

# Parteiverbot und Demokratie –

Die NPD-Verbotdiskussion als Hinweis auf ein strukturelles  
Defizit demokratischer Streitbarkeit

von Armin Scherb

Aus: Jahrbuch *Extremismus und Demokratie* (hgg. von Uwe Backes u. Eckhard Jesse) Bd. 13, 2001, S.73ff.

Nach einer kontrovers geführten Diskussion hat sich bei den antragsberechtigten Staatsorganen die Auffassung durchgesetzt, daß die Voraussetzungen für die Feststellung der Verfassungswidrigkeit der *Nationaldemokratischen Partei Deutschlands* (NPD) gegeben sind. Die Bundesregierung hat deshalb Ende Januar einen Verbotsantrag beim Bundesverfassungsgericht gestellt. Bundestag und Bundesrat haben sich diesem Antrag angeschlossen. Vereinzelt Zweifel an den Erfolgsaussichten des Antrags begründen zunächst eine kurze Darstellung der rechtlichen Voraussetzungen für ein Verbot der NPD (Abschnitt 1) In der öffentlichen Diskussion haben sich allerdings andere Schwerpunkte herauskristallisiert. Da sind zum einen demokratietheoretische Bedenken gegen ein NPD-Verbot und zum anderen die kontroverse Bewertung möglicher Verbotsfolgen. Diese Diskussion hat eine Bedeutung, die über ihren konkreten Anlaß hinausreicht. Ihre Darstellung (Abschnitt 2) soll zeigen, daß das Demokratieschutzkonzept des Grundgesetzes selbst Ursache dieser Kontroverse ist (Abschnitt 3). Ausgehend von einer Erörterung der Mindestanforderungen an eine demokratische Streitbarkeit und einer Darstellung der daran anknüpfenden Kritik an der Abwehrkonzeption des Grundgesetzes (Abschnitt 4) ist im folgenden darzulegen, welche rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen wären, um das Abwehrkonzept des Grundgesetzes stärker am Maßstab einer demokratischen Streitbarkeit zu orientieren (Abschnitt 5). Den Abschluß bildet ein kurzer Ausblick, in dem auf einige positive Nebenfolgen der vorgeschlagenen Neuregelung hingewiesen wird (Abschnitt 6).

## 1. Die rechtlichen Voraussetzungen für ein Verbot der NPD

Nach geltendem Recht kann eine Partei auf Antrag von Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt werden. Die Feststellungsentscheidung des Gerichts führt automatisch zum Verbot. Dabei stellt sich zunächst die

Frage, wann eine Partei als verfassungswidrig gelten kann. Artikel 21 gibt hier die Auskunft, daß eine Partei verfassungsfeindliche Ziele (“darauf ausgehen”) verfolgen muß. Solche Ziele liegen vor, wenn sich eine Partei gegen die “freiheitliche demokratische Grundordnung” richtet. Im Verbots-Urteil gegen die *Sozialistische Reichspartei* (SRP) von 1952 hat das Bundesverfassungsgericht diese Ordnung wie folgt definiert: “Zu den grundlegenden Prinzipien dieser Ordnung sind mindestens zu rechnen: die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition.”<sup>1</sup>

Im KPD-Urteil von 1956<sup>2</sup> hat das Gericht die Sanktionshürde noch höher gelegt. Zu den verfassungsfeindlichen Zielen muß eine “kämpferisch-aggressive Haltung” hinzukommen, mit der eine Partei diese Ziele verfolgt. Erst wenn beide Voraussetzungen erfüllt sind, kann das Gericht die Verfassungswidrigkeit feststellen.

## 2. Die öffentliche Diskussion über das NPD-Verbot

Mit der Agitation gegen die Demokratie des Grundgesetzes, fremdenfeindlichen, rassistischen und antisemitischen Äußerungen in Publikationen, mit der Relativierung der NS-Diktatur und dem Bestreiten historischer Tatsachen ("Auschwitzlüge") kommt vieles zusammen, was nach verbreiteter Auffassung den Nachweis ermöglicht, daß die NPD verfassungsfeindliche Ziele verfolgt.<sup>3</sup> Auch für eine “kämpferisch-aggressive Haltung” gibt es zahlreiche Belege.<sup>4</sup> Nur vereinzelt bestehen Zweifel, ob das vorliegende Datenmaterial einen Antrag ausreichend begründen kann. Eine Teilkontroverse thematisiert in diesem Zusammenhang das Risiko eines Antrags. Immerhin könnte die Ab-

---

<sup>1</sup>BVerfGE, 2, 12 f. (“SRP-Urteil”)

<sup>2</sup>Vgl. BVerfGE 5, 85 ff.

<sup>3</sup>Eine Presseschau bietet in diesem Zusammenhang Hans-Hermann Hartwich, Verbot der NPD?, in: *Gegenwartskunde* Heft 4, 2000, S. 481 ff.

<sup>4</sup>Details finden sich in der Begründung des Antrags durch die Bundesregierung, siehe unter [www.extremismus.com](http://www.extremismus.com).

lehnung des Antrags als höchstrichterliche Unbedenklichkeitsbescheinigung für die NPD ausgelegt werden.<sup>5</sup> Ein Antrag soll nur dann gestellt werden, wenn es keine Zweifel am Erfolg gibt.<sup>6</sup>

Die öffentliche Diskussion rankt sich jedoch weniger um die Frage, ob die Voraussetzungen für die Feststellung der Verfassungswidrigkeit gegeben sind. Und: Nachdem ein Einschreiten gegen rechtsaußen eigentlich einen weitgehenden gesellschaftsübergreifenden politischen Konsens widerspiegelt, verursacht vor allem die geltende rechtliche Regelung, die die Feststellung der Verfassungswidrigkeit automatisch mit dem Verbot verknüpft, eine Diskussion über das mögliche NPD-Verbot. Eine Kontroverse entfaltet sich dabei vor allem in zwei Bereichen: *Erstens* gibt es unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich der Folgen einer Verbotsentscheidung bzw. der Folgen eines Verzichts auf das Verbot (*In welchem Verhältnis stehen intendierte Wirkungen und unerwünschte Nebenwirkungen eines Verbots?*) und *zweitens* werden hinsichtlich der Gefahreinschätzung und der Frage der Erforderlichkeit des Verbots (*Ist ein Verbot notwendig zum Schutz der Demokratie?*) konträre Auffassungen vertreten.

(1) Für ein Verbot wird gelegentlich das Argument bemüht, daß eine Demokratie, die ihre entschiedenen Gegner gewähren läßt, diese Gegner geradezu legitimiert.<sup>7</sup> Wer so argumentiert, befürwortet allerdings nicht zwangsläufig ein Verbot, sondern betrachtet das Verbot vielleicht nur als die bessere von zwei unbefriedigenden Optionen. Er hätte eine Abwägung vorgenommen, in der er das Verbot einem Gewährenlassen vorzieht.

Gegen ein Verbot werden daher oft Argumente vorgetragen, die im Prinzip zwar ein Einschreiten gegen Rechtsaußen, d.h. auch gegen die NPD, befürworten, die jedoch entweder die erwünschten Wirkungen eines NPD-Verbots in Zweifel ziehen oder die zu erwartenden

---

<sup>5</sup>Vgl. Ulrich K. Preuß, Die empfindsame Demokratie, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. Aug. 2000, S.51 oder Karl Dietrich Bracher, Pflicht zur Gegenwehr - Ein Verbot der NPD tut not, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. Okt. 2000, S.49, der dieses Argument zwar anführt, aber nicht gelten läßt. Im Sinne des aufgeführten Arguments interpretierte jedoch bereits der damalige Vorsitzende der REP, Franz Schönhuber, in der PANORAMA-Sendung vom 13. April 1992 allein schon die Tatsache, daß seine Partei nicht im Verfassungsschutzbericht des Bundesministeriums des Innern genannt werde.

<sup>6</sup>Vgl. die Bedenken der Hessischen Landesregierung ebenfalls unter [www.extremismus.com](http://www.extremismus.com).

<sup>7</sup> Vgl. Bracher (FN 5), S.49.

