

## Die Streitbare Demokratie des Grundgesetzes – Historische Genese und normative Bedeutung nach 70 Jahren

Vor dem Hintergrund aktueller politischer Entwicklungen (*Populismus, religiöser Fundamentalismus, Rechts- und Linksextremismus etc.*) kommt einer intensiven historisch-politischen Bildung, die die verfassungspolitische Genese der Streitbaren Demokratie des Grundgesetzes in den Blick nimmt, eine besondere Bedeutung zu.

### 1. Das Konzept der Streitbaren Demokratie im Grundgesetz

Das Konzept der *Streitbaren Demokratie* stellt ein kompaktes Set von Verfassungsregelungen dar, die zumindest eine rechtlich-politische Antwort auf demokratiefeindliche Bestrebungen geben und eine normative Richtung für zivilgesellschaftliche und staatliche Reaktionen aufzeigen. In den Verfassungsdiskussionen zwischen 1945 und 1949 wurden folgende Wesenselemente einer *Streitbaren Demokratie* als Reaktion auf Strukturmängel der Weimarer Reichsverfassung entwickelt: Erstens die *Wertgebundenheit* der Verfassung mit der Beschreibung derjenigen Prinzipien, die jeder Änderung entzogen sind, zweitens einer *Treuepflichtsforderung* für besondere Berufsgruppen und drittens der *Abwehrbereitschaft*, die bei Verstößen gegen die Verpflichtung auf die unabänderbaren Verfassungsprinzipien restriktive Instrumente zur Durchsetzung der Wertgebundenheit bereit hält. Elemente der Wertgebundenheit sind das Verbot der Verfassungsänderung für bestimmte Prinzipien in Artikel 79 (3) GG, die Wesensgehaltsklausel für die Grundrechte in Artikel 19 (2) GG und das Verbot der Verfassungsdurchbrechung in Artikel 79 (1) GG. Während in manchen Ländern eine allgemeine Treuepflicht verfassungsrechtlich verankert wurde, beschränkt sich der Parlamentarische Rat auf eine Treuepflichtbestimmung für Beamte in Artikel 33 (4) GG und eine besondere Verpflichtung für Hochschullehrer in Artikel 5 (3) GG. Die Abwehrbereitschaft konkretisiert sich in Schutzbestimmungen gegenüber individuellen und/oder kollektiven Angriffen auf die Verfassung. Der Verwirkung und Beschränkung von Grundrechten als Instrumente zur Abwehr verfassungsfeindlicher Aktivitäten von Einzelpersonen in Artikel 18 GG entsprechen Schutzbestimmungen, die das demokratiewidrige Agieren von Parteien in Artikel 21 (2) GG und Vereinigungen in Artikel 9 (2) GG pönalisieren.<sup>1</sup>

### 2. Historisch-politische Genese

Die verfassungspolitische Entscheidung für eine *Streitbare Demokratie* gehört zu den Konsensbereichen in der Staatsgründung nach 1945. Alle beteiligten Parteien haben sich dafür ausgesprochen, dass auch eine *freiheitliche* Demokratie einen Anspruch auf Selbstbehauptung erheben und entsprechende Regelungen in der Verfassung vorsehen darf. Ganz anderer Art waren die Demokratievorstellungen in der Weimarer Republik.

*Der Weimarer Relativismus und...*

Demokratie galt dort „als eine Methode, (...) die soziale Ordnung zu erzeugen.“<sup>2</sup> Eine über diese formale Definition hinausgehende inhaltliche Festlegung kannte die Weimarer Republik nicht. Weimar war in dieser Hinsicht eine wertneutrale Demokratie. Die Frage, *welche* politische Ordnung geschaffen werden sollte, war von sekundärer Bedeutung. Wesentlicher Bestandteil der Weimarer Demokratieauffassung war die Relativität der politischen Werte

---

<sup>1</sup>Vgl. Scherb, 1987, S.22.

<sup>2</sup>Kelsen, 1929, S. 98.

und Ziele, so dass sich alle politischen Kräfte lediglich an die verfassungsmäßig vorgeschriebenen Mehrheiten zu halten hatten, um jedwede Staatsform legal zu etablieren.<sup>3</sup>

*...die Legalitätstaktik der Nationalsozialisten*

Diese kompromisslose Einlassung auf das Mehrheitsprinzip hat einen Machtmissbrauch mit eindeutiger Ansage provoziert. Bereits fünf Jahre vor der Machtergreifung machte Joseph Goebbels keinen Hehl daraus, dass die Nationalsozialisten die demokratischen Verfahren von vorneherein nur benützen wollten, um die Demokratie abzuschaffen: *„Wir gehen in den Reichstag hinein, um uns im Waffenarsenal der Demokratie mit deren eigenen Waffen zu versorgen. Wir werden Reichstagsabgeordnete, 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>4</sup>

