinsicht so unpräzise war, daß bis heute sowohl die Regierungs- als auch die Oppositionsparteien sich auf ihn zur Rechtfertigung ihrer je eigenen Praxis in Bund und

Ländern berufen.

Ein Gesetzentwurf der Bundesregierung wurde im Oktober 1975 in einer vom Innenausschuß geänderten Fassung vom Bundestag angenommen, im Februar 1976 jedoch vom Bundesrat abgelehnt. Ein Gesetzentwurf des Bundesrates zur gleichen Sache scheiterte bereits im Bundestag im Herbst 1975. Der wesentliche Unterschied der beiden Entwürfe bestand darin, daß die Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Organisation nach dem Entwurf des Bundesrates in der Regel Zweifel an der Eignung eines Bewerbers begründen würde, auch wenn die Organisation noch nicht verboten wäre; der Regierungsentwurf hob hingegen ganz auf die Einzelfallprüfung ab.

- 5) Seitdem verfahren die von CDU und CSU regierten Länder weiterhin nach den Bestimmungen des Extremistenbeschlusses und der entsprechenden Durchführungsbestimmungen. Die von SPD und FDP regierten Länder und die Bundesregierung haben sich dagegen auf neue einheitliche Verfahrensgrundsätze geeinigt.

- 6) Über die bisherige Praxis der Einstellungsbehörden ist quantitativ festzustellen:

In der Zeit vom 1.1.1973 bis zum 30.6.1975 wurden für ca. 450 000 Bewerber in Bund und Ländern Anfragen an die Verfassungsschutzämter gerichtet.

In Insgesamt 5675 Fällen (das sind knapp 1,3%) lagen Erkenntnisse vor, die den Einstellungsbehörden übermittelt wurden.

Eine tatsächliche Ablehnung wegen mangelnder Gewähr der Verfassungstreue erfolgte in 328 Fällen (das sind ca. 0,07% der Bewerber; also von 10.000 jeweils 7).

Ein quantitativer Vergleich der Ländersituationen bzw. -praktiken ergibt folgendes Bild:

- a) Vergleicht man die Zahl der Ablehnungen mit der Zahl der Bewerber, so weicht extrem vom Bundesdurchschnitt nach oben nur Berlin ab: dort wurden über fünfmal so viele Bewerber abgelehnt als durchschnittlich im Bundesgebiet. Nach unten wichen erheblich nur NRW und der Bund mit weniger als der Hälfte des Durchschnitts ab.
- b) Vergleicht man dagegen die Zahl der Ablehnungen mit der Zahl der Fälle, in denen den Einstellungsbehörden seitens der Verfassungsschutzämter Erkenntnisse übermittelt wurden, so bewegen sich Berlin und NRW im Bundesdurchschnitt. Der Bund, Hessen und Bremen liegen erheblich darunter, Baden-Württemberg um das Doppelte, Rheinl.-Pfalz um fast das Dreifache und Hamburg um das Fünffache darüber. Das heißt konkret: während im Bundesdurchschnitt von 100 Kandidaten mit Verfassungsschutz-Karteikarte 6 abgelehnt wurden, waren es im Bund 1,7; in Hessen 2,7; in Bremen 3,7; in Baden-W. 10; in Rh.-Pfalz 16,7 und in Hamburg 28.

Aus allem ergibt sich: eine eindeutige Dichotomisierung hinsichtlich der Verwaltungspraxis einerseits CDU- und CSU-regierter Länder und andererseits SPD- und FDP-regierter Länder ist für die Zeit bis Mitte 1975 nicht möglich.

Weiter reichende Analysen gestatten diese Ergebnisse leider nicht. Insbesondere ist bei den genannten Abweichungen vom Durchschnitt nicht feststellbar, ob a) viele Erkenntnisfälle in einem Land auf viel Extremismus dort oder auf einen fleißigen, alles sammelnden Landesverfassungsschutz schließen lassen und ob b) viele Ablehnungen (gemessen an den Erkenntnisfällen) in einem Land auf eine besonders unnachsichtige Einstellungsbehörde oder auf besonders "harte" Fälle schließen lassen.

Eine qualitative Würdigung der bisherigen Verwaltungspraxis folgt im weiteren Verlauf dieses Vortrags.

- II Besonders auffallend an der in der BRD geführten Diskussion ist - von wenigen Ausnahmen abgesehen - ihr rein legalistischer Zug. Weder steigt sie, gleichsam pragmatisch, hinab in die Wirklichkeit des politischen Alltags, noch erhebt sie sich - prinzipiell - zu staatsphilosophischen Überlegungen. So wird dann meistens lediglich festgestellt bzw. bestritten, daß die Behandlung von Bewerbern um den öffentlichen Dienst sich korrekt innerhalb der Schranken des positiven Rechts bewege, also legal sei, ohne die Frage nach Sinn und Funktion eben dieser Schranken und ohne die Frage nach den im weitesten Sinne politischen Wirkungen der

ausschließlich an der gegebenen Rechtslage orientierten Entscheidungen zu stellen. Es scheint der Glaube zu herrschen, unser positives Recht sei derart mit den Wassern des richtigen Naturrechts durchtränkt und geweiht, daß nunmehr der Rechtspositivismus die einzig adaequate, ja gebotene Einstellung sei.

