

Ulrich K. Preuß

Notstand und Parteienverbot

Über die Geltungsbedingungen der »Normalverfassung«

I.

Der Fall der Mauer im November 1989 hat bekanntlich viele Fragen erledigt, die bis dahin das politische Denken bestimmt und auch die Themenwahl wissenschaftlicher Arbeiten gelenkt haben. Im Staats- und Verfassungsrecht ist das besonders deutlich. Alle Fragen des völker- und staatsrechtlichen Status von West-Berlin gehören ebenso zur Rechtsgeschichte wie das Thema der deutschen Staatsangehörigkeit, genauer: der Möglichkeit einer gesonderten DDR-Staatsangehörigkeit oder, um ein letztes Beispiel zu nennen, der Status der Grenze zwischen der Bundesrepublik und der DDR und der der Oder-Neiße-Linie, der Grenze zwischen der DDR und Polen. Die Abwanderung dieser und ähnlicher Themen in das Feld der Rechtsgeschichte ist natürlich nicht weiter erstaunlich. Bemerkenswert ist allerdings, daß gleichzeitig auch andere Themen von der Bildfläche verschwunden sind. Der zivile Ungehorsam zum Beispiel, auf dem schließlich doch letztlich der Zusammenbruch der DDR beruhte, scheint kein klärungsbedürftiger Gegenstand mehr zu sein. Gleiches gilt auch für die verfassungsrechtlichen Instrumente des Schutzes des Grundgesetzes. Im 50. Lebensjahr des Grundgesetzes ist dies erstaunlich, denn sobald man, insbesondere im Ausland, über die Besonderheiten des Grundgesetzes und die Gründe seiner im Gegensatz zur Weimarer Verfassung kräftigen Langlebigkeit sprechen hört, wird immer wieder auf das Konzept der »streitbaren Demokratie« hingewiesen.

Tatsächlich hat das Thema der »abwehrbereiten Demokratie« zumindest die staatsrechtliche Linke der Bundesrepublik seit den 50er Jahren – spätestens seit dem KPD-Verbot im August 1956 – immer wieder beschäftigt. Die Debatte über die 1968 eingefügte Notstandsverfassung, über Parteienillegalisierung und Berufsverbote beherrschte insbesondere in den 70er Jahren einen großen Teil der Überlegungen zum Thema »Die Linke und der Staat«. Nur nebenbei sei erwähnt, daß das spätestens seit der Mitte der 70er Jahre bereits drängende Problem der rechtlichen Stellung der damals noch »Gastarbeiter« genannten Ausländer, deren Status als Einwanderer man noch nicht erkannt hatte, überhaupt keine Rolle spielte, ebenso wenig wie die als selbstverständlich angenommene und daher nicht thematisierte Voraussetzung nationalstaatlich geschlossener Gesellschaften, obwohl immerhin die Römischen Verträge bereits etwa zwei Jahrzehnte in Geltung waren und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes aus dem Anfang der 60er Jahre die Direktwirkung und den Vorrang des Europarechts vor dem nationalstaatlichen Recht durchgesetzt hatte. Auch die Solange-I-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Mai 1974 hat seinerzeit innerhalb der Linken relativ wenig Aufsehen erregt.