Seinen 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 erlauben als gewöhnliche Staatsbürger, und ließen sich außerdem die Kosten ihrer Tätigkeit vom Feinde bezahlen.“*<sup>5</sup>

Die Nationalsozialisten konnten für sich in Anspruch nehmen, legal an die Macht gekommen zu sein, denn einziger Fixpunkt der Weimarer Verfassung war die Verfahrensregelung zur Verfassungsänderung und selbst diese stand zur Disposition, wie sich herausstellte. Mehr noch: Durch einfache Gesetze, die manchen Verfassungsregelungen entgegenstanden, wurde die Weimarer Demokratie unterlaufen. Dem formalen Willen der Mehrheit entsprechend wurde mit dem Ermächtigungsgesetz vom 24. März 1933 schließlich die Weimarer Demokratie abgeschafft. Wenn auch die äußeren Begleitumstände die Entscheidung für das Ermächtigungsgesetz fragwürdig erscheinen lassen, so muss doch zugestanden werden, dass die Weimarer Verfassung selbst mit ihrer inhaltlichen Gleichgültigkeit gegenüber der Form einer politischen Ordnung die Abschaffung der Demokratie mit ermöglicht hat.

*Streitbare Demokratie als Anti-Weimar-Effekt*

Carlo Schmid, einer der dezidiertesten Befürworter der *Streitbaren Demokratie* hat vor der Vorläufigen Volksvertretung von Württemberg-Baden auf Goebbels 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>6</sup>

Gerade auch in der bayerischen Verfassungsgebung 1945/46 waren dezidierte parteiübergreifende Impulse für ein Konzept der Streitbaren Demokratie vorgetragen worden. Bereits der Verfassungsentwurf des späteren ersten bayerischen Ministerpräsidenten Wilhelm Högner enthielt zahlreiche Regelungen, die das „Prinzip der Demokratie als Selbstmord

---

<sup>3</sup>Vgl. Jasper, 1963, S.11.

<sup>4</sup>Joseph Goebbels zit. bei Scherb, 2001, S.83f.

<sup>5</sup>Joseph Goebbels zit. bei Scherb, 2001, S.84.

<sup>6</sup>Carlo Schmid, zit. bei Scherb, 2001, S.84.

(Hans Nawiasky)“ ablehnten und „die Demokratie (nicht) mit der Demokratie totschiagen“ lassen wollten (Albert Roßhaupter, SPD).<sup>7</sup> Schon zu Beginn der Beratungen des Verfassungsausschusses der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung hatte der CSU-Abgeordnete Lacherbauer Regelungen gefordert, die die „Errichtung einer Diktatur“ verbieten sollten.<sup>8</sup> Dieser Verfassungsprozess hat entscheidende Wirkung auf den Herrenchiemseer Verfassungskonvent und die Beratungen des Parlamentarischen Rates entfalten können und entsprechende Berücksichtigung im Grundgesetz gefunden.<sup>9</sup>

Dass das Konzept der *Streitbaren Demokratie* in keinem anderen Staat der westlichen Welt in ähnlicher Weise verfassungsrechtliche Bedeutung erlangt hat wie in der Bundesrepublik Deutschland, ist also offensichtlich einer spezifischen Reaktion der westdeutschen Verfassungsgebung auf den formal legalen Übergang von der Demokratie zur NS-Diktatur geschuldet. Dennoch lässt sich für die *Streitbare Demokratie* auch eine ideengeschichtliche Tradition nachweisen, die in den Vereinigten Staaten bis zum Ende des ersten Weltkrieges zurückreicht. Kritische Überlegungen zu dem bis dahin unumstrittenen Credo einer unbeschränkten Geltung der Grundrechte weiten sich vor dem Hintergrund der politischen Entwicklung zum Faschismus in Europa zu einer breiteren Diskussion aus. Dabei werden die westlichen Demokratien ermutigt, Maßnahmen zu ihrer Selbstverteidigung zu treffen, die bereits dann greifen, wenn noch nicht die Voraussetzungen für die Proklamation des politischen Notstandes erfüllt sind. Während sich in den Vereinigten Staaten diese Überlegungen spätestens mit der Abhandlung von Karl Loewenstein über „*Militant Democracy and Fundamental Rights*“ zu einer kohärenten Konzeption des präventiven Demokratieschutzes verdichten, werden in Deutschland vorerst nur punktuell Zweifel am Wertrelativismus laut. Versuche, der Weimarer Reichsverfassung eine materiale Grundlegung zu geben, scheitern jedoch an der Praxis der Republikschutzbemühungen. Das Leerlaufen der gesetzlichen Regelungen zeigt, dass einer materialen Interpretation der Weimarer Verfassung lediglich der Charakter einer „erheblichen Forderung de lege ferenda“ zukommen konnte.<sup>10</sup> Der für die *Streitbare Demokratie* konstitutive Zusammenhang zwischen Demokratiesicherung und Wertorientierung einer politischen Ordnung wird in Deutschland erstmals am Ende der Weimarer Republik ausdrücklich hergestellt. Ein internationaler Juristenkongress, der 1937 in Paris stattfindet und sich mit staatsrechtlichen Problemen der Selbstverteidigung der Demokratie befasst, macht zudem deutlich, dass auch das europäische Ausland an der ideengeschichtlichen Entwicklung der *Streitbaren Demokratie* teilhat. Weitere Schriften vornehmlich im angelsächsischen Sprachraum belegen, dass sich die westdeutsche Verfassungsgebung nach dem zweiten Weltkrieg mit ihrer Diskussion über das Konzept einer *Streitbaren Demokratie* durchaus in einer längeren historisch-ideengeschichtlichen Kontinuität bewegt hat.<sup>11</sup>