Ich werde mich meinerseits in den folgenden Ausführungen nicht an die Rechtslage als eine unveränderlich gegebene halten. Selbstverständlich muß auch de lege lata diskutiert werden, also gleichsam system-immanent. Aber dabei darf es nicht bleiben. Vielmehr sind jene Fragen, die sich aus der staatsphilosophischen Problematik einerseits und der politischen Wirklichkeit der BRD andererseits ergeben, gerade de lege ferenda aufzuwerfen, und zwar hinsichtlich auch der radikalsten Verfassungsänderung. Man möge mir also bitte nicht z.B. vorwerfen, meine Überlegungen übersähen die Bestimmungen des geltenden Beamtenrechts. Zumindest Überlegungen sind ja an dieses nicht gebunden, ~~obgleich~~ ^{obgleich} manche in unserem Lande es gerne so hätten.

Begeben wir uns zunächst auf die rechtspositive Ebene und betrachten wir die Lage, wie sie sich insbesondere aufgrund des Beschlusses des BVerfG darstellt. Bekanntlich kann auf Grund des sog. Parteienprivilegs (Art. 21 GG) eine Partei (im Unterschied zu einer sonstigen politischen Vereinigung) ausschließlich durch das BVerfG für verfassungswidrig erklärt werden. Und das Verbot einer solchen Partei setzt diese Erklärung voraus, - und folgt ihr allerdings

auch rechtlich zwingend (§ 46 III BVerfGG).

Sinn dieser Regelung ist es, durch strikte Gewaltenteilung das zu verhindern, was in der Weimarer Republik mit Art. 48 der Reichsverfassung jederzeit möglich war, daß nämlich eine Regierung im Einvernehmen mit ihrer parlamentarischen Mehrheit unerwünschte politische Konkurrenten ausschaltet.

Nun verlangt das Beamtenrecht die Gewähr dafür, daß der Beamte jederzeit für die FdGO im Sinne des Grundgesetzes eintritt. Meines Erachtens zurecht stellt das BVerwG in seinem Urteil in Leitsatz 5 fest: "Das Verbotungsverfahren nach Art. 21 Abs. 2 GG und die Beurteilung der beamtenrechtlichen Verfassungstreue (Art. 33 Abs. 2 GG) sind nach Gegenstand und Voraussetzungen verschieden. ...", so daß Parteienprivileg und die Anforderungen, die sich aus Art. 33 GG in Verbindung mit dem Beamtenrecht hinsichtlich der Einstellung in den öffentlichen Dienst ergeben, nicht in Widerspruch zueinander stehen. Das bedeutet: mit dem Parteienprivileg wird verfassungsrechtlich den Parteien und damit ihren Mitgliedern nur für eine bestimmte parteipolitische Tätigkeit ein rechtlicher Spielraum gewährt, den diese Mitglieder deshalb nicht auch unbedingt für jede andere Tätigkeit (z.B. im öffentlichen Dienst) haben. Hier liegt durchaus kein rechtlogischer Widerspruch vor.

Das entscheidende Problem ist m.E. überhaupt nicht die sog. Prävalenz der Treuepflicht vor dem Parteienprivileg oder umgekehrt, sondern die Frage, was allgemein unter "Verfassungsfeindlichkeit" (ein gesetzlich und gerichtlich

nirgendwo definierter Begriff) zu verstehen sei und wer im konkreten Fall über das Vorliegen dieses Sachverhaltes zu entscheiden habe.

Dies ist der Punkt, wo zu fragen ist, ob sich nicht gerade hier wieder Weimarer Verhältnisse ergeben, indem die Entscheidung, was konkret verfassungsfeindlich ist, gänzlich in das Ermessen der Politiker gelegt wird, die somit ein Monopol für die Bestimmung von Verfassungstreue bekommen. Nur scheint mir in dieser Hinsicht die "Urteils-schelte" gegenüber dem BVerfG nicht angebracht. Nach der Rechtslage, an die sich auch das BVerfG zu halten und die es im Prinzip nur zu interpretieren hat, sind die Behörden berechtigt, die Frage nach der Gewähr der Verfassungstreue zu stellen und zu beantworten.

Die Problematik setzt erst dort ein, wo es gleichsam politisch wird. Und hier - so würde ich sagen - hätte das BVerfG sehr wohl die Möglichkeit gehabt, erstens einen eindeutigen Richtlinienkatalog aufzustellen und zweitens dort, wo es die Verfassung interpretierte, weniger in obrigkeitsstaatlichem Denken zu verharren.

III Greifen wir noch einmal die eingangs gestellte Grundfrage auf. Es geht um Schutz vor Bedrohung. Wo bedroht wird, muß es einen Bedroher und etwas Bedrohtes geben. Der Bedroher wurde allgemein "Verfassungsfeind" genannt, das Bedrohte ebenso allgemein "die Verfassung".

Beide, Bedroher und Bedrohtes, verhalten sich komplementär zueinander und müssen entsprechend relativ zueinander bestimmt werden. Genau hier sind die erwähnte Vagheit und Konfusion der Diskussion zu suchen.

Was ist zunächst das Schutzbedürftige und Schützenswerte? Für das BVerfG ist es, wie schon erwähnt, lediglich der Kernbereich der Verfassung, also das als FdGO Bezeichnete. Weder gehören dazu einzelne, über diesen Kernbereich hinausgehende Bestimmungen des Grundgesetzes, noch das Wirtschafts- und Sozialsystem der BRD, noch gar eine bestimmte Regierung und deren Politik.

