
Die Zukunft der „streitbaren Demokratie“

Hans-Gerd Jaschke



Dr. Hans-Gerd Jaschke, Prof., geb. 1952, Leiter des FB Rechts- und Sozialwissenschaften an der Polizei-Führungsakademie Münster (Anschrift: Postfach 480353, D-48080 Münster). 1972-1979 Studium der Politikwissenschaft,

Soziologie, Germanistik und Pädagogik. 1981 Promotion zum Dr. phil., 1990 Habilitation (Universität Frankfurt a. M.). 1996-2001 Prof. für Politikwissenschaft am FB Polizeivollzugsdienst an der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin (FHVR).

Abstract

Despite its grounding in Germany's Basic Law, the concept of "militant democracy" (streitbare Demokratie) is in need of an overhaul. The necessity of a further development of the concept in line with the demands of the times is underlined by the changes undergone by political extremism, the firm entrenchment of the democratic constitutional state, and various practical problems of the recent past, as exemplified by the failure in the attempt to prohibit the extreme right-wing NPD party. The author argues that prevention is better than repression and advocates a restructuring of the Office for the Protection of the Constitution as an advisory agency for the government and interested sectors of the public.

I. Einleitung

„Streitbare“ oder auch „wehrhafte Demokratie“ – das ist seit über fünfzig Jahren in Deutschland ein Grundelement des Demokratieverständnisses. Vor dem Hintergrund der gescheiterten ersten Demokratie 1919-1932 und der folgenden nationalsozialistischen Gewaltherrschaft war die Demokratie in Westdeutschland in ihren Anfangsjahren ein Experiment, das des Schutzes bedurfte, damit es sich entwickeln konnte. Es musste davon ausgegangen werden, dass Demokratie nicht nur Ergebnis eines politischen Systemwechsels war, sondern dass es die Bürger selbst waren, ohne deren demokratische Überzeugungen und Verhaltensdispositionen der Wechsel nicht gelingen würde. Streitbarkeit konnte als ein Konzept des Übergangs von einer politischen Formation in eine andere betrachtet werden. Die Demokratie sollte sich aus eigener Kraft und mit rechtsstaatlichen Mitteln verteidigen können gegen jene politischen Kräfte, die sie bekämpften und an ihre Stelle eine neue Diktatur setzen wollten – dies war der Urgedanke der streitbaren Demokratie in den ersten Nachkriegsjahren. An dieser Substanz hat sich bis heute kaum etwas geändert.

Fünf Jahrzehnte später haben sich die Randbedingungen jedoch erheblich gewandelt: Demokratie in Deutschland hat eine eigenständige Tradition entwickelt, sie ist trotz vieler Krisen stabil, eingebettet in die westliche Staatengemeinschaft, trotz langanhaltender ökonomischer und sozialer Krisen droht keine wirkliche Gefahr einer neuen Diktatur. Die seinerzeitigen politischen Gegenkräfte von links- und rechtsaußen sind nicht mehrheitsfähig. Politischer Extremismus scheint keine ernsthafte Gefahr für den Bestand der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu sein.

Die Politik der frühen Nachkriegszeit schuf nicht nur die Grundlagen für eine Verständigung mit den ehemaligen Kriegsgegnern im Westen, sondern auch einen beachtlichen wirtschaftlichen Wohlstand für breite Bevölkerungskreise und entzog damit vor dem Hintergrund der Weltwirtschaftskrise nach 1929 extremistischen Bewegungen eine bedeutsame soziale Basis. Im Gegensatz dazu verblieb der zweite deutsche Staat, die DDR, zusammen mit den anderen östlichen Nachbarn ganz eindeutig im Wohlstandsabseits; und dazu noch waren die Menschen ihrer Grundfreiheiten beraubt. Deshalb kann es nicht verwundern, dass Demokratisierung, wenn auch in unterschiedlichen, ja konträren Bedeutungen, aber geeint durch das Band des optimistischen Fortschrittsglaubens sowohl im Konservatismus der frühen Nachkriegsjahre als auch später in der sozialliberalen Ära und nach der konservativen Wende 1982 eine zentrale Leitvorstellung war. Obwohl das Ausmaß politischer Beteiligung immer umstritten blieb und zwischen der Institutionen-Demokratietheorie der Konservativen und der extensiven Bürgerbeteiligungsdemokratie der Radikaldemokraten im Umfeld der neuen sozialen Bewegungen pendelte – mehr als fünfzig Jahre stabiler und kontinuierlicher Entwicklung verleihen diesen Idealen die Würde einer Tradition der Demokratie in Deutschland. Sie leben fort und werden in Sonntagsreden und Feierstunden immer wieder beschworen. Zweifellos sind viele von ihnen dauerhafte Praxis geworden oder, sofern Politik immer einen nicht- abschließbaren Prozess darstellt, auf dem Wege der Realisierung.

Die Bundesrepublik ist heute nicht mehr ein von autoritären Strukturen durchsetzter quasi-demokratischer Obrigkeitsstaat wie in den fünfziger Jahren, sondern ein lebendiges politisches Gemeinwesen, in dem zahllose Interessengruppen und soziale Bewegungen von unten Druck auf die Entscheidungsträger ausüben. Chancen und Ausmaß politischer Beteiligung haben sich über die Jahrzehnte hinweg erhöht, selbst die Konservativen halten nicht mehr an der starren und ängstlichen Konzeption fest, Demokratie beschränke sich auf das Funktionieren der Institutionen. Die Diktatur des östlichen Teils ist auf friedlichem Wege einer – wenn auch noch ungefestigten – parlamentarisch-rechtsstaatlichen Demokratie gewichen. Die Feindbilder des Kalten Krieges sind weitgehend verblasst, sogar im Inneren der Republik ist die politische Toleranz und Liberalität weit entwickelt. Auch in außenpolitischen Politikfeldern sind über fünfzig Jahre hinweg einige bedeutsame Entwicklungen unumkehrbar geworden. Die entscheidende Weichenstellung der fünfziger Jahre, die Bindung an den Westen,

wird heute nicht mehr ernsthaft in Frage gestellt. Die europäische Integration erscheint als Einbahnstraße ohne Umkehrmöglichkeit und damit auch die dauerhafte Friedenssicherung innerhalb der Europäischen Union.