Verbotsfolgen kritisch beurteilen. Dabei wird vor allem wie folgt argumentiert:

- Ein Verbot beseitige weder Ausländerfeindlichkeit noch Gewaltbereitschaft.<sup>8</sup> In der modernen Bürgergesellschaft seien rechtsextremistische Gewaltäußerungen nicht durch zentrale Instanzen wie eine Partei gesteuert (Jesse). Im Gegenteil: Die “Gesellschaft der Individuen [habe] paradoxerweise auch eine Individualisierung, Dezentralisierung und Autonomisierung ihrer Feinde hervorgebracht.” (Preuß.)
- Die Mitglieder der NPD würden sich nach einem Verbot andere Organisationsformen suchen oder zur *Deutschen Volksunion* (DVU) und den *Republikanern* (REP) wechseln.<sup>9</sup>
- Mit dem Verbot der NPD mache man indirekt die DVU und die REP hoffähig (die “sauberen” Rechten!).<sup>10</sup>
- Wenn man die NPD verbiete, treibe man deren Mitglieder und Anhänger in den Untergrund, wo sie weniger kontrollierbar sind.<sup>11</sup>

(2) Diskussionen über die Gefährdung der Demokratie durch das Wirken der NPD werden v.a. vor dem Hintergrund demokratietheoretischer Erwägungen geführt. Die Diskussionen offenbaren dabei indirekt ein prinzipielles Nachdenken über das Verhältnis von freiheitlicher Demokratie und Parteiverbot. Kaum einmal wird dabei die Auffassung propagiert, die Feinde der Demokratie könnten von der Demokratie überhaupt keine Toleranz erwarten.<sup>12</sup> Reflexionen über das Verhältnis von Streitbarkeit und Demokratie binden staatliche Restriktionen vielmehr an das Freiheitspostulat. Sie münden in die

---

<sup>8</sup>Vgl. Eckhard, Jesse, Mit links gegen rechts? in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. Okt. 2000, S.10, Gerd Appenzeller, Der Rechtsstaat darf sich nicht drücken, in: Der Tagesspiegel vom 10. Okt. 2000, S.1. Jörg Lau, Helm ab zum Verbot, in: Die Zeit vom 31. Aug. 2000, S.37. Preuß (FN 5), S.51.

<sup>9</sup>Vgl. die Stellungnahme von Sabine Leutheusser-Schnarrenberger zit. bei Christoph Langen, Bei den Anstiftern ist Hopfen und Malz verloren! in: Esslinger Zeitung vom 31. Aug. 2000, S.12.

<sup>10</sup>Vgl. Friedrich Merz zit. bei Thilo Knott, Ächtung (Kommentar) in: Esslinger Zeitung vom 1. Sept. 2000, S.1.

<sup>11</sup>Vgl. Jürgen Hogrefe, u.a., Jetzt sind die Macher gefragt, in: Der Spiegel Nr. 32 v. 7. Aug. 2000, S.23, mit dem Hinweis auf eine bei den Innenministern offenbar verbreitete Auffassung.

<sup>12</sup>Vgl. Richard Herzinger, Liberale Diskursgesellschaft und rechte Gewalt, in: Die Zeit vom 10. Aug. 2000, S. 34.

Auffassung, daß bei einer Verteilung der Demokratieschutzkompetenzen in erster Linie die Bürger und Wähler gefragt sind. In die Diskussion über das NPD-Verbot fließt deshalb indirekt die Auffassung ein, daß die liberale Demokratie ein Stück weit auch mit ihren Feinden leben muß. *Staatliche* Eingriffe gegen verfassungsfeindliche Parteien sollen dementsprechend an eine *aktuelle Gefährdung der Demokratie* gebunden sein oder zumindest erst dann erfolgen, wenn eine Gefährdung unmittelbar bevorsteht.<sup>13</sup>

Die Befürworter des Verbots, die ihre Argumente unter Berücksichtigung der Gefahren einschätzung vorgetragen, folgen jedoch einem "*Obsta principiis!*" Sie stellen implizit eher auf eine *möglicherweise irgendwann zu erwartende* als auf eine aktuelle Gefährdung ab. Folgende Argumente werden dabei hauptsächlich für ein Verbot ins Feld geführt:

- Der Staat müsse ein Zeichen setzen gegen rechtsextremistische Gewalt. Ein Verbot der NPD wäre hierzu ein wichtiger Schritt.<sup>14</sup>
- Die NPD spiele eine zentrale Rolle für die gewaltbereiten Rechtsextremen. Sie sei ein Sammelbecken für neonazistische Kräfte.<sup>15</sup>
- Den Rechtsextremisten würde eine Organisationsform entzogen, die zudem noch staatlich finanziert wird.<sup>16</sup>
- Die Jungen Nationaldemokraten würden mit ihrem Auftreten das Bedürfnis vieler Jugendlicher bedienen, die über expressive Formen der Selbstinszenierung ("Cool sein", Zur-Schau-Tragen von Symbolen) eine soziale Heimat finden wollen.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup>Diese demokratietheoretischen und verfassungsrechtlichen Erwägungen findet man z.B. bei Martin Klingst, Größte denkbare Eselei, in: Die Zeit vom 12. Okt. 2000, S. 13.

<sup>14</sup>Vgl. Alexander Jungkuntz, Die Demokratie wehrt sich, in: Nürnberger Nachrichten vom 1. Febr. 2001, S.2.

<sup>15</sup>Vgl. die entsprechende Stellungnahme des bayerischen Innenministers Günther Beckstein, zit. bei Hogrefe, (FN 11), S.24.

<sup>16</sup> Vgl. Stefan Geiger/Bärbel Krauß, Mit dem Recht gegen die Rechten, in: Stuttgarter Zeitung vom 12. Aug. 2000, S.5.

<sup>17</sup>Vgl. Geiger/Krauß (FN 16), S.5. Zur Ätiologie des aktuellen Rechtsextremismus bei Jugendlichen vgl. in diesem Zusammenhang ausführlich: Hans-Dieter König (Hrsg.), Sozialpsychologie des Rechtsextremismus, Frankfurt a.M. 1998 und die essayistische Bearbeitung des Themas bei Burkhard Schröder, Nazis sind Pop, Berlin 2000.

Die Argumente gegen ein Verbot entspringen hauptsächlich der Diskussion über die Frage, ob das Wirken der NPD eine Gefährdung für die Demokratie in Deutschland darstellt. Dabei fließen allerdings sehr disparate Argumentationen und Einschätzungen ein, die zudem selten klar benannt werden. Weitgehend unklar bleibt daher, inwieweit Kriterien der Gefahrenanalyse berücksichtigt werden, wie sie etwa von den Extremismusforschern Uwe Backes und Eckhard Jesse systematisch entwickelt wurden.<sup>18</sup> Neben *erstens* der *Ideologie* der Partei (Frage nach der Verfassungsfeindlichkeit der Ziele) und *zweitens* ihrem *Handlungsstil* (liegt eine „aggressiv-kämpferische“ Haltung vor?), beides Kriterien, deren Betrachtung eine Antragsstellung bereits voraussetzt, müßte nach Backes und Jesse eine valide Gefahreneinschätzung *drittens* die *Wahlergebnisse* der NPD berücksichtigen. Diese bewegen sich derzeit zwischen 0,1% bei den Bürgerschaftswahlen in Hamburg 1997 und 1,1% bei den Landtagswahlen in Mecklenburg-Vorpommern.<sup>19</sup> *Viertens* wäre der *Organisationsgrad*, d.h. die Mitgliederstärke sowie die Straffheit und Effizienz des Parteiapparates zu betrachten. Den Verfassungsschutzberichten ist hier zu entnehmen, daß die Mitgliederzahlen der NPD 1992 bei etwa 5000 lagen, bis 1996 auf 3500 zurückgingen, in der zweiten Hälfte der 90er Jahre wieder anstiegen, um sich ab 1998 bei einem Niveau von 6000 Mitgliedern vorläufig einzupendeln.<sup>20</sup> Schließlich müßte zur validen Einschätzung des Gefährdungspotentials auch der mögliche Nährboden auf den das Wirken der NPD fällt, berücksichtigt werden. Dies wären *fünftens* eventuelle *extremistische Einstellungen* in der Bevölkerung und *sechstens* das Ausmaß der tatsächlichen *Infiltration* in soziale Milieus. Vor allem für Jugendliche im Osten der Republik wird in diesem Zusammenhang gelegentlich ein bedenkliches Ausmaß an rechtsextremistischen Orientierungen konstatiert,<sup>21</sup> das ein Stück

---

<sup>18</sup>Vgl. Uwe Backes/Eckhard Jesse, Extremistische Gefahrenpotentiale im demokratischen Verfassungsstaat, in: Dies. (Hrsg.), Jahrbuch Extremismus und Demokratie, Bd. 3, Bonn 1991, S. 23ff.

<sup>19</sup>Quelle: Amtliche Statistiken des Statistischen Bundesamtes.

<sup>20</sup>Vgl. mit Bezug auf die Recherchen des Bundesamtes für Verfassungsschutz Armin Pfahl-Traugher, Die Entwicklung des Rechtsextremismus in Ost- und Westdeutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, B 39/2000, S. 6.