Verfassungsfeindlich scheint dann jede Einstellung oder Haltung zu sein, die diesen grundgesetzlichen Kernbereich ablehnt, auch ohne bereits - wie im Falle der Verfassungswidrigkeit - dagegen aggressiv zu agieren.

Der besondere Schutz der FdGO soll nun nach dem Willen des Beamtenrechts in Verbindung mit dem Grundgesetz und ebenso nach der daran orientierten Auffassung des BVerfG in den Händen des Berufsbeamtentums liegen. Und also, so ist jetzt die einfache Logik, darf ein Beamter nicht Verfassungsfeind im angegebenen Sinne sein.

Nehmen wir vorerst die genannten Bestimmungen und Abgrenzungen für rechtlich und politisch bare Münze und sparen uns die ideologiekritischen und rechts- und staatsphilosophischen Bemerkungen dazu noch auf.

Dann ist festzustellen, daß die behauptete Gefährdung auf einer falschen Gesellschaftsdiagnose beruht und daß entsprechend die angebotene Therapie teils unwirksam, teils unnötig und teils sogar gefährlich ist, weil nämlich gleichsam Gegengift in hohen Dosen verabreicht wird, wo kein Gift ist.

- 1) Wenn sich jemand wegen einer bestimmten, als verfassungsfeindlich einzustufenden Einstellung, die er in der (jüngeren) Vergangenheit gezeigt hat, als für den öffentlichen Dienst ungeeignet erweist, dann hätten nach 1945 die Bewerber scharenweise abgewiesen werden müssen. Bekanntlich war eher das Gegenteil der Fall, ohne daß übrigens bisher dem Staat daraus eine sichtbare Gefährdung erwachsen ist. In Grenzen wird man auch sagen können, daß auch hier das Amt den Menschen prägt, - und dazu gehört auch die freiheitlich-rechtsstaatliche Atmosphäre, in der das Amt ausgeübt wird.
- 2) Es besteht eine fatale und gänzlich realitätsferne Neigung, bei Verfassungsfeinden Terrorismus und Spionage zu assoziieren und dann den Grad der Gefährdung durch Verfassungsfeinde entsprechend hoch zu veranschlagen. Dabei überschätzt man erstens gewaltig die Möglichkeiten, die etwa die oben genannten 328 abgelehnten Bewerber in den Positionen, um die sie sich beworben hatten, hinsichtlich einer Gefährdung der FdGO tatsächlich gehabt hätten. Zweitens übersieht man, daß gerade diejenigen, um die am meisten

Angstgeschrei erhoben wird, nämlich die Mitglieder sog. verfassungsfeindlicher Organisationen, durch ihre zumeist offene und jedenfalls öffentlich bekannte Mitgliedschaft des entscheidenden Momentes der Gefährlichkeit ermangeln: der Camouflage.

- 3) Vor allem aber liegt der Debatte - und hier sind wir, wie ich meine, an ihrem wichtigsten Punkt überhaupt - ein in diesem Zusammenhang vollkommen unangemessener Begriff von "öffentlichem Dienst" zugrunde. Dadurch reicht das Spektrum der rund 4 Millionen in diesem "öffentlichen Dienst" Beschäftigten vom Friedhofsgärtner zum Regierungsrat im Bundesverfassungsschutz, vom Polizisten bis zum Regierungsbaudirektor der Autobahndirektion, vom berühmten Lokführer zum Buchhalter der Stadtparkasse etc. etc. Ein chaotisches Sammelsurium von Tätigkeitsfeldern, deren Inhaber nur eines miteinander gemeinsam haben: eben zum sog. öffentlichen Dienst zu gehören. Das für unser Problem entscheidende Merkmal hingegen haben sie nicht miteinander gemeinsam: nämlich eine Funktion, für deren Erfüllung die aktive Treue zur FdGO condition sine qua non ist.

Hielte man, freiheitlich-rechtsstaatlich konsequent, Verfassungsfeinde nur von solchen Funktionen fern, wo sie eine ernstzunehmende Bedrohung darstellten, so schrumpften die Dimensionen des Problems ganz erheblich. Von den 1117 links-extremistischen Landesbediensteten (Ende 1975) waren nämlich allein 75% im Schul- und Hochschulbereich tätig; von den 256 linksextremistischen Bundesbediensteten 81% bei Post

und Bahn.

Bei dieser Betrachtungsweise muß übrigens das Bild korrigiert werden, das üblicherweise von der Hauptgefährdung durch linke Extremisten gegeben wird.

In den typischen Staatsfunktionen "Polizei" und "Bundeswehr" übertrifft die Zahl der Rechtsextremisten sogar absolut bei weitem die der Linksextremisten: Polizei: 18 - 0; Bundeswehr und Bundesgrenzschutz: 145 - 22. Und in der Justiz sind zwar absolut mehr "Linke" als "Rechte" vertreten, aber von allen im Landesdienst tätigen "Linken" sind nur 6,6% in der Justiz beschäftigt; für die "Rechten" lautet die entsprechende Zahl: 14,1%.

