

*Armin Scherb, Präventiver Demokratieschutz als Problem der Verfassungsgebung nach 1945, Frankfurt a.M. (Lang-Verlag), 1987.* (Zugl. Diss. phil. Universität Erlangen-Nürnberg 1986) 335 Seiten. Rezension von Eckhard Jesse, in Neue politische Literatur (NPL) Beiheft 4, Stuttgart 1987, S.43ff.

Historisch-politologisch orientiert sich die Dissertation von Armin Scherb über präventiven Demokratieschutz bei der Verfassungsgebung nach 1945 – entstanden auf Anregung von Gotthard Jasper, der selber einschlägige Beiträge zum Demokratieschutz beigesteuert hat. Die (bisher noch ungedruckte) Arbeit besteht aus drei Teilen. Zunächst wird anhand der Literatur der Frage nachgegangen, ob und inwiefern eine Krise der streitbaren Demokratie vorliegt. Das zweite Kapitel, der Hauptteil, rekonstruiert die Diskussion um den Demokratieschutz nach 1945 in den Ländern einschließlich der Auswirkungen auf den Parlamentarischen Rat, wobei die Untersuchung auf Materialien der verfassungsgebenden Landesversammlungen fußt, die bisher z. T. noch nicht herangezogen worden sind. Im letzten Teil bewertet der Verfasser die verfassungsgeschichtlichen Aspekte der streitbaren Demokratie und versucht sie vergleichend einzuordnen.

Eine Rekonstruktion der Absichten der Verfassungsgeber ist insofern wichtig, als sie auch gewisse Rückschlüsse auf die Bewertung der gegenwärtigen Kontroversen erlaubt. Denn ein (wenngleich gewiss nicht der einzige) Maßstab mag auch die Intention des Verfassungsgebers sein. Was die „Feindbildkonzeption“ der streitbaren Demokratie angeht, will Scherb nachweisen, dass sie sich gleich nach 1945 zunächst nur gegen den Nationalsozialismus richtete, während über die antidemokratische Politik der KPD in den ersten Nachkriegsjahren nach kein Konsens bestanden habe. An einer Stelle heißt es sogar, „erst ab etwa Mitte der 50er Jahre kann also von einem Feindbild ausgegangen werden, das im Faschismus und Kommunismus gleichermaßen konsensfähige Bezugspunkte hat“ (S. 46; siehe auch fast wörtlich ebenso S. 320). Abgesehen davon, dass dies so nicht stimmt, widerspricht der Autor sich selbst, weist er doch mehrfach auf den antitotalitären Konsens im Parlamentarischen Rat hin. Eine andere Argumentationsfigur ist ebenfalls in sich nicht stimmig. Nach Scherb (z.B. S. 17) sind die Instrumente der streitbaren Demokratie insbesondere gegen links angewendet worden. Als Widerspruch hierzu sieht er die in der Literatur vertretene Auffassung, dass sich die streitbare Demokratie gegen jede Form des Extremismus richte oder gar einen ausschließlich antifaschistischen Charakter habe (vgl. z.B. S. 25). Dies ist

jedoch keine Antinomie: Im ersten Fall wird ausschließlich auf die Praxis abgestellt, im zweiten auf die Theorie bzw. auf eine ganz bestimmte Interpretation der Theorie. Anhänger des real existierenden Sozialismus prangern nämlich den Sachverhalt an, dass nur „Linke“ von den Instrumentarien der streitbaren Demokratie ge- und betroffen werden, obwohl die Bestimmung (vermeintlich) ausschließlich für „Rechte“ gedacht seien. Aus „antifaschistischer“ Perspektive mag ein solcher Argumentationsgang konkludent sein.