Zentrales Thema dagegen war die Gefahr des Notstandsstaates. Politisch mögen die Befürchtungen von Anbeginn übertrieben gewesen sein, aber es gab immerhin Ende der 50er Jahre, als die ersten Pläne der Einführung einer Notstandsverfassung in das Grundgesetz vorgelegt wurden, einen Innenminister, der ganz unbefangen und ganz auf der Linie eines autoritären Etatismus verkündete, der Notstand sei die Stunde der Exekutive. (Dieser Innenminister hieß übrigens Gerhard Schröder). Doch bei sensibler Aufmerksamkeit für die mit dem Grundgesetz im Jahre 1949 neu geschaffenen rechtlichen Institutionen und bei kritischer Betrachtung der ersten großen rechtspolitischen Furcht des Kälteschocks des Koreakrieges, des im Jahre 1951 verabschiedeten ersten Strafrechtsänderungsgesetzes, konnte man keineswegs die Gewißheit haben, daß der neue deutsche Staat auch tatsächlich eine liberale Demokratie hervorbringen würde. Zwischen 1951 und 1956 – dem Jahr des KPD-Verbots durch das Bundesverfassungsgericht – hatten Justiz und Verwaltung dem immer kleiner werdenden Häuflein von bekennenden und organisierten Kommunisten derart zugesetzt und dabei insbesondere – um nur ein heute wieder aktuell gewordenes Thema in die Erinnerung zurückzurufen – Entschädigungsforderungen von Verfolgten des Nazi-regimes mit einer unglaublichen Kaltschnäuzigkeit und »juristisch sauberer« Unmenschlichkeit abgewiesen. Doch der »normale Deutsche«, mit dem Wiederaufbau seiner wirtschaftlichen Existenz vollauf beschäftigt, konnte durchaus den Eindruck einer rechtsstaatlichen Normalität gewinnen, da Deutschland ja bisher überhaupt nur einen demokratisch amputierten und damit autoritär verbogenen Rechtsstaat kennengelernt hatte und dieser im Angesicht des gerade überwundenen Schreckens der Nazibarbarei von vielen nicht ganz zu Unrecht als Erlösung empfunden wurde. Tatsächlich aber war das Grundgesetz keineswegs eine »normale« Verfassung im Geiste und in der Tradition der liberalen Demokratie, wie ihn der Konstitutionalismus des 18. und 19. Jahrhunderts hervorgebracht hatte. Kaum eine Verfassung der Vergangenheit dürfte so sehr von dem Bewußtsein ihrer Verletzlichkeit und ihres möglichen Scheiterns bestimmt gewesen sein wie das Grundgesetz; das Grundgesetz ist tatsächlich eine Reaktion auf die traumatischen Erfahrungen des Dritten Reiches und des Scheiterns der Weimarer Verfassung, das am Anfang dieses Alptraums stand.

Ernst-Wolfgang Böckenförde hat einmal den berühmten Satz geprägt, die freiheitliche Verfassungsordnung lebe von Voraussetzungen, die sie selber nicht garantieren könne¹. Das Grundgesetz liest sich beinahe so, als sei es ausschließlich von der Idee angetrieben, diesen Satz zu widerlegen. Auch ohne einen ausdrücklichen »Notstandsartikel«, wie ihn in Gestalt des Artikel 48 die Weimarer Verfassung kannte, hat es doch so viele Vorkehrungen gegen das gefürchtete Scheitern der Verfassung an sich selbst in deren Normalität eingelassen, daß daraus fast schon ein eigener Verfassungstypus »freiheitlich-demokratische Grundordnung« entstanden ist – nicht nur liberal, sondern kämpferisch liberal, wodurch aus einer sozialen Verkehrsform ein bekenntnisgebundener Wert wurde.

Niemand in der deutschen Verfassungsrechtslehre der Nachkriegszeit hat die normative Existenz eines latenten Ausnahmezustandes in den Strukturen der Verfassungsnormalität klarer erkannt und ebenso schonungslos wie polemisch aufgedeckt wie Helmut Ridder. Seine Analyse der zentralen verfassungsrechtlichen Elemente dessen, was als »wehrhafte Demokratie« bis in die Judikate des Bundesverfassungsgerichts

¹ E.-W. Böckenförde: Das Grundrecht der Gewissensfreiheit, in: ders.: Staat, Gesellschaft, Freiheit. Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht, Frankfurt/M. 1976, 253–317, 284.