Ich wiederhole: zunächst einmal müßte eine Differenzierung der Funktionen des öffentlichen Dienstes im Hinblick auf ihre Bedeutung für die FdGO und dementsprechend eine Differenzierung der unterschiedlichen Tauglichkeitsbedingungen erfolgen. Beförderungen oder auch nur Versetzungen wären dann nur noch bei der Erfüllung der jeweiligen spezifischen Tauglichkeitsbedingungen möglich, so daß die ernsthaft beschworene Gefahr, der kommunistische Lok-Führer könne ja auch einmal im Zuge seiner Laufbahn Ministerialrat im Verkehrsministerium werden, gebannt wäre. Ähnlich wären sogar "Degradierung" wegen Nichtmehr-Erfüllung der funktional geforderten Tauglichkeitsbedingungen denkbar, oder jedenfalls Amtsversetzungen in weniger sicherheitsempfindliche Positionen.

Was nun die Lehrer betrifft, die ja das größte Kontingent an Extremisten stellen (Ende 1975 waren es knapp 1000 von insgesamt knapp 2500, also 2/5), so wird gerade bei ihnen immer von einer besonderen Gefahr gesprochen, weil sie es als Erzieher in der Hand hätten, für oder gegen die FdGO zu erziehen; also gleichsam verfassungsfreundliche oder verfassungsfreundliche Saat zu säen.

Für die wissenschaftlichen Hochschulen kann ich nur in aller Deutlichkeit und Entschiedenheit konstatieren, daß eine Bindung von Forschung und Lehre an die FdGO in dem Sinne, daß diese nicht einmal mehr zum wissenschaftlichen Problem gemacht werden darf, das Ende der Wissenschaft als kritischer Instanz zur Folge hätte. "Einer unserer allerersten Juristen erklärte gelegentlich, indem er sich gegen den Ausschluß von Sozialisten von den Kathedern aussprach: wenigstens einen "Anarchisten" würde auch er als Rechtslehrer nicht akzeptieren können, da der ja die Geltung des Rechts als solchen überhaupt negiere, - und er hielt dieses Argument offenbar für durchschlagend. Ich bin der genau gegenteiligen Ansicht. Der Anarchist kann sicherlich ein guter Rechtskundiger sein. Und ist er das, kann gerade jener sozusagen archimedische Punkt außerhalb der uns so selbstverständlichen Konventionen und Voraussetzungen, auf den ihn seine objektive Überzeugung - wenn sie echt ist - stellt, ihn befähigen, in den Grundanschauungen der üblichen Rechtslehre eine Problematik zu erkennen, die allen denjenigen entgeht, welchen jene allzu selbstverständlich sind.

"Denn der radikalste Zweifel ist der Vater der Erkenntnis."

Max Weber, "Wertfreiheit" (S. 496); 1917!!!

Die grundgesetzliche Bindung auch der Wissenschaft an die "Treue zur Verfassung" kann nur bedeuten, daß der Wissenschaftler zur Wissenschaftlichkeit verpflichtet ist, weil nämlich nur diese wiederum den besonderen grundgesetzlichen Freiheitsspielraum genießt.

Hinsichtlich der Schulen scheint mir eine etwas naive Vorstellung von den Wirkungen des Unterrichts zu herrschen. Polemisch: Wenn das Prägende am Unterricht die vermittelten politischen Inhalte wären, so müßte einem bei der gegenwärtig herrschenden Politikergeneration angst und bange werden: sie wurde größtenteils zwischen 1915 und 1935 geboren, also ganz erheblich in nationalsozialistischem Geist erzogen.

Nun, erstens darf man nicht die wichtige Rolle der Erziehungsmethode übersehen. Wollte man denjenigen nicht zum Lehrer machen, der durch seine Methode zur "autoritären Persönlichkeit" erzieht, so hätten auch viele brave Demokraten, Liberale und Christen keine Chance.

Zweitens wird leicht vergessen, daß ganz entscheidend für die Persönlichkeitsentwicklung die Pluralität, ja sogar die Heterogenität der Erziehungseinflüsse ist. Denn erst die Kenntnis der Alternativen, die Möglichkeit und Notwendigkeit der Wahl und Entscheidung befähigen zum selbständigen Urteil und damit zur sog. autonomen Persönlichkeit.

So persönlichkeitsgefährdend i.a. eine Erziehung hinter den verschlossenen Türen einer Adolf-Hitler-Schule, einer kommunistischen Kaderschule, einer Jesuitenschule oder - Wilhelm von Humboldt sei es geklagt - einer zur Kadetten-Anstalt degenerierten Bundeswehrhochschule, wo dann die von gewissen Kritikern dieser Institution gefürchtete Gefahr eines "politischen Meinungspluralismus" gebannt wäre, - ich sage: so persönlichkeitsgefährdend eine Erziehung an solchen Einrichtungen zur geistigen Indoktrination und damit Verdummung ist, so persönlichkeitsfördernd, jedenfalls das kritische Urteil schärfend ist eine Schule, in der ein Schüler einem alternativen Lehrangebot begegnet; d.h. dort können der Faschist, der Kommunist und der Jesuit durchaus eine positive pädagogische Funktion erfüllen. Der Gefahr (und Möglichkeit), daß sie Proselyten machen werden, steht der Nutzen (und die wahrscheinlich größere Möglichkeit) gegenüber, daß bei den anderen Schülern mit der Urteils- und Kritikfähigkeit, d.h. mit der intellektuellen Selbständigkeit auch die Gefahr des politischen Mitläufertums vermindert wird.