Ist die Konzeption der streitbaren Demokratie heute überhaupt noch zeitgemäß? Die Debatten über die Streitbarkeit der Demokratie trugen und tragen Züge wissenschaftlicher Auseinandersetzungen in Teilen der deutschen Politikwissenschaft, sie waren und sind aber immer auch verwoben in die Alltagspolitik. Wahlerfolge der NPD Ende der sechziger, terroristische Entwicklungen in den siebziger, Brandanschläge auf Asylbewerberheime in den neunziger Jahren – dies provozierte immer auch die Frage nach möglichen Gegenmaßnahmen und war Testfall für die streitbare Demokratie. Heute sind es der 11. September 2001 und die weltweiten Folgen, die ähnliche aktuelle Fragen aufwerfen, mittlerweile auch verzahnt mit der politikwissenschaftlichen Tradition.¹ Gerade der internationale Terrorismus, für den der 11. September 2001 symbolhaft steht, verweist auf neuartige Gefahrenstrukturen und Bedrohungspotentiale, die den ursprünglichen Debatten um die streitbare Demokratie unbekannt waren: die internationale Dimension, die Störanfälligkeit der Großtechnologien, die Aktionen des internationalen radikalen Islamismus.

Die Frage nach der Zukunft der streitbaren Demokratie problematisiert die Geltungsansprüche eines Demokratieverständnisses, das Streitbarkeit als Abwehrhaltung gegen Kommunismus und Nationalsozialismus versteht, und fragt nach möglichen künftigen Entwicklungslinien angesichts veränderter Rahmenbedingungen. Zunächst wird die politische und politikwissenschaftliche Dimension skizzenhaft rekonstruiert, um dann die verfassungsrechtlichen, institutionellen und historischen Aspekte überblickshaft darzustellen. Im abschließenden Abschnitt über gegenwärtige Herausforderungen wird das Ausmaß veränderter Konstellationen verdeutlicht, verbunden mit dem Votum für die Reformulierung einer zeitgemäßen Konzeption streitbarer Demokratie.

II. Was ist streitbare Demokratie?

1. Politische Theorie

„Um zu überleben“, schreibt Karl Mannheim 1941 in seinem Buch „Diagnose unserer Zeit“, „muss unsere Demokratie eine streitbare werden“.² Der Gedanke einer Selbstverteidigung der Demokratie ist zeitbedingt: Der Nationalsozialismus in Deutschland und der Stalinismus in der Sowjetunion machten Überlegungen notwendig, in welcher Weise eine Demokratie sich selbst schützen

1 Vgl. Markus Thiel (Hg.), Wehrhafte Demokratie. Beiträge über die Regelungen zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, Tübingen 2003.
2 Karl Mannheim, Diagnose unserer Zeit, Zürich u. a. 1951, S. 17.

könne. Mannheim greift in eine Diskussion ein, die einige Jahre zuvor bereits Karl Loewenstein begonnen hatte. Der Begründer des Konzepts einer „militant democracy“ hatte aus der totalitären Bedrohung der Demokratien gefolgert, auf der Ebene der Gesetzgebung müssten Vorkehrungen getroffen werden, aber der Wille zur demokratischen Streitbarkeit müsse auch von der jeweiligen Bevölkerung getragen werden.³ Nach 1945 ist dieser Gedanke in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aufgegriffen und weiter ausdifferenziert worden. Die Idee einer „militant democracy“ ist in ihrer historisch bedingten Grundstruktur vergleichbar mit den seinerzeit entstandenen Totalitarismustheorien: Beide postulieren, den Nationalsozialismus und den Stalinismus vor Augen, Demokratie als Gegenbild zu diesen „totalitären“ Herrschaftsformen. Kennzeichnend für diese Grundstruktur ist die Bipolarität des Extremismus- bzw. Totalitarismusbegriffs, die vermutete Bedrohung der Demokratie von rechts und von links.

Entsprechend der Überlegung Loewensteins, der Gedanke „streitbarer Demokratie“ müsse vor allem auch in den kollektiven Orientierungen der Bevölkerung vertreten sein, hat er praktisch seit Anfang der Fünfzigerjahre Eingang gefunden in die politische Kultur der Bundesrepublik. Wenn von der „Gemeinsamkeit der Demokraten“ die Rede ist, so meint dies nicht Übereinstimmung über positive Ziele; die Formel intendiert vielmehr einen gemeinsamen, negativen Basiskonsens über das, was der Demokratie entgegensteht, eine moralisch angeleitete diffuse Bestimmung der Gegnerschaft zur „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“.

In der politischen Öffentlichkeit fungiert die Vorstellung eines solchen negativen Basiskonsens als rituelle Bekräftigung und Grenzziehung demokratischen Verhaltens. Bei bekannt gewordenen Ereignissen oder Ereignisketten mit einem extremistischen Hintergrund taucht immer auch die Frage nach Gegenmaßnahmen auf, oft in dramatischen Formen, wenn Gewalthandlungen das Geschehen prägen und kollektive moralische Empörung die Politik zum Handeln zwingt. Politik und Gesellschaft in der Demokratie sind gleichsam auf Dauer gezwungen, Gegnerschaft und Feindschaft gegenüber der Demokratie im Inneren zu definieren, zu erläutern und geeignete Bekämpfungsansätze zu entwickeln. Diese können präventiver, repressiver oder auch symbolischer Natur sein. In diesem Mechanismus ist eine politiktheoretisch wie praktisch sehr bedeutsame Kontingenz eingelagert: Welche Mittel sind „noch“ demokratisch, welche nicht (mehr), wo liegen die rechtsstaatlichen Grenzen der Streitbarkeit, welches Ausmaß an politischem Extremismus muss ertragen werden? Könnte eine Demokratie sich durch die Wahl undemokratischer Mittel zu Tode schützen?