<sup>21</sup>Vgl. Dieter Wenz, Angst vor körperlichen Angriffen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. Sept. 2000, S.37.

weit auf die politische Kultur in der alten DDR zurückgeführt<sup>22</sup> oder als Modernisierungsfolge angesehen wird.<sup>23</sup> Die empirischen Befunde erfahren auf sozialwissenschaftlicher Ebene eine gewisse Bestätigung in der Einschätzung, daß der Rechtsextremismus v.a. im Osten im Begriff ist, sich in einer modernisierungskritischen Reaktion auf Individualisierungsschübe als soziale Bewegung zu formieren.<sup>24</sup> Von der organisierten Seite her droht in diesem Zusammenhang die Gefahr, daß der Handlungsstil der NPD strukturelle Ähnlichkeiten aufweist mit den ästhetisierenden Formen der Identitätssuche in Jugendmilieus. Jugendliche müssen ihre gewohnten Formen der Identitätsbildung nicht ändern, wenn sie in Kontakt zu rechtsextremistischen Milieus geraten. Im Gegenteil: Sie können ihrer emotionalen Aufgeladenheit Raum geben. Das Bedürfnis nach expressiver Selbstinszenierung findet einen fruchtbaren Nährboden in den markigen Worten, Gesten, Symbolen und Aktionen der rechtsextremistischen Szene. Bei eventuellen Selbstzuordnungen handelt es sich jedoch um instabile Identitäten. Jugendliche haben in der Regel kein fundiertes rechtsextremistisches Weltbild, das als Resultat eines differenzierten Prozesses politischer Urteilsbildung über kognitive Elemente dauerhaft abgesichert ist. Vermutlich handelt es sich bei rechtsextremistischen Orientierungen zunächst genauso häufig um die relativ beliebige Anbindung subjektiver Befindlichkeiten an den zufällig vorhandenen sozialen Kontext, wie bei Motorradclubs, Fußball-Hooligans oder religiösen Sekten.<sup>25</sup>

Die hier aufscheinenden Gefahren sind aber nur sehr bedingt mit dem parteipolitisch organisierten Rechtsextremismus in Verbindung zu bringen. Die zahlreichen rechtsextremistisch motivierten Ausschreitungen werden nicht von Parteien oder anderen Organisationen gesteuert. Der parteipolitisch organisierte Rechtsextremismus ist eher als hermetisch abgeschlossene Gegenwelt anzusehen, die von der Mehrheit der Gesellschaft isoliert ist.<sup>26</sup> Eine Partei wie die NPD hat

---

<sup>22</sup>Vgl. z.B. Kurt Reumann, Buletten-Nazis, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. Sept. 2000, 12.

<sup>23</sup>Vgl. Wilhelm Heitmeyer, Rechtsextremismus als Folge gesellschaftlicher Modernisierung, Weinheim/München 1992.

<sup>24</sup>Vgl. Hans-Gerd Jaschke, Rechtsradikalismus als soziale Bewegung, in: Vorgänge 122/1993, S. 105ff.

<sup>25</sup>Vgl. Armin Scherb, Wertorientierte politische Bildung und pluralistische Gesellschaft, Schwalbach/Ts., 2001, S.296ff. (302).

<sup>26</sup>Vgl. Herzinger (FN 12), S. 34.

keinen Rückhalt in der Bevölkerung. Was den gesellschaftlichen Nährboden für rechtsextremistisches Gedankengut anlangt, kann deshalb für die NPD im besonderen gelten, was der Extremismusforscher Eckhard Jesse generell festgestellt hat, nämlich, daß der “parteipolitisch orientierte Extremismus *keine gravierende* Gefahr für die Demokratie darstellt”.<sup>27</sup>

Festgehalten werden muß an dieser Diagnose von Jesse jedoch die implizite Aufforderung zur Differenzierung. Eine sorgfältige Gefährdungsanalyse wird nicht von einem Zustand der Nicht-Gefährdung oder Gefährdung ausgehen, sondern ein Mehr-oder-weniger an Gefährdung konstatieren. Die Contra-Argumente, in denen die Gefahreinschätzung berücksichtigt wird, leugnen zwar nicht, daß von der NPD eine Gefahr ausgeht. Die Einschätzung des Gefährdungspotentials als “nicht gravierend” begründet aber die Auffassung, daß ein Verbot der NPD derzeit nicht erforderlich ist und deshalb eine übermäßige Reaktion darstellt. Diese Auffassung spiegelt sich auch in den Presseverlautbarungen im Herbst 2000. Verschafft man sich einen Überblick über das Spektrum der Meinungen, so ist man geneigt, ein Übergewicht derjenigen Stimmen zu registrieren, die einem Verbot der NPD eher skeptisch gegenüberstehen. Berücksichtigt man die quantitativ schwächer vertretene Gegenposition in der Kontroverse, die ein Verbot fordert, so besteht Anlaß, die Ursache für die aktuelle Kontroverse zu identifizieren, bevor wieder einmal eine allgemeine Diskussion über die streitbare Demokratie auflebt, die nur in einem Punkt konsentiert, nämlich in der Feststellung einer “(Dauer)Krise”.<sup>28</sup> Im folgenden ist deshalb darzulegen, daß der Abwehrmechanismus gegenüber extremistischen Parteien in der Praxis immer schon Nebenwirkungen aufwies, die vielleicht längst hätten Anlaß geben können, über eine alternative Regelung nachzudenken.

---

<sup>27</sup>Jesse (FN 8), S.10 (Hervorhebung nicht im Original).

<sup>28</sup>Der Krisentopos hat seit der Diskussion über das Problem „Extremismus und öffentlicher Dienst“ Konjunktur. Vgl. für diese Zeit vor allem Gotthard Jasper, Die Krise der streitbaren Demokratie, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Heft 18, 1978, S. 725ff. Zuletzt jedoch Ralf Altenhof, Die Entwicklung der streitbaren Demokratie. Über die Krise einer Konzeption, in: Eckhard Jesse/ Konrad Löw (Hrsg.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1999, S. 165ff.



### 3. Der Verbotsautomatismus als Problem

In der Startphase der Republik stand das Legalitätsprinzip im Mittelpunkt einer Anwendung der streitbaren Demokratie. Im sogenannten “Adenauer-Erlaß” vom 19. September 1950 wurden Organisationen und Parteien aufgelistet, die nach Auffassung der Bundesregierung als Gegner der “freiheitliche[n] demokratischen Grundordnung” anzusehen waren. Auf dieser Liste standen u.a. die rechtsextreme SRP und die KPD. Der Erlaß sah für Beamte, die Mitglieder in einer dieser Organisationen waren, “unnachichtlich die sofortige Entfernung aus dem Bundesdienst”<sup>29</sup> vor. In dieser Konsequenz hat die Bundesregierung im Herbst 1950 beim Bundesverfassungsgericht auch das Verbot der beiden im Adenauer-Erlaß genannten Parteien beantragt. Beide Parteien sind verboten worden. Blickt man zurück, so kann gesagt werden, daß verfassungsfeindliche Parteien bislang niemals eine echte Gefährdung der politischen Ordnung in der Bundesrepublik darstellen konnten. Deshalb war das Parteiverbot eigentlich immer als zu weitgehende Reaktion erachtet worden. Nur so ist auch erklärbar, warum sich bereits in den 50er Jahren das Bundesverfassungsgericht so zögerlich mit dem Parteiverbotsverfahren gegen die KPD auseinandergesetzt hat. Während beim Verfahren gegen die SRP allen Beteiligten noch die kaum überwundene nationalsozialistische Katastrophe im Nacken saß und dies sehr schnell zu einem Abschluß des Verfahrens führte, ohne daß von der SRP eine konkrete Gefahr ausging, konnten beim Verfahren gegen die KPD – zumindest noch in der Startphase des Kalten Krieges – Überlegungen der Gefahrenabwehr hintergründig eine Rolle spielen. Zwar hat das Gericht in dieser Hinsicht keinen Ermessensspielraum, wenn der Antrag einmal gestellt ist, doch kann die zögerliche Behandlung des Antrags als Indiz dafür gelten, daß sich hinter den rechtlich feststehenden Kompetenzen des Gerichts und seiner Pflicht, eine reine Rechtsfrage zu entscheiden, doch Überlegungen zur Erforderlichkeit eines KPD-Verbots bemerkbar gemacht haben. Insofern darf vermutet werden, daß der KPD-Prozeß einen Wandel in der praktischen Bedeutung der streitbaren

---

<sup>29</sup> Beschluß der Bundesregierung vom 19. Sept. 1950, abgedruckt bei Armin Scherb, Präventiver Demokratieschutz als Problem der Verfassungsgebung nach 1945, Frankfurt a.M., 1987, S. 299.

Demokratie vom Legalitäts- zum Opportunitätsprinzip initiiert hat.<sup>30</sup> Folgt man der Interpretation von Kirchheimer, dann muß man konzedieren, daß Annäherungen an das Opportunitätsprinzip zunächst vor dem Hintergrund der Gefahreneinschätzung und der Erforderlichkeit erfolgt sind. Später jedoch, als in der Mitte der 50er Jahre die Bundesregierung auf eine Entscheidung in dem sich dahinschleppenden KPD-Verfahren drängte, hat wohl eher eine strategische Inanspruchnahme des Opportunitätsprinzips Platz gegriffen. So stellt Kirchheimer das Verbot der KPD von 1956 in den historisch-politischen Kontext des sich verschärfenden Ost-West-Gegensatzes und des außenpolitischen Kalküls der Bundesregierung.<sup>31</sup>

Als nach den 50er Jahren das Legalitätsprinzip vom Opportunitätsprinzip abgelöst wurde, ging dies einher mit einem Verzicht auf eine Anwendung des Artikel 21,2 GG. Dies führte häufig zu dem Lamento über ein außer Kraft gesetztes Abwehrkonzept des Grundgesetzes.<sup>32</sup> Im Zusammenhang mit der Problematik "Extremismus und öffentlicher Dienst" wurde in den 70er Jahren die Befürchtung geäußert, daß sich ein "derogierendes Verfassungsgewohnheitsrecht" (auf Nicht-Anwendung des Art. 21,2) entwickle.<sup>33</sup> Trotzdem wurde daraus eigentlich niemals die Forderung abgeleitet, das Abwehrinstrument des Parteiverbots häufiger einzusetzen.