Damit komme ich zu der bereits angedeuteten Unterschätzung der möglicherweise drohenden bzw. durch die angebliche Therapie erst heraufbeschworenen Gefahren.

- 1) Indem man alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gleichermaßen über den Kamm der sog. Verfassungsfeindlichkeit schert und dabei z.T. auch noch geneigt ist, diese Verfassungsfeindlichkeit automatisch aus der Zugehörigkeit

zu einer sog. verfassungsfeindlichen Organisation zu schließen, macht man sich die Sache zwar einfach; aber man verstößt damit eklatant gegen den Geist dessen, was man zu schützen vorgibt: die FdGO. Und auch solches Staatshandeln hat seine volkspädagogischen Wirkungen. Auf die Dauer bekommt dann tatsächlich der Staat das Volk, das er verdient, mit dem er allerdings kaum Staat machen kann.

- 2) Wenn ein Extremist jemand ist, der nicht die Gewähr für ein aktives Eintreten für die FdGO, insbesondere im Krisenfall bietet, dann sollte man neben den Links- und Rechts-Extremisten nicht die Extremisten der Mitte übersehen; jene, die politisch alles mitmachen, solange es ihnen nicht an den Kragen geht. Es gibt sie immer und überall. Aber man kann sie auch züchten. Und ich glaube, die behördliche Praxis der letzten Jahre hat da mehr Schaden angerichtet, als Gutes bewirkt. Ich meine mit dieser Praxis nicht die tatsächlich erfolgten 0,07% Ablehnungen; rechtlich zwar, aber politisch nicht der Rede wert. Ich meine auch nicht die Rolle, die in dieser Praxis die Verfassungsschutzämter tatsächlich gespielt haben; auch die ist (noch!) ziemlich unerheblich und rechtfertigt nicht die Rede von der Gesinnungsschnüffelei. Ich meine vielmehr die Unwissenheit und die damit verbundene Unsicherheit, möglicherweise sogar Angst, die in der heranwachsenden Jugend dadurch entstehen, daß mangels eindeutiger Kriterienkataloge und einheitlicher und durch ihre absolute Öffentlichkeit der allgemeinen Kontrolle unterliegender Verfahren und durch die pauschale Einschaltung des Verfassungsschutzes die noch erlaubten Grenzen kriti-

scher Einstellung und Aktion nicht mehr einschätzbar und also die Folgen des eigenen Tuns nicht mehr kalkulierbar sind.

Das beeinflusst vielleicht nicht die kleine Minderheit der politischen Desperados, Utopisten, romantischen Weltverbesserer und sonstigen Anhänger politischer Heilslehren. Daher gibt es diese in unserer Öffentlichkeit immer noch. Nur ist der Hinweis auf sie ohne Relevanz, weil es nämlich auf diese Randgruppen weder positiv noch negativ ankommt.

Der Typus "Staatsbürger", den ein an der FdGO orientierter Staat als seine entscheidende, buchstäblich "staatstragende" Stütze benötigt, ist der die Folgen seines politischen Handelns abschätzende, der verantwortungsvoll abwägende, aber zugleich kritische, radikale, d.h. bis auf den Grund gehende und nach dem Grund fragende, kurz: der mündige Bürger, der weder zu faul noch zu feige ist, sich seines eigenen Verstandes zu bedienen. Es ist ein Bürger, der das Bedürfnis und den Willen hat, ggfls. bis an die Grenzen seiner rechtlichen Freiheit zu gehen, ohne sie dennoch je zu überschreiten. Genau dieses ist ihm vor dem rechtlichen Grauschleier, hinter dem das Problem der Verfassungsfeinde im öffentlichen Dienst bei uns gelöst wird, nicht möglich. Also paßt er sich an, läuft mit, schweigt. Das gilt auch und gerade für die sog. Elite der Nation, die Akademiker, die ja in einem sehr erheblichen Maße im öffentlichen Dienst "enden".

So gesellt sich neben den geborenen Biedermann, der durch

seine weite Verbreitung ohnehin eine der zwei Hauptgefahren für den modernen freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat bildet (auf die andere komme ich sofort zu sprechen), der erzogene oder besser: dressierte Biedermann. Politisches Hauptmerkmal beider ist nicht eine extreme politische Einstellung, sondern der Mangel jeder politischen Einstellung überhaupt, die A-Politizität. Die spezifische Verfassungsfährlichkeit der Biedermänner ist nicht Feindlichkeit, sondern Gleichgültigkeit. Diese Biedermänner haben die Weimarer Republik wehrlos und hilflos gemacht, - und damit zur leichten Beute der Trommler und Brandstifter.

