„fdGO“: eine Formel für die Ewigkeit

Über die Kontinuität der staatschützerischen Prämisse

von Wolf-Dieter Narr

Ohne sie näher zu bestimmen, spricht das Grundgesetz von der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ (fdGO). Die politischen und gesellschaftlichen Wandlungen der letzten sechzig Jahre hat diese Formel unbeschadet überstanden: sie taugt mehr denn je dazu, politisch Unliebsames außerhalb „unserer“ Gesellschaft zu stellen.

Schon früh in den 50er Jahren wurden in der Bundesrepublik Deutschland die Spurweite des „Schutzes der verfassungsmäßigen Ordnung“ und die Art, wie diese Geleise gegen „verfassungsfeindliche Bestrebungen“ zu befahren waren, festgelegt. Sie sind ins heute Vorbewusste abgepackt. Wer sie infrage stellt, steht schnell im Geruch der Verfassungsfeindlichkeit. Die Motivations- und Artikulationsbasis dieses Schutzes, die „wehrhafte“ („streitbare“, „abwehrbereite“) „Demokratie“ und ihre scheinbare Evidenz, immunisiert gegen alle Zweifel. Neue Gefahren für Grundrechte und Demokratie, wie sie gegenwärtig im Kontext von Globalisierung und Neuen Technologien heraufziehen, brauchen nicht zu kümmern. Sie werden allenfalls wie neuer Wein in alten Schläuchen, sprich im Sinne eines Verfassungsbestandsfixums, behandelt. Die immer neu zu stellende Frage nach den „konstitutiven Elementen einer Vergesellschaftung vom Typus ‚freiheitliche Demokratie‘“¹ wird angstvoll und zugleich aggressiv unterdrückt. Die Republik, so scheint es, wird nur stark im Wehrgefühl, umgeben von einer wuselnden Welt innerer und äußerer Feinde. Als drohten alle Übel von bürgerlich aktiv wahrgenommenen Grundrechten und der Dynamik einer demokratischen Konflikt-

¹ s. Denninger, E.: Einführung, in: ders. (Hg.): Freiheitliche demokratische Grundordnung, Bd. 1. Materialien zum Selbstverständnis und zur Verfassungswirklichkeit in der Bundesrepublik, Frankfurt/M. 1977, S. 13

gesellschaft, wird an einer nicht zur Disposition gestellten, in fetischisierten Formeln gegossenen „Grundordnung“ festgehalten. Die bürgerlich demokratischen Kosten eines verfassungsschützerisch vielfältigen Verdachts und präventiv-repressiver Kreisbewegungen werden nicht zum öffentlichen Thema.

Wie alles anfang: Grundgesetz und Bundesrepublik 1949

Die „Väter und Mütter des Grundgesetzes“, von den drei westlichen Alliierten geschützt, wagten 1949 nicht viel Demokratie. Eine ausschließlich repräsentative Demokratie (ein „repräsentativer Absolutismus“) wurde auf Stabilität programmiert. Das legitimatorisch apostrophierte Volk, von dem angeblich alle Gewalt ausgeht, sollte in Wahlen seine Stimme abgeben und anschließend nur noch strikt vermittelt durch seine Vertreter reden dürfen (Art. 20 II GG). Der einzige unmittelbare Ausdruck bürgerlicher Kollektive, die Demonstration (Art. 8 GG), wurde gebändigt, indem man ihn an einem zu beschließenden ausführenden Gesetz veräuerte; das Versammlungsgesetz stellte das Grundrecht postwendend unter polizeiliche Kuratel. Das Recht, Vereine zu bilden (Art. 9 I GG), wurde gleich im zweiten Absatz des Artikels partiell suspendiert – durch die Mühelosigkeit, mit der die Exekutive Vereine verbieten darf, die den Strafgesetzen zuwider handeln oder sich gegen die „verfassungsmäßige Ordnung richten“. Die „Freiheit von Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre“ wurde an die „Treue zur Verfassung“ gebunden ...