Im Gegenteil: In weiter Auslegung des Opportunitätsprinzips hat die "gefahrenorientierte" Interpretation der streitbaren Demokratie seit den 70er Jahren eine Kritikrichtung entwickelt, die sich - wenn überhaupt - nur dann mit dem Gedanken an Demokratieschutz anfreunden kann, wenn restriktive staatliche Reaktionen gegenüber extremistischen Parteien erst beim Überschreiten der Gewaltgrenze in Erwägung gezogen werden. Eine Vorverlagerung der Abwehr in den Bereich von politischen Zielen wurde daher als "ideologischer

---

<sup>30</sup>Vgl. Otto Kirchheimer, Politische Justiz. Verwendung juristischer Verfahrensmöglichkeiten zu politischen Zwecken, Frankfurt a.M. 1981 (1965), S. 233ff.

<sup>31</sup>Vgl. ebd., S. 233 f.

<sup>32</sup>Vgl. Friedrich-Karl Fromme, Das Prinzip der „streitbaren Demokratie“ im Wandel, in: Eckhard Jesse, Bundesrepublik Deutschland und Deutsche Demokratische Republik, Berlin 1982, S. 89. Ähnlich bereits Martin Kriele, Die Gewähr der Verfassungstreue, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. Mai 1978, S.10f. oder Hella Mandt, Grenzen politischer Toleranz in der offenen Gesellschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, B 3/78, S. 14, die in Anlehnung an Walter Bagehot von einem „dignified part of the constitution“ spricht.

<sup>33</sup>Vgl. Thomas Oppermann, Das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 33/ 1975, S. 23.

Staatsschutz”<sup>34</sup> kritisiert, der aus der Sicht der Kritiker Anlaß gibt, “im freiheitlichen demokratischen Nebel ’verfassungswidriger‘ oder ’verfassungsfeindlicher‘ Ziele und Gesinnungen herumzustochern”.<sup>35</sup> Wenn allerdings der demokratische Rechtsstaat keine politischen Ziele verfolgen, sondern sich auf die strafrechtliche Verfolgung von Gewalttaten beschränken soll,<sup>36</sup> dann stellt dies eine Gefahrenorientierung dar, die in den Versuch mündet, ein Wesenselement streitbarer Demokratie, nämlich die Vorverlagerung der Abwehr in den Bereich von politischen *Zielen*, in Frage zu stellen. In letzter Konsequenz ist die Forderung, Verfassungsfeinden nur mit strafrechtlichen Mitteln zu begegnen, eine Forderung zur Abschaffung der streitbaren Demokratie.

In der aktuellen Diskussion zeigt sich nun, daß die Ablösung des Legalitätsprinzips durch das Opportunitätsprinzip nicht ausreicht, um die streitbare Demokratie aus der Schußlinie zu nehmen. Das Legalitätsprinzip konnte noch Anlaß zu der Forderung geben, daß die Demokratie die Frage, wie sie mit ihren entschiedenen Gegnern umgehen soll, nicht als “kalte” Rechtsfrage behandeln darf, die nach dem Grundsatz verfährt, immer wenn Verfassungswidrigkeit attestiert werden kann, muß der Staat einschreiten.<sup>37</sup> Das Opportunitätsprinzip hat einen flexibleren Umgang mit den Gegnern der Demokratie ermöglicht und dabei der geistig-politischen Auseinandersetzung mehr Raum gegeben.<sup>38</sup> Verhindern konnte das Opportunitätsprinzip dennoch nicht, daß die streitbare Demokratie in der aktuellen Verbotsdiskussion wiederum unter Beschuß geraten ist. Bei genauerer Betrachtung läßt sich jedoch feststellen, daß die Kritik im konkreten Fall der

---

<sup>34</sup>Vgl. Friedhelm Hase, „Bonn“ und „Weimar“. Bemerkungen zur Entwicklung vom „okkasionellen“ zum „ideologischen“ Staatsschutz, in: Wolfgang Abendroth u.a. (Hrsg.), *Ordnungsmacht? Über das Verhältnis von Legalität, Konsens und Herrschaft*, Frankfurt a.M. 1981 S. 69ff.

<sup>35</sup>Claus Leggewie/Horst Meier, *Republikschutz. Maßstäbe zur Verteidigung der Demokratie*, Reinbek 1995, S. 18. Vgl. auch ebd., S. 249 ff. Ähnlich bereits Hase (FN 34). Vgl. in diesem Zusammenhang bereits Martin Kutscha, *Verfassung und streitbare Demokratie*, Köln 1978, S. 113, mit dem Versuch, die Tatbestände des Art. 21,2 GG im Bereich von verfassungswidrigen Methoden zu konkretisieren.

<sup>36</sup>Vgl. Leggewie/Meier (FN 35), S. 249 f.

<sup>37</sup>Eine entsprechende Rückkehr zum Legalitätsprinzip wird implizit heute nur in Ausnahmefällen propagiert. Eine dieser Ausnahmen stellt die Position von Willi Dreßen, dem Leiter der zentralen Stelle für die Aufklärung von NS-Verbrechen in Ludwigsburg, dar. Vgl. ders. zit. bei Langen (FN 9), S.12.

<sup>38</sup>Vgl. Altenhof (FN 28), S. 169.

NPD-Verbotdiskussion eigentlich nicht das Prinzip an sich trifft, sondern seine rechtlich Ausgestaltung. Denn: Zu einem nicht unerheblichen Teil wird diese Kritik durch den unflexiblen Abwehrmechanismus der “streitbaren Demokratie” selbst verursacht. Der für die Abwehr von extremistischen Parteien relevante Artikel 21,2 lautet: “Parteien, die nach ihren Zielen oder dem Verhalten ihrer Mitglieder darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig. Über die Frage der Verfassungswidrigkeit entscheidet das Bundesverfassungsgericht.”

Leitet eines der antragsberechtigten Staatsorgane (Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung) für sich allein oder in Übereinstimmung mit anderen Organen das Verfahren nach Artikel 21,2 GG ein und stellt das Bundesverfassungsgericht die Verfassungswidrigkeit einer Partei fest, so ist nach § 46 BVerfGG hieran zwingend das Verbot der Partei geknüpft. Dies bedeutet die Auflösung der Organisation und i.d.R. die Einziehung des Parteivermögens.

Wie gezeigt wurde, führte diese rechtliche Regelung in der Praxis immer schon zu einer Kritik, die sich auch jetzt wieder in der Diskussion über das NPD-Verbot manifestiert. Für ein Einschreiten gegen rechts – vor allem auch gegen die NPD - ist aktuell ein breiter politischer Wille feststellbar. Nicht in gleichem Maße gewollt ist jedoch der als unverhältnismäßig empfundene Einsatz der scharfen Waffe des Parteiverbots. Dieses Übermaß muß jedoch in Kauf genommen werden, wenn man überhaupt restriktive staatliche Maßnahmen gegen die NPD ergreifen will. Der langjährige Verzicht auf eine Antragstellung beim Bundesverfassungsgericht war nicht zuletzt immer auch die Scheu vor dem Einsatz dieser scharfen Waffe des Verbots. In Kauf genommen wurde in diesem Fall allerdings auf der anderen Seite, daß eine Partei, die (vermutlich) verfassungsfeindliche Ziele verfolgt und dabei eine “aggressiv-kämpferische” Haltung an den Tag legt, auch noch staatlicherseits auf finanzielle Unterstützung zählen konnte. Weil die Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei durch das Bundesverfassungsgericht in ihrem Charakter eine konstitutive Entscheidung darstellt, können aus der nachweisbaren verfassungsfeindlichen Zielsetzung einer Partei und ihrer “kämpferisch-aggressiven” Haltung ohne vorherige Feststellungsentscheidung keine

Rechtsfolgen abgeleitet werden.<sup>39</sup> Somit gehört es zur Schutzgarantie des Parteienprivilegs, daß eine Partei, die verfassungsfeindliche Ziele verfolgt, bei entsprechendem Wahlerfolg sowohl in den Genuß der Wahlkampfkostenerstattung als auch der indirekten staatlichen Finanzierung über die steuerliche Abzugsfähigkeit von Spenden gelangt.<sup>40</sup>