Der Abschnitt „Die Diskussion über das Konzept der ‚streitbare Demokratie‘ in der Verfassungsgebung nach 1945“ (S. 45 – 272) ist höchst aufschlussreich. Es ist das Verdienst dieser Arbeit, dass sie sich eigens mit der in der Forschung bisher gänzlich vernachlässigten Frage auseinandergesetzt hat, welcher „Stellenwert“ in den Verfassungsberatungen der Länder dem Konzept der streitbaren Demokratie bzw. den Bestimmungen zur Demokratiesicherung zukommt. Scherb untersucht die Verfassungsberatungen in den Ländern Württemberg-Baden, Hessen, Bayern, Bremen, Württemberg-Hohenzollern, Baden, Rheinland-Pfalz, Saarland. Schließlich geht er eingehend auf das Problem ein, ob und inwiefern die Verfassungsgebung in den Ländern sich auf die Beratungen des Grundgesetzes ausgewirkt hat. Der Autor analysiert jeweils folgende drei Aspekte der streitbaren Demokratie gesondert – die Wertgebundenheit, die Treuepflicht und die Abwehrbereitschaft. Zu Recht koppelt Scherb die Wertgebundenheit, die an die Abwehrbereitschaft. Denn das eine ist ohne das andere nicht denkbar. Dort, wo Wertgebundenheit fehlt, hat das Prinzip der Abwehrbereitschaft keinen Platz, da man nicht weiß, was denn dem Schutz der Demokratie dient. Und dort, wo Werte festgeschrieben sind, ohne dass die Verfassung Instrumentarien zum Schutz der Demokratie versieht, laufen diese leer. Die Verklammerung von Wertgebundenheit mit Abwehrbereitschaft ist eine *conditio sine qua non* des Konzepts der streitbaren Demokratie.

Die Wertgebundenheit betraf dabei insbesondere das Verbot der Verfassungsänderung, ihre Absicherung, die jeweils abänderbaren Prinzipien, die Wesensgehaltsklausel, das Verbot der Verfassungsdurchbrechung. Die Treuepflicht bezog sich auf die Frage, ob und inwieweit eine solche für alle Bürger erwogen wurden oder ob sie nur für Beamte und Richter zu gelten habe. Das Prinzip der Abwehrbereitschaft zielte einerseits auf die Beschränkung und Verwirkung von Grundrechten, andererseits auf ein Organisationsverbot. Man mag sich darüber streiten, ob die von Scherb erörterten Vorschläge (politische

Gegenideologie und Elitenbildung; Lizenzierungspflicht für politische Parteien; Mehrheitswahlrecht) wirklich als „alternative Modelle des präventiven Demokratieschutzes“ (S. 276) firmieren können. Kommt ihnen nicht vielmehr eine Komplementärfunktion zu? Bezeichnenderweise war ja die Union zugleich eine ebenso entschiedener Anhänger der Mehrheitswahl wie der streitbaren Demokratie.

Erstaunliche Parallelen (aber auch gewisse Unterschiede) kann der Autor herausarbeiten. In den Verfassungsberatungen sei eine „Anti-Weimar-Atmosphäre“ (S. 214) vorherrschend gewesen. Im Gegensatz zu den meisten Länderverfassungen, die auch einen nicht zur Disposition stehenden Verfassungskern besitzen, hat das Grundgesetz die für unabänderlich erklärten Prinzipien relativ präzise bestimmt (Art. 79, Abs. 3 GG). Was die Treuepflicht betrifft, so beschränkt das Grundgesetz diese – anders als einige Landesverfassungen – ausschließlich auf Beamte und Richter. Im Hinblick auf die Abwehrbereitschaft geht es zum Teil über die Regelungen in manchen Ländern hinaus, zum Teil bleibt es dahinter zurück. Zum Beispiel verankerten die Verfassungen von Württemberg-Baden, Hessen und Württemberg-Hohenzollern keinerlei Bestimmungen gegen Organisationen, welche die verfassungsmäßige Ordnung bekämpften.

Scherb erblickte zwischen 1946 und 1949 wohl einen allgemeinen Konsens bei den Parteien darin, die Demokratie zu sichern, wenn die Vorschläge auch weit auseinander gingen. „Der selbstverständliche Konsens über die Notwendigkeit, die neue politische Ordnung abzusichern, lost sich in der vorgrundgesetzlichen Verfassungsgebung in unterschiedliche Positionen auf, sobald es um die Frage geht, wie dieses Ziel erreicht werden soll“ (S. 278 f.). Man kann diesen Sachverhalt auch positiver formulieren. Ungeachtet gewisser Modifikationen im Einzelnen bestand Einigkeit darin, die ungefestigte Demokratie zu schützen.