- 3) Die herrschende Unwissenheit und Unsicherheit hinsichtlich der rechtlichen Freiheitsgrenzen hat auf der anderen, nämlich behördlichen Seite eine ähnlich mißliche Folge: ein Bürokrat, der nicht präzise weiß, nach welchen Gesichtspunkten er Verfassungsfährlichkeit und die dadurch bedingte (mögliche) Gefahr einschätzen soll, entscheidet "im Zweifelsfall" für den Staat und dessen Bestand. So hat es der Verwaltungsbeamte gelernt. Dann kann leicht für die staats-treue Einstellungsbehörde schon der harmloseste Marxist zur staatsgefährdenden "Person" werden, die man als Hüter der Verfassung, eingedenk seiner Treuepflicht, abzuweisen hat; Resultat einer maßlosen Überschätzung der politischen Urteilskraft von Verwaltungsbeamten. Und leider übrigens nicht nur von Verwaltungsbeamten, sondern sogar von akademischen Selbstverwaltungsorganen. So hat 1975 der akademische Senat einer Hochschule in Bayern in eindeutigem Widerstreit mit Bestimmungen des Grundrechtskatalogs (5,III; 3,I;

5,I), also verfassungswidrig, seine Zustimmung für einen dreimonatigen Lehrauftrag verweigert, weil der vorgeschlagene, sehr qualifizierte Wissenschaftler angeblich (eine genaue Prüfung ergab nichts!) ein sog. Marxist war. Auf der linken Szene sieht es natürlich nicht besser aus. So hat sich schon 1973 eine Berufungskommission der Universität Bremen nicht gescheut, in ebenfalls eindeutig verfassungswidriger Weise einen Katalog der Auswahlkriterien an die infrage kommenden Kandidaten zu verschicken, in dem praktisch das Bekenntnis zur marxistischen Weltanschauung zur "Einstellungsvoraussetzung" erklärt wurde.

Damit bin ich bei der schon erwähnten zweiten Hauptgefahr für den freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat: die (staatliche) Bürokratie.

Ohne einen durch parlamentarische Gesetzgebung oder höchst-richterliche Rechtsprechung eindeutig bestimmten Kriterienkatalog und ohne der Möglichkeit strengster Kontrolle unterliegende Verfahren bewegt sich die Exekutivbürokratie, seien es nun Einstellungsbehörden oder etwa der Bundesverfassungsschutz, in einer Grauzone mit einem so erheblichen Ermessensspielraum, daß einige der vom BVerfG formulierten Prinzipien der FdGO durchaus bedroht erscheinen: Recht auf freie Entfaltung, Gewaltenteilung, Verantwortlichkeit der Regierung, Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Wenn neulich, es war vor Bekanntwerden der sogenannten "Operation Müll" (wobei nicht ganz klar ist, ob "Müll" sich hier auf unsere Verfassung bezieht!), im Schleswig-Holsteinischen Landtag

der ungeheuerliche Satz fiel: "ich glaube, daß wir allen Grund haben, unserem Innenminister zu vertrauen, wenn er uns sagt, daß sich der Verfassungsschutz in Schleswig-Holstein absolut an Recht und Gesetz gebunden fühlt.", dann kommt dies der Aufforderung zur Abdankung des Parlaments als Kontrollorgan gleich, das historisch doch gerade entstanden ist aus dem berechtigten und stets wach zu haltenden Bewußtsein, daß jede Exekutive einen eigendynamischen Willen zur Macht entwickelt, wenn sie nicht gezügelt wird. Und wenn F.J. Strauß sich in bezug auf die Verwaltungsgerichtsentscheidung zur geplanten Brokdorf-Demonstration mokiert haben soll, das Gericht habe sich stundenlang mit Beweisaufnahmen aufgehalten, wo doch die Spatzen überall die geplanten Gewalttätigkeiten von den Dächern gepfiffen hätten, - so wäre dies eine Verhöhnung des Rechtsstaates, wie es sie seit Goebbels unseligen Zeiten selten gegeben hat.

In einer Zeit, in der ohnehin schon der einzelne Bürger subjektiv und meist auch objektiv in einem kaum erträglichen Maße staatlicher und nicht-staatlicher Bürokratie und deren Hoffart, Arroganz und Willkür ausgeliefert ist, sollte alles getan werden, um ihn davor zu schützen. Sonst besteht die große Gefahr, daß auch noch seitens der Bürokratie die staatspolitische Indifferenz gefördert wird, - Indifferenz aus Staatsverdrossenheit und aus Ärger über die behördliche Verhöhnung jenes Satzes, der einem bis zum inneren Fahnenhissen im staatsbürgerlichen Unterricht von staatstreuen Beamten indoktriniert wurde und der da heißt: "Alle Staats-

gewalt geht vom Volke aus.", - und dessen Sinn plötzlich nur noch zu retten ist durch den Unsinn, demzufolge man selbst zwar nichts, aber das Volk alles ist.

Das führt zu einigen abschließenden rechts- und staatsphilosophischen Bemerkungen.

IV Die Rolle, welche die Exekutivbehörden in der bisherigen Praxis der Extremistenbehandlung und in der Diskussion gespielt haben, - das darin u.a. zum Ausdruck kommende Verständnis von der Rolle des sog. Berufsbeamtentums, - die tatsächliche Interpretation des Begriffs "Verfassungsfeindlichkeit", - und schließlich die weit verbreitete und auch höchstrichterliche Auffassung von der Funktion des Lehrers im freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat: - all dies offenbart einen erschreckenden Ballast obrigkeitsstaatlicher Tradition. Diese These bedarf einiger Belege.