hincin als Werte-Kern des Grundgesetzes angesehen wurde, speiste sich aus dem Bewußtsein, daß hier die falschen Folgerungen aus einer – zum Teil auch falsch begriffenen – historischen Katastrophe gezogen worden seien. Bereits die zur *communis opinio* in Deutschland gewordene Auffassung, daß der Parlamentarismus der Weimarer Republik versagt und die Weimarer Verfassung dazu selbst aufgrund ihrer konstruktiven Schwächen die Hand gereicht habe, wird von Ridder zwar im Ergebnis wohl geteilt, aber doch anders gesehen als in der herrschenden Lehre². Die Weimarer Reichsverfassung habe unter »der Halbherzigkeit des bürgerlichen Ja zum bürgerlich-demokratischen Parlamentarismus«³ gelitten, indem sie neben die um das Parlament und den Parlamentarismus zentrierte Hauptverfassung eine exekutive-präsidentiale autoritäre Nebenverfassung stellte, die, obwohl nur für den Ausnahmezustand gedacht, doch schleichend in die Normalverfassung einwanderte und diese von innen zerstörte. Denn entgegen der bürgerlich-liberalen Tradition des 19. Jahrhunderts war der Übergang vom verfassungsrechtlichen Normalzustand zum Ausnahmezustand nicht durch formale Prozeduren und symbolische Akte deutlich markiert, die das Bewußtsein von der Anomalität der Nebenverfassung hätten schärfen können und daher als Warnung dienen können. So bestand dann die Weimarer »Normalität« zu großen Teilen in einem nicht deklarierten Notstandsregime, das dem regulären Parlamentarismus kaum die Chance einer Bewährung gab. »Natürlich hätte der Parlamentarismus »funktionieren« können, aber daran waren die antidemokratisch-antiparlamentarischen Kräfte, denen die Reichsverfassung ein bequem zu handhabendes Notstandsinstrumentarium zur Verfügung stellte, wenigstens in integrationshinderlichen wirtschaftlichen Krisenzeiten gerade nicht interessiert, weil sie den vom parlamentarischen Verfahren ungeachtet aller Pressemanipulationen eventuell doch noch zu erwartenden Umverteilungsentscheidungen aus dem Wege gehen wollten.«⁴

III.

Man wird diese Interpretation der Ursachen des Scheiterns des Weimarer Parlamentarismus durchaus gelten lassen können, doch stellt sich die Frage, ob nicht gerade angesichts einer solch mächtigen gesellschaftlichen Wirklichkeit gegen den konstitutionellen Normativismus der Weimarer Verfassung deren Schöpfer nicht mehr Bedacht auf diese mächtige Realität hätten nehmen müssen.

Diese Frage führt in das Herzstück des verfassungsrechtlichen Denkens Ridders, der vermutlich hinter all seinen subtilen, kenntnisreichen und historisch gesättigten Analysen der politischen Verhältnisse der dezidierteste Normativist unter den deutschen Staatsrechtslehrern sein dürfte. Nirgends findet man so viel bissige Polemik gegen die in Deutschland beliebte Entgegensetzung von Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit⁵. Ridder besteht auf dem normativen Geltungsvorrang der förmlichen Verfassung, vor allen anderen Normativakten, vor allem auf ihrer kraft Normativität begründeten Überlegenheit über die faktischen Machtverhältnisse (»Verfassungswirklichkeit«). In dem Akt der Verfassungsschöpfung sieht er zuvörderst einen revolutionären Akt der Umgestaltung der Sozialstruktur, welche durch die Verfassung bekräftigt und historisch gewissermaßen beglaubigt wird. »Alle (auch

² Vgl. hierzu H. Ridder: Die soziale Ordnung des Grundgesetzes. Leitfaden zu den Grundrechten einer demokratischen Verfassung, in: J. Mück (Hrsg.), Verfassungsrecht, Opladen 1975, S. 85 ff., 97 ff.

³ Ebd. S. 99.

⁴ Ridder (Fn. 2) S. 100.