Aus der Sicht der politischen Theorie ist streitbare Demokratie keineswegs eine historisch überholte Schutzkonzeption, denn zum einen sind die alten Extremismen von links und rechts durch andere Formen austauschbar, zum ande-

3 Vgl. Karl Loewenstein, *Militant Democracy*. In: *American Political Science Review*, 31 (1937), S. 417–432 und S. 638–658.

ren erweist sie sich als ein Doppeltes. Sie ist Instrument der Transformation von einer Diktatur in eine Demokratie, zum anderen ist sie ein Instrument der inneren politischen Gefahrenabwehr und der Stabilisierung. Zu den unabschließbaren Aufgaben der politischen Theorie gehören das beständige Ausloten ihrer rechtsstaatlichen Grenzen unter veränderten historischen Bedingungen sowie die Analyse der Folgewirkungen von Maßnahmen der „streitbaren Demokratie“.

2. Verfassungspostulat

Der Gedanke einer streitbaren Demokratie hat Eingang gefunden in die Verfassung, aber auch in das politische Strafrecht. Das Grundgesetz steht in einem wesentlichen Punkt nicht in der Tradition der relativistischen Weimarer Reichsverfassung: Während diese die Substanz der parlamentarischen Mehrheitsregel unterordnete, schreibt das Grundgesetz in der „Ewigkeitsklausel“ (Art. 79,3) den Verfassungskern der Artikel 1 und 20 quasi fest und erklärt ihn für unabänderlich. Rechtsstaats-, Demokratie-, Bundesstaats- und Sozialstaatsprinzip sind neben der Menschenwürde festgeschrieben. Die Wertgebundenheit des Grundgesetzes und die Kodifizierung eines Pluralismus auf der Basis eines „nicht-kontroversen Sektors“⁴ ist die wichtigste Grundlage der streitbaren Demokratie, die freiheitliche demokratische Grundordnung der weit auszulegende Rahmen demokratischer politischer Praxis.

Im Grundgesetz findet sich eine Reihe von Artikeln, die zum Schutz der Verfassung und zur Abwehr extremistischer Bestrebungen Grundfreiheiten einschränken:

- Art. 5 Abs. 3 bindet die Freiheit der Lehre an die „Treue zur Verfassung“.
- Art. 9 Abs. 2 erklärt Vereinigungen für verboten, „deren Zwecke oder deren Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten“.
- Art. 18 ermöglicht die Verwirkung von Grundrechten, wenn einzelne Grundfreiheiten „zum Kampfe gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung missbraucht“ werden.
- Art. 21 Abs. 2 erklärt Parteien für verfassungswidrig, „die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden“.

Begriffe wie „streitbare“, „wehrhafte“ oder „abwehrbereite Demokratie“ finden sich im Grundgesetz nicht, obwohl der Gedanke einer „wehrhaften Demokratie“

4 Ernst Fraenkel, Deutschland und die westlichen Demokratien, Frankfurt a. M. 1991, S. 274 f.

in den Verfassungsberatungen von 1949, insbesondere auf Länderebene, eine gewichtige Rolle gespielt hat. Die eigentliche Qualifizierung der Demokratiekonzeption des Grundgesetzes als „streitbare“ ist erst nach der Verabschiedung des Grundgesetzes durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vorgenommen worden. Lameyers verfassungshermeneutische Untersuchung unterscheidet dabei drei Phasen: Zunächst, im KPD-Urteil von 1956, wird „streitbare Demokratie“ verstanden als verfassungsrechtliche (Grund-)Entscheidung des Gesetzgebers, der aus historischen Gründen „diesen Stempel der ganzen Verfassung aufgedrückt hat“.⁵ In einer zweiten Phase entwickelt das Bundesverfassungsgericht die Operationalisierungsfähigkeit dieses Prinzips: „Sie gewinnt einseitig Konturen im Rahmen der Auseinandersetzung des Gerichts mit Aktivitäten von Funktionären der verfassungswidrigen und aufgelösten KPD. Aufgrund alleiniger Betonung ihrer limitierenden Seite erhält streitbare Demokratie die Funktion, den Abwehrkampf der Verfassung gegen Bestrebungen von unten zu legitimieren.“⁶ In der dritten Phase, geprägt durch die Auseinandersetzungen um die „Berufsverbote“ Anfang/Mitte der siebziger Jahre, betont das Gericht die Schutzwürdigkeit der Verfassung und die „subjektive Inpflichtnahme des Bürgers“.⁷

Insbesondere die Entscheidung von 1975⁸ erhärtet ein Verfassungsverständnis, das vom Verhaltensgebot des Art. 21 Abs. 2 GG den Schritt hin zum Gesinnungsgebot vollzieht: Das Gericht fordert für Beamtenbewerber nicht nur die Beachtung bestehender gesetzlicher Vorschriften, sondern die Führung des Amtes „aus dem Geist dieser Vorschriften“ und: „Die politische Treuepflicht fordert mehr als nur eine formal korrekte, im übrigen uninteressierte, kühle, innerlich distanzierte Haltung gegenüber Staat und Verfassung: sie fordert vom Beamten insbesondere, dass er sich eindeutig von Gruppen und Bestrebungen distanzieren, die diesen Staat, seine verfassungsmäßigen Organe und die geltende Verfassungsordnung angreifen, bekämpfen und diffamieren.“ Die höchstrichterliche Sanktionierung „uninteressierter Haltungen“ gegenüber dem Staat weitet den Aufmerksamkeitsradius „streitbarer Demokratie“ aus auf die Gesamtgesellschaft: Prinzipiell ist jeder Staatsbürger von den Präventivstrategien der „streitbaren Demokratie“ betroffen, „Sympathisanten“-Vorwürfen im Zusammenhang des Terrorismus und Forderungen nach „Austrocknung“ von diffusen „Sympathisanten-Sümpfen“ wird so der Boden bereitet.

Aus dem Bereich des politischen Strafrechts sind einige Vorschriften hervorzuheben, die in der Praxis der Staatsschutzabteilungen bei Bundes- und Landeskriminalämtern von Bedeutung sind. Hierzu gehören u. a. Hoch- und Landesverrat und Gefährdung der äußeren Sicherheit (§§ 94–100a StGB), Straftaten gegen Verfassungsorgane (§§ 105, 106 StGB) und die Bildung terroristischer

5 Johannes Lameyer, *Streitbare Demokratie. Eine verfassungshermeneutische Untersuchung*, Berlin 1978, S. 64.

6 Ebd., S. 65.

7 Ebd.

8 BverfGE 1975, S. 334 ff.

Vereinigungen (§ 129a StGB). Die vor allem im Bereich Rechtsextremismus zu beobachtenden sogenannten Propagandadelikte umfassen die Verwendung oder Verbreitung von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen (§ 86a StGB) und die Volksverhetzung (§ 130 StGB).