- 1) Die Obrigkeit ist in der Geschichte in allererster Hinsicht immer gewesen und auch als solche empfunden worden: die Exekutive. Genau diese spielt aber die Hauptrolle in dem politischen Zusammenhang, mit dem wir uns hier befassen. Sie wurde in dieser Rolle durch den Beschluß des BVerfG gleichsam noch bestätigt.
- 2) Das "öffentlich-rechtliche Dienst- und Treueverhältnis" (Art. 33 IV GG) des Beamten, demzufolge er jederzeit für die FdGO im Sinne des Grundgesetzes einzutreten hat (BRRG § 4 I 2), scheint nicht weiter aufregend, doch ist die

Sache voller ideologischen Zündstoffs. Was ist präzise der Gegenstand der Treue, und worin besteht diese und wie weit geht sie?

Was heißt: z.B. "geltende Ordnung bejahen"? Was "den Staat und seine Verfassung angreifen"? Was "mit der Idee des Staatesmit der FdGO sich identifizieren"? Wann ist Treue zur Verfassung, wann einfache Dienstpflicht gemeint? Man kann z.B. die FdGO "bejahen" im Sinne von Für-wertvollhalten und gleichzeitig manche sonstige Teile der Verfassung in diesem Sinne "verneinen". Man kann auch beide "bejahen" im Sinne von Unterwerfung und Regelbefolgung und beide zugleich "angreifen", indem man sie als veränderungswürdig kritisiert.

Selbstverständlich: der Beamte hat sich den Regeln nicht nur passiv wie ein Untertan zu unterwerfen, sondern aktiv als derjenige, der diese Regeln anzuwenden hat. Aber das kann dennoch nicht zwingend sog. Selbst-Identifikation mit diesen Regeln bedeuten.

Wozu das obrigkeitliche Weihwasser speziell für Beamte?! Es gibt für jeden Bürger eine Hierarchie von Verpflichtungen, deren Verletzung entsprechend unterschiedlich sanktioniert wird. So wie Kaufhaus-Diebstahl und Landesverrat als unterschiedliche Rechtspflichtverletzungen unterschiedlich sanktioniert werden, so auch beim Beamten eine kleine Dienstpflichtverletzung und etwa die vorsätzliche Rechtsbeugung eines Richters. Nun sind zwar bestimmte (durchaus nicht alle) Beamten besonders vielen schwerwiegenden Verpflichtungen in

ihren Amtsentscheidungen unterworfen. Das aber macht nicht die "politische Treuepflicht" des Beamten zu etwas "Besonderem", sondern lediglich deren Gegenstand. Dieser aber ist nicht prinzipiell an das Beamtenverhältnis gebunden. Grundsätzlich kann vielmehr jeder Bürger in die Lage kommen, derart schwerwiegende Verpflichtungen zu haben. Völlig konsequent heißt es denn auch für grundsätzlich jedermann im Soldatengesetz (§ 8): "Der Soldat muß die FdGO i.S.d. GG anerkennen und durch sein gesamtes Verhalten für Ihre Erhaltung eintreten."

Na bitte, warum dann der Kothurn, auf dem das Beamtenrecht einerschreitet? Früher einmal diente er dem Imponiergehabe des Staates: - dem Untertan zur Furcht, dem Staatsdiener zum Ersatz für ansonsten schlechte Entlohnung. Heute geht es den Staatsdienern nicht schlecht, im Gegenteil, sie genießen neben akzeptabler Entlohnung die Sicherheit des Arbeitsplatzes. Und das Volk, der sogenannte Souverän? Die gesamte atavistische Symbolik, mit der auch in den freiesten demokratischen Staaten, also auch in der BRD, operiert wird, die Ordensspangen, die Titel, die staatliche Verbalmythik, mit der noch immer selbst die einfachsten und profansten Dienstleistungsfunktionen des Staates zum Hoheitsakt verklärt werden: lauter Mittel der Einschüchterung zur Fixierung menschlicher Hackordnung; Pavian-Ärsche, menschlich, - aber mitnichten human -, dürftig bedeckt.

Wer präzise wissen möchte, was ich meine, lese Kleists "Prinz von Homburg". Dort wird er erfahren, was Freiwillig-

keit der Unterwerfung und staatsbürgerliche Mündigkeit bedeuten, - und warum Kleist mit Recht das Stück mit dem - unserem heutigen Thema so vertrauten - Kampfruf enden ließ: "In Staub mit allen Feinden einer FdGO!" Nur, - das sei hier traurig vermerkt: der Sieg des Prinzen von Homburg über sich selbst war bedingt durch die Größe, und das ist auch: Großmut, des Großen Kurfürsten und insofern zugleich dessen eigener Sieg. In diesem Gedanken drückt sich eine Hoffnung der Zeit aus, in der Kleist dachte und schrieb: auf republikanische Revolution von oben. Dieses ist vielleicht nicht mehr unsere Hoffnung, denn eines ist gewiß: Macher sind noch keine Großen Kurfürsten.

- 3) Auf die tatsächliche Interpretation des Begriffs der "Verfassungsfeindlichkeit" brauche ich hier wohl kaum näher einzugehen. Jeder kennt die Fälle, nicht zuletzt aus den beiden jüngsten Bundestagswahlkämpfen, wo eine Position schon deshalb als verfassungsfeindlich qualifiziert wurde, weil sie von der je eigenen abwich. Wo immer dies geschieht, liegt ein Staatsverständnis vor, das FdGO und eigene politische Meinungen gleichsetzt, den Staat mit seiner jeweiligen Repräsentanz, den verbindlichen Allgemeinwillen mit einem an sich beliebigen empirischen politischen Willen. Wer diese Gleichsetzung vollzieht, ist - ob bewußt oder unbewußt - ein Befürworter der Tyrannis.
- 4) Die obrigkeitsstaatliche Denktradition wird schließlich, aber nicht zuletzt in der Auffassung von der Rolle des Lehrers wirksam.