Vor dieses Dilemma gestellt, hatten die verantwortlichen Politiker in der Frage, wie man mit der NPD umgehen solle, lediglich die Möglichkeit, zwischen ihren Kritikern zu wählen. Nachdem die politische Publizistik in ihren Kommentierungen im Sommer 2000 zunächst die Untätigkeit des Staates kritisiert hatte, überwogen im Herbst desselben Jahres die Kritiken an der Verbotsinitiative.<sup>41</sup>

Offensichtlich wird hier eine Reaktionslücke im Instrumentarium der streitbaren Demokratie. Diese Lücke klafft zwischen dem Verbot auf der einen Seite und dem Gewährenlassen verfassungsfeindlicher Parteien auf der anderen Seite, das zudem mit einer aktiven finanziellen Unterstützung durch den demokratischen Staat verbunden ist. Diese Reaktionslücke ermöglicht unterschiedliche Interpretationen des Opportunitätsprinzips. Einerseits gibt sie einer *strategischen* Inanspruchnahme des Opportunitätsprinzips Raum, die möglicherweise im Kontext einer allgemeinen Zeitgeistoffensive gegen rechts zu einem Antrag auf ein Verbot der NPD geführt hat. Sie läßt damit das Opportunitätsprinzip zu einem Instrument für symbolische Politik geraten, die das Verhalten der antragsberechtigten Staatsorgane bzw. deren Repräsentanten leicht dem Populismusvorwurf aussetzt. Andererseits evoziert eine gefahrenorientierte Inanspruchnahme des Opportunitätsprinzips die Forderung, die Eingriffsgrenze hinauszuschieben und an das Gewaltkriterium zu binden. Dies hat zur Folge, daß ein Wesens-

---

<sup>39</sup>Vgl. BVerfGE, 12, S. 304 f. Vgl. Theodor Maunz/Günther Dürig, (Kommentar zu) Artikel 79, in: Theodor Maunz/Günther Dürig/Roman Herzog/Rupert Scholz, Grundgesetz (Kommentar), München 1960, S. 43, Rdnr. 121. Später – im sogenannten Extremistenbeschuß – hat das Bundesverfassungsgericht seine Haltung in diesem Punkt relativiert und damit die Praxis des „Extremistenbeschlusses“, wonach die Mitgliedschaft in einer für verfassungsfeindlich gehaltenen aber nicht verbotenen Partei durchaus herangezogen werden konnte, um den Einstellungsantrag eines Bewerbers für den öffentlichen Dienst abschlägig zu bescheiden. Vgl. BVerfGE 39, S. 358. Kritisch hierzu allerdings das Sondervotum von Verfassungsrichter Rupp, ebd., S. 381.

<sup>40</sup>Für die NPD belief sich die staatliche Unterstützung im Jahr 2000 auf vermutlich mehr als eine Million DM. Vgl. die Vorausschätzung bei Krauß (FN 16). Weniger von Bedeutung erscheint die staatliche Wahlkampfkostenerstattung, weil die NPD kaum einmal Wahlerfolge verbuchen konnte, die ein Anrecht auf Wahlkampfkostenerstattung begründen.

<sup>41</sup>Vgl. Hartwich (FN 3), S. 491.

element streitbarer Demokratie, die Vorverlagerung der Abwehrbereitschaft in den Bereich von Zielen, preisgegeben wird.

Vor diesem Hintergrund erscheint es aus verfassungsrechtlicher und verfassungshistorischer Sicht hilfreich, zunächst die Bedeutung des Konzepts der streitbaren Demokratie zu beleuchten und an einige daraus erwachsende normative Anforderungen an eine demokratische Streitbarkeit zu erinnern.

#### 4. “Demokratische Streitbarkeit” als Maßstab für ein Vorgehen gegen verfassungsfeindliche Parteien

Wenn derzeit ein Verbot der NPD als übermäßige Reaktion angesehen wird, so ist damit noch nicht gesagt, daß die NPD auch noch vom demokratischen Staat finanziell unterstützt werden soll. Wird die geltende rechtliche Regelung jedoch im Sinne einer freiheitlichen Demokratie überdehnt, sind zumindest in einer Hinsicht historische Assoziationen naheliegend. Erinnert man sich an den Entstehungsgrund der streitbaren Demokratie, so muß man sich auch vor Augen halten, daß gerade jener Zynismus heftige Reaktionen hervorrief, mit dem sich führende NS-Leute öffentlich darüber mokierten, daß sie als Feinde der Demokratie von der Demokratie selbst noch sattsam alimentiert wurden. Spöttisch bemerkte NS-Propaganda-Chef Goebbels: “Wir gehen in den Reichstag hinein, um uns im Waffenarsenal der Demokratie mit deren eigenen Waffen zu versorgen. Wir werden Rechtsabgeordnete, um die Weimarer Gesinnung mit ihrer eigenen Unterstützung lahmzulegen. Wenn die Demokratie so dumm ist, uns für diesen Bären dienst Freifahrkarten und Diäten zu geben, so ist das ihre eigene Sache.”<sup>42</sup> Diesen im Jahr 1928 noch prognostischen Sätzen konnte Goebbels 1933 folgenden Rückblick hinzufügen: “Das wird immer einer der besten Witze der Demokratie bleiben, daß sie ihren Todfeinden die Mittel selbst stellte, durch die sie vernichtet wurde. Die verfolgten Führer der NSDAP traten als Abgeordnete in den Genuß der Immunität, der Diäten und der Freifahrkarte. Damit waren sie vor dem Angriff der Polizei gesichert und durften sich mehr zu sagen

---

<sup>42</sup>Josef Goebbels in: Angriff vom 30. April 1928.

erlauben als gewöhnliche Staatsbürger und ließen sich außerdem die Kosten ihrer Tätigkeit vom Feinde bezahlen.”<sup>43</sup>

Carlo Schmid, einer der geistigen Väter der streitbaren Demokratie hat vor der Vorläufigen Volksvertretung von Württemberg-Baden auf diesen Zynismus reagiert und die in der Verfassungsgebung von 1945 – 1949 weithin feststellbare Stimmung wie folgt formuliert: “Sie haben gesehen, wie die Feinde der Demokratie gerade mit den Mitteln, die ihnen die Demokratie zur Verfügung stellte, diese umbringen konnten und umgebracht haben. Wir wollen, daß sich dies nicht noch einmal wiederholt. Wir wollen uns nicht wieder dadurch lächerlich machen, daß wir uns von Leuten, die kein anderes Ziel hatten, als die Freiheit auszulöschen, grinsend vorhalten lassen: *‘Wenn ihr uns daran hindert, dann verstoßt ihr gegen das Prinzip der Freiheit’*.”<sup>44</sup>

Allerdings kann selbst dieser eindeutige historische Begründungszusammenhang – dies ist auch den Verfassungsdiskussionen zu entnehmen - nicht legitimieren, daß eine Partei, die zwar verfassungsfeindliche Ziele verfolgt, aber ansonsten keine ernsthafte Gefährdung für die Demokratie darstellt, automatisch verboten wird. Hier wird deutlich, daß die Streitbarkeit zum Demokratieprinzip in einem nicht auflösbaren Spannungsverhältnis steht. Die pointierteste Fassung dieses Spannungsverhältnisses stellt die Bezeichnung der “streitbaren Demokratie” als “Selbstwiderspruch”<sup>45</sup> dar. Aus dem verfassungsrechtlichen Versuch, eine Vereinbarkeit beider Prinzipien herzustellen, ergibt sich folgende Bedeutung demokratischer Streitbarkeit:

Selbst unter Berücksichtigung der verfassungspolitischen Reaktionen auf die Zerstörung der Weimarer Demokratie durch die Nationalsozialisten<sup>46</sup> erscheint Streitbarkeit nur an den Grenzen frei-

---

<sup>43</sup>Zit. bei Armin Scherb, Wertgebundene und abwehrbereite Demokratie: Zu Notwendigkeit und Grenzen politischer Toleranz in einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung, in: Staatsinstitut für Schulpädagogik und Bildungsforschung (Hrsg.), Politischer Radikalismus bei Jugendlichen, München 1996, S. 176.

<sup>44</sup> Zit. bei Scherb (FN 29), S. 39.

<sup>45</sup>Karl-Heinz Nicolauß, Demokratiegründung in Westdeutschland, München 1974, S. 111. Vgl. u.a. auch Helmut Ridder, Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung, in: Rudolf Wassermann (Hrsg.) Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Neuwied/Darmstadt 1984, S. 1424 f.

