

Das Konzept der »wehrhaften Demokratie«

Die Demokratie ist in Deutschland, anders als in England und in den USA, nicht traditional legitimiert, sondern aus vielfältigen Traditionsbrüchen entstanden und deshalb historisch belastet (Ernst Fraenkel).

Ende der 50er Jahre hat die Untersuchung von Almond und Verba¹ ergeben, daß in den USA 80 % der Bevölkerung in einem emotional stabilen, positiven Verhältnis zur eigenen politischen Ordnung stehen, in der Bundesrepublik Deutschland waren es damals nur 30 %. Das erklärt sich aus den unterschiedlichen traditionellen Bedingungen, unter denen ein demokratisches politisches System funktionieren mußte.

Die politische Ordnung der Bundesrepublik Deutschland versteht sich als eine abwehrbereite, wehrhafte, militante, streitbare, wertgebundene wachsame Demokratie. Eingebürgert hat sich der Ausdruck »streitbare Demokratie«, der sowohl in der Literatur als auch vom Bundesverfassungsgericht verwendet wird.² Den Begriff »militant democracy« hatte 1937 Karl Loewenstein, ein Emigrant in den USA, zuerst verwendet. Karl Mannheim, ebenfalls Emigrant, hatte 1941 angesichts des nationalsozialistischen und kommunistischen Totalitarismus die »streitbare Demokratie« gefordert, damit die (westliche) Demokratie überleben könne.³ Die Bezeichnung »freiheitliche demokratische Grundordnung« wurde nicht, wie oft angenommen, vom Bundesverfassungsgericht geprägt, sondern findet sich bereits in den Formulierungen des Herrenchiemseer Verfassungskonvents.

Eine ausdrückliche Definition, was unter freiheitlicher demokratischer Grundordnung zu verstehen sei, ist allerdings weder vom Parlamentarischen Rat noch im Grundgesetz gegeben worden, sondern die Definition hat das Bundesverfassungsgericht erst im Urteil gegen die »Sozialistische Reichs-

partei« am 24. Oktober 1952 und dann noch einmal im Urteil gegen die KPD vom 17. August 1956 geleistet.⁴

Das Bundesverfassungsgericht nennt als die grundlegenden Prinzipien der freiheitlichen demokratischen Grundordnung folgende acht Punkte:

- »– 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 Richter,
- das Mehr-Parteien-Prinzip,
- die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition.«

Als Voraussetzung gilt der Ausschluß jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft und eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit. Weitere Grundlagen sind Freiheit und Gleichheit.⁵

Das im SRP-Urteil ausgesprochene Prinzip, das Grundgesetz sei eine wertgebundene Verfassung⁶ fortführend, heißt es im KPD-Urteil, daß Einschränkungen einer ungebundenen Freiheit zulässig seien. Zum Zwecke der Verteidigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung müssen Einschränkungen der politischen Betätigungsfreiheit ihrer Gegner hingenommen werden. Das Grundgesetz habe sich bemüht, zwischen dem Prinzip der Toleranz und dem Bekenntnis zu unantastbaren Grundwerten einen Kompromiß zu finden, dessen Folge Einschränkungen der ungebundenen Freiheit sein können.⁷ Allerdings darf es nur ein Minimum von Einschränkungen der Freiheitsrechte geben, um zu vermeiden, daß bei der Verteidigung der Freiheit die Freiheit selber zu weit eingeschränkt wird.

Bei der »streitbaren Demokratie« handelt es sich nicht nur um eine zusammenfassende Bezeichnung, sondern um ein Verfassungsprinzip. Das Bundesverfassungsgericht hat sich seit 1956 in zahlreichen Entscheidungen ausdrücklich auf das Prinzip der »streitbaren Demokratie« berufen.⁸

Wenn nach der Interpretation des Bundesverfassungsgerichts der Grundsatz der »streitbaren Demokratie« ein Verfassungsprinzip ist, so muß es das Ziel der Exekutive sein, alles zu tun, um zu verhindern, daß die freiheitliche demokratische Grundordnung beeinträchtigt oder beseitigt wird. Allerdings ist darauf zu achten, daß die Freiheit nicht durch Maßnahmen, die vorgeblich dem Schutze der Freiheit dienen, beseitigt wird. Der Freiheitsspielraum im einzelnen muß groß sein. Die Kehrseite des Schutzes der freiheitlichen demokratischen Grundordnung kann durchaus darin bestehen, daß eine restriktive Auslegung zu Intoleranz führt. In der Tat hat sich seit 1949 das Staatsverständnis erheblich gewandelt, und zwar im Sinne einer Auflockerung.

In der Gegenwart erleben wir, daß unter dem Vorwand des Antifaschismus durchaus Tendenzen vorhanden sind, die durch einen vermeintlichen »Faschismus« bedrohte Freiheit einzuschränken, da den angeblichen »Faschisten« Versammlungsfreiheit, Meinungsfreiheit und die Freiheit der Berufswahl nicht gewährt werden sollen.⁹

Das dargestellte Prinzip ist nicht von der Frage zu trennen, wie weit die Pflicht der Staatsbürger geht, sich aktiv für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzusetzen. Die Auseinandersetzung, ob Verfassungstreue eine Bürgerpflicht sei, ob also nicht nur der Beamte sich jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung einsetzen müsse, sondern ob es eine Pflicht jedes einzelnen Bürgers gebe, konnte entstehen, weil in einzelnen Landesverfassungen außerordentlich weitgehende diesbezügliche Bestimmungen vorhanden sind. So lautet der Art. 117 der bayerischen Verfassung vom 2. Dezember 1946: »Der ungestörte Genuß der Freiheit für jedermann hängt davon ab, daß alle ihre Treuepflicht gegenüber Volk und Verfassung, Staat und Gesetzen

erfüllen. Alle haben die Verfassung und die Gesetze zu achten und zu befolgen, an den öffentlichen Angelegenheiten Anteil zu nehmen und ihre körperlichen und geistigen Kräfte so zu betätigen, wie es das Wohl der Gesamtheit erfordert.« Hier wird ein aktives Eintreten nicht nur durch Beamte, also Hoheitsträger, sondern von jedermann verlangt und erwartet. Die Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946 regelt im Art. 146 »1. Es ist Pflicht eines jeden, für den Bestand der Verfassung mit allen ihm zu Gebote stehenden Kräften einzutreten. 2. Das Gesetz bestimmt, welche Rechte aus dieser Verfassung durch Entscheidung des Staatsgerichtshofes aberkannt werden können, wenn jemand dieser Pflicht zuwiderhandelt oder einer politischen Gruppe angehört oder angehört hat, welche die Grundgedanken der Demokratie bekämpft.«