Das Grundgesetz, das politische Strafrecht und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bilden zusammengenommen einen rechtlichen und rechtspolitischen Rahmen streitbarer Demokratie, der aktive Angriffe auf die freiheitliche demokratische Grundordnung sanktioniert und somit die repressiv-stabilisierende Variante der Streitbarkeit abbildet. Die gesellschaftlich relevante Ebene des Ausmaßes demokratischer Grundüberzeugungen hat sich freilich in den zurückliegenden Jahrzehnten gewandelt.

3. Institutionen und politische Beteiligung

Institutionen der streitbaren Demokratie sind vor allem die Bundes- und Landesämter für Verfassungsschutz, zu deren vordringlichen Aufgaben es gehört, extremistische Bestrebungen zu beobachten, aber auch, einen Beitrag zur geistig-politischen Auseinandersetzung zu leisten. Auf der repressiven Seite sind die Staatsschutzkommissariate der Polizei zuständig für Straftaten mit politischem Hintergrund. In einem weiteren Sinne könnte man jedoch durchaus auch die politische Bildung an Schulen⁹ und außerhalb zu den institutionellen Ausprägungen einer streitbaren Demokratie rechnen sowie die demokratischen Parteien und Verbände und die demokratischen Medien. Der kriminalpräventive Diskurs über Gegenmaßnahmen gegen Rechtsextremismus verzeichnet ein komplexes Nebeneinander von Schulen, Medien, Polizeidienststellen und Bürgerinitiativen, ein kaum überschaubares Geflecht von Institutionen, deren Erfolg oder Misserfolg kaum je evaluiert wurde.¹⁰ Das Institutionengefüge insgesamt liefert einen schwer messbaren, aber nachhaltigen Beitrag zur Festigung der Demokratie, aber die Anzeichen für Akzeptanzprobleme der Institutionen sind unübersehbar. In der politischen Öffentlichkeit ist seit langem von „Politikverdrossenheit“ die Rede, von einer Distanzierung von den Institutionen, einer Abkehr zumindest von den etablierten Formen institutioneller Politik. Damit scheint sich eine alte Prognose allmählich zu bewahrheiten: Das Auseinander-treten von System und Lebenswelt. Wenn aber die Institutionen der streitbaren Demokratie an Überzeugungskraft und Legitimität verlieren, ist dann das institutionelle System der streitbaren Demokratie bedroht und der politische Extremismus gestärkt?

⁹ Vgl. Armin Scherb, *Streitbare Demokratie und politische Bildung*, Hamburg 2003.

¹⁰ Vgl. Bundeskriminalamt (Hg.), *Kriminalprävention. Rechtsextremismus, Antisemitismus, Fremdenfeindlichkeit*, Neuwied 2000.

Für das relative Desinteresse von Jugendlichen und jungen Erwachsenen an den etablierten Formen der Politik gibt es eine Reihe von Indizien. Werfen wir zunächst einen Blick auf eine klassische Form des demokratischen politischen Verhaltens, nämlich die Wahlbeteiligung. In den fünfziger und sechziger Jahren lag sie bei den Bundestagswahlen kontinuierlich bei rund 87 Prozent und erreichte 1972 mit 91,1 Prozent den Spitzenwert. Seitdem geht der Trend langsam, aber eindeutig nach unten. An der Spitze der insgesamt sinkenden Wahlbeteiligung stehen die Jungwähler. Bei der Bundestagswahl 1990 gingen 76,9 Prozent der Wahlberechtigten zur Wahl, von den 21- bis 25-Jährigen waren es nur 63,6 Prozent, bei den Erstwählern waren es 67 Prozent.¹¹ Die Union schneidet bei Jungwählern besonders schlecht ab, die Grünen überdurchschnittlich gut. Ein Blick auf die Entwicklung der Altersstruktur von Parteimitgliedern zeigt, wie dramatisch besonders die großen Parteien bei jungen Leuten leer ausgehen. 1975 waren 30 Prozent der SPD-Mitglieder im Jungsozialistenalter zwischen 16 und 35 Jahren, Ende 1993 waren es nur noch 16 Prozent; 1980 war fast ein Drittel aller CDU-Mitglieder bis zu 30 Jahre alt, 1994 waren nur noch 5 Prozent bis 29 Jahre alt. Das Durchschnittsalter der CDU-Mitglieder stieg, bedingt durch die Abkehr Jugendlicher und junger Erwachsener, auf 53 Jahre an.¹²

Das geringe Interesse der jüngeren Generation gegenüber den Parteien ist eingebettet in eine tiefer reichende Akzeptanzkrise politischer Institutionen. Für den Zeitraum zwischen 1984 und 1992 registriert der Survey des Deutschen Jugendinstituts eine zwar nicht gravierende, aber deutlich erkennbare Abnahme des durchschnittlichen Vertrauens in die politischen Institutionen.¹³ Die Bundesregierung, Großunternehmen, Kirchen und politische Parteien genießen besonders wenig Vertrauen, noch am ehesten sind Greenpeace, das Bundesverfassungsgericht und Bürgerinitiativen unter jungen Leuten akzeptiert. Das Vertrauen der unter 30-Jährigen ist dabei generell niedriger als das der über 30-Jährigen.

Die Geringschätzung etablierter Politik bedeutet jedoch nicht, Politik finde generell wenig Interesse. Schätzungen zufolge waren oder sind seit den siebziger Jahren zwei bis vier Millionen Bundesbürger in etwa 10 000 Einzelinitiativen aktiv¹⁴ – eine auf den ersten Blick geringe Zahl von Aktivisten. Doch ihre Bedeutung für den Prozess politischer Partizipation wird deutlich, wenn man sie mit der Gesamtzahl von Parteimitgliedern in Deutschland vergleicht: 1992 waren – mit rückläufiger Tendenz – etwa 2,5 Millionen Bundesbürger Mitglied

11 Vgl. Ursula Hoffmann-Lange/Martina Gille/Winfried Krüger, Jugend und Politik in Deutschland. In: Oskar Niedermayer/Klaus von Beyme (Hg.), Politische Kultur in Ost- und Westdeutschland, Berlin 1994, S. 140–161.