Das Grundgesetz statuierte zwar einerseits die Grundrechte, verstanden als individuelle Abwehrrechte gegen staatliche Eingriffe, als „unmittelbar geltendes Recht“ (Art. 1 III GG) und machte damit das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) zum Adressaten von Klagen ob ihrer möglichen individuellen Verletzung. Andererseits schuf es die Voraussetzungen für den Entzug von Grundrechten: Ein beachtlicher Teil von ihnen – von der Meinungsfreiheit über das Post- und Fernmeldegeheimnis bis zum Grundrecht auf Asyl – kann „verwirkt“ werden, wenn sie „zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung missbraucht“ werden (Art. 18). Dem individuellen Entzug von Grundrechten, ein ebenso begriffliches wie praktisches Paradoxon, korrespondiert in Sachen kollektiver politischer Organisierungsfreiheit die Möglichkeit, Parteien verfassungsgerichtlich zu verbieten: wenn sie „ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitli-

che demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden.“

Weitere Stabilisatoren kamen im so genannten Organisationsteil der Verfassung hinzu, so die ursprünglich im Katalog der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes nur pauschal (Art. 73 Abs. 10) genannten „Angelegenheiten des Verfassungsschutzes“. Dennoch, trotz aller erkenntlichen Enge blieb das Grundgesetz in seiner am 23. Mai 1949 in Kraft getretenen Fassung vergleichsweise offen.

Schon im Parlamentarischen Rat zirkulierten freilich jene geschichtsklitternden Annahmen über die Weimarer Republik, die die Grundlage der Ideologie der „abwehrbereiten Demokratie“ bilden sollten: als sei die erste deutsche Demokratie am Parteienstreit gescheitert; als hätten demokratisch zu viel wagende Kanzler deren Ende bewirkt; als habe irgendwann oder irgendwo ein bürgerlich demokratisches Zuviel die Struktur- und Funktionskrise und damit das 1929 eingeläutete Ende der Weimarer Republik bewirkt. Näher als die von wenigen opponierte nationalsozialistische Herrschaft, die nur kurz zuvor in einer Katastrophe geendet hatte, drohte jedoch die kommunistische Gefahr. Sie wurde zum realen Bezugspunkt der „abwehrbereiten“, „wehrhaften“ Demokratie. Je staubbedeckter die historischen Spinnweben herum hingen, desto mehr wirkte die Parole „Keine Freiheit den Feinden der Freiheit“ als hart gesottenes Element, das als Prämisse in den Verfassungskontrakt des Grundgesetzes eingemauert und immer erneut herausgeputzt wurde.

Kalter Krieg und Parteienverbot

Der Antikommunismus und die unter den Teppich gekehrte, sowohl personell wie auch zu erklecklichen Teilen gesetzlich und habituell kooptierte nationalsozialistische Vergangenheit saßen in allen Fugen und Ritzen der frühen Republik. Die auf Verfassungsschutz verschiedenen geeichten Institutionen wurden gegründet: ein „neues“ leicht entbräuntes politisches Strafrecht und ein dazu gehöriger Zug zuverlässiger politischer Strafgerichte, Bundesamt und Landesämter für (administrativen) Verfassungsschutz, die braunblättrigen Kriminalämter, aber auch das Bundesverfassungsgericht u.a.m.

Mit dem Verbotsurteil gegen die ehemalige Nazis sammelnde Sozialistische Reichspartei (SRP) 1952 klopfte das Bundesverfassungsgericht die schon zuvor gehandhabte „freiheitliche demokratische Grundordnung“ fest als das maßstäbliche Verfassungs- und Urteilkürzel, mit dem