<sup>46</sup>Vgl. hierzu ausführlich die Zusammenfassung der Diskussionen bei der Verfassungsgebung von 1945-49 in: Scherb (FN 29), S. 262 ff.

heitlicher Demokratie legitimierbar.<sup>47</sup> Der Tenor der Verfassungsgebung nach 1945 wird daher zutreffend wie folgt beschrieben: Die Entscheidung für die streitbare Demokratie habe den Charakter eines “selbstquälerischen Gedankens, mit dem man bloß ungewisse Risiken auf sich nimmt, um das andere gewisse Risiko zu vermeiden.”<sup>48</sup> Die hier ableitbare aber auch in den Verfassungsdiskussionen weitverbreitete Auffassung, daß die freiheitliche Demokratie die Grundlagen ihrer Existenz von Staats wegen letztlich kaum sichern kann,<sup>49</sup> legt die Forderung nach einer primär *gesellschaftlichen Streitbarkeit* nahe, deren substantielle Bezugspunkte auf oberste Grundsätze einer demokratischen Ordnung beschränkt bleiben müssen. Diese obersten Grundsätze sind zugleich auch Maßstäbe für eine Praxis des Demokratieschutzes. Demokratische Streitbarkeit ist damit sowohl von der Subjekt- als auch von der Objektseite her *nicht Staatsschutz* sondern *Demokratieschutz*. Sie ist zuerst Streitbarkeit *für* die obersten Grundsätze einer demokratischen Ordnung und sie ist Streitbarkeit *durch* den demokratischen Souverän.<sup>50</sup> Zwei Aspekte sind hierbei zu berücksichtigen:

*Erstens* bezieht sich eine positive Seite gesellschaftlicher Streitbarkeit auf die Akzeptanz der politischen Ordnung, die gleichermaßen über eine Änderung der objektiven Verhältnisse<sup>51</sup> wie über eine Änderung des Bewußtseins herbeizuführen wäre. *Zweitens* fordert gesellschaftliche Streitbarkeit in ihrer restriktiven Dimension eine Orientierung, die bei der Verteilung der Demokratieschutzkompetenzen in erster Linie den Bürger berücksichtigt.<sup>52</sup> Das normative Konzept der Bürgergesellschaft unternimmt in diesem Zusammenhang den Versuch, beide Aspekte zusammenzubringen. Verbesserungen der politischen Teilnahme sollen eine Praxis generieren, deren positives Erleben von den Teilnehmern intellektuell rekonstruiert und auf die

---

<sup>47</sup>Vgl. Helmut Steinberger, *Konzeptionen und Grenzen freiheitlicher Demokratie*, Berlin/Heidelberg/New York 1974, S. 240 ff.

<sup>48</sup> Hermann, *Jahrreiss, Demokratie. Selbstbewußtsein – Selbstgefährdung – Selbstschutz*, in: *Festschrift für Richard Thoma*, Tübingen 1950, S. 89.

<sup>49</sup>Vgl. Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Staat – Gesellschaft – Freiheit*, Frankfurt a.M. 1976, S. 60. Vgl. auch Scherb (FN 29), S. 277, m.w.N.

<sup>50</sup>Vgl. ebd., S. 263 f.

<sup>51</sup>In diesem Sinne ist wohl auch die Kritik von Theo Sommer an der Unbekümmertheit der etablierten Parteien zu verstehen. Vgl. in diesem Zusammenhang seinen Leitartikel „Nackenschlag zur Wiederbelebung“, in: *Die Zeit* vom 16. April 1992, S.1.

<sup>52</sup>Vgl. auch Johannes Lameyer, *Streitbare Demokratie*, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 1981, S. 184.



Grundsätze des demokratischen Verfassungsstaates bezogen wird. Insofern bedeutet demokratische Streitbarkeit in erster Linie politische Bildung mit der Hoffnung auf die edukatorische Wirkung einer von den Bürgern reflektierten demokratischen Praxis. So verstandene *gesellschaftliche* Streitbarkeit ist die Absage der Bürger und Wähler an jede Form des politischen Extremismus.

Auch in einer pragmatischen Sicht ist *gesellschaftliche* Streitbarkeit eher das Gebot der Stunde als *staatliche* Streitbarkeit. Zur Kenntnis zu nehmen ist dabei, daß der aktuelle Rechtsextremismus weniger als parteipolitisch straff organisiertes Phänomen, sondern dezentral, oft sponaneistisch auftritt. Wenn also - wie Ulrich K. Preuß feststellt<sup>53</sup> – die “Gesellschaft der Individuen (...) paradoxerweise auch die Individualisierung, Dezentralisierung und Autonomisierung ihrer Feinde” hervorgebracht hat, dann bedeutet “Flagge zeigen” vor allem eine Absage an den Extremismus durch eine Solidarität der Demokraten beim Führen der geistig-politischen Auseinandersetzung. Durchaus integrierbar in ein Konzept demokratischer Streitbarkeit wäre jedoch auch Kurt Biedenkopfs Idee der Entwicklung von zivilrechtlichen Abwehrinstrumenten, v.a. die gesetzliche Anerkennung von immateriellen Schäden durch extremistische Bedrohung und hieraus begründete individuelle Ansprüche gegenüber Personen und Gruppen, von denen diese Bedrohung ausgeht.<sup>54</sup> *Gesellschaftliche* Streitbarkeit unterliegt dabei jedoch mindestens den Bedingungen, die sie selbst zu schützen antritt. Ein Selbsthilferecht der Bürger als Formierung von Bürgerwehren, mit denen in der unmittelbaren Nachwendezeit wohlgesonnene, aber übereifrige Bürger in den neuen Bundesländern dem aufflammenden Rechtsextremismus entgegenzutreten wollten, sind nicht mit dem Begriff von gesellschaftlicher Streitbarkeit in dem hier angenommenen Sinn vereinbar.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup>Vgl. Preuß (FN 5), S.51.

<sup>54</sup> Vgl. Kurt Biedenkopf, Gewalt überwinden, die politische Kultur schützen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. Aug. 2000, S.27.

<sup>55</sup>Der Autor war in der Nachwendezeit im Auftrag der Akademie für Lehrerfortbildung Dillingen in der Qualifikation von Multiplikatoren der Politischen Bildung in Thüringen tätig und ist im Zusammenhang mit dem von ihm gehaltenen Referaten über „Streitbare Demokratie“ aus gegebenem Anlaß in der Diskussion des öfteren mit der Problematik des Selbsthilferechts gegenüber extremistischen Ausschreitungen konfrontiert worden. Dabei wurde von den Teilnehmern ein Selbsthilferecht oft mit dem Hinweis legitimiert, daß die Polizeikräfte im Osten der Republik nicht „Herr der Lage“ seien. Vgl. in diesem Zusammenhang auch den Artikel „Jeder fünfte Thüringer wäre jetzt Rechtswähler“, in: Freies Wort. Südthüringens Unabhängige Tageszeitung vom 11. April 1992.

Erst jenseits der Wirkungsmöglichkeiten *gesellschaftlich* tragener Abwehrmechanismen, vor allem dort, wo der Extremismus organisiert auftritt, kommt der Streitbarkeit als *staatlichem* Restriktionsinstrument Bedeutung zu. Unter dem Eindruck der nationalsozialistischen Machtergreifung hat bei der Verfassungsgebung dabei die Auffassung überwogen, daß der Demokratieschutz als *Präventiv*-konzept verfassungsrechtlich verankert werden muß. Der demokratische Staat sollte zum einen noch *vor* dem klassischen Notstandsfall Abwehrmaßnahmen gegenüber extremistischen Gruppen einleiten können. Zum anderen sollte er das Recht haben, gegen solche Gruppen einzuschreiten, bevor strafrechtlich relevante Tatbestände erfüllt sind. Gerade vor dem Hintergrund Weimarer Erfahrungen wird deutlich, daß Demokratieschutz bereits im Vorfeld von Gewaltdelikten wirksam werden muß, um der Legalitätstaktik einer Partei begegnen zu können, die sich von der Gewalttätigkeit vielleicht nur aus strategischen Überlegungen distanziert und gegen straffällig gewordene Mitglieder öffentlichkeitswirksame Parteiausschlußverfahren inszeniert. Alle Versuche, die streitbare Demokratie in ihrer restriktiven Dimension auf die Pönalisierung lediglich illegalen Verhaltens zurückzudrängen<sup>56</sup>, sind sowohl aus verfassungsrechtlicher wie auch aus verfassungsgenetischer Sicht zurückzuweisen. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist einzuwenden, daß das Grundgesetz auf die Konstituierung einer Wertordnung hätte verzichten können, wenn die Demokratieschutznormen keine über das Strafrecht hinausgehende Wirkung entfalten würden. In der Logik der Wertgebundenheit liegt deshalb eine Abwehrbereitschaft, die die Formulierung des Art. 21,2 GG („... darauf ausgehen“) im Sinne einer Vorverlagerung der Verteidigungslinie in den Bereich der Absichten und Ziele interpretiert und staatliche Organe ermächtigt, vorbeugende Maßnahmen zum Schutz der Demokratie gegen extremistische Parteien zu ergreifen.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup>Vgl. Leggewie/Meier (FN 35), S. 18, 249 ff. Derartige Versuche wurden v.a. in der heißen Phase der Diskussion über den „Radikalerlaß“ mit erheblichem wissenschaftlichen Aufwand vorgetragen. Vgl. in diesem Zusammenhang z.B. Kutscha (FN 35), S. 113.