12 Vgl. Karlheinz Niclaß, Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, München u. a. 1995, S. 162.

13 Vgl. Hoffmann-Lange u. a., Jugend und Politik.

14 Bernd Guggenberger, Die Zukunft der Industriegesellschaft. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.), Grundwissen Politik, Bonn 1993, S. 429.

einer politischen Partei. Stellt man weiter in Rechnung, dass die Parteien ihre Herrschaftspositionen durch die Okkupation der Institutionen und die enge Verzahnung mit den mächtigsten Interessenverbänden zwar weiterhin sichern, doch die Themen der außerparlamentarischen Initiativen oft attraktiver sind, so wird erst das Ausmaß der Verschiebung politischer Interessenartikulation und politischer Beteiligung sichtbar.

Die Kritik an den etablierten Parteien richtet sich im wesentlichen auf ihre mangelnde Basisnähe. Ihnen wird die selbstherrliche Entmündigung des Volkes vorgeworfen, der Missbrauch des Grundsatzes der Gewaltenteilung durch parteiungebundene Besetzung von Spitzenpositionen und nicht zuletzt die Selbstbereicherung durch das System der parteibezogenen Politikfinanzierung. Diäten- und Versorgungsregelungen für Politiker und die Umwegfinanzierung über Zuwendungen an die Parteistiftungen haben die Parteien in Misskredit gebracht. Der wohl schwerste Vorwurf ist der einer mangelnden Problemlösungskompetenz für die zentralen Fragen der künftigen Entwicklung – Arbeitslosigkeit, Sozialstaat, Umwelt, Zuwanderung.

Die im Sommer 1997 veröffentlichte zwölfte Shell-Jugendstudie kam aufgrund von umfangreichen Befragungen Jugendlicher zu desillusionierenden Ergebnissen, die wenig Hoffnungsvolles für die Zukunft erwarten lassen. Zwar wird die Demokratie als Staatsform weitestgehend akzeptiert, doch die Realität der Demokratie wird mit negativen Urteilen versehen. Politik und Politiker werden demnach als „meilenweit von den Interessen und Bedürfnissen von Jugendlichen entfernt“ wahrgenommen, Politik gilt als langweilig, beliebig, unüberschaubar, Politiker werden als Erfüllungsgehilfen von Wirtschaft und Industrie gesehen und gelten insofern als austauschbar. Im Hinblick auf die aktuellen Probleme wie Arbeitslosigkeit, Lehrstellenmangel, Sozialabbau und Gewaltproblematik wird der Politik generell ein vollständiges Versagen zugeschrieben. Immerhin: Auch gegenüber den gesellschaftlichen und ideologischen „Ismen“ wie Kommunismus, Sozialismus und Kapitalismus bestehen erhebliche Vorbehalte.¹⁵

Die institutionellen Ausprägungen und Verzweigungen der streitbaren Demokratie eröffnen heute einen zwiespältigen Eindruck. Einerseits ist Streitbarkeit ohne sie nicht vorstellbar, repressiver und präventiver „Demokratieschutz“ ohne Institutionen nicht denkbar, andererseits verlieren die traditionellen Formen an Akzeptanz und womöglich somit auch an „demokratiesichernder“ Wirksamkeit. Für die Institutionen bedeutet dies den Zwang zu einer permanenten Reform, um die wachsende Kluft zwischen „System“ und „Lebenswelt“ zu überbrücken. Um die gegenwärtigen Problematiken und die Richtung des Reformdrucks besser auszuloten, werfen wir nun einen kursorischen Blick auf die Geschichte der streitbaren Demokratie in Deutschland.

15 Jugendwerk der Deutschen Shell (Hg.), Jugend '97. Zukunftsperspektiven, gesellschaftliches Engagement, politische Orientierungen, Opladen 1997, S. 34 ff.

III. Historischer Hintergrund

Die Konzeption der streitbaren Demokratie im Grundgesetz und die damit verbundene Praxis der Rechtsprechung und des innenpolitischen Umgangs mit dem Extremismus müssen heute vor ihrem historischen Hintergrund betrachtet werden. In der Frühphase der Bundesrepublik ging es zunächst darum, eine rechtsstaatlich-parlamentarische Demokratie aufzubauen und das Wiederaufleben des Nationalsozialismus zu verhindern. Zeitgenössische Meinungsumfragen erhärteten die Vermutung, „dass die Bundesrepublik bei ihrer Gründung eine Demokratie ohne eine Mehrheit von Demokraten war“.¹⁶ Auf dem Gebiet der Meinungen, Einstellungen und Werte waren es die Verabschiedung des Grundgesetzes, der Aufbau einer freien Presse, Reeducation-Programme der Alliierten und vielfältige Maßnahmen der politischen Bildung, die eine demokratische politische Kultur etablieren sollten. Im Bereich der Organisationsentwicklungen sollten grundgesetzliche und institutionelle Schutzmechanismen dafür sorgen, dass extremistische, demokratiegefährdende Parteien und Organisationen nicht zu einer ernsthaften Bedrohung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung werden konnten.

Spätestens nach dem Korea-Krieg und dem einsetzenden Kalten Krieg gewann die antikommunistische Stoßrichtung an Bedeutung, die in den fünfziger und sechziger Jahren weiter zunehmen sollte. So schien sich die Konzeption der streitbaren Demokratie in doppelter Hinsicht zu bewähren: gegen NS-Bestrebungen ebenso wie gegen kommunistische. Aus heutiger Sicht könnte man durchaus davon sprechen, dass sie nützlich war beim Aufbau der Demokratie im Nachkriegsdeutschland, denn sie verdeutlichte vor dem Hintergrund des Scheiterns von Weimar und der relativistischen Demokratiekonzeption der Weimarer Reichsverfassung die Grenzen der politischen Toleranz und die Wehrhaftigkeit des Grundgesetzes.