die „Feinde“ der Verfassung zu bannen waren. Mit dem Verbot der KPD 1956, dem eine massive Repression gegen die Partei und eine ganze Serie von vereinsrechtlichen Verboten gegen parteinahe Organisationen voraus gegangen waren, bestätigte das BVerfG die Penetranz und „verfassungsfreundliche Elemente“ säubernde Effektivität der fdGO. Seitdem wurde der Vorwurf, „Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung“ im Schilde zu führen, zum „generalklauselartigen Tatbestand“, weit über das in Art. 18 und 21 vorgesehene Auslegungsmonopol des BVerfG hinaus.² Diese Vorverlagerung war das Ergebnis der höchst pauschalen Entscheidungen und Urteilsbegründungen des BVerfG selber. Sie ließen den Antikommunismus zur „Paranoia“³ von Legislative, Judikative und Exekutive werden. Dass die Objekte, auf die die Instrumente der fdGO Anwendung fanden, im Laufe der Jahrzehnte ausgetauscht wurden, ändert an diesem Befund nichts.

Das Jahrzehnt der Berufsverbote

Die Gräben des Freund-Feind-Schemas waren im Zuge der Gründung der Bundesrepublik infolge innerdeutscher Frontstellungen und solchen des weltpolitischen Kontexts geschaffen worden. Sie blieben. Sie verhinderten, dass das 1969 regierungsamtlich gegebene Versprechen, „mehr Demokratie zu wagen“, eingelöst wurde. Trotz der „neuen Ostpolitik“ und ihrer Entkrampfungen blieb das anscheinhaft unzerstörbare Fundament bundesdeutschen Verhaltens, „fest auf dem Boden der freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ zu stehen, verfassungsschützerisch bestehen: Bot man dafür nicht die „Gewähr“, riskierte man schon im Vorfeld, als unsichere KantonistIn keinen Zugang zum Staatsdienst zu finden.

Der Hamburger „Extremistenbeschluss“ (vulgo Radikalenerlass) der Ministerpräsidenten von 1972, der die politische Überprüfung von BeamtInnen und AnwärterInnen durch die Verfassungsschutzämter zur Regel machte, und das ihn stützende BVerfG-Urteil von 1975, das eine besondere Loyalität von BeamtInnen („Gewährbiete“-Formel) forderte, wirkten weit über den öffentlichen Dienst hinaus. Erneut tat sich admi-

2 s. Seifert, J.: Das Auslegungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts bei der Verwirkung von Grundrechten, abgedruckt in: Denninger a.a.O. (Fn. 1), S. 225-240

3 s. Prantl, H.: Die Justiz in den Schützengräben des Kalten Kriegs, in: Süddeutsche Zeitung v. 17./18.8.1996

nistrativer und höchstrichterlicher Verfassungsschutz im Doppelpassspiel bei dem präventiv-repressiven Versuch hervor, eine Bevölkerung von Status-quo-treuen Beamtinnen und Beamten zu schaffen. Die Zahl der „Tore“, also der politischen Entlassungen, blieb im Vergleich zur ausgedehnten Überprüfung gering. Das repressiv ertüchtigende Klima zählte.

Das Berufsverbotsjahrzehnt fiel zugleich in eine Zeit, da eine deutliche Verschiebung in der Wahrnehmung von Gefahren ihren Anfang nahm. 1972 verabschiedete die Innenministerkonferenz ihr erstes „Programm für die innere Sicherheit“ mit dem Ziel, diese zu systematisieren. Der bundesdeutsche Terrorismus prägte mit. Alle BürgerInnen stellen potentielle TäterInnen dar, hieß es, lange bevor im Zeichen des internationalen Antiterrorismus ab 2001 die Gestalt des „Schläfers“ harmloses Verhalten zu einem möglichen Abgrund kriminellen Verhaltens werden ließ. Folgerichtig verschob sich auch das Sicherheitskalkül und sein Recht. Im System innerer Sicherheit schien das Zusammenrücken von Geheimdiensten und Polizei, die Gestaltung ihrer Informationskanäle als kommunizierende Röhren, ein selbstverständliches Gebot. Nicht nur die ohnehin im Vorfeld des Vorfeldes agierenden Verfassungsschutzämter, sondern auch die Polizeibehörden erhielten nun den Auftrag, nicht erst reaktiv auf Anzeichen von Täterschaft zu warten und dann zu agieren, sondern schon präventiv kriminogene Elemente wahrzunehmen und Straftaten vorbeugend zu bekämpfen. Die Verschiebung vom reaktiven Konditional- zum präventiven Zweckprogramm hat auch Folgen für die Form des Rechts: An die Stelle klarer Normen treten zunehmend unbestimmte Rechtsbegriffe und Generalklauseln.⁴