Diese beiden Bestimmungen waren bereits lange vor dem Zusammentreten des Parlamentarischen Rates in Kraft. Die hier geforderte Pflicht des einzelnen Bürgers zur Verfassungstreue birgt in der Tat die Gefahr einer Einschränkung der Freiheit in sich, so daß das Bundesverfassungsgericht später zu einer abgemilderten Interpretation gekommen ist. Im Extremistenurteil vom 22. Mai 1975 wird ausdrücklich anerkannt, daß zwar der Beamte für die verfassungsmäßige Ordnung einzutreten habe, dem Bürger bleibe aber die Freiheit, diese Ordnung abzulehnen und mit allgemein erlaubten Mitteln politisch gegen sie einzutreten.¹⁰

In der Literatur werden 16 Bestimmungen des Grundgesetzes, die vor Verletzungen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung durch Bürger, Amtsträger und Staatsorgane schützen sollen, behandelt. Der Staat soll vor dem Umsturz durch einzelne oder Gruppen, und der Bürger soll vor dem Staat und seinen Übergriffen geschützt werden. Einschlägig sind die Art. 2, Abs. 1 (Freiheit der Person); Art. 5, Abs. 3 Satz 2 (Meinungsfreiheit); Art. 9, Abs. 2 (Vereinigungsfreiheit); Art. 10, Abs. 2 Satz 2 (Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis); Art. 11, Abs. 2 (Freizügigkeit); Art. 18 (Verwirkung von Grundrechten); Art. 20, Abs. 4 (Widerstandsrecht); Art. 21,

Abs. 2 (Verfassungswidrigkeit von Parteien); Art. 33, Abs. 4 und 5 (Verfassungstreue der Beamten); Art. 73 Nr. 10b (ausschließliche Gesetzgebung des Bundes, Verfassungsschutz); Art. 79, Abs. 3 (unzulässige Änderung des Grundgesetzes); Art. 87, Abs. 1 Satz 2 (Gegenstände bundeseigener Verwaltung); Art. 87a, Abs. 4 (Streitkräfte); Art. 91 (innerer Notstand); Art. 98, Abs. 2 und 5 (Rechtsstellung der Richter).

Eine der theoretisch wichtigsten und schärfsten Instrumente zum Schutze der Verfassung, von der aber andererseits auch durch Mißbrauch eine erhebliche Gefahr der Einschränkung mehrerer Grundrechte ausgeht, ist die in Art. 18 vorgesehene Grundrechtsverwirkung: »Wer die Freiheit der Meinungsäußerung, insbesondere die Pressefreiheit (Art. 5, Abs. 1), die Lehrfreiheit (Art. 5, Abs. 3), die Versammlungsfreiheit (Art. 8), die Vereinigungsfreiheit (Art. 9), das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis (Art. 10), das Eigentum (Art. 14) oder das Asylrecht (Art. 16, Abs. 2) zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung mißbraucht, verwirkt diese Grundrechte. Die Verwirkung und ihr Ausmaß werden durch das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen.«

Bisher hat die Bundesregierung in vier Fällen einen Antrag auf Grundrechtsverwirkung an das Bundesverfassungsgericht gestellt. Allen Anträgen ist kein Erfolg beschieden gewesen. Am 28. April 1952 beantragte die Bundesregierung gegen den zweiten Vorsitzenden der Sozialistischen Reichspartei, Generalmajor a. D. Otto Ernst Remer, die Verwirkung der Meinungsfreiheit, der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit und des aktiven und passiven Wahlrechts sowie die Verwirkung der Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter. Am 25. Juli 1960 (BVerfGE 11, S. 282 f.) wies das Bundesverfassungsgericht den Antrag zurück. Am 20. März 1969 beantragte die Bundesregierung die Verwirkung der Meinungs- und Pressefreiheit sowie Aberkennung des Wahlrechts, der Wählbarkeit und der Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter gegen den Chefredakteur und Verleger der »Deutschen National-Zeitung«, Dr. Gerhard Frey. 1974 wies das Bundesverfassungsgericht auch diesen

Antrag zurück (BVerfGE 38, S. 23 ff.). Nach langer Pause stellte die Bundesregierung gegen zwei Politiker der extremen Rechten erneut einen Antrag, nämlich gegen Heinz Reisz und Thomas Dienel. Auch diese Anträge wurden 1996 zurückgewiesen. Es ist bezeichnend, daß kein einziger dieser Anträge sich gegen einen Vertreter der extremen Linken richtete.

Das Verbot verfassungsfeindlicher Vereinigungen nach Art. 9, Abs. 2 GG sieht vor: »Vereinigungen, deren Zwecke oder deren Tätigkeiten den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten, sind verboten.« Hier handelt es sich um eine wirksame und auch häufig angewendete Schutzmaßnahme. Die Antragsberechtigung liegt beim Bundesinnenminister, soweit es sich um Vereinigungen handelt, die in ihrer Tätigkeit die Grenzen eines Bundeslandes überschreiten, andernfalls liegt sie beim jeweiligen Landesinnenminister.

Eine Selbstbegrenzung der Exekutive liegt im Grundsatz, daß bloße Kritik, Nichtanerkennung oder Ablehnung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung für die Auflösung einer Vereinigung nicht ausreichend sind, sondern eine kämpferische, aggressive Haltung muß vorhanden sein.¹¹

Das Vereinsgesetz von 1964 hat eine frühere Unklarheit beseitigt: Die Frage, ob das Verbot automatisch eintritt oder ob es einer Feststellungsverfügung der zuständigen Verwaltungsbehörde bedarf, ist zugunsten der letzteren Auffassung geregelt worden (§ 3, Abs. 1 Satz 1 VereinsG).

Die Feststellung »sind verboten« gibt den Behörden zwar keinen Ermessensspielraum, dennoch aber sind zahlreiche Vereine, deren verfassungsfeindliche Haltung unbezweifelbar ist, nicht verboten worden. Das Urteil gegen die KPD 1956 hätte eine Anwendung des Art. 9 auf die »Vereinigung der Verfolgten des Nazi-Regimes (VVN)«, deren enge Bindung in personeller und ideologischer Hinsicht an die KPD bzw. SED offenkundig war, ermöglicht. Dennoch ist der 1959 unternommene Versuch eines Verbots dieser Vereinigung

aus politisch-opportunistischen Gründen stillschweigend und blamabel für die Bundesregierung aufgegeben worden. Immerhin ist dieser Grundgesetzartikel häufig angewendet worden; bis zum Inkrafttreten des Vereinsgesetzes 1964 sind 119 Vereine verboten worden. In den folgenden 20 Jahren, von 1964 bis 1983, sind zwölf Verbote ausgesprochen worden, in sieben Fällen gegen ausländische, in vier gegen rechts-extreme und in einem Fall gegen eine kriminelle Vereinigung (Hell's Angels Motor-Club).¹² Für die danach erfolgenden Verbote ist vor allem bemerkenswert, daß zwei Vereinigungen nach Art. 9 verboten wurden, die ihrem Selbstverständnis nach politische Parteien waren. 1994 wurden die »Freiheitliche Arbeiterpartei (FAP)« und die »Nationale Liste« mit der Begründung verboten, daß sie keine politischen Parteien im Sinne des Art. 21 GG seien. Gleichzeitig wurde die kurdische PKK, die tatsächlich keine Partei im Sinne des Parteiengesetzes ist, verboten.