In dem schon mehrfach erwähnten Urteil des BVerwG heißt es: Die "Lehrtätigkeit umfaßt Aufgaben von großer staatspolitischer Bedeutung, weil die Schule in hervorragendem Maße den heranwachsenden Staatsbürgern die Werte der Staatsordnung bewußt zu machen hat und weil diese Verpflichtung dem einzelnen Lehrer als ein den gesamten Unterricht durchwirkendes Unterrichtsprinzip aufgetragen und Bestandteil seiner dienstlichen Unterrichts- und Erziehungsaufgabe ist, die bereits in der Grundschule einzusetzen hat."

Von dem in erschreckender Weise politisch austauschbaren Vokabular abgesehen fällt auf, daß zwar das ganze begriffliche Arsenal aus der Tradition der staatstreuen Gesinnung verwendet wird, die aufklärerische Tradition des (gerade in den letzten Jahren so oft berufenen) mündigen Bürgers hingegen stumm bleibt. So ist immer schon geredet worden: Werte der christlichen Weltordnung, Werte der Staatsordnung, Werte der germanischen Rasse "bewußt machen": WIE? Entweder durch Einimpfung, Indoktrination, Überredung, - das ist immer und überall verderblich und verderbt. Oder durch argumentative Überzeugung in Freiheit. Überzeugung setzt die Möglichkeit der Ablehnung voraus. Dann aber sieht die Rolle des Lehrers schon anders aus, nämlich kritisch, im Prinzip oppositionell. Dem Lehrer sollte endlich nicht länger nur die staatstragende, obrigkeitliche Rolle zugedacht werden, sondern die in einer parlamentarischen, freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie unendlich wichtigere: die der außerparlamentarischen Opposition; früher einmal das schlechte Gewissen der Fürsten; heute das schlechte Gewissen aller

Politiker überhaupt und derer, die diese wählen.

- V. Was aber, so muß am Ende wenigstens gefragt werden, sind die Gründe für die plötzlich auftretende, panisch-hysterische Abwehrhaltung und Angst vor der Zerstörung einer Ordnung, deren innere Festigkeit sonst so gerne gerühmt wird?

Empirisch fundierte Untersuchungen darüber gibt es bisher meines Wissens nicht. So muß man sich mit Vermutungen begnügen, die ich in die folgenden Hypothesen kleiden will:

- 1) Die schweigende Mehrheit schätzt Ruhe, Sicherheit und Ordnung mehr als Veränderung, Experimente und Kritik.
- 2) Für sie ist ferner das persönliche Wohlergehen ein höherer Wert als politische Freiheit und Gerechtigkeit.
- 3) Nach dem Sturz in einen Abgrund von Minderwertigkeit und Verachtung folgte ein Aufstieg zu einem nie dagewesenen Wohlstand bei politischer Stabilität ohnegleichen. Ein Phoenix aus der Asche! "Wir sind wieder wer", sagte Barzel, als er noch Ambitionen hatte, Kanzler zu werden.
- 4) Eben dieses Resultat und die genannten Werthaltungen, mit denen es aufs beste harmonierte, wurden nun in den letzten Jahren massiv infrage gestellt:
 - a) Erstens durch die erhebliche Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage, gemessen an der Trinität "Vollbe-

schäftigung, Wachstum und Preisstabilität";

- b) Zweitens: durch eine Kette terroristischer Gewaltverbrechen;
- c) Drittens durch eine junge Generation, die weder am II. Weltkrieg noch am Wiederaufbau teilgenommen hatte und dennoch nicht Respekt, Dankbarkeit und nacheifernde Anpassung zu zeigen bereit war.

Dem Ruf "Wir lassen uns unseren Staat nicht kaputt machen" lag in Wirklichkeit der verzweifelte Wunsch zugrunde, sich eine 20 Jahre alte heile Welt nicht zerbrechen zu lassen. Nicht der Staatsbürger war es, der hier rief, sondern der Wohlstandsbürger.

Wenn "Extremismus im öffentlichen Dienst" zumeist begriffen wird als "Links-Extremismus im öffentlichen Dienst," so ist das allerdings nur beiläufig ein aus der jüngeren deutschen Geschichte zu erklärendes Spezifikum der BRD. Der systematische Grund dafür liegt in der Tatsache, daß der Rechtsextremist grundsätzlich eine konservative, systemfreundliche, staatserhaltende Gesinnung hat; er ist ein Anhänger von Zucht und Ordnung, mit denen er die Gesellschaft auf Vordermann bringen will. Der Linksextremist hingegen ist im Prinzip anti-staatlich eingestellt; er will totale Befreiung von angeblich herrschaftlicher Unterdrückung.

Die beiden Positionen sind natürlich ihre wechselseitigen, komplementären Zerrbilder.

Der Pfad der Freiheit führt - auf einem Untergrund von Gleichgültigkeit - hindurch zwischen Leviathan und Anarchie; er ist allemal schmal und schwierig; aber ihn zu verlassen, bedeutet den Verlust der Humanität.

März 1977