Eine Typisierung der Parteien in den einzelnen verfassungsgebenden Länderparlamenten mag in der Tat schwer sein – aufgrund von Länderspezifischen Gegebenheiten, der Rolle einzelner Parteien. Kohärente Positionen sieht Scherb bei der KPD, der SPD und der Union, wenngleich es auch hier interne Differenzen und Differenzierungen gab. Eine in sich konsistente Position habe bei den Liberalen gefehlt. Leider verzichtet der Autor aber darauf, Ursachen dafür zu benennen und die heterogenen Positionen systematisch nachzuzeichnen. Für die KPD sei eine soziale Demokratie die beste Sicherung gewesen (Forderung nach Verstaatlichung der Schlüsselindustrien und nach Einführung von plebiszitären Elementen).

Lediglich in Hessen und Bremen werde ein Engagement für restriktive Schutzbestimmungen erkennbar. Scherb führt diese Abweichung auf taktische Bedingtheit zurück: „Nachdem die Kommunisten in Hessen mit Hilfe der Sozialdemokraten der Verfassung weitgehend sozialistische Akzente geben konnten, scheinen die restriktiven Normen unter den Aspekt ihres Einsatzes zur Sicherung sozialistischer Errungenschaften in der Verfassungsgebung durchaus akzeptabel gewesen zu sein“ (S. 280). Die Union habe die entsprechenden Schutzvorkehrungen überall befürwortet – z.B. mit gewissen Abschwächungen im Hinblick auf die Unabänderbarkeit bestimmter Prinzipien. Die SPD wird von Scherb zwischen KPD und Union eingeordnet. Sein Terminus „vermittelte Position“ (S. 282) ist insofern etwas unglücklich, als die SPD selbstverständlich nicht zwischen CDU und KPD „vermitteln“ wollte. Akzeptierte die SPD das Prinzip der Wertgebundenheit einhellig, gab es hinsichtlich der Treuepflicht und der Abwehrbereitschaft unterschiedliche Positionen. Insbesondere in den CDU-Hochburgen machte die SPD stärkere Vorbehalte gegen die Abwehrbereitschaft geltend. Diese Haltung mag angesichts der absoluten Mehrheit der CDU zwecks Gewinnung eines eigenen Profils auf eher taktische Vorbehalte zurückzuführen sein. Diese Begründung läuft faktisch darauf hinaus, dass die SPD an die Demokratie-Sicherung entscheiden festgehalten hat, die Relativierung Scherbs im Hinblick auf die Rolle der SPD folglich vielleicht etwas überzogen ist. Die Einordnung der SPD steht in einem gewissen Gegensatz zur Position von Pfetsch, der jüngst hervorgehoben hat, die wehrhafte Demokratie sei nach 1945 insbesondere von SPD-Politikern vertreten worden, wobei Pfetsch u.a. auf Wilhelm Hoegner verweist, von dem schon aus dem Jahre 1931 einschlägige Äußerungen vorliegen.

Diese von Scherb herausgearbeiteten – ohnehin wenig dramatischen – Differenzen zwischen Union und der SPD sind bei den Grundgesetzberatungen nicht mehr erkennbar. Inzwischen wurde von der Union und der SPD nicht nur der Nationalsozialismus, sondern auch der Kommunismus explizit als Gegner einer demokratischen Ordnung bezeichnet, was in den Verfassungsberatungen der Ländern nur zaghaft – wenn überhaupt – gesagt worden war. Sicherlich ist dies eine Reaktion auf die politische „Großwetterlage“ (S. 285), aber Scherb hat offenbar beträchtliche Bedenken gegen die Vorstellung, rechts- und linksextremistische Bestrebungen gleichermaßen als antidemokratisch zu klassifizieren. Der Autor kritisiert mehrfach den Wandel der „Feinbildkonzeption“ sowie den „Übereifer einiger sozialdemokratischer Abgeordneter bei der Einbeziehung des Kommunismus in die Feindbilddefinition“ (S. 299); bei der SPD seien auch noch andere Positionen