Unter den Organisationen nehmen die Parteien eine Sonderstellung ein, folglich ist das Verbot verfassungsfeindlicher Parteien nach Art. 21 Abs. 2 GG speziell geregelt: »Parteien, 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, sind verfassungswidrig. Über die Frage der Verfassungswidrigkeit entscheidet das Bundesverfassungsgericht.« Diese Bestimmung garantiert den Parteien insofern eine Sonderstellung, als im Gegensatz zu Vereinigungen Parteien nur durch das Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt und verboten werden können.

Obwohl nur das Bundesverfassungsgericht eine Partei für »verfassungswidrig« erklären kann, berührt dies nicht die Möglichkeit, eine Partei als »verfassungsfeindlich« zu charakterisieren, auch wenn gegen sie noch kein Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht stattgefunden hat. Die Charakterisierung einer Partei als »verfassungsfeindlich« durch die Exekutive, etwa in den Verfassungsschutzberichten des Innenmi-

nisteriums, ist vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich für zulässig erklärt worden. Dreimal hat die Bundesregierung Anträge, eine politische Partei für verfassungswidrig zu erklären, an das Bundesverfassungsgericht gerichtet. Die beiden Anträge von 1951 gegen die Sozialistische Reichspartei und die Kommunistische Partei Deutschlands wurden 1952 und 1956 im Sinne des Antragstellers erfolgreich abgeschlossen. Ein weiterer Antrag gegen die Deutsche Reichspartei 1953 wurde von der Bundesregierung nicht weiterverfolgt, sondern zurückgezogen.

Kennzeichnend für das gewandelte Verfassungsverständnis ist es, daß seit 1951 kein erfolgreicher Antrag mehr gestellt worden ist, daß Versuche in den 70er Jahren, maoistische kommunistische Gruppierungen, die KPD und den Kommunistischen Bund Westdeutschlands wegen ihrer offenkundig extremistischen Propaganda und ihres gewalttätigen Auftretens zum Gegenstand eines Verbotsverfahrens zu machen, nicht einmal mehr unternommen worden sind. Auch für die politischen Parteien gilt, daß nicht das bloße Eintreten gegen die politische Ordnung oder Einzelheiten der politischen Ordnung zum Verbot führen kann, sondern es muß eine aktiv-kämpferische Haltung gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung vorliegen, und die Methoden müssen aggressiv sein.

In deutlichem Unterschied dazu steht das Verhalten gegenüber der 1967, also elf Jahre nach dem KPD-Verbot, entstandenen DKP. Hinsichtlich Struktur, Programmatik und personeller Zusammensetzung ist diese Partei offenkundig eine Nachfolgeorganisation der verbotenen KPD gewesen, so daß sie an sich auch verboten war, ohne daß es eines neuen Verfahrens bedurft hätte. Es kennzeichnet das gewandelte politische Klima in der Bundesrepublik, daß infolge der kulturrevolutionären Bewegung der späten 60er Jahre eine verfassungsfeindliche Partei toleriert wurde, ohne ihre Verfassungsfeindlichkeit festzustellen, was in diesem Falle, fußend auf dem KPD-Urteil vom 17. August 1956, Sache der Exekutive gewesen wäre.

Allgemein bekannt ist der sogenannte »Radikalenerlaß«, eine Bezeichnung, die in mehrfacher Hinsicht unzutreffend ist. Während man in Deutschland unter dem Begriff »radikal« ein subversives Verhalten versteht, gilt im westlichen Ausland »radikal« als aufklärerisch, dem Gedankengut der Französischen Revolution von 1789 verbunden. Um Mißverständnisse zu vermeiden, sollte deswegen der Begriff »radikal« durch die eigentlich gemeinte und zutreffende Bezeichnung »extrem« oder, wie es im Sprachgebrauch der Verfassungsschutzbehörden heißt, »extremistisch« ersetzt werden. Es handelte sich auch keineswegs um einen »Erlaß«, sondern um einen Beschluß der Ministerpräsidenten und eine gemeinsame Erklärung der Ministerpräsidenten der Bundesländer und des Bundeskanzlers vom 28. Januar 1972, die sich auf die Beamtenrechte bezieht. Es handelt sich hier also um eine politische Absichtserklärung und nicht um die Schaffung einer neuen Bestimmung. Deswegen muß die Grundlage jeder Betrachtung das Beamtenrecht sein. Neben den Beamtengesetzen der Länder sind das Bundes-Beamten-gesetz (BBG) und das Beamtenrechtsrahmengesetz (BBRG) maßgeblich. Hier wird gefordert, daß in das Beamtenverhältnis nur berufen werden darf, wer »die Gewähr dafür bietet, daß er jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes eintritt« (§§ 4 Abs. 1 Nr. 2 BBRG, 7 Abs. 1 Nr. 2 BBG). Hier wird ein aktives Engagement gefordert, das über die Erwartungen an den einzelnen Staatsbürger weit hinausgeht. Die einstellende Behörde hat sorgfältig zu prüfen, ob neben anderen diese Voraussetzung gegeben ist. Die einstellende Behörde muß davon überzeugt sein, daß der Anwärter seiner Pflicht zur Verfassungstreue nachkommt. Verbleibende Zweifel gehen zu dessen Lasten.

Zweimal in der Geschichte der Bundesrepublik sah sich die Bundesregierung genötigt, die eindeutigen Rechtsvorstellungen zu interpretieren. Am 19. September 1950 erklärte die Bundesregierung die Unterstützung von verfassungsfeindlichen Parteien und Vereinigungen für unvereinbar mit der

dienstlichen Treuepflicht eines Beamten, Angestellten oder Arbeiters im öffentlichen Dienst. Hier wurden 13 rechts- und linksextreme Organisationen aufgeführt, darunter als wichtigste die KPD und die SRP, gegen die kurz darauf ein Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht mit dem Ziel, ihre Verfassungswidrigkeit festzustellen, eingeleitet wurde. Der damalige Bundesinnenminister Heinmann regelte in einem Erlaß vom 19. September 1950, daß bereits die bloße Mitgliedschaft in verfassungsfeindlichen Organisationen für Angehörige des öffentlichen Dienstes unzulässig sei. Bei einem Verstoß gegen die hier niedergelegten Grundsätze sollte un-nach-sichtig die sofortige Entfernung aus dem Bundesdienst herbeigeführt werden.¹³