Neue Feinde – alte fdGO

Kommunismus als Herrschaft ist vergangen (wenn auch immense humane Kosten, nicht zuletzt Traumata bleiben). Dass es in der Alt-Bundesrepublik ein Berufsverbot gab, wissen nur noch wenige junge Leute. Alles ist anders. Deutschland besteht nicht mehr aus zwei Hälften, die feindlich ineinander verbohrt sind. Die Spurweite verfassungsschützerischen Tuns und Lassens aber ist geblieben. Der ideologisch antikommunistisch geprägte Fundamentalismus mit dem der fdGO in-

⁴ s. Pütter, N.; Narr, W.-D.; Busch, H.: Bekämpfungsrecht und Rechtsstaat, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 82 (3/2005), S. 6-15; allgemein: Luhmann, N.: Das Recht der Gesellschaft, Frankfurt/M. 1993

newohnenden Feindbegriff hat sich seit den 70er Jahren und erst recht nach 2001 ausgewachsen zu einem okkasionellen Dezisionismus, mit dem sich je nach Gelegenheit das ganze Spektrum der erkannten und imaginierten Extremismen oder Terrorismen in seiner unkalkulierbaren Breite und Tiefe flexibel antizipieren lässt.⁵

Wie tief verankert die Geleise des fdGO-Schutzes sind, und wie flott es sich auch im 60. Lebensjahr der Verfassung darauf fahren lässt, zeigt die aktuelle 53. Auflage des von Maunz und Dürig begründeten „führenden“ Grundgesetz-Kommentars, einer Loseblatt-Sammlung.⁶ Unter dem Titel „Die freiheitliche demokratische Grundordnung als Schutzgut des Art.18“ sehen die Autoren keine Notwendigkeit, die von 1997 stammende Fassung abzuändern: Der Begriff „freiheitliche demokratische Grundordnung“ (bzw. „verfassungsmäßige Ordnung“) sei im Grundgesetz nicht näher definiert und würde dort auch „nicht feststehend und einheitlich gebraucht“. Das ficht die Autoren aber nicht weiter an, denn:

„Die Merkmale des Begriffs werden vielmehr ganz spezifisch durch ihren Gegensatz zum totalitären Staat geprägt. Es ist nichts Ungewöhnliches bei der Interpretation eines Verfassungswertes, wenn man seine positive Aussagekraft im ‚Subtraktionswege‘ gewinnt, also durch den Abzug dessen, was nach früherem und gegenwärtig fremdem totalitären Anschauungsunterricht bei uns rechtens sein soll. Dieser Maßstab der Verfassungsinterpretation, die im Grundgesetz immer Wertinterpretation ist, ist im Bewusstsein unserer Rechtsgemeinschaft bemerkenswert verlässlich; er wird nur von manchen Theoretikern bewusst künstlich immer wieder in Frage gestellt. Der Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung ergibt sich einfach daraus, was wir aufgrund unserer geschichtlichen Erfahrung mit totalitären Unrechtsregimen als politische Ordnung unbedingt nicht wollen.“

Zwar gäbe es „unter den positiv genannten Ordnungsprinzipien“, die das BVerfG im SRP- und im KPD-Verbotsurteil nenne, „stets Zwischen-

⁵ zum Ausdruck „okkasioneller Dezisionismus“ s. Löwith, K.: Der okkasionelle Dezisionismus von Carl Schmitt, in: ders.: Gesammelte Abhandlungen, Stuttgart 1960, S. 93-126. Löwiths Bezug auf Carl Schmitt eignet sich durchaus, um zu verstehen, was okkasioneller Dezisionismus im Kontext der fdGO bedeuten kann. Bei Schmitt tritt an die Stelle eines „Begriffs des Politischen“ die Fähigkeit des Staates zur Definition von Feinden. Die Freund-Feind-Dichotomie wird verbunden mit entsprechenden Ausschlussformen und verwischt die prekäre Grenze zwischen einem kritischen Umgang mit politischen Gegnern und einem exkludierenden, wenn nicht vernichtenden mit „Feinden“.