### 3. Normative Bedeutung

Wenn auch die *Streitbare Demokratie* einen Konsensbereich der Verfassungsgebung markiert, so muss doch zur Kenntnis genommen werden, dass selbst ein eindeutiger historischer Begründungszusammenhang nicht die verfassungspolitischen Zweifel verdecken kann, die der Entscheidung vorausgingen. Der Tenor der Verfassungsgebung nach 1945 wird daher zutreffend mit dem Hinweis beschrieben, dass die Entscheidung für die *Streitbare Demokratie* den Charakter eines „selbstquälerischen Gedankens (hat), mit dem man bloß ungewisse Risi-

---

<sup>7</sup>Vgl. Scherb, 1987, S.88.

<sup>8</sup>Vgl. Scherb, 1987, S.74.

<sup>9</sup>Vgl. Scherb, 1999, S.101ff.

<sup>10</sup>Vgl. Jasper, 1963, S.10ff.

<sup>11</sup>Vgl. Scherb, 1987, S.250ff.

ken auf sich nimmt, um das andere gewisse Risiko zu vermeiden.“<sup>12</sup> Selbst unter Berücksichtigung der verfassungspolitischen Reaktionen auf die Zerstörung der Weimarer Demokratie durch die Nationalsozialisten erscheint Streitbarkeit nur an den Grenzen freiheitlicher Demokratie legitimierbar, weil Freiheit und Streitbarkeit als Verfassungsprinzipien immer in einem reziproken Spannungsverhältnis stehen.

*Zuerst Demokratieschutz, dann (subsidiär) Staatsschutz!*

Aus dem Versuch, eine Vereinbarkeit beider Prinzipien herzustellen, ergibt sich deshalb folgende Bedeutung demokratischer Streitbarkeit: Die hier ableitbare aber auch in den Verfassungsdiskussionen selbst weitverbreitete Auffassung, dass die freiheitliche Demokratie die Grundlagen ihrer Existenz von Staats wegen letztlich kaum sichern kann,<sup>13</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 die 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. Zwei Aspekte sind hierbei zu berücksichtigen: *Erstens* bezieht sich eine positive Seite gesellschaftlicher Streitbarkeit auf die Akzeptanz der politischen Ordnung. Diese Akzeptanz ist gleichermaßen über eine permanente Pflege der objektiven (sozialen) Verhältnisse wie über die Förderung demokratischen Bewusstseins durch politische Bildung zu gewährleisten. *Zweitens* fordert gesellschaftliche Streitbarkeit in ihrer restriktiven Dimension, dass bei der Verteilung der Demokratieschutzaufgaben in erster Linie der Bürger berücksichtigt wird.

Insofern setzt demokratische Streitbarkeit primär auf die Absage der Bürger und Wähler an jede Form des politischen und religiösen Extremismus und Populismus. Begründet wird damit primär das normative Konzept einer für Demokratie sich engagierenden Zivilgesellschaft, der im Krisenfall aber auch der Staat mit Restriktionen und Sanktionen zur Seite stehen darf.<sup>14</sup>

## **Literaturverzeichnis**

- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, 1976: Staat – Gesellschaft – Freiheit, Frankfurt a.M.  
Jahrreiss, Hermann, 1950: Demokratie. Selbstbewusstsein – Selbstgefährdung – Selbstschutz. Festschrift für Richard Thoma, Tübingen, S.71ff.  
Jasper, Gotthard, 1963: Der Schutz der Republik, Tübingen.  
Kelsen, Hans, 1929: Vom Wesen und Wert der Demokratie, Tübingen.  
Scherb, Armin, 1987: Präventiver Demokratieschutz als Problem der Verfassungsgebung nach 1945, Frankfurt a.M.  
Scherb, Armin 1999: Das normative Gerüst von 1948/49 und seine Bedeutung für die politische Bildung, in: März, Peter/Oberreuter Heinrich (Hg.) Weichenstellung für Deutschland - Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee, München 1999, S.101ff.

---

<sup>12</sup>Jahrreiss, 1950, S.89.

<sup>13</sup>Vgl. Böckenförde, 1976, S.60.

<sup>14</sup>Vgl. Scherb, 1987, S.263f.