⁵ Ridder (Fn. 2) S. 90 ff.

nur partiell) demokratischen Verfassungen, also auch alle nicht-sozialistischen (»bürgerlichen«) demokratischen Verfassungen stehen, wenn nicht schon mit der Verfassungsschöpfung eine tiefgreifende tatsächliche Umwälzung vorgefundener vordemokratischer gesellschaftlicher Verhältnisse verbunden war, im Augenblick ihres Eintritts in den politischen Prozeß »links« von der gesellschaftlichen Wirklichkeit. Sie bieten die Chance einer vom Odium der Illegalität befreiten sozialstrukturellen Änderung auf eine demokratiegerechtere Ordnung hin.«⁶

Auf der Grundlage dieser – historisch zutreffenden – Annahme steht die Verfassung kraft ihrer Normativität ganz bewußt, gewissermaßen politisch-polemisch in einer Spannung, ja gegebenenfalls im Widerspruch zur gegebenen sozialen Ordnung, indem sie die »Errungenschaften« einer Revolution zu perpetuieren und in der zukünftigen Entwicklung der Gesellschaft zu normalisieren sucht. In diesem Sinne repräsentieren die klassischen bürgerlichen Verfassungen des 18. Jahrhunderts, aber auch durchaus die bolschewistische Revolution von 1917 ein Muster, demzufolge eine siegreiche soziale Kraft ihr Programm der gesellschaftlichen Umwälzung, dessen Werte, Normen und Ziele in einer Verfassung kodifiziert und für die weitere gesellschaftliche Entwicklung für verbindlich erklärt – die siegreiche soziale Kraft identifiziert sich mit der Verfassung und bleibt letztlich der soziale Garant für die normative Geltungskraft der Verfassung.

Doch der Weimarer Fall war ganz anders und insofern präzedenzlos. Die Halbherzigkeit des Parlamentarismus spiegelte die vorverfassungsrechtliche Situation eines im Grunde tradierten Konstitutionalismus, in dem nicht eine siegreiche soziale Klasse ihre sozialen Ideen und ihr gesellschaftliches Projekt kodifizierte, sondern – auf der Grundlage des Stinnes-Legien-Abkommens vom 15. November 1918 – einen historischen Kompromiß dahingehend schloß, daß die bürgerliche Eigentums- und Wirtschaftsordnung im Prinzip in der neuen Republik erhalten bleiben sollte, während umgekehrt durch die volle politische Integration der Arbeiterklasse in die neue politische Ordnung, durch Verhältniswahlrecht und damit Parteiendemokratie, parlamentarische Verantwortung der Regierung und nicht zuletzt durch die verfassungsrechtlichen Aufträge an den Gesetzgeber, die Idee der sozialen Gerechtigkeit zu verwirklichen, die Interessen der emanzipierten Volksmassen berücksichtigt werden sollten. Die Weimarer Verfassung war daher eine besonders anspruchsvolle Konstitution, da sie von allen Beteiligten Respekt und Beachtung verlangte, um lebensfähig zu sein, während sie doch dank ihres Kompromißcharakters von niemandem wirklich als Ausdruck der eigenen politisch-sozialen Ideen anerkannt oder gar geliebt wurde. Dadurch war sie – anders als die »konstitutionellen Verfassungen« des 19. Jahrhunderts, die ja durchaus auch einen Kompromißcharakter hatten – in besonderem Maße verletzlich. Der Schutz dieser Verfassung lag nicht in der Identifikation einer neuen, durch Verfassungsgebung ihre Emanzipation abschließenden gesellschaftlichen Klasse mit dieser Verfassung, sondern in einem Instrument – der exekutivisch untermauerten Diktaturgewalt des Reichspräsidenten –, das der demokratischen Essenz der Verfassung, der parlamentarischen Parteiendemokratie, geradezu entgegengesetzt war.

Ridder hat also Recht mit seiner Analyse, daß das Nebeneinander zweier Verfassungen in der Weimarer Verfassung – der Parlamentarismus und der plebiszitäre »Exekutivismus« des Reichspräsidenten – die Quelle der inneren Zerstörung der Weimarer Verfassung bildete, da sich die bürgerliche Seite an den Kompromiß von 1918/1919 nicht hielt. Doch hatte es 1918/19 eine historische Alternative gegeben? Daß sich die Partner eines politischen Kompromisses an diesen nicht mehr halten, sobald die