Zunächst war die „streitbare Demokratie“ eine Konzeption, die von der Freund-Feind-Stellung demokratischer Verfassungsstaat versus Extremisten ausging, diese „bekämpfen“ wollte im Rahmen einer antinazistischen und antikommunistischen („antitotalitären“) Stoßrichtung. Demokratieschutz schien eine Angelegenheit des Staates zu sein, der sich seiner Gegner zu erwehren hatte. Erst viel später hat sich der Gedanke durchgesetzt, dass es die Zivilgesellschaft selber ist, aus der heraus die Verteidigung der Demokratie kommen muss. Nicht Ge- und Verbote, sondern gelebte, auch unkonventionelle Formen demokratischer Praxis sind als erste Voraussetzungen und Stabilitätsgarantien der Demokratie zu nennen. Die moderne politische Bildung innerhalb und außerhalb der Schulen zehrt heute von dieser Überzeugung. Mit anderen Worten: Der Grad der in der Gesellschaft verankerten demokratischen politischen Tugenden, eine gewachsene demokratische politische Kultur ist ausschlaggebend dafür, wie be-

16 Gert-Joachim Glaebner, *Demokratie und Politik in Deutschland*, Opladen 1999, S. 417.

droht die Demokratie ist. Das bedeutet im Umkehrschluss: Extremistische, anti-demokratische Einstellungen, Werte und Orientierungsmuster sind eine bedeutende Bedrohung der Stabilität von Demokratien. Eine auch in diesem Sinne gefestigte Demokratie wird extremistische Randgruppen leichter und besser ertragen können als eine labile, die noch auf tönernen Füßen steht.

In der Zeit der frühen Bundesrepublik erwies sich die Konzeption der „streitbaren Demokratie“ als ein Instrument der Transformation von der NS-Diktatur in eine funktionierende Demokratie. Man mag darüber streiten, ob nicht die ökonomische Prosperität der Wirtschaftswunder-Gesellschaft letztlich soziale und politische Integration bewirkt hat und nicht die Demokratieschutzkonzeption des Grundgesetzes. So oder so hatte die Konzeption in den fünfziger und sechziger Jahren gewiss eine größere Bedeutung als heute, weil Demokratie in Deutschland kaum eine Tradition hatte herausbilden können. Gerade die osteuropäischen Transformationsgesellschaften bieten ein lehrreiches Beispiel dafür, wie bedeutsam Traditionsbildungen für gesellschaftliche Orientierungen sind.¹⁷ Wahlerfolge revolutionärer, gewaltbereiter Flügelparteien sind heute, mehr als fünfzig Jahre nach der Verabschiedung des Grundgesetzes kaum mehr vorstellbar, und dort, wo die Rechts- oder Linksaußenparteien auf kommunaler oder Landesebene in Regierungsverantwortung einbezogen sind, ist ihre populistische Strategie alles andere als revolutionär: Sie müssen sich den Gegebenheiten und Mechanismen einer komplexen Staatsbürokratie und differenzierter Entscheidungswege anpassen, um überhaupt handlungsfähig zu sein. Die parlamentarischen Repräsentanzen von PDS, Schill-Partei, Republikanern und zuvor anderen Parteien liefern hier genügend Anschauungsmaterial.

Alle Demokratien müssen Vorkehrungen treffen, auf die eine oder andere Weise mit den Feinden der Demokratie umzugehen. Eine deutsche Besonderheit liegt im internationalen Legitimationsrahmen. Die Möglichkeiten der streitbaren Demokratie bewegen sich nicht allein auf der realpolitischen Ebene der Prävention und Repression, sie bestehen auch im Nachweis demokratischer Zuverlässigkeit. Musste die Bundesrepublik in ihrer Frühphase das Funktionieren ihrer neuen politischen Ordnung unter Beweis stellen, so kann dieser Begründungszusammenhang mit dem Vollzug der deutschen Einigung 1989/90 gewiss als abgeschlossen gelten. Deutschland ist vollwertiges Mitglied der westlichen Bündnisse, Zweifel an der demokratischen Substanz gibt es nicht. Dennoch wirkt Geschichte nach, der alte Legitimationsdruck stellt sich insbesondere dann ein, wenn rechtsextremistische Ereignisse öffentlich werden. Dann steht in der globalisierten Ökonomie auch der Standort Deutschland zur internationalen Disposition. Lynen von Berg hat die parlamentarischen Debatten zur fremdenfeindlichen Gewalt 1990 bis 1994 eingehend untersucht und ist zum Ergebnis gekommen, dass die Reaktionen aus dem Ausland einen sensiblen Nerv der

17 Vgl. den Themenschwerpunkt „Rechtsradikalismus in Transformationsgesellschaften“ in: Osteuropa, 52 (2002) 3.

deutschen Parlamentarier treffen.¹⁸ Die parteiübergreifende Sorge um den Ansehensverlust im Ausland steht in der Tradition der deutschen Besonderheit, nämlich des Umgangs mit der NS-Vergangenheit und der daraus resultierenden Legitimationsproblematik.

Die Verbote und Verbotsanträge mit Blick auf Parteien und Vereinigungen müssen vor diesen historischen Hintergründen gesehen werden. Nicht zufällig fallen die einzigen Parteienverbote in die Zeit der fünfziger Jahre. Man kann die Verbote von SRP (1952) und KPD (1956) aus rechtsstaatlichen und demokratietheoretischen Erwägungen heraus kritisieren. Eine ernsthafte Bedrohung für den Bestand der freiheitlichen demokratischen Grundordnung waren trotz ihrer Wahlerfolge weder die SRP noch die KPD. Gleichwohl haben die Verbote die Funktion der Grenzziehung erfüllt, sie haben Zeichen gesetzt. Es musste und muss allen Beteiligten klar sein, dass Parteienverbote immer nur das allerletzte Mittel sein können und dürfen. Nicht die Verbote selbst, sondern die medial vermittelten Bedrohungsszenarien versprechen scheinbar Positionsgewinne für die etablierte Politik. Es handelt sich im Kern um eine Inszenierung von politischer Stärke, Entschlossenheit und starkem Staat, um symbolische Effekte, letztlich um eine hilflose Politik. Extremistische Orientierungen lassen sich nicht verbieten.