vorhanden gewesen, die sich im Parlamentarischen Rat – angeblich – „mit der KPD noch auf einer gemeinsamen Grundlage stehen“ (S. 299) sahen. Scherbs Interpretation vermeintlicher Inkonsistenzen auf der Seite der SPD ist wenig überzeugend. Gerade dezidierte Sozialisten wie Kurt Schumacher waren zutiefst antikommunistisch orientiert. Erstaunlicherweise geht der nicht auf die Entwicklung in den Nachkriegsjahren außerhalb der Westzone ein – z.B. auf die Zwangsvereinigung von SPD und KPD zur SED im Frühjahr 1946.

Im Gegensatz zu dem eben erörterten Buch von Sattler wendet sich Scherb dagegen, der streitbaren Demokratie den „Rang eines Verfassungsprinzips“ (S. 302) zuzuerkennen. Gewiss ist in den Verfassungsberatungen auf der Seite der Ländern und den Bundes von „streitbarer Demokratie“ (oder einem ähnlichen Terminus) explizit nicht die Rede; der Sachverhalt jedoch, dass die „Verfassungsväter“ die Demokratie durch Schutzvorkehrungen sichern wollten, ist gänzlich unbestritten, wie ja Scherb auch minuziös herausgearbeitet hat. Insofern ist der Streit müßig, ob es sich um ein „Prinzip“, eine „Konzeption“ oder um eine Reihe zusammengehöriger Schutzvorkehrungen handelt.

Es liegt in der Natur der Sache, dass der Rezensent bei solch einem komplexen Thema eine Reihe von Bedenken anzumelden hat, zumal er von einer antitotalitären Warte aus urteilt, während Scherb zwischen „antifaschistisch“ und „antitotalitär“ laviert, jedenfalls nicht explizit Position bezieht. Hier sei abschließend auf seine Kritik am Begriff „verfassungsfeindlich“ eingegangen: Damit solle das Kompetenzmonopol des Bundesverfassungsgerichtes unterlaufen werden. An anderer Stelle spricht sich der Autor aber auch für das Opportunitätsprinzip aus – die Tätigkeit einer antidemokratischen Gruppe sei nur in Ausnahmefällen zu ahnden. Diese Position Scherbs ist jedoch ähnlich inkonsequent wie diejenige, die den Begriff „verfassungsfeindlich“ bejaht und gleichzeitig für das Opportunitätsprinzip plädiert. Scherbs Interpretation hebt nämlich die Konzeption der streitbaren Demokratie faktisch aus den Angeln. Der Begriff „verfassungsfeindlich“ ist deshalb aufgekommen, weil die politisch Verantwortlichen sich – aus guten Gründen – von der Praxis der fünfziger Jahre gelöst haben und gegen extremistische Organisationen in der Regel nicht administrativ vorgehen. Die Tatsache, dass eine Organisation nicht verboten ist, rechtfertigt also keineswegs den Umkehrschluss, sie sei demokratisch.

Scherb hat sich mit einem Grenzproblem der Demokratie differenziert auseinandergesetzt, auch wenn man die eine oder andere Schlussfolgerung nicht zu teilen vermag. Insbesondere die historische Aufarbeitung der Verfassungsdiskussion in den Ländern vor 1949 verdient höchste Beachtung.

Eine gewisse Schwäche der politikwissenschaftlichen Arbeit liegt darin, dass sie zu wenig die Praxis berücksichtigt und immer wieder die „Ideologiefälligkeit“ (z.B. S. 322) der streitbaren Demokratie anprangert, obwohl doch dies erst in einer politikwissenschaftlichen Analyse der Wirklichkeit zu beweisen wäre. Ungeachtet dessen sollte der Autor vorzugsweise jene Passagen, in denen die einschlägige Diskussion im Bund und in den Ländern aufgearbeitet wird, einer größeren Öffentlichkeit vorstellen.