Ab 1953, mit der vollen Entfaltung des »Wirtschaftswunders« und dem zunehmend dichter geknüpften sozialen Netz, spielte das Problem des politischen Extremismus in der Öffentlichkeit und auch in der Personalpolitik eine geringe Rolle. Erst als in den 60er Jahren die Phase der Stabilität durch eine Zeit der Stagnation abgelöst wurde und die politische Ordnung der Bundesrepublik und deren Grundlagen zunehmend angefochten wurden, drängte die Frage der Sicherung des öffentlichen Dienstes gegen Infiltration durch Verfassungsfeinde erneut in den Vordergrund. Im November 1971 entschied der Hamburger Senat, daß die Betätigung in rechts- und linksextremen Gruppen die Ernennung zum Lebenszeitbeamten unmöglich mache. Kurz darauf betonten der Bundeskanzler und die Ministerpräsidenten der Bundesländer am 28. Januar 1972 in einem Beschluß, daß »ein Bewerber, der verfassungsfeindliche Aktivitäten entwickelt, nicht in den öffentlichen Dienst eingestellt [wird] ... Gehört ein Bewerber einer Organisation an, die verfassungsfeindliche Ziele verfolgt, so gründet diese Mitgliedschaft Zweifel daran, ob er jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung eintreten wird. Diese Zweifel rechtfertigen in der Regel eine Ablehnung des Einstellungsantrages.« Vergleicht man die Erklärung von 1950 mit der von 1972, so fällt auf, daß nicht mehr die bloße Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindli-

chen Organisation automatisch zur Ablehnung führen soll, sondern daß eine Prüfung des Einzelfalls vorgesehen ist. Gegen eine Ablehnung wegen mangelnder Verfassungstreue kann der Bewerber Widerspruch einlegen, bleibt dieser ohne Erfolg, können die Verwaltungsgerichte angerufen werden, schließlich besteht die Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht.

Am 17. Januar 1979 beschloß die Bundesregierung »Grundsätze für die Prüfung der Verfassungstreue«.¹⁴ Hier wurde nicht nur die Regelanfrage bei den Ämtern für Verfassungsschutz abgeschafft, die in Zukunft nur dann erfolgen sollte, wenn tatsächliche Anhaltspunkte darauf hindeuteten, daß der Bewerber nicht die Voraussetzungen für die Einstellung in den öffentlichen Dienst erfülle. Außerdem wurde festgelegt, daß nur solche Bewerber vom öffentlichen Dienst ferngehalten werden sollten, die die freiheitliche demokratische Grundordnung bekämpfen oder politische Ziele auch mit Gewalt durchsetzen wollen. Die Formulierungen stellen eine erhebliche Einschränkung des Beschlusses von 1972 dar. Es kann also festgestellt werden, daß seit 1950 eine fortlaufende Entfernung vom Bild des starken Staates hin zu mehr Individualrechten zu beobachten ist.

Im westlichen Ausland gibt es – aufgrund anderer historischer Erfahrungen – zwar keinen toleranteren Umgang mit Verfassungsfeinden, wohl aber weniger eindeutige Regelungen. Dort können verfassungsfeindliche Bewerber stillschweigend und ohne Kontrollmöglichkeit vom öffentlichen Dienst ferngehalten werden.¹⁵ Die welthistorische Wende von 1989/90 hat auch auf diesem Gebiet scheinbar zu grundsätzlichen Veränderungen geführt: Die SED und zahlreiche von ihr finanzierte Parteien, Verbände, Verlage und Periodika sind zusammengebrochen. Von geringerer Gefährlichkeit des Linksextremismus kann aber keine Rede sein: Während die an der Sowjetunion orientierte Richtung an Zahl, Kraft und Bedeutung abnahm, nehmen Anarchisten, Libertäre und Autonome an Aktivität und Gefährlichkeit zu. Die terroristische Komponente des Linksextremismus bleibt erhalten.

Es gab und gibt ein virulentes gewaltbereites Potential, das gerade deshalb bleiben wird, weil es in keiner erkennbaren Verbindung zu SED und DKP gestanden hat. Motiviert wird dieser anarchistische Aktionismus offenbar aus einem Gefühl des Fehlangepaßtseins, das vor allem Intellektuelle empfinden. Frustration ist die Triebkraft der Aktivität. Auch wenn der ideologische Verfall des Marxismus unverkennbar ist, kann doch das Problem des Linksextremismus keineswegs als endgültig gelöst gelten. Soweit es sich beim linken Extremismus um die terroristische Variante handelt, muß gesagt werden, daß die heutige Linke ihre Anhänger nicht mehr mit Theorien mobilisiert, wie noch vor 30 Jahren, sondern durch aktuelle Konflikte. Als vorläufiges Fazit bleibt, daß trotz der PDS-Wahlerfolge 1998/99 linksextreme Organisationen mit festgefüger Theorie und Organisation an Bedeutung verlieren, aktionistische Gruppen aber behalten ihre Bedeutung mit steigender Tendenz.

Am Staatsschutzstrafrecht in Westdeutschland seit 1945 werden die Veränderungen des geistig-politischen Klimas und der Wertewandel besonders deutlich. Da es 1945 in Deutschland keine eigene Staatsgewalt gab, also weder Umsturz noch Verrat von Staatsgeheimnissen möglich waren, hoben die Besatzungsmächte, die am 5. Juni 1945 die oberste Gewalt übernommen hatten, durch die Kontrollratsgesetze Nr. 1 und 11 die im Reichsstrafgesetzbuch enthaltenen Vorschriften gegen Hoch- und Landesverrat auf.¹⁶ Als die Bundesrepublik Deutschland 1945 entstand, verfügte sie über kein spezielles Staatsschutzstrafrecht. Allerdings sah der Art. 143 GG provisorische Strafbestimmungen gegen Hochverrat vor. Jeder mit Mitteln der Gewalt oder Drohung der Gewalt betriebene Angriff auf die verfassungsmäßige Ordnung des Bundes oder eines Landes wurde unter Strafe gestellt, ferner hochverräterischer Zwang gegen den Bundespräsidenten und die Vorbereitung, Verabredung und Aufforderung zu diesen Taten. Als Schutzobjekt wurde die »verfassungsmäßige Ordnung« genannt. Art. 143, Abs. 6 GG bestimmte, daß diese Vorschrift nur bis zur anderweitigen Regelung durch Bundesgesetz Gel-

tung haben solle. Das erste Strafrechtsänderungsgesetz vom 30. August 1951, die erste Grundgesetzänderung überhaupt, hob den Art. 143 GG auf und ersetzte ihn durch ein neues Staatsschutzrecht.¹⁷

Abgesehen vom Auftrag des Art. 143 GG an den Gesetzgeber, eine gesetzliche Regelung zu schaffen, hatten sich seit Gründung der Bundesrepublik durch die Verschärfung des Ost-West-Gegensatzes wie durch das Entstehen mehrerer extremer Parteien Gefährdungen der neuen politischen Ordnung ergeben, die bereits 1950 zu einem von der SPD-Fraktion vorgelegten Entwurf eines »Gesetzes gegen die Feinde der Demokratie« führten. Kennzeichnend für das gewandelte Staatsverständnis nach 1945/49 war, daß die Strafbestimmungen darauf zielten, eine Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung durch die Regierung selbst zu verhindern. So wurden zwar der Hochverrat durch Regierungsmitglieder und der Verfassungsbruch durch öffentliche Bedienstete mit Strafe bedroht, ein Schutz demokratischer Institutionen aber war nicht vorgesehen. Aus diesem Entwurf sprach zweifellos ein starkes Mißtrauen gegen den Staat und die Regierung.