6 Ridder (Fn. 2) S. 94.

Bindung daran nicht mehr in ihrem Interesse liegt, ist eine Essenz des politischen Charakters derartiger, eben nicht-rechtlicher Vereinbarungen und daher nicht überraschend, wenn auch durchaus moralisch verwerflich. Doch da kommt dann die von Ridder mit Mißtrauen betrachtete »Verfassungswirklichkeit« ins Spiel, jene faktischen sozialen Machtverhältnisse, die nach der berühmten Formel Ferdinand Lassalles⁷ geradezu den Begriff einer Verfassung ausmachen, ähnlich, wie der Verfassungsbegriff in seinen Anfängen im 17. Jahrhundert auch verstanden wurde: als Inbegriff der Zuständigkeit eines Landes⁸. Der Anspruch auf normative Überlegenheit der Verfassung über die Faktizität der Herrschaftsverhältnisse vermittelt dem modernen Verfassungsbegriff zweifellos die für ihn charakteristische Dynamik, doch hatte schon Hermann Heller auf die notwendige Verschränkung von gesellschaftlicher Normalität und rechtlicher Normativität hingewiesen und gleichermaßen vor normblindem Machtrealismus und machtblindem Normativismus gewarnt⁹. Es wäre daher eine wirklichkeitsferne und unpolitische Vorstellung gewesen, den Weimarer Kompromiß gar nicht erst einzugehen, denn nur dank dieses Kompromisses konnte das Wilhelminische Reich überwunden werden. Aus verfassungsrechtlicher Sicht kann man daher eigentlich aus dem Scheitern der Weimarer Verfassung nur lernen, daß der Übergang von der Normal- zur Notstandsverfassung – und damit die Einschränkung oder gar Beseitigung der Demokratie – erheblich erschwert und viel stärker als Ausnahme symbolisiert werden mußte, um wenigstens deutliche Warnschilder aufzurichten. Der Rest liegt im Verfassungspatriotismus des Volkes.

IV.

Die Kritik Ridders am Verfassungsschutzsystem des Grundgesetzes – das er als ein kaum verhülltes System des in Verruf geratenen Staatsschutzes wahrnimmt – richtet sich darauf, daß hier die »normalen« konstitutionellen Strukturen einer liberalen Demokratie von Anbeginn durch die permanente Existenz einer Notstandsverfassung unterwandert würden; die verfassungsrechtliche Normalität werde dadurch in einen latenten Ausnahmezustand versetzt. Konstruktive Elemente dieser Normalisierung des Ausnahmezustandes sind Artikel 9 Absatz 2, Artikel 18, Artikel 21 Absatz 2 und insbesondere auch Artikel 79 Absatz 3 GG: Aus dieser Normenkette wird in der bundesrepublikanischen Lehre und Rechtsprechung der 50er bis in die 70er Jahre hinein durch »Zusammenschau« ein kohärentes Verfassungsgebäude konstruiert, das sich alsbald als eine Art Hauptverfassung etabliert¹⁰. Die liberale Demokratie mutierte zur »freiheitlich-demokratischen Grundordnung«, die ihrerseits zum Symbol für eine kämpferische Ordnung wurde, in der die Bürger ihre Grundrechte nach Maßgabe der funktionalen Erfordernisse einer politisch stabilen Ordnung besaßen. Im Zeitalter des »Weltbürgerkrieges«, dessen drohende Gestalt gerade in dem sich seit Anfang der 50er Jahre verschärfenden Kalten Krieg von den sich neu etablierenden politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Eliten immer wieder an die Wand gemalt wurde, bedeutete politische Stabilität gleichzeitig immer auch ideologische Festigkeit.

Die Vorstellung, daß eine politische Ordnung nur durch gewaltsame Einwirkung

⁷ F. Lassalle: Über Verfassungswesen. Rede am 16. April 1862 in Berlin, Hamburg 1993.

⁸ Vgl. D. Grimm: Art. »Verfassung (II)«, in: O. Brunner/W. Conze/R. Koselleck (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe* 6, Stuttgart 1990, S. 863–899.

⁹ H. Heller: *Staatslehre*, Leiden 1963, S. 249 ff.

¹⁰ Ridder (Fn. 2), S. 131 ff.