<sup>57</sup> Vgl. Maunz (FN 39) Rdnr. 101. Vgl. Walter Schmitt Glaeser, Der Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, in: Erhard Denninger (Hrsg.) *Freiheitliche demokratische Grundordnung. Materialien zum Staatsverständnis und zur Verfassungswirklichkeit in der Bundesrepublik*, Frankfurt a.M. 1977, S. 179 f., der darauf hinweist, daß sich das Grundgesetz den Begriff der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ hätte sparen können, wenn die Demokratieschutznormen keine über das Strafrecht hinausgehende Wirkung entfalten würden.

Grundgelegt wurde diese Sichtweise bereits in den Verfassungsberatungen von 1945 bis 1949 sowohl auf Länderebene als auch im Parlamentarischen Rat. Vereinzelt Bedenken gegen eine Vorverlagerung der Abwehrbereitschaft sind mit dem Hinweis auf die Legalitätstaktik der Nationalsozialisten ausgeräumt worden. Diese Bedenken erreichten nie eine Tragweite, die die Forderung hätte begründen können, der demokratische Staat dürfe nicht präventiv, sondern erst dann gegen extremistische Parteien vorgehen, wenn deren Mitglieder oder Anhänger zur Gewaltanwendung schritten.<sup>58</sup>

Beschränkungen für die praktische Anwendung der Abwehrkonzeption des Grundgesetzes ergeben sich jedoch insofern, als sowohl aus verfassungsrechtlicher<sup>59</sup> wie auch aus verfassungsgenetischer<sup>60</sup> Sicht das *Opportunitätsprinzip* und der *Grundsatz der Verhältnismäßigkeit* zu beachten sind. Wenn aber ein Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Freiheitsschutz besteht, dann muß die daraus ableitbare Forderung, die Freiheit solange wie möglich unangetastet zu lassen, auch auf die praktische Anwendung des Opportunitätsprinzips durchschlagen. Wenn ferner festgestellt wurde, daß das Legalitätsprinzips der 50er Jahre durch das Opportunitätsprinzip abgelöst wurde<sup>61</sup>, so bedeutet dies zunächst, daß die politischen Folgekosten der Anwendung restriktiver Maßnahmen zu berücksichtigen sind. Fragen des Demokratieschutzes haben daher primär den Charakter von politischen Fragen, nicht den Charakter von Rechtsfragen, die bei der vermuteten Verfassungswidrigkeit einer Partei einen staatlichen Abwehrautomatismus in Gang setzen. Die Funktionsbeschränkung der streitbaren Demokratie, allein für den Schutz der obersten Prinzipien der Verfassung dazusein, verlangt von einer praktischen Anwendung des Opportunitätsprinzips außerdem, daß ein Antrag auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei erst auf der Grundlage einer sorgfältigen Gefährdungsanalyse gestellt wird.

---

<sup>58</sup>Vgl. Scherb (FN 29), S. 21, 131, 236, 268.

<sup>59</sup>Vgl. Mandt (FN 32), S. 11.

<sup>60</sup>Vgl. Scherb (FN 29), S. 271.

<sup>61</sup>Vgl. zuletzt Altenhof (FN 28), S. 169.

## 5. Die Trennung von Feststellung und Verbot als Voraussetzung für eine “flexible Response” der Streitbaren Demokratie

Mit einer Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes könnte zumindest für zukünftige Überlegungen, wie mit verfassungsfeindlichen Parteien umzugehen ist, ein Ausweg eröffnet werden. Dazu müßte die Feststellung der Verfassungswidrigkeit von der bisher automatischen Folge des Verbots abgekoppelt werden.<sup>62</sup> Über die Folgen einer formellen Verfassungswidrigkeit könnte dann gesondert nachgedacht werden. Denkbar wäre eine an der politischen Notwendigkeit ausgerichtete “flexible Response”, in deren Mittelpunkt eine sorgfältige Gefahrenanalyse steht. Betrachtet man den Gefährdungssachverhalt nicht in einer Entweder-Oder-Dimension, sondern als Kontinuum, geht man also davon aus daß Gefährdungen des demokratischen Verfassungsstaates durch verfassungsfeindliche Parteien eher in der Dimension des Mehr-oder-weniger zu betrachten sind, dann müßte eine Gefährdungsstufe angenommen werden, die den staatlichen Abwehrmechanismus in Gang setzen kann. Der Beginn der Gefährdung könnte durchaus in Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dort angenommen werden, wo sich bei einer Partei zu den verfassungsfeindlichen Zielen die zweite Voraussetzung für die Feststellung der Verfassungswidrigkeit, nämlich eine “aggressiv-kämpferische” Haltung” hinzuaddiert. Dies wäre der Gefährdungssachverhalt, von dem derzeit in bezug auf das Wirken der NPD ausgegangen werden könnte. Diesem Gefährdungssachverhalt muß nicht mit einem Verbot begegnet werden.

Als angemessene erste Reaktionsstufe könnte der Ausschluß der NPD von der staatlichen Wahlkampfkostenerstattung und die Aberkennung ihrer Förderungswürdigkeit über den Weg einer steuerlichen Abzugsfähigkeit von Parteispenden erwogen werden. Dies wäre eine aus dem Begriff der demokratischen Streitbarkeit abzuleitende Forderung *de lege ferenda*. Verfassungsfeindliche Parteien, die eine “aggressiv-kämpferische” Haltung an den Tag legen, stellen noch nicht unbedingt eine so große Gefahr für die Demokratie dar, daß man sie verbieten müßte. Andererseits dürfen Parteien, die “darauf

---

<sup>62</sup> Die Trennung von Feststellung und Verbot wurde bereits 1975 von dem Kölner Staatsrechtler Martin Kriele vorgeschlagen. Vgl. ders., Feststellung der Verfassungswidrigkeit von Parteien ohne Verbot, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 9, 1975, S. 201ff.

ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen“, von der Demokratie aber auch keine finanzielle Unterstützung erwarten, die ihren Aktivitäten zum Erfolg verhelfen kann.

Eine “flexible Response” der streitbaren Demokratie, die an der Gefahrenabwehr orientiert ist, entspräche dem sowohl aus verfassungshistorischer wie verfassungsrechtlicher Sicht begründeten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.<sup>63</sup> Den unterschiedlichen Gefährdungsstufen könnte ein abgestuftes Set von Reaktionsmöglichkeiten zugeordnet werden, das die Parteifreiheit nur in dem unbedingt notwendigem Umfang einschränkt und damit soweit wie möglich dem im Grundgesetz aufgerichteten Spannungsverhältnis von Freiheit und Streitbarkeit Rechnung trägt.

Zu klären wären in diesem Zusammenhang mindestens zwei Fragen: Welche Reaktionsmöglichkeiten sind den unterschiedlichen Gefährdungsstufen zuzuordnen? Und: Wer entscheidet über die Rechtsfolgen?

*Erstens:* Aus der Vielzahl der Reaktionsmöglichkeiten seien an dieser Stelle lediglich zwei Beispiele herausgegriffen, die zugleich eine Verknüpfung mit der Frage nach der Entscheidungskompetenz über die Rechtsfolgen ermöglichen. Eine weitere Einschränkung demokratiefeindlicher Aktivitäten, die über den Ausschluß von staatlicher Finanzhilfe hinausgeht, könnte erreicht werden, wenn man einer Partei, die das Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt hat, keine öffentlichen Versammlungsräume zu Verfügung stellt oder wenn einer solchen Partei keine Sendezeiten öffentlich-rechtlicher Anstalten für Wahlwerbung zur Verfügung gestellt werden.

*Zweitens:* Die Frage nach dem Entscheidungsorgan für Rechtsfolgen führt zu den Maßstäben *demokratische Streitbarkeit*. Demokratische Streitbarkeit will die Auseinandersetzung mit demokratiefeindlichen Bestrebungen in erster Linie gesellschaftlichen Kräften überlassen und nur dann als zentrales staatliches Restriktionsinstrument auf den Plan treten, wenn gesellschaftliche Streitbarkeit nicht mehr ausreicht, um eine Gefährdung der Demokratie abzuwenden. Demokratische Streitbarkeit wäre durchaus geeignet, eine Art Subsidiaritätsprinzip für die Abwehr von verfassungsfeindlichen Parteien zu integrieren. Bezogen auf die erwähnten Reak-

---

<sup>63</sup> Vgl. ausführlich hierzu Scherb (FN 29), S. 262 ff.

tionsmöglichkeiten wäre daher zu diskutieren, inwieweit einer kommunalen Verwaltungsbehörde bzw. einer Sendeanstalt selbst ein Entscheidungsrecht eingeräumt werden könnte. Die Dezentralisierung der Entscheidung über Rechtsfolgen einer festgestellten Verfassungswidrigkeit würde zugleich auch einen Ausbau des aus verfassungsrechtlicher wie aus verfassungsgenetischer Sicht begründbaren Opportunitätsprinzips bedeuten. Das Opportunitätsprinzip käme dann nicht nur auf der Stufe der Antragstellung nach § 43 BVerfGG, sondern auch bei der nach der erfolgten Feststellung der Verfassungswidrigkeit in Erwägung zu ziehenden Rechtsfolge zum Tragen. Der früher in diesem Zusammenhang unterbreitete Vorschlag, eine Entscheidungskompetenz über die Rechtsfolgen nicht beim Bundesverfassungsgericht zu belassen,<sup>64</sup> erscheint schlüssig, zumal eine für verfassungswidrig erklärte Partei grundsätzlich nur als geduldet angesehen werden müßte. Eine Entscheidung über die Rechtsfolgen der Verfassungswidrigkeit müßte deshalb Erwägungen politischer Opportunität unterliegen und wäre daher nicht als Rechtsfrage, sondern als politische Frage zu entscheiden.

