

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

---

Band 62

GÜNTER PÜTTNER

# Toleranz als Verfassungsprinzip

Prolegomena zu einer rechtlichen Theorie  
des pluralistischen Staates



Duncker & Humblot · Berlin

GÜNTER PÜTTNER

**Toleranz als Verfassungsprinzip**

**Schriftenreihe der Hochschule Speyer**

**Band 62**

# Toleranz als Verfassungsprinzip

Prolegomena zu einer rechtlichen Theorie  
des pluralistischen Staates

Von

Prof. Dr. Günter Püttner



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

**Alle Rechte vorbehalten**

**© 1977 Duncker & Humblot, Berlin 41**

**Gedruckt 1977 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61**

**Printed in Germany**

**ISBN 3 428 03829 0**

## VORWORT

Der vorliegende kleine Beitrag zum großen Thema Toleranz, das die deutsche und europäische Verfassungsgeschichte jahrhundertlang bewegt hat, ist aus meiner Speyerer Antrittsvorlesung vom 30. Juni 1975 hervorgegangen. Der leicht erweiterte Text und die eher willkürlich ausgewählten Anmerkungen können nur wenige Hinweise zu der weitgespannten und tiefgreifenden Problematik liefern; das meiste muß dem weiteren Nachdenken des Lesers oder einer künftigen, eingehenderen Untersuchung überlassen bleiben. Gleichwohl hoffe ich, einiges zur Klärung der besonders in jüngster Zeit im Zusammenhang mit dem Schulwesen viel diskutierten Fragen um Toleranz und Pluralismus im modernen demokratischen Staat beitragen zu können.

Speyer, den 1. 10. 1976

Günter Püttner



## INHALT

1. <i>Zum Thema Toleranz</i> .....	9
2. <i>Toleranzbegriff und Toleranzmodelle</i> .....	13
a) <i>Zum Toleranzbegriff allgemein</i> .....	13
b) <i>Das Lessing'sche Modell</i> .....	15
c) <i>Toleranz und Parität</i> .....	16
d) <i>Toleranz und Handeln im gesellschaftlichen Leben</i> .....	17
e) <i>Trennung von Anhängern differenter Meinungen?</i> .....	19
3. <i>Die Verwirklichung der Toleranz durch das Grundgesetz</i> .....	21
a) <i>Der Toleranzbegriff</i> .....	22
b) <i>Das Lessing'sche Modell</i> .....	24
c) <i>Toleranz und Parität</i> .....	26
d) <i>Toleranz und Handeln im gesellschaftlichen Leben</i> .....	27
e) <i>Trennung von Anhängern differenter Meinungen?</i> .....	31
4. <i>Toleranz und demokratischer Staat</i> .....	34
a) <i>Zur „Neutralität“ des Staates</i> .....	34
b) <i>Demokratie und Toleranz</i> .....	36
c) <i>Toleranz und Staatsapparat (Verwaltung)</i> .....	41
d) <i>Internationale Koexistenz</i> .....	46
5. <i>Spezielle Bereiche</i> .....	48
a) <i>Die Schule</i> .....	48
b) <i>Die Stadtplanung</i> .....	52
c) <i>Persönlicher Lebensstil</i> .....	56
6. <i>Hat das Toleranzprinzip Zukunft?</i> .....	59





## 1. ZUM THEMA TOLERANZ

Mit brennender Sorge<sup>1</sup> haben nicht wenige die Entwicklung der letzten Jahre in Staat und Gesellschaft verfolgt: Die Tugend der Toleranz, die in den Nachkriegsjahren als Antwort auf das Dritte Reich allgemein akzeptiert und praktiziert wurde, diese Tugend der Toleranz ist erneut in Gefahr geraten, womit viele, auch der Verfasser, lange Zeit nicht gerechnet hatten. Denn am hohen und grundlegenden Wert der Toleranz für unser Gemeinwesen bestand kein Zweifel. Aus dem breiten Kreis der Autoren, die das hervorhoben, ist beispielhaft *Ernst Eduard Hirsch* zu nennen, der die universelle Anerkennung des Toleranzprinzips als denknöwendige Voraussetzung für den Bestand einer differenzierten Gesellschaft bezeichnet<sup>2</sup>; es ist *Fritz Werner* zu nennen, der in seinem Festvortrag vor dem 44. Deutschen Juristentag 1962 die Bedeutung des Toleranzgedankens für die Rechtsordnung und die Verwirklichung des Rechts eindringlich dargelegt hat<sup>3</sup>.

Aber die Tugend der Toleranz ist inzwischen nicht nur praktisch an vielen Stellen außer Übung gekommen und hat ihr Ansehen verloren, sie gilt nicht einmal mehr überall als Tugend und wird von manchen sogar grundsätzlich in Zweifel gezogen. So sehen die Amerikaner *Wolff, Moore und Marcuse* in der Toleranz nur noch ein Hindernis für den gesellschaftlichen Fortschritt und suchen nach einer „neuen Philosophie des Gemeinwesens jenseits von Pluralismus und jenseits von Toleranz“<sup>4</sup>. Diese These hat auch in Deutschland ein nicht zu übersehendes

---

<sup>1</sup> Dies in mäßiger Verteidigung eines Mannes, der sein mahndes Wort in Zeiten grober Intoleranz mit dieser Formulierung einleitete und nun, nach dem Sterben der damaligen Diktatur, dem Vorwurf ausgesetzt ist, nicht scharf genug für die Unterjochten eingetreten zu sein. Ob der Vorwurf berechtigt ist oder nicht, mag offen bleiben, aber es sind die nicht zum Vorwurf berechtigt, die zur Intoleranz heutiger Diktatoren (östlicher Provenienz) schweigen oder ihr gar applaudieren.

<sup>2</sup> In: *Das Recht im sozialen Ordnungsgefüge*, Berlin 1960, Art. Koexistenz, S. 309.

<sup>3</sup> *Recht und Toleranz*, Verhandlungen des 44. Dt. Juristentages, Bd. II/B, Tübingen 1963, B 1 ff.

<sup>4</sup> *Robert Paul Wolff, Jenseits der Toleranz*, in: *Wolff-Moore-Marcuse, Kritik der reinen Toleranz*, 7. Aufl. Frankfurt a. M. 1970, S. 59.

Echo gefunden, etwa bei *Hans Ryffel*, der — bei aller Anerkennung des Wertes des Pluralismus im übrigen und bei aller Differenziertheit des Standpunktes — an einer Stelle den Pluralismus als „Ideologie des status quo“ bezeichnet<sup>5</sup>. Vor allem aber ist diese Denkweise nicht nur in manchen Revolutionsspielen und Protestbewegungen der letzten Jahre, sondern auch in der Vorliebe mancher Demokraten für Konfrontation statt für Kooperation<sup>6</sup> politisch spürbar geworden.

Die Kontroverse ist für unser Gemeinwesen von höchster Bedeutung. Es muß gefragt werden, welche Stellung das geltende Verfassungsrecht dazu bezieht, ob es Toleranz fordert oder voraussetzt und ob es insbesondere, wenn man ein Spannungsverhältnis von Toleranz und gesellschaftlichen Fortschritt feststellen will, der Toleranz oder dem Fortschritt — was immer das sein mag — den Vorrang einräumt. Toleranz kann nicht isoliert betrachtet, sondern muß in Bezug gesetzt werden zu den Möglichkeiten aktiven politischen und administrativen Handelns oder auch — politikwissenschaftlich gesprochen — zur Innovationsfähigkeit des politischen Systems.

Es kann deshalb heute nicht mehr genügen, sich ohne nähere Begründung zum Gedanken der Toleranz zu bekennen, wie es das *Bundesverfassungsgericht* mehrfach getan hat<sup>7</sup>. Vielmehr muß im einzelnen geprüft werden, was man rechtlich unter „Toleranz“ verstehen kann und welche Stellung die Verfassung zum Toleranzgedanken einnimmt. Die Fragen sind deshalb so schwierig zu beantworten, weil das Grund-

<sup>5</sup> Rechtssoziologie, Neuwied und Berlin 1974, S. 403, freilich in dem Sinne, daß auch der Pluralismus nicht immer ideologiefrei sei; als Abwertung des Pluralismus soll das nicht verstanden werden, wie Ryffel in seinem Werk „Grundprobleme der Rechts- und Staatsphilosophie“ (Neuwied und Berlin 1969), S. 333 ff. erläutert.

<sup>6</sup> Der Kommunalwissenschaftler hat dies vor allem in Form der Auflösung der sog. Rathauskoalitionen (Zusammenarbeit aller Parteien) unter Hinwendung zum Regierungs-Oppositions-Denken feststellen können, ein Denken, das in der Theorie vom Konflikt als Motor gesellschaftlichen Fortschritts eine interessante Stütze findet. Vgl. beispielsweise *Thomas Ellwein*, Parteien und kommunale Öffentlichkeit, AfK 1971, S. 11 (21); zu den Möglichkeiten und Bedingungen einer Reform der Kommunalverfassung nach dem Regierungs-Oppositions-Modell vgl. *Michael Borchmann*, Die Reform der Kommunalverfassung, Frankfurter iur. Diss. 1975, S. 311 ff. Dies wäre nicht erwähnenswert, wäre nicht mancherorts hinter der Fassade der Mehrheitsentscheidung ohne Rücksicht auf die Interessen der Minderheit ein Moment der Intoleranz sichtbar geworden, das die frühere Technik einstimmiger Beschlüsse nach vorheriger informeller Interessenabklärung als ein Hilfsmittel praktischer Toleranz erscheinen läßt. Dazu unten Näheres S. 36 ff.

<sup>7</sup> Vgl. insbesondere BVerfGE 5, S. 139 (206, 223 f.); 12, S. 3, S. 306; 13, S. 49; 19, S. 238; 32, S. 98 (108).

gesetz das Wort Toleranz nicht verwendet und expressiv verbis nichts über Toleranz aussagt, was vielleicht manchen Nichtjuristen überraschen dürfte. Wie so oft läßt sich nur aus der Interpretation verschiedener Vorschriften ein Ergebnis hinsichtlich des Stellenwertes von Toleranz in der Verfassung gewinnen, ein Ergebnis also, das mit allen Vorbehalten gegen die beschränkte oder unbeschränkte Auslegung von Verfassungsvorschriften belastet bleibt.

Dennoch bestände Hoffnung auf ein hinreichend gesichertes Ergebnis, wenn wenigstens der Begriff der Toleranz außerhalb des Verfassungsrechts eindeutig festläge, also das, was die Befürworter mit der Toleranz fordern und was die Gegner kritisieren. Aber daran fehlt es völlig, und der Historiker würde, wenn er etwa vom Mailänder Toleranzedikt über den Augsburger Religionsfrieden und das Edikt von Nantes bis zum Konstitutionalismus das Terrain abschritte, eine kaum übersehbare Fülle verschiedenartiger Toleranzauffassungen und Toleranzmodelle vorführen können. Es geht deshalb weniger um die Frage, ob das Grundgesetz Toleranz fordert, sondern darum, welche *Art von Toleranz* die Verfassung gebietet und verwirklicht sehen will. Dazu gehört auch die bekannte Frage nach der Toleranzgrenze. Der Verfassungsjurist ist damit zu einer grundlegenden Besinnung aufgerufen, die hier nicht voll geleistet, sondern allenfalls durch einige Vorüberlegungen gefördert werden kann.

In diesem Zusammenhang wird vielleicht mancher fragen, warum gerade ein in erster Linie dem Verwaltungsrecht und der Kommunalwissenschaft verpflichteter Staatsrechtler dieses Thema aufgreift. Das Interesse hat durchaus einen Grund: Toleranz ist, wie angedeutet, nicht nur *Bürger-Tugend*, sondern mindestens in gleichem Maße eine *Orientierungsfrage* für den demokratischen und sozialen Rechtsstaat und seine Verwaltung. Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zur Verfassungstreue der Beamten<sup>8</sup>, die sich — im Gegensatz zum Beschluß des Bundesverfassungsgerichts zur gleichen Frage<sup>9</sup> — ausführlicher mit der Toleranzfrage befaßt, mag vorerst als Hinweis dienen. Darüber hinaus sollte man beachten, daß sich Toleranzprobleme nicht nur im Staat und in der Gesellschaft allgemein stellen, sondern gerade auch im Bereich der örtlichen, der „kommunalen“ Gemeinschaft, in den örtlichen Einrichtungen wie Schulen, Theatern und Betrieben, aber auch in der Stadtplanung. Die Erfahrungen des Verfassers in

<sup>8</sup> BVerwG vom 6. 2. 1975, NJW 1975, S. 1135 = BVerwGE 47, S. 330 (350).

<sup>9</sup> BVerfG vom 22. 5. 1975, BVerfGE 39, S. 334 = DVBl. 1975, S. 817 ff.; vgl. Klaus Stern, Zur Verfassungstreue der Beamten, München 1974.