(von außen oder von innen) zerstört werden könnte und daß infolgedessen die klassischen Institute des Landesverrats und des Hochverrats die einzigen Instrumente des Staatsschutzes seien, galt angesichts der Erfahrungen revolutionärer und subversiver Aktionen und ideologisch hochgerüsteter Massenbewegungen des 20. Jahrhunderts als überholt. Hinzu kam die Auffassung, Hitler sei im Jahre 1933 legal an die Macht gekommen, woher sich das Trauma einer »legalen Revolution« oder doch zumindest einer legalen Abschaffung der Legalität bzw. einer demokratischen Beseitigung der Demokratie ergab. Zu Recht weist Ridder gegen diese Behauptung darauf hin, daß die von den Nazis selbst gern behauptete Legalität ihrer Machtübernahme mit der Wirklichkeit des März 1933 nichts gemein hatte¹¹. Man kann in der Tat den Ausschluß von mißliebigen Abgeordneten aus dem Reichstag, physische Drohung, Verhaftung und insgesamt die Erzeugung eines Klimas des Schreckens wohl schwerlich als Bestandteil der Legalität einer Ordnung ansehen; dennoch erliegen auch heute noch viele Beobachter der Legendenbildung der Nazis. Gewiß läßt sich wohl nicht bestreiten, daß die Zerstörung einer politischen Ordnung nicht notwendigerweise durch das Mittel des gewaltsamen Angriffs auf deren Machtzentren erfolgt – das ist die wesentliche Grundannahme des strafrechtlichen Delikts des Hochverrats. Die Beseitigung einer demokratischen Ordnung kann sich durchaus in den Formen massendemokratischer und damit im Prinzip gewaltloser Agitation vollziehen. Ideologische Indoktrination, aggressive Agitation, moralische Entwaffnung des Gegners sind mögliche Erscheinungs- und Äußerungsformen massendemokratischer Bewegungen, die materiell antidemokratische Züge annehmen können. Man denke an den berühmten Satz Walter Benjamins, daß der Faschismus den Massen zu ihrem Ausdruck, nicht aber zu ihrem Rechte ver helfe.

Andererseits kann es dem freiheitlichen und demokratischen Charakter einer liberaldemokratischen Verfassung auf die Dauer nicht gut tun, wenn sie nicht ständig in der Furcht vor ihrer subversiven Unterwanderung durch ihre eigenen Bürger lebt, sondern dieser Furcht auch noch durch Institutionalisierung einer »Normalität« des Mißtrauens und der vorbeugenden Abwehr von Verfassungsfeinden verfassungsrechtlichen Ausdruck verleiht. Unleugbar waren die Verfasser des Grundgesetzes im Jahre 1949 insofern innovativ, als sie für die Bewertung des politisch relevanten Verhaltens sowohl von Individuen wie auch von Organisationen die Unterscheidung zwischen legal und illegal durch ein weiteres Merkmal ergänzten, nämlich das der Verfassungsfeindlichkeit. Obwohl der Terminus im Grundgesetz nicht vorkommt, konnte er doch leicht aus den in Artikel 18 und 21 verwendeten Tatbestandsmerkmalen des Kampfes bzw. der Beeinträchtigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung herausgelesen werden. Rechtlich zulässige, jedoch durch eine überschießende innere verfassungsfeindliche Tendenz gekennzeichnete politikbezogene Verhaltensweisen gerieten auf diese Weise in die Grauzone des politisch und auch rechtlich letztlich nur noch Geduldeten.

Der Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung bezeichnet nicht länger ein bestimmtes institutionelles Gefüge politischer Herrschaft, innerhalb dessen sich ein lebendiger demokratischer Prozeß und der Kampf um die richtige Politik vollzieht, sondern wird zum Inbegriff einer Wertordnung, für die nicht länger das äußerlich erkennbare Verhalten, sondern die auf Indizien gestützte Gesinnung zum Kriterium für die Zu- oder Aberkennung von Rechten wurde. Das Problem dieser Konstruktion besteht nicht so sehr in der unmittelbaren Anwendung des Instrumentariums der Artikel 18 (Grundrechtsverwirkung) und 21 Absatz 2 (Verfassungswidrigkeitserklärung von Parteien) GG, bekanntlich ist es zu keinem ein-