## 6. Weitere Vorteile der Trennung von Feststellung und Verbot

Die Abkoppelung der Feststellungsentscheidung von den möglichen Rechtsfolgen hätte noch weitere (positive) Wirkungen:

(1) Eine weitere Wirkung der Regelung ergäbe sich in der Frage „Extremisten und öffentlicher Dienst“. Zwar existiert der Extremistenbeschluß heute nicht mehr in der Dimension, die mit der sogenannten Regelanfrage<sup>65</sup> bei den Verfassungsschutzämtern vornehmlich in den 70er und 80er Jahren Anlaß zu Wortprägungen wie „Berufsverbot“ oder „Gesinnungsschnüffelei“ geführt hat. Dies schließt jedoch nicht aus, daß die Bewertung der Mitgliedschaft in einer Partei, die von den

---

<sup>64</sup>Vgl. Kriele (FN 62), S. 204 ff.

<sup>65</sup>Die sogenannte Regelanfrage bei den Ämtern für Verfassungsschutz wurde allerdings z.T. durch eine Befragung der Bewerber für den öffentlichen Dienst ersetzt. So enthält die Bekanntmachung der Bayerischen Staatsregierung über die „Pflicht zur Verfassungstreue im öffentlichen Dienst“, vom 3. Dezember 1991 (Nr. B III 3 - 180-6-403) einen Fragebogen, in dem sich der Bewerber u.a. zur Mitgliedschaft (Frage 1) und Unterstützung (Frage 2) von „extremistischen oder extremistisch beeinflussten Parteien und Organisationen“ erklären muß. Ein Verzeichnis der Organisationen, die die Bayerische Staatsregierung für extremistisch hält, ist Bestandteil dieser Bekanntmachung.

Einstellungsbehörden für verfassungswidrig gehalten wird, deren Verfassungswidrigkeit jedoch formell nicht festgestellt ist, wieder einmal zum Problem werden könnte. Dieses Problem kann umgangen werden, wenn die Feststellung der Verfassungswidrigkeit nicht mehr an die scharfe Waffe des Verbots gekoppelt ist. Die Entkoppelung erleichtert einen Gang nach Karlsruhe. Damit kann der unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten unbefriedigende Zustand verhindert werden, der in den 70er und 80er Jahren durch die strategische Offensive verfassungsfeindlicher Kräfte geprägt war, die glaubten, ihren “Marsch durch die Institutionen” mit dem Hinweis auf eine “legale Grundrechtswahrnehmung”<sup>66</sup> legitimieren zu können. Mitglieder vornehmlich der für verfassungsfeindlich gehaltenen, aber nicht formell verfassungswidrigen DKP, die bereits im öffentlichen Dienst standen oder ein Amt im öffentlichen Dienst anstrebten, konnten unter Berufung auf das Kompetenzmonopol des Bundesverfassungsgerichts argumentieren, daß die Verfassungswidrigkeit einer Partei ohne höchstrichterliche Feststellung gemäß Art. 21,2 GG rechtlich nicht geltend gemacht werden kann.<sup>67</sup> Zwar hat das Gericht diese Auffassung in seinem Extremisten-Urteil von 1975 relativiert und dabei zugestanden, daß in anderen Bereichen als im Verfassungsschutzrecht Behörden diese Bewertung vornehmen dürften,<sup>68</sup> doch ist mit dieser verfassungsgerichtlichen Feststellung die Diskussion nicht beendet worden.<sup>69</sup>

(2) Hier wird zugleich auch eine parteibezogene Wirkung sichtbar. Aus der Feststellung der Verfassungswidrigkeit ohne Verbot ergäbe sich, daß diejenige Folge der praktischen Anwendung des “Radikalenerlasses” ausgeschlossen werden könnte, die zur Kritik an der Aushöhlung des in Art. 21 (2) statuierten Kompetenzmonopols des Bundesverfassungsgerichts<sup>70</sup> für die Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei und des Parteienprivilegs geführt hat. Ein In-

---

<sup>66</sup>Kutscha (FN 35), S. 137.

<sup>67</sup>Vgl. BVerfGE 12, S. 304 f.

<sup>68</sup>Vgl. BVerfGE 39, S. 360. Dort gelangt das Bundesverfassungsgericht zu der Auffassung, daß die Überzeugung, eine Partei verfolge verfassungswidrige Ziele, auch ohne entsprechende Entscheidung des BVerfG gewonnen und vertreten werden könne.

<sup>69</sup>Schon im Sondervotum von Verfassungsrichter Rupp (BVerfGE 39, S. 381) wird darauf hingewiesen, daß Art. 21,2 GG eine Ausgrenzung des Bereichs „Beamter und politische Partei“ nicht zulässig sei. Vgl. auch Helmut Schäfer, Die freiheitliche demokratische Grundordnung, München 1982, S. 139.

<sup>70</sup> Vgl. Jasper (FN 28), S. 725.

zidenz-Verbot für eine Partei durch die Hintertür des Extremistenbeschlusses<sup>71</sup> könnte von den Einstellungsbehörden nicht mehr vorgenommen werden. Ausgeschlossen wäre auch eine strategische Verwendung des Opportunitätsprinzips, die das Beamtenrecht als Ersatz für ein politisch nicht gewolltes Parteiverbot benutzen kann.<sup>72</sup>

(3) In der hier diskutierten Neuregelung läge vor allem für Jugendliche schließlich auch ein appellativ-edukatorisches Element. Wenn man auch insgesamt von einem geringen Institutionenvertrauen Jugendlicher ausgehen muß, so fällt doch auf, daß gerade die Gerichte hier eine Ausnahme bilden. Aus dem noch relativ hohen Ansehen der Gerichte im allgemeinen<sup>73</sup> und der Autorität des Bundesverfassungsgerichts im besonderen könnte die höchstrichterliche Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei, die dann dennoch weiter am politischen Wettbewerb teilnehmen dürfte, durchaus staatsedukatorische Wirkung entfalten. Geht man von der Überlegung aus, daß extremistische Parteien auch aus taktischen Gründen ihre Ziele nicht immer offenlegen und erst nachrichtendienstliches Material, das sich in der Regel nur der hochinteressierte Wähler zugänglich macht, Aufschluß gibt über die Stellung dieser Parteien zur Demokratie des Grundgesetzes, dann hätte der erleichterte Gang nach Karlsruhe eine möglicherweise wahlwirksame Aufklärungsfunktion. Es wäre auch für die politische Bildung wichtig, Erkenntnisse in der Frage einzuholen, wie hoch das Wählerpotential extremistischer Parteien wäre, wenn über die Verfassungswidrigkeit dieser Parteien durch das Bundesverfassungsgericht befunden würde.

---

<sup>71</sup>Vgl. Walter Wiese, Verfassungswidrigkeit und Verfassungsfeindlichkeit von Parteien und Vereinen, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 3, 1976, S. 54 f. Ähnlich Rainer Arnold, Verfassungstreue und Grundgesetz, in: Bayerische Verwaltungsblätter, Heft 17, 1978, S. 27.

<sup>72</sup>Vgl. die von Jasper (FN 28), S. 725 ff. vertretene „Surrogatthese“.

<sup>73</sup>Vgl. die empirischen Befunde zum Institutionenvertrauen Jugendlicher, in: Deutsche Shell (Hg.), Jugend 2000 – 13. Shell Jugendstudie, Opladen 2000, S.271.



# Parteiverbot und Demokratie:

## Politikwissenschaftliche Überlegungen zu einer „Flexible Response“ der streitbaren Demokratie

1. Die rechtlichen Voraussetzungen für ein Verbot der NPD
2. Die öffentliche Diskussion über das NPD-Verbot
3. Der Verbotsautomatismus als Problem
4. Demokratische Streitbarkeit als Maßstab für ein Vorgehen gegen verfassungsfeindliche Parteien
5. Die Trennung von Feststellung und Verbot als Voraussetzung für eine „Flexible Response“ der streitbaren Demokratie
6. Weitere Vorteile der Trennung von Feststellung und Verbot