Das Verbot von Vereinen ist freilich anders zu bewerten, denn sie fallen nicht unter das Parteienprivileg des Grundgesetzes. Freie Assoziationen der Bürger, ein urdemokratisches Prinzip, hat Grenzen dann, wenn Rechtsnormen systematisch verletzt werden. Eine andere Frage ist freilich die der politischen Opportunität. Was haben Vereinsverbote bewirkt? Eine wissenschaftliche Evaluation der Verbotsvorgänge und ihrer Folgen gibt es nicht, doch es spricht vieles dafür, dass eine effektive Schwächung der extremistischen Szenen durch Verbote nicht erfolgt ist. Fünfzehn Vereinsverbote rechtsextremistischer Gruppen nach 1992 haben nicht nur wenig gebracht, die Folge waren vielmehr Lernprozesse und Umstrukturierungen im rechtsextremen Lager. Dezentrale „freie Kameradschaften“, das Konzept der „national befreiten Zonen“ und differenzierte Internet-Kommunikationsnetzwerke sind auch und nicht zuletzt Ergebnisse der Verbotspolitik.

So ist es kaum verwunderlich, dass die politische Klasse geradezu erleichtert war, als das Bundesverfassungsgericht ein Verbotsverfahren gegen die NPD zurückgewiesen hat, nachdem immer deutlicher wurde, wie sehr die NPD von Zuträgern des Verfassungsschutzes unterwandert war. Vieles spricht dafür, dass der Verbotsantrag von Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat ohnehin ein unbedachter Schnellschuss gewesen ist. Vor dem Hintergrund eines Bombenanschlages in Düsseldorf im Jahr 2000, bei dem man rechtsextreme Täter vermutete, wurde öffentlich vielstimmig ein Verbotsantrag gefordert, um politische Handlungsfähigkeit zu demonstrieren. In der Folgezeit gehörte es zur „political correctness“, diese Forderung zu unterstützen, ohne dass die längerfristigen

18 Vgl. Heinz Lynen von Berg, Politische Mitte und Rechtsextremismus, Opladen 2000.

Folgen ins Kalkül gezogen worden wären. Anlass- und fallbezogene symbolische Politik der inneren Sicherheit muss jedoch mit zeitlich engen Verfallszeiträumen rechnen: Für einige Wochen, für vielleicht ein oder zwei Monate war die Verbotsforderung öffentlichkeitswirksames tagespolitisches Instrument zur Demonstration politischer Entschlossenheit. Mit dem Wechsel der politischen Agenda und der medialen Themenzyklen verblasste dieser Legitimationsgewinn allerdings schnell, während die verfassungsrechtlichen Probleme des Ganges nach Karlsruhe blieben. Als sich dann herausstellte, dass die NPD-Führungsebene durchsetzt war von Zuträgern des Verfassungsschutzes, entwickelte sich das Verbotsverfahren gar zur politischen Posse.

Am Ende scheint die NPD gestärkt und als „Sieger“ aus dem abgebrochenen Verbotsverfahren hervorzugehen, denn dem Staat ist es nicht gelungen, das Verbot durchzusetzen. Zumindest für die Mitglieder- und Anhängerschaft der NPD bedeutet dies eine Stärkung der eigenen Position. Daraus kann und muss der Schluss gezogen werden, dass bei repressiven Maßnahmen mit großer Vorsicht vorzugehen ist. Kurzfristige öffentlichkeitswirksame Effekte der Demonstration von staatlicher Stärke und Entschlossenheit verblassen hinter den möglichen längerfristigen Stabilisierungseffekten für die rechtsextremistische Szene.

Während die Beobachtung von extremistischen Parteien wie der NPD durch den Verfassungsschutz unstrittig ist, stellen sich etwa bei den Republikanern und der PDS, aber auch Organisationen wie Scientology verstärkt Fragen nach der politischen Opportunität dieser Beobachtung. Muss hier nicht die Freiheit politischer Betätigung Vorrang haben gegenüber einer stigmatisierenden staatlichen Zuwendung? Die Diskussion dieser Frage hängt zusammen mit dem Selbstverständnis und den Wandlungen des Verfassungsschutzes in der Demokratie. Nach dem Fall der Mauer und der Auflösung der Ost-West-Blockkonfrontation steht die Aufgabenstellung der Verfassungsschutzbehörden auf dem Prüfstand. Ihre Legitimation hängt heute zusammen mit ihrer Verankerung im politisch-gesellschaftlichen Kräftefeld. Wenn der Wandlungsprozess von nach außen weitgehend abgeschotteten geheimdienstlichen Strukturen hin zu einer Beratungsgagentur für die Exekutive, aber auch für andere interessierte Teile der Öffentlichkeit weiter voranschreitet, was zu begrüßen wäre, dann verlieren die Beobachtungen des Verfassungsschutzes den überwiegenden einstmaligen Charakter „hoheitlicher Verrufserklärungen“ zugunsten einer wissenschaftlich orientierten Politikberatung. Dieser Prozess, der sich seit einigen Jahren sehr deutlich ablesen lässt an der Öffentlichkeitsarbeit der Verfassungsschutzbehörden, erfordert freilich auch die entsprechende Anpassung und Modernisierung der Verfassungsschutzgesetze. Es kann keine einfache Antwort auf die Frage geben, ob Parteien wie die PDS oder die Republikaner extremistisch sind oder nicht. Größtmögliche Differenzierung ist zu verlangen, wissenschaftliche Redlichkeit und Transparenz.

IV. Gegenwärtige Herausforderungen

Die klassischen Formen des politischen Extremismus, nationalsozialistische und kommunistische Varianten, Rechts- und Linksextremisten, waren beide gleichermaßen verbunden mit Entstehung und Entwicklung der Industriegesellschaften. Beide entstanden im 19. Jahrhundert mit der neuen Vergesellschaftungsform als radikale Protestbewegungen gegen die industriegesellschaftliche Moderne. Die revolutionäre Beseitigung des Kapitalismus auf der einen, die Herstellung des rassistisch reinen Reiches unter dem Primat der Politik – diese Kernmuster des extremistischen Denkens sind zutiefst verbunden mit der Industriegesellschaft. Hier ist nicht der Ort, dieser These weiter historisch nachzugehen, das hier zu entfaltende Argument zielt auf den nächsten Schritt: Wenn die Industriegesellschaft an ihr Ende gekommen ist und sich wandelt in eine multiethnische Dienstleistungsgesellschaft, wenn also der tertiäre Sektor den sekundären mehr und mehr ablöst – welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die Verlaufsformen des Extremismus und die streitbare Demokratie?