¹¹ Ridder (Fn. 2) S. 98 f.

zigen abgeschlossenen Verfahren nach Artikel 18 GG gekommen, während das KPD-Urteil von 1956 das letzte von zwei Parteiverbotsverfahren geblieben ist. Das Problem liegt in der Aufweichung des verfassungsmäßigen Legalitätssystems und in der Verfügbarmachung der verfassungsmäßigen Ordnung für die Stigmatisierung politisch unliebsamer Ideen und »Bestrebungen«. Letztendlich handelt es sich bei der Konstruktion der wehrhaften Wertordnung »freiheitlich-demokratische Grundordnung«¹² um eine Ermächtigung zur Durchbrechung der Legalität und damit im Grunde – so muß man wohl Ridder's Interpretation verstehen – als eine noch stärkere Relativierung der »Normalverfassung« als sie aus dem Nebeneinander von Parlamentarismus und präsidialen Exekutivismus in der Weimarer Verfassung bekannt ist.

V.

Das Paradoxe dieser grundgesetzlichen Konstruktion und ihrer Überhöhung zu einem Instrument der ideologischen Feindbekämpfung durch eine unkritische Rechtsprechung (zu schweigen natürlich von einer willfährigen Verwaltung) liegt darin, daß mit diesem Instrument gar nicht der Gegner von damals, d. h. der Nationalsozialismus und seine versprengten Nachfolger bekämpft wurden, sondern all diejenigen innenpolitischen Kräfte, die nunmehr als Gefährdungspotential für die neue antikommunistische Ordnung der Nachkriegszeit angesehen wurden. Es liegt eine gewisse Ironie darin, daß die Instrumente, die auf dem Hintergrund der Erfahrungen der Weimarer Verfassung und des Jahres 1933 geschmiedet wurden und die – so jedenfalls die subjektiv ehrliche Überzeugung vieler der GrundgesetzautorInnen – eine Wiederholung einer »legalen Beseitigung der Legalität« oder einer »demokratischen Abschaffung der Demokratie« verhindern wollten, zu keinem Zeitpunkt erforderlich waren, weil das Gefahrenpotential, gegen das es sich wandte, niemals real wurde. Nun sind natürlich Notstandsinstrumente, die niemals benötigt werden, weil der befürchtete Notstand nicht eintritt, an sich kein Schaden. Eine Feuerwehr ist nicht schädlich, auch wenn es jahrelang nirgends brennt. Doch erwies sich diese ebenso triviale wie suggestive Alltagsweisheit auch im Falle der Bundesrepublik als ein Irrtum. Der Satz mag stimmen, wenn die Situation des Notstandes und die Regeln, diese Situation verbindlich festzustellen, politischen Manipulationen entzogen sind und damit die Funktionalität der Instrumente für die vorgesehenen Zwecke gesichert ist.

Die Gefahr, die Ridder bereits zu Recht in der Weimarer Verfassung sah und die in verschärfter Weise für das Grundgesetz gilt, liegt darin, daß der weit ins Vorfeld der politischen Willens- und Meinungsbildung vorgelagerte Abwehrkampf gegen Demokratiegefährdungen den Normalzustand der Legalität nicht zuläßt. Bekanntlich haben in den 70er und auch noch in den 80er Jahren die Verwaltungen und die Gerichte die Schleusen für das Einströmen subjektiver Gefahrenempfindungen weit geöffnet und im Grunde genommen alle dem *juste milieu* nicht entsprechenden gesellschaftlichen Strömungen der Gefahr einer Feinderklärung durch die freiheitliche demokratische Grundordnung ausgesetzt. Das Bedürfnis nach Sicherheit erstreckte sich nicht nur auf das normale Funktionieren der Institutionen einer politisch und ideologisch tief gespaltenen Gesellschaft, es forderte auch Gewißheit in bezug auf

¹² Hierzu die umfassende kritische Dokumentation von E. Denninger (Hrsg.): *Freiheitliche demokratische Grundordnung. Materialien zum Staatsverständnis und zur Verfassungswirklichkeit in der Bundesrepublik*. Zwei Bände, Frankfurt/M. 1976.

Überzeugungen, die man für wahr und richtig halten konnte, und diese Gewißheit kann bekanntlich ein liberales Legalitätssystem nicht vermitteln. Die moderne Welt ist nun einmal im wahrsten Sinne des Wortes heillos zerfallen und zerstritten. Um so wichtiger ist es, daß es sich von allen Anmaßungen von Heilsgewißheit fernhält und die Ideen und Ideologien der Bürger, so abstrus sie der über die Legalität letztlich verfügenden Mehrheit auch erscheinen mögen, fernhält. Die grundgesetzliche Vorverlagerung des Staats- und Verfassungsschutzes in die Sphäre staatsbürgerlicher Ideen- und Ideologienproduktion wurde so zur offenen Flanke für die innere Aufweichung des auf strikte Verhaltenssteuerung gerichteten Legalitätssystems.

Vielleicht wäre das alles nicht geschehen, wenn die Bundesrepublik sich nicht direkt an der Grenze zwischen den beiden Weltblöcken befunden hätte, die waffenstarrend und auch ideologisch hochgerüstet einander gegenüberstanden und geradezu paranoisch von der Idee einer Infiltration durch die jeweils andere Seite besessen waren. Es ist immerhin erstaunlich, daß der Begriff der »streitbaren Demokratie« seit 1989 so gut wie keine Rolle mehr spielt. Es gibt natürlich immer noch den Verfassungsschutz und seine Beobachtung der rechts- und linksradikalen Szene, doch die Anzeichen für eine Instrumentalisierung der Verfassung zum Zwecke der Feindbekämpfung haben nachgelassen. Allenthalben sind bekanntlich die Sicherheitsapparate – die äußeren ebenso wie die inneren – auf der Suche nach neuen und dem Publikum einleuchtenden Aufgaben. Selbst die Debatte über die PDS, die namensumgewandelte SED, von der man nicht genau weiß, ob ihre Wandlung nur eine des Namens oder doch auch eine des Charakters insgesamt ist, wird nicht in den Zusammenhang des Artikel 21 Absatz 2 GG gestellt. Es stellt sich also eine gewisse Normalität ein, die zeigt, daß das Verfassungsschutzarsenal des Grundgesetzes doch sehr zeitgebunden gewesen ist.

Sprechen die Exponenten der inneren Sicherheitsapparate heute von Bedrohungen der politischen Ordnung in der Bundesrepublik, so verweisen sie auf die Internationalisierung der Kriminalität, insbesondere des Rauschgifthandels, Geldwäsche, illegale Einwanderung und mehr und mehr auch auf die Gefahr von Kulturkonflikten, die sich aus der zunehmend multiethnischen Zusammensetzung der Bevölkerung und der Multikulturalität der deutschen Gesellschaft ergeben könnten. Für keines dieser tatsächlichen oder vielleicht auch nur vermeintlichen Gefährdungsszenarios ist der vorbeugende Verfassungsschutz der »freiheitlichen demokratischen Grundordnung« wirklich behilflich. Aber dennoch ist deren Konstruktion deswegen keinesfalls historisch obsolet und sind die damit einhergehenden Gefahren einer Aufweichung des Legalitätssystems gebannt. Denn Feinderklärungen sind in der Regel der erste Schritt für weitergehende Strategien der Ausgrenzung und der Repression. Sie legitimieren den Auf- und Ausbau von Sicherheitsapparaten und erzeugen damit eine Dynamik der gesellschaftlichen Kontrolle, die langfristig das Kräftegleichgewicht zwischen ziviler Gesellschaft und ihren Formen spontaner Vergesellschaftung einerseits, den organisiert handelnden Staatsapparaten andererseits zugunsten letzterer verschiebt. Dann hätten wir den Notstand in den ganz normalen Formen der Legalität. Kaum jemand hat die dem Rechtsstaat und der Demokratie drohenden Gefahren einer sich ins Legalitätssystem einnistenden Verfassungslegitimität klarer erkannt und beschrieben als Helmut Ridder.