⁶ Maunz, T.; Dürig, G. u.a.: Grundgesetz. Kommentar, 53. Auflage, München 2009, vollständig im Internet, zitierte Stellen des Kommentars zu Art. 18 unter http://beck-online.beck.de/default.aspx?vpath=bibdata%2Fkomm%2FmaunzDuerigKoGG_53%2FGG%2Fcont%2FmaunzDuerigKoGG.GG.A18.T5.htm

bereiche und damit ‚Toleranzbereiche‘, die man sehr wohl in einer ‚freiheitlichen‘ und ‚demokratischen Grundordnung‘ diskutieren kann.“ Wer für eine Präsidialdemokratie oder für die Abschaffung des Grundrechts auf Asyl eintrete, müsse nicht damit rechnen, vom Verfassungsschutz ins Visier genommen zu werden. Auch eine solche Ordnung verkrachte also Akzentuierungen, aber:

„Das Vorstehende sollte den Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung nicht relativieren. Im Gegenteil: Der Begriff muss nur glaubhaft und glasklar bleiben. Deshalb streichen wir von ihm alles ab, was auch eine freiheitliche demokratische Grundordnung noch verträgt. Der verbleibende Rest ist als wirklich totalitär indiskutabel, unmittelbar einsichtig und berechenbar. Es ist jener Ausschnitt der politischen Grundrechtsbetätigung, gegenüber dem die sehr freiheitliche Verfassung des Grundgesetzes ihrerseits ‚militant‘ und ‚intolerant‘ wird, wo sie zum (inneren) Abwehrkampf bereit steht.“

Im Sinne dieser „herrschenden Meinung“, die um den fdGO-Kern der Verfassung weiß, wird hier „glasklar“ und „glaubhaft“, dass substantiell demokratisch grundrechtliche Verfassungsbegriffe nur die Missgeburt „mancher Theoretiker“ sein können. Diese stellen, und das „bewusst“ und „künstlich immer wieder in Frage“, ob das bundesdeutsch früh gerahmte grobe Abzugsbild der „Verfassungsfeinde“ dazu dient, Grundrechte und Demokratie und in diesem Sinne die Verfassung zu schützen. Um welche Art Schutz welcher Verfassung handelt es sich, wenn sie im stockdunklen „Gegensatz zum totalitären Staat“ ihr Licht, ihre Positivität erfährt? „Glasklar“ „glaubhaft“ wird in diesem Kommentar, dass solche lächerlichen, zugleich perfide fragenden „Theoretiker“ „unserer Rechtsgemeinschaft“, dem mehrfach emphatisch betonten „wir“ inmitten „unserer Wertegemeinschaft“, nicht angehören.

Die minimalen demokratischen Erfordernisse gewinnen ihr Relief im „totalitären Anschauungsunterricht“ und können „wertbewusst“ evident jederzeit und ad hoc gegen alte oder neue „Feinde“ eingesetzt werden. Die streitbare Naivität ist ebenso stupend wie die Ahnungslosigkeit angesichts heutiger Probleme. Dem entspricht der nahezu tautologische Begriff dieses Status-quo-Schutzes: Verfassungs- resp. Staatsschutz beschützt das, was wir „wertgemeinschaftlich“ meinen und bekämpft das, was wir „wertgemeinschaftlich“ ablehnen. Okkasioneller Dezisionismus verfassungsweit und staatsbreit.

Teil 2 des Artikels folgt in Bürgerrechte & Polizei/CILIP 95 (1/2010).