Die Bundesregierung legte ihrerseits den Entwurf eines »Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches« vor, aus dem am 30.8.1951 das erste Strafrechtsänderungsgesetz hervorging. Die 1945 aufgehobenen Bestimmungen des Reichsstrafgesetzbuches über Hoch- und Landesverrat wurden ohne große Veränderungen wieder in das Strafgesetzbuch eingefügt. Zusätzlich zu den herkömmlichen Begriffen »Hochverrat« und »Landesverrat« wurde ein neuer Abschnitt »Staatsgefährdung« in das Strafgesetzbuch aufgenommen, der die Lücken des bisherigen Staatsschutzstrafrechts ausfüllen sollte. Der »Hochverrat« nach herkömmlichem Verständnis setzt Gewaltanwendung des Täters voraus. Unter »Staatsgefährdung« wird hingegen der gewaltlose Umsturz durch Maßnahmen im Innern, gegebenenfalls mit Unterstützung von außen, verstanden. Auch hier spielten die Erfahrungen mit der nationalsozialistischen Machtergreifung eine Rolle, die gezeigt

habe, daß man eine Verfassung nicht nur durch Anwendung von Gewalt beseitigen kann, sondern daß es auch eine »kalte Revolution« auf scheinbar legalem Wege gibt.¹⁸ Entsprechend dem Selbstverständnis der jungen Bundesrepublik Deutschland als einer »streitbaren Demokratie« wurde die Verteidigungslinie des Staates in einen Bereich vorverlegt, »in dem die Staatsfeinde unter der Maske der Gewaltlosigkeit und damit gewissermaßen unter dem Schutz der Hochverratsbestimmungen die Macht« erschleichen.¹⁹ Vom Bundestag wurde die Neuerung ausdrücklich mit der Notwendigkeit der Verteidigung gegen »Angriffe aus dem Lager der unbelehrbaren verbrecherischen Anhänger der national-sozialistischen Ideologie« begründet.²⁰ Die Bundesregierung orientierte sich bei ihrem Entwurf am Vorbild des Schweizer Strafrechts. Eingeschränkt wurde die Neuregelung durch die Besatzungsmächte. Die Alliierte Hohe Kommission erließ das Zusatzgesetz Nr. 62 zum Strafrechtsänderungsgesetz, um dessen Anwendung auf deutsche Informanten der Besatzungsmächte zu verhindern.²¹ Der kommunistische Angriff auf Südkorea am 25. Juni 1950 verschärfte die politischen Spannungen zwischen Ost und West. Die Abwehr des Kommunismus, seit 1948 von zunehmender Bedeutung, trat nunmehr in den Mittelpunkt. Das Staatsbewußtsein und damit der strafrechtliche Staatsschutz waren in den Anfangsjahren der Bundesrepublik Deutschland sehr rigoros. Der beabsichtigte Sturz Adenauers, den das »Programm der nationalen Wiedervereinigung« der DDR vorsah, das den Gegenstand von Hochverratsanklagen in der damaligen Zeit bildete, wurde als Aufforderung zur Abschaffung einer verfassungsmäßigen Institution verstanden.²² Angriffe gegen den seinerzeitigen Verteidigungsminister Strauß galten als Verunglimpfung eines Staatsorgans (§ 97 StGB), weil er in seiner Stellung als »verfassungsmäßiges Organ« angesehen wurde.²³ Als staatsgefährdende Absicht galt bereits ein bloßer zielgerichteter Wille oder das Bewußtsein der Förderung fremder verfassungsfeindlicher Bestrebungen. Zum Begriff des »Rädelsführers« (§ 90a StGB) gehörte auch »eine mehr auf das Techni-

sche gerichtete Tätigkeit, die keinerlei Führungseigenschaften erfordert«. ²⁴

Dem Staatsschutz kam in den ersten Jahren der Bundesrepublik eine besondere Bedeutung zu. Auf der einen Seite wirkte traditionelles Verständnis vom starken Staat nach, auf der anderen Seite ging es um den Schutz der neuen, noch nicht gefestigten demokratischen Grundordnung. Negative Erfahrungen mit dem Nationalsozialismus hatten zwar die in Deutschland traditionelle Annahme, der Staat könne nichts Böses tun, erschüttert, eine Tendenz, die sich in den folgenden Jahrzehnten verstärken sollte. Zunächst aber setzte sich zeitweilig das extensive Verständnis des Staatsschutzes in Gesetzgebung und Rechtsprechung durch, die zum Teil antitotalitär (gegen den Nationalsozialismus wie gegen den Kommunismus gerichtet) interpretiert wurden und zugleich an das traditionelle Verständnis vom starken Staat anknüpfen konnten. Das politische Strafrecht galt damals als Waffe, um im kalten Krieg bestehen zu können, und diente neben der Bestrafung bereits begangener der präventiven Abwehr bevorstehender Angriffe auf Staat und Verfassung.

Das Sicherheitsbedürfnis vor der damals gesehenen doppelten Gefahr – Wiederholung der Weimarer Verhältnisse und Abwehr der Ostblock-Infiltration – ließ alle politischen Kräfte trotz vereinzelter Kritik am Perfektionismus der Neuregelung zusammenhalten. ²⁵ Das KPD-Verbot hatte zunächst einen starken Anstieg der Strafverfahren zur Folge. Nach § 90, Abs. 3 StGB hing bei politischen Parteien die strafrechtliche Verfolgung von einem Verbot durch das Bundesverfassungsgericht ab: Damit wurden auch frühere, vor dem Verbot der Partei begangene Taten verfolgbar. Aber mit zunehmender Kritik an der Welle von Prozessen wandelte sich das innenpolitische und geistige Klima in der Bundesrepublik. Die Phase der Stabilität wurde durch eine Phase der Stagnation abgelöst. Anfang der 1960er Jahre setzte – mit der Präsidentschaft Kennedys beginnend – eine Phase der Entspannung ein, die auch Auswirkungen auf die Bundesrepublik hatte. Die Folge war, daß sich von 1961/62 bis zur kultur-

revolutionären Welle am Ende des Jahrzehnts zunehmend die Tendenz zur Abmilderung des restriktiven Staatsschutzrechts durchsetzte. Das Bundesverfassungsgericht erklärte am 21.3.1961 den § 90a Abs. 3 StGB für verfassungswidrig.²⁶ Von nun an durfte die Tätigkeit für eine Partei vor dem Verbot nicht mehr zur strafrechtlichen Verfolgung herangezogen werden. In den folgenden Jahren setzte eine allmähliche Abkehr von der rigorosen Anwendung des Staatsschutzrechtes ein, bis mit dem achten Strafrechtsänderungsgesetz von 1968 dieser Entwicklung auch gesetzgeberisch Rechnung getragen wurde. Die Tendenz dieses Gesetzes war, daß dem Schutz der Verfassung besser gedient wird, wenn der Weg zu fortgesetzter Diskussion und zur Begegnung freigehalten wird, als wenn durch ein komplettes System von Strafvorschriften die Freiheit des einzelnen stark eingeschränkt wird, selbst wenn dabei Mißbräuche der Freiheit in Kauf genommen werden müssen.²⁷ Die wichtigsten Änderungen waren, daß ein neuer Tatbestand »Friedensverrat« eingeführt wurde. Dies war bereits seit 1949 in Art. 26 Abs. 1 GG vorgesehen worden (§§ 80, 80a StGB).²⁸ Ferner wurde die Strafbestimmung (§ 128 StGB) über Geheimbündelei gestrichen, ebenso wie die Bestimmungen §§ 92 und 100d, Abs. 2 und Abs. 3 gegen staatsgefährdenden Nachrichtendienst, staatsgefährdende Beziehungen und staatsgefährdende Lügenpropaganda, weil sich hier zunehmend Schwierigkeiten bei Kontakten zu Besuchern aus der DDR ergeben hatten. 1969 schließlich wurde anstelle der bisherigen ausschließlichen Zuständigkeit des BGH für Staatsschutzstrafsachen ein zweistufiger Verfahrensablauf mit der Tatsacheninstanz bei den Oberlandesgerichten und der Revision beim BGH eingeführt. Die Tendenz dieser Änderungen, die sämtlich unter der Regierung der großen Koalition stattfanden, war es, das Staatsschutzrecht auf das unbedingt für erforderlich gehaltene Maß einzuschränken. Diese strafrechtlichen Veränderungen sind im Zusammenhang mit der deutschlandpolitischen, diese im Zusammenhang mit der weltpolitischen Lage zu sehen. Seit Anfang der 60er Jahre, in den USA eingeleitet durch Präsident

Kennedy, deutete sich ein Wandel zur Entspannung, der Entwicklung von der Konfrontation zur Kooperation an. Die Bundesrepublik mußte sich, um nicht isoliert zu werden, diesem internationalen Entspannungsprozeß anpassen. Da die restriktive Handhabung des Staatsschutzrechts dieser Entwicklung entgegenstand, setzte sich – auch unter innenpolitischem Druck – die Tendenz zu einer Milderung durch. Hinzu kam die Tendenz, die Rechte des einzelnen Bürgers stärker zu bewerten als die Bedeutung des starken Staates, der in Hegelscher Tradition als die Verwirklichung der sittlichen Idee gegolten hatte – eine Auffassung, die durch die Staatshypertrophie des Nationalsozialismus schwer erschüttert worden war. Dem gewandelten Verständnis von der Stellung und den Rechten des Bürgers entsprachen die Vorschriften des alten Staatsschutzrechts nicht mehr. Die Interessen des Staatsbürgers an ungehinderter Information und Entfaltung gewannen Vorrang vor Staat und Verfassung, die eben diesen Interessen des Einzelnen zu dienen hatten. Die Konsequenzen der geschilderten Entwicklung lagen in einer starken Abnahme politischer Strafprozesse. Während von 1955 bis 1968 insgesamt 2.784 Personen verurteilt wurden (Jahresdurchschnitt 199), ergingen von 1969 bis 1978 334 Urteile (Jahresdurchschnitt 33,4) in Staatsschutzstrafsachen.²⁹ Anfang der 70er Jahre entstand durch den Terrorismus eine neuartige Form des Angriffs auf Staat und Verfassung. Terroristische Aktionen wurden nicht mehr als hochverräterischer Angriff, sondern als gewöhnliche Kriminalität bewertet. Es sollte durch diese Auffassung auch vermieden werden, die Terroristen als politische Straftäter aufzuwerten. Deswegen ist der Terrorismus für das Staatsschutzstrafrecht von untergeordneter Bedeutung. Allerdings wurden mit dem 14. Strafrechtsänderungsgesetz vom 22.4.1976 erweiterte Strafvorschriften gegen den Terrorismus geschaffen.³⁰ In § 88a StGB wurde die Strafbarkeit der Befürwortung schwerer Straftaten in verfassungsfeindlicher Absicht und in § 130a StGB die Strafbarkeit der Anleitung zu diesen Straftaten durch Schriften oder öffentliche Äußerungen neu eingefügt, in § 126 StGB

wurde die Störung des öffentlichen Friedens durch Androhung von Straftaten von den gemeingefährlichen Verbrechen auf andere Straftaten ausgedehnt. Allerdings äußerte sich die Tendenz zu einer milderer Handhabung des Staatsschutzstrafrechts darin, daß durch das 20. Strafrechtsänderungsgesetz vom 17.12.1981 die §§ 88a und 130a StGB wieder aufgehoben wurden. Insgesamt hatte der Terrorismus einen geringen Einfluß auf den strafrechtlichen Staatsschutz. Man kann also nicht behaupten, daß die seit den frühen 60er Jahren zu beobachtende Tendenz, die Rechte des Bürgers zugunsten der Pflichten gegenüber dem Staat in den Vordergrund zu stellen, sich geändert habe.

Die »streitbare Demokratie« sichert sich mit einer imposanten Fülle verfassungsrechtlicher, verwaltungsrechtlicher und strafrechtlicher Bestimmungen, die in der Vergangenheit durchaus Anwendung fanden. Wie aber steht es mit der Entwicklung der politischen Kultur, jenem Geist, der Voraussetzung für die Bereitschaft zur Anwendung der Bestimmungen ist? Die Zeichen an der Wand und auf der Straße kennen wir alle: Bomben- und Brandanschläge, Demonstrationen, die zum Krawall entarten, aber moralisch legitimiert werden, wenn es z. B. gegen »Faschisten« oder angeblich »faschistische« ausländische Staaten (Südafrika zur Zeit der Apartheid) geht. Jede Lumpentat wird geadelt, wenn sie antifaschistisch maskiert und antirassistisch geschminkt auftritt. In Berlin-Kreuzberg und in der Hamburger Hafenstraße entstehen rechtsfreie Räume, in denen es – zeitweilig – keine funktionierende Staatsgewalt mehr gibt. Ist es ein Wunder, wenn das Gewalt- und Waffenmonopol des modernen Staates bezweifelt wird, seine Fähigkeit, die Gesetze durchzusetzen und für Sicherheit zu sorgen, Zweifeln begegnet und Selbstschutz und Feme gefordert werden? Man habe diesem System die Loyalität aufgekündigt und zum zivilen Ungehorsam aufgerufen, verkündete Jo Leinen, damals Sprecher des Koordinationsausschusses der »Friedensbewegung« am 20. Oktober 1983 in der Universität Bonn (Generalanzeiger Bonn, 21.10.1983, Seite 4), und er fügte hinzu, es könne nicht

darum gehen, Verwaltungsakte und Gesetze zu respektieren. – Wohlgedacht: demokratische Verwaltungsakte und Gesetze. Diese Äußerungen haben nicht verhindert, daß der Redner Minister in der saarländischen Landesregierung geworden ist.

Wir leben in einer Zeit ständiger Veränderungen, laufender Wandlungen und der Umwertung von Werten. Die gärenden Widersprüche der Zeit äußern sich in einem allgemeinen Krisenbewußtsein, das eine Gegenwartsdiagnose nötig macht. Die Antwort auf die Frage, wo wir stehen, woher wir kommen und wohin wir gehen, ist in der Krise der Werte und Maßstäbe nicht selbstverständlich, sondern muß mühselig gesucht werden. Die Krise des Staatsbewußtseins und des Rechtsstaates ist eingebettet in ein globales Krisenbewußtsein unserer Tage. Der Fortschrittsoptimismus der 1960er und frühen 70er Jahre ist abgelöst worden durch einen weltweiten Pessimismus. Im einzelnen handelt es sich um Ängste

- vor extremistischer Staats- und Gesellschaftsgefährdung,
- vor dem Versagen ökonomischer Effizienz, Aufbrauchen der Ressourcen der Erde, was zum Ende des Wohlstands und der sozialen Sicherheit führt,
- vor Krieg und Rüstungswettlauf,
- vor einer ökologischen Katastrophe,
- vor dem Zerfall der Moral. Kriminalität und Terror ereignen sich nicht nur, sie werden als Widerstand moralisch gerechtfertigt.
- Demokratie und Rechtsstaat werden infolgedessen als gefährdet angesehen.

Deutschland ist hinsichtlich der Zukunftsängste führend in der Welt. Schon vor Jahren hat der Zukunftsforscher Hermann Kahn festgestellt: »Es gibt kaum ein anderes wohlhabendes Volk in der westlichen Welt, an dessen Tun und Lassen sich ein entscheidender neuer Trend der Menschheit (gemeint: Zukunftsangst) derart anschaulich ablesen ließe wie am Verhalten der Deutschen – jedenfalls der Westdeut-

schen.«³¹ Allerdings gibt es in Deutschland Gründe für die Zukunftsängste. Zahlreiche Traditionsbrüche im Verlauf der deutschen Geschichte haben ein Gefühl dafür geweckt, daß alle Strukturen, alle Errungenschaften brüchig, nicht dauerhaft, immer gefährdet sind. Hoffnungen, das Bestehende möge dauern, stehen Seite an Seite mit Befürchtungen, daß dies nicht der Fall sein könne, weil man schon mehrfach die Erfahrung gemacht hat, daß periodische politische, soziale oder wirtschaftliche Katastrophen das Erworbene vernichten. In den Jahren des Neubeginns nach 1945 gab es unter dem Eindruck der Erfahrungen mit dem Nationalsozialismus und dem neuen totalitären System des Kommunismus in Westdeutschland eine »Gemeinsamkeit aller Demokraten«, die für eine streitbare Demokratie eintraten. Seit Mitte der 60er Jahre zerfiel dieser Konsens zunehmend. Nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland, auch in anderen westlichen Demokratien gab es einen Stimmungsumschwung. Während man bis dahin der Regierung nichts Übles zugetraut hatte, gab es nunmehr nichts Übles mehr, was man ihr nicht zugetraut hätte. Sind aber die kritischen Erscheinungen – Nachlassen des streitbaren Impulses, Zunahme der Fundamentalkritik – grundsätzliche Gefährdungen einer freiheitlichen Demokratie, oder sind nicht vielmehr Opposition, Demonstration, Fundamentalkritik normal? Sind nicht eher Forderungen nach Stabilität und Maßnahmen zur Stabilisierung der bestehenden Ordnung ein Zeichen von Unsicherheit? Und die Tolerierung von Anfechtungen ein Zeichen von innerer Souveränität? Hat sich der Staat in der Bundesrepublik seit 1949 gefestigt, oder hat der kämpferische, streitbare Impuls der ersten Jahre mit zunehmender Saturiertheit nachgelassen? Die Niederlage des »starken Staates« 1945 hatte eine Abwendung von der traditionellen deutschen Staatsidee zur Folge, die in der geistigen Nachfolge Hegels im Staat die Verwirklichung der sittlichen Idee sah. Diese Auffassung machte – gefördert durch den wirtschaftlichen Aufschwung – einer hedonistischen Lebenseinstellung Platz mit der Folge der Abkehr auch von anderen traditionellen Werten. Dieser

Wertewandel wirkte sich auch auf Rechtsprechung und Gesetzgebung ab etwa 1962 aus: Die Rechte und Ansprüche des Individuums gewannen Vorrang vor denen des Staates und der Allgemeinheit. Neben positiven Zügen hat diese Entwicklung durchaus negative, führt sie doch auch zu einem Mangel an Verantwortungsbewußtsein und Zivilcourage. Das demokratische Staatsverständnis in Deutschland ist spannungsreich: Die Bundesrepublik versteht sich nicht als Weltanschauungsstaat, sondern als pluralistisch und säkularisiert. Andererseits gilt sie als wertgebunden und damit doch wieder einer sittlichen Idee verpflichtet, die Gegner »ausgrenzt« und damit die persönliche Freiheit einschränkt.

Diese Gegensätze können nicht, wie es oft geschieht, mit Hinweisen auf die »freiheitlichste Ordnung der deutschen Geschichte« aufgehoben werden. Jene, gegen die sich die freiheitssichernden Gesetze und Maßnahmen richten, werden zu einer ganz anderen Einschätzung kommen. Hier hilft Ernst Wolfgang Böckenförde mit seinem Hinweis auf die Trennung von Recht und Ethik weiter. Darin sieht er die Grundlage der Freiheit. Das Recht gilt als Ziel der sittlichen Ordnung, der Staat hat in begrenztem Umfang durchaus die Aufgabe der inhaltlichen Orientierung der Freiheit, etwa im Schulwesen. Aber es gibt keine allgemein akzeptierte Rangordnung von Werten.³² Eine derartige Einstellung erfordert ein hohes Maß an Rationalität, das nur erreicht werden kann, wenn die Emotionen gezügelt und institutionelle Vorkehrungen zur Kontrolle und Begrenzung der Macht getroffen werden.

In der heutigen Situation des Struktur- und Wertewandels kommt es darauf an, den Rechtsstaat, die wichtigste Errungenschaft seit der Aufklärung, zu wahren. Rechtsstaat ohne Demokratie ist heute nicht möglich. Gefahren für den demokratischen Rechtsstaat gehen heute nicht mehr nur von unkontrollierter Macht aus, sondern auch von einer auf Leidenschaft und Mangel an Vernunft beruhenden Tyrannei der Mehrheit oder aktivistischer Minderheiten, die imstande sind, die passive Mehrheit zu manipulieren. Ein Mittel dagegen ist in den institutionellen Sicherungen einer repräsentati-

ven Demokratie zu suchen, in der sich die verschiedenen Gewalten gegenseitig kontrollieren und eine funktionierende Rechtsordnung Unvernunft und Leidenschaft bändigt. Nötig ist, daß diese Institutionen von der Mehrheit der Bevölkerung akzeptiert werden, daß die Gewählten sich nicht von ihren Wählern entfernen. Seit Jahrzehnten ist diese Gefahr bekannt.

Eine Möglichkeit, ihr zu entgehen, ist eine repräsentative Demokratie, erweitert um plebiszitäre Elemente. Beide Komponenten kontrollieren sich gegenseitig und verhindern die Extreme: plebiszitäre Unvernunft und volks- und basisfremdes Wirken der Repräsentanten. Der heutige Staat ist ein Parteienstaat, deswegen aber versuchen oft Minderheiten diesen Staat zu instrumentalisieren, um ihn partiellen Zielen dienstbar zu machen. Ein Mißtrauen gegen diesen Parteienstaat und seine Institutionen ist deswegen angebracht.

Anmerkungen

- ¹ Gabriel A. Almond / Sidney Verba: *The Civic Culture*. Princeton 1963.
- ² Eckhard Jesse: *Streitbare Demokratie*. Berlin 1980, und ders.: *Die streitbare Demokratie in der Defensive*. Mainz (Ministerium des Innern und für Sport) 1981. In BVerfGE 39, S. 349, ist von der »wehrhaften Demokratie« die Rede, in BVerfGE 2, S. 12, heißt es »wertgebundene Verfassung«.
- ³ Karl Loewenstein: *Militant Democracy*. In: *American Political Science Review* 31, 1937, und Karl Mannheim: *Diagnose unserer Zeit*. Zürich 1951, S. 17.
- ⁴ Das Grundgesetz erwähnt die »freiheitliche demokratische Grundordnung« an sieben Stellen, allerdings ohne sie zu definieren. (Art. 10 Abs. 2, Art. 11 Abs. 2, Art. 18, Art. 21 Abs. 2, Art. 73 Nr. 10b, Art. 87a Abs. 4, Art. 91 Abs. 1).
- ⁵ BVerfGE 2, S. 12 f. Im KPD-Urteil ist die Definition bekräftigt worden (BVerfGE 5, S. 140).
- ⁶ BVerfGE 2, S. 12.
- ⁷ BVerfGE 5, S. 139.
- ⁸ In bisher neun Entscheidungen hat sich das Bundesverfassungsgericht auf die streitbare Demokratie berufen, nämlich BVerfGE 2, 1 (SRP-Urteil), BVerfGE 5, 85 (KPD-Urteil), BVerfGE 13, 46 (Entschädigung für KPD-Mitglieder), BVerfGE 25, 44 (Flugblätterverteilung durch KPD-Mitglied), BVerfGE 25, 88 (KPD-Berufsverbot), BVerfGE 28, 36 (Soldatenbeschluß), BVerfGE 28, 51 (Flugblattverteilung durch Soldaten), BVerfGE 30, 1 (Abhörurteil), BVerfGE 39, 334 (Radikalenbeschluß), BVerfGE 40, 287 (NPD-Urteil).
- ⁹ Zum Prinzip der »streitbaren Demokratie« hat sich ausführlich geäußert Andreas Sattler: *Die rechtliche Bedeutung der Entscheidung für die streitbare Demokratie. Untersucht unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*. Baden-Baden 1982, S. 31 ff., S. 103 ff.
- ¹⁰ BVerfGE 39, S. 359.
- ¹¹ Rupert Scholz. In: Theodor Maunz u. a.: *Grundgesetz-Kommentar*, Art. 9, Rdnr. 128.
- ¹² Eckhard Jesse: *Verfassungsschutz in der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich zu anderen westlichen Demokratien*. In: *Politische Bildung* 17, 1984, H.1, S. 47 ff.
- ¹³ Erhard Denniger: *Freiheitliche demokratische Grundordnung. Materialien zum Staatsverständnis und zur Verfassungswirklichkeit in der Bundesrepublik*, 2 Bände, Frankfurt/Main 1977, S. 508 f.
- ¹⁴ Hans Koschnick (Hrsg.): *Der Abschied vom Extremistenbeschluß*, Bonn 1979, 2. Auflage, S. 173 ff.
- ¹⁵ Ernst-Wolfgang Böckenförde / Christian Tomuschat / Dieter C. Umbach (Hrsg.): *Extremisten und öffentlicher Dienst. Rechtslage und Praxis des Zugangs zum und der Entlassung aus dem öffentlichen Dienst in West-europa, USA, Jugoslawien und der EG*. Baden-Baden 1981. Hier ist in international vergleichender Darstellung eine ausführliche Schilderung der Praxis der Fernhaltung aus dem öffentlichen Dienst gegeben sowie eine Schilderung der rechtlichen Möglichkeiten der Betroffenen.
- ¹⁶ Kontrollratsgesetz (KRG) Nr. 1 vom 20.9.1945, Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland, S. 6; KRG Nr. 11 vom 30.1.1946, a.a.O., S. 35; KRG Nr. 55 vom 20.6.1947, a.a.O., S. 84.
- ¹⁷ BGBl. Teil 1 S. 739 (Strafrechtsänderungsgesetz vom 30.8.1951).
- ¹⁸ Eduard Kern: *Der Strafschutz des Staates und seine Problematik*. Tübingen 1963, S. 12.
- ¹⁹ Begründung eines Strafrechtsänderungsgesetzes in: *Bundestagsdrucksache I/1307*, S. 34.
- ²⁰ Ebd.
- ²¹ Reinhard Schiffers: *Grundlegung des strafrechtlichen Staatsschutzes in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1951*. In: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 1990, H. 4, S. 596 f. Vgl. auch: Ders.: *Zwischen Bürgerfreiheit und Staatsschutz – Wiederherstellung und Neufassung des politischen Strafrechts in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1951*. Düsseldorf 1989.
- ²² BGH, Hochverrat und Staatsgefährdung, Band II, S. 308, 321.
- ²³ BGH, 12, 364.
- ²⁴ BGH 9, 142; 10, 163; 7, 279; 19, 112. Hier sind aus einer großen Zahl von Urteilen nur einige wenige zitiert. Einen heute schwer nachvollziehbaren Eindruck von der Atmosphäre jener Jahre vermittelt Peter Bender: *Neue Ostpolitik. Vom Mauerbau bis zum Moskauer Vertrag*. München

1986, S. 11–19.

²⁵ Schiffers, a.a.O., S. 604 f.

²⁶ BVerfGE 12, 296.

²⁷ Hermann Kraute / Werner Kurfess / Helmuth Wulf: Zur Reform des Staatsschutz-Strafrechts durch das achte Strafrechtsänderungsgesetz. In: JZ 1968, S. 577 f.

²⁸ Friedrich Christian Schroeder: Das Strafrecht zum Schutz von Verfassung und Staat. In: Verfassungsschutz und Rechtsstaat, herausgegeben vom Bundesministerium des Innern, Köln 1981, S. 225.

²⁹ Thomas Basten: Von der Reform des politischen Strafrechts bis zu den Anti-Terrorgesetzen, Köln 1983, S. 83.

³⁰ BGBl. 1976, Teil II, S. 1056.

³¹ Hermann Kahn in: Die Zeit, 16.4.1982.

³² Ernst-Wolfgang Böckenförde: Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte. Frankfurt/Main 1991.