

## Sechzig Jahre „wehrhafte Demokratie“

Wolfgang Schäuble

Besucher aus anderen Ländern, die im Bundesinnenministerium zu Gast sind, können mit dem Begriff „wehrhafte Demokratie“ oft erst einmal wenig anfangen. Das liegt daran, dass die europäischen Demokratien sich in ihrer jeweiligen Ausgestaltung voneinander unterscheiden. Darin spiegeln sich eigene Traditionen, Strukturen und geschichtliche Erfahrungen wider. Und Letztere sind für uns mit dem Scheitern der Weimarer Republik ganz besonders schwerwiegend.

Unsere „wehrhafte Demokratie“ gehört zu den Grundentscheidungen des Grundgesetzes. Der Begriff hat eine feste Tradition, ist aber auch missverständlich. Wehrhaft ist unser Gemeinwesen nicht nur in Bezug auf seine demokratische Organisation, sondern genauso in Bezug auf seine verfassungsstaatlichen Grundwerte. Man sollte deshalb besser vom wehrhaften Verfassungsstaat sprechen. In den westlichen Verfassungsstaaten gibt es heute einen Konsens, dass die demokratische Mehrheitsregel nicht über anderen verfassungsstaatlichen Prinzipien wie Rechtsstaat, Gewaltenteilung oder Grundrechten steht. Diese Unterscheidung wird häufig allerdings nicht klar gesehen. Wenn wir Demokratie sagen, meinen wir automatisch eine freiheitliche Demokratie. Aber nicht die Demokratie, sondern die Verfassung garantiert Rechtsstaat, Gewaltenteilung und Grundrechte und gewährleistet so die Freiheit des Einzelnen. Dass sich bei der Schaffung des Grundgesetzes der Be-

griff der „wehrhaften Demokratie“ herausgebildet hat, lag an der Sensibilität gegen eine Aushöhlung des demokratischen Verfassungsstaates durch die Mehrheitsregel. Aber gerade das Beispiel von Weimar zeigt, dass Demokratie allein die Freiheit nicht sichert. Mehrheitsentscheidungen alleine reichen nicht. Demokratie ohne verfassungsstaatliche Institutionen, die Rechtsstaat und Freiheit sichern, verkommt schnell zur leeren Hülle. Das zeigt ein Blick in Länder, in denen es eine gewählte Regierung, aber keinen funktionierenden Rechtsstaat gibt. Die sogenannte „wehrhafte Demokratie“ ist daher Teil eines Geflechts von Regelungen und Institutionen, die das Demokratieprinzip sichern, die Macht der Mehrheit aber zugleich begrenzen. Schon in den ersten grundlegenden Entscheidungen zur „wehrhaften Demokratie“ hat das Bundesverfassungsgericht gesagt, das Schutzgut der Verfassungsbestimmungen sei die *freiheitlich*-demokratische Grundordnung insgesamt.

„Wehrhaft“ bedeutet, dass unser Verfassungsstaat das Recht und den Willen hat, sich gegen seine Feinde von außen und innen aktiv zu verteidigen. Diese Grundentscheidung ist eine Konsequenz, die wir aus dem Scheitern der Weimarer Republik gezogen haben. Die Weimarer Reichsverfassung war gegen antidemokratische Kräfte im Innern nahezu wehrlos. Sie sah zwar einen Schutz gegen gewaltsame Umsturzversuche, nicht aber gegen Aushöhlung und Unterwanderung vor. Solange man sich an formale



*Blick in den Plenarsaal  
im Reichstagsgebäude  
zum 3. Jahrestag  
der Weimarer Republik.  
Die Sicherung von  
Demokratie und  
Verfassungsordnung  
im Grundgesetz zeigt,  
dass aus den Fehlern  
der Weimarer Republik  
gelernt wurde.*

© picture-alliance/akg-images,  
Foto: akg-images

Spielregeln hielt, konnte eine Mehrheit die Grundlagen der freiheitlichen Verfassung abschaffen. Was als besonders demokratisch empfunden wurde, hat ziemlich schnell in die Diktatur geführt. Denn die Feinde der Demokratie haben diese Schwäche der Weimarer Verfassung für sich genutzt. Sie haben daraus nicht einmal einen Hehl machen müssen. So konnte Joseph Goebbels schon 1928, Jahre vor der Machtergreifung der Nazis, ungehört sagen: „Wir werden Reichstagsabgeordnete, um die Weimarer Gesinnung mit ihrer eigenen Unterstützung lahmzulegen. Wenn die Demokratie dumm genug ist, uns für diesen Bären dienst Freikarten und Diäten zu geben, so ist das ihre eigene Sache.“

Die Väter und Mütter unserer Verfassung hatten – wie alle anderen Menschen in Deutschland, Europa und darüber hinaus – die Machtergreifung der Nazis und ihre Schreckensherrschaft miterlebt. „Nie wieder“ war die beherrschende Stimmung in den Beratungen von Herrenchiemsee und im Parlamentarischen Rat, und es gab den Konsens, eine Ordnung zu schaffen, die im Gegensatz zu Weimar wertgebunden war. Selbst namhafte Staatsrechtler, die in Weimarer Zeiten für die sogenannte „wertneutrale“ Demokratie eingetreten waren, sprachen sich nun dafür aus, in die neue Verfassung eine „Hemmung gegen das Recht auf Selbstmord“ einzufügen. Sie wollten eine Verfassung, die die Freiheit des Ein-

zelen stärkt und zugleich stark und wehrhaft gegen innere Feinde ist.

## Parteiverbot als *Ultima Ratio*

Unsere freiheitlich-demokratische Grundordnung steht nicht zur Disposition. Sie muss nach „unten“ – gegen Angriffe aus der Gesellschaft – wie nach „oben“ – etwa gegen Angriffe durch Staatsorgane – verteidigt werden. Das findet man in einer Vielfalt von Bestimmungen im Grundgesetz.

Die vielleicht naheliegendste Konsequenz aus der Nazi-Diktatur findet sich in Artikel 21 Absatz 2 GG. Danach sind Parteien verfassungswidrig, die darauf ausgerichtet sind, die freiheitlich-demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen. Das Parteiverbot gehört zu den Besonderheiten des deutschen Grundgesetzes. Es war zunächst europaweit einzigartig. Das hat sich in den letzten zehn Jahren geändert. Die neuen Verfassungen der mittel- und ost-europäischen Demokratien, die auch die Erfahrung der Diktatur gemacht haben, sehen diese Möglichkeit nun ebenfalls vor. Dabei hat das deutsche Modell als Vorbild gedient.

Das Bundesverfassungsgericht, das in Deutschland auf Antrag über ein Parteiverbot entscheidet, hat bisher zwei Parteien für verfassungswidrig erklärt: 1952 die rechtsextreme SRP und 1956 die links-extreme KPD. Danach hat es lange Zeit keinen Antrag auf ein Parteiverbot gegeben. Erst in den letzten fünfzehn Jahren gab es wieder Anträge und Rufe nach Parteiverboten. Das im Jahr 2003 – aus prozessualen Gründen – gescheiterte Verfahren gegen die NPD und die immer wieder aufflammende Debatte um ein neues Verbotverfahren sind ein Beispiel hierfür.

Allen überzeugten Demokraten in Deutschland wäre es wohl lieber, wenn es die NPD nicht gäbe. Auch bei der Konferenz der deutschen Innenminister und -senatoren diskutieren wir dieses Thema,

und die Innenminister nutzen die präventiven Instrumente, die unser Verfassungsstaat im Vorfeld eines Parteiverbots bereithält. Ein Parteiverbot bleibt aber die *Ultima Ratio*. Die Freiheitlichkeit einer demokratischen Verfassungsordnung basiert auf dem ungehinderten Wettbewerb von Meinungen und Ideen. Ein Parteiverbot führt zur Ausschaltung politischer Konkurrenz und beschränkt die Freiheit und Offenheit des politischen Prozesses. Deswegen unterliegt es zu Recht sehr engen Voraussetzungen und stellt hohe Anforderungen: Ein Verfassungsorgan – Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat – muss den Antrag stellen, und der Senat des Bundesverfassungsgerichts muss mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder die Verfassungswidrigkeit feststellen. Dazu kommt noch, dass das Bundesverfassungsgericht an das Beweismaterial, das die Verfassungswidrigkeit belegen soll, hohe Anforderungen stellt. Daraus ergibt sich ein beachtliches Prozessrisiko, zumal ein nicht erfolgreiches Verbotverfahren wie ein Bumerang wirken kann. Darüber sind sich alle einig. Deshalb ist im Zweifel die präventive Strategie von Beobachtung und geistig-politischer Auseinandersetzung vorzuziehen.

## Umfassende Schutzfunktionen

Neben dem Verbot verfassungswidriger Parteien gehört das Verbot verfassungswidriger Vereinigungen, über das im Bund der Bundesinnenminister entscheidet, zu den „Waffen“, mit denen die Mütter und Väter des Grundgesetzes unsere Verfassung ausgerüstet haben. Im vergangenen Jahr habe ich auf der Grundlage von Artikel 9 Absatz 2 GG etwa den libanesischen Fernsehsender „Al Manar TV“, der eine antijüdische und antiisraelische Hetzpropaganda betreibt, in Deutschland verboten. Auch gegen den Verein „Collegium Humanum“ und den „Verein zur Rehabilitierung der wegen

Bestreitens des Holocaust Verfolgten“ habe ich ein solches Verbot ausgesprochen. Wo die Voraussetzungen vorliegen, muss und wird es solche Verbote geben. Trotzdem müssen wir uns auch hier bewusst machen – auch wenn es kein vergleichbar hohes Prozessrisiko wie bei einem Parteiverbotsverfahren gibt –, dass das eigentliche Problem mit dem Verbot nicht gelöst ist. Denn wir müssen davon ausgehen, dass die rechts-extreme Gesinnung der Mitglieder auch nach einem solchen Verbot fortbesteht und sich in offenere, weniger kontrollierbare Strukturen verlagert. Letztlich geht es deswegen darum, die Menschen im Umgang mit rechtsextremen Inhalten zu sensibilisieren, was am Ende nur durch eine geistig-politische Auseinandersetzung und gesellschaftliche Aufklärung zu erreichen ist.

Es gibt im Grundgesetz viele weitere Bestimmungen und Institutionen, die unsere Verfassung und die darin enthaltenen Prinzipien schützen sollen. Das Prinzip der Gewaltenteilung gehört dazu, der Föderalismus im Sinne von *checks and balances* auch, das in Artikel 20 Absatz 4 GG geschützte Widerstandsrecht und natürlich die Grundrechte insgesamt einschließlich der Rechtswegsgarantie des Artikels 19 Absatz 4 GG. Durch Artikel 79 Absatz 3 GG, die sogenannte Ewigkeitsklausel, sind grundlegende Verfassungsprinzipien jeder Änderung entzogen. Nicht einmal eine qualifizierte Mehrheit im Parlament kann an der Demokratie, am Rechtsstaat, am sozialen Bundesstaat oder an der