Prognosen dazu und zu den notwendigen Instrumentarien streitbarer Demokratie der Zukunft sind schwerlich möglich, doch einige Tendenzen sind auszumachen. Verbunden mit den klassischen Extremismen waren die Richtungsbegriffe links und rechts. „Links“ zielte, vereinfacht dargestellt, auf die Beseitigung sozialer Ungleichheit und die Herstellung einer „klassenlosen“ sozialistischen Gesellschaft. Basis des sozialistischen Projektes war das Feindbild eines ausbeuterischen Kapitalismus, den es auf revolutionärem Weg zu überwinden galt. „Rechts“ zielte auf die homogene, autarke „Volksgemeinschaft“ in einem starken, autoritären Staat. Vorgeschaltet war die Annahme einer jüdisch-bolschewistischen Weltverschwörung und mannigfache Dekadenztheorien. Die historischen Extremismen verband eine radikal-antimodernistische Weltsicht. Beide heute antiquiert anmutenden Modelle haben an Überzeugungskraft und Attraktivität eingebüßt, in den modernen westlichen Gesellschaften sind sie keine wirklichen politischen Alternativen. Das hängt nicht nur mit historischen Erfahrungen zusammen, sondern auch mit dem Verlust der sozialen Basis: das Milieu der Arbeiterbewegung und der klassischen Industriearbeiterschaft löst sich mehr und mehr auf in differenzierte, flexible Teilmilieus. Ähnliches gilt für die klassische soziale Basis des Rechtsextremismus, bedrohte Mittelschichten und verängstigtes Kleinbürgertum. Ende der zwanziger Jahre haben sich diese sozialen Basen in Deutschland zum letzten Mal in machtpolitisch relevanter Weise politisch formiert in der Auseinandersetzung zwischen Kommunisten und Nationalsozialisten.

Rechts- und Linksextremismus sind heute aufgrund der „weggeschmolzenen“ sozialen Basis wohl kaum mehr in der Lage, starke Wählerpotentiale zu mobilisieren, jedenfalls nicht in der traditionellen Form. Allenfalls populistische Varianten könnten zeitlich begrenzte Erfolge erzielen. Dies spricht dafür, dass die bereits begonnenen alternativen Wege kulturkämpferischer und auch militanter Art fortgesetzt und ausdifferenziert werden. Die traditionellen links- und

rechtsextremen Varianten werden ihre gesellschaftlichen Provokationskompetenzen und Handlungspotentiale verfeinern und vermutlich eine punktuelle, lokal und/oder zeitlich begrenzte Politik der Nadelstiche betreiben. Anders gelagert sind die Entwicklungsdynamiken fundamentalistischer Spielarten des Extremismus. Hier reicht die unabsehbare Spannbreite von Terroranschlägen (11. September) bis hin zur Verfestigung und Ausbreitung von islamistischen Parallelgesellschaften in städtischen Umfeldern, aus denen heraus eine aktive Verweigerung an gesellschaftlicher und demokratischer Partizipation ebenso erfolgen kann wie militante Protestformen. Hinzuweisen wäre auch auf die sich wandelnden Gelegenheitsstrukturen für künftige Formen des politischen Extremismus, etwa die Möglichkeiten der Nutzung bzw. Sabotage durch die moderne Informationstechnologie.¹⁹

Das Wegschmelzen der traditionellen sozialen Basis extremistischer Bewegungen wirft die Frage auf, wo die heutige und künftige soziale Basis liegen könnte. Geht man von größerer Flexibilität der Sozialstruktur aus, von höherer horizontaler und vertikaler Mobilität, so liegt die Vermutung nahe, dass es überwiegend im Bereich der „Modernisierungsverlierer“, bei den von sozialen Verwerfungen am härtesten Betroffenen, zu Offenheit gegenüber extremistischen Orientierungen und Handlungsalternativen kommen wird. Diese klassisch-modernisierungstheoretische Annahme scheint heute von größter Attraktivität, denn über die Kette systemisch verweigerter politischer, sozialer und materieller Partizipation (1), Unzufriedenheit (2), Protesthaltung (3) und schließlich Protesthandlungen (4) lässt sich am ehesten erklären, dass die Anhängerschaft extremistischer Gruppierungen heute sozialstrukturell durchaus diffus ist und nicht eingrenzbar auf konkrete soziale Milieus.

Die „streitbare Demokratie“ der Zukunft kann und wird sich nicht mehr mit rechts- und linksextremistischen Gruppierungen und Bewegungen alter Art begnügen können. Repressive und diskursive Ebenen der Streitbarkeit müssen ihre Begrifflichkeiten überprüfen, flexibler werden, ihre Instrumente kritisch in Augenschein nehmen und insgesamt Streitbarkeit in die Gesellschaft selbst hineinverlagern. Dabei ist es von großer Bedeutung, die Wirksamkeit gesellschaftlicher Präventionsmaßnahmen zu verifizieren und Schlüsse daraus zu ziehen. Die im Bereich der Pädagogik und Sozialarbeit begonnenen Projekte zur Evaluation von Präventionsprogrammen gegen Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit²⁰ sollten auch auf repressive Maßnahmen ausgeweitet werden.

19 Vgl. Reinhard Hutter, „Cyber-Terror“: Risiken im Informationszeitalter. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 10–11/2002, S. 31–39.

20 Vgl. Kurt Möller, Politische Programme zur pädagogischen und sozialarbeiterischen Bekämpfung von Rechtsextremismus und Gewalt – Aktuelle Ansätze und ihre Probleme aus der Praxisperspektive; Ulrich Wagner/Oliver Christ/Rolf van Dick, Die empirische Evaluation von Präventionsprogrammen gegen Fremdenfeindlichkeit. In: *Journal für Konflikt- und Gewaltforschung*, 4 (2002) S. 74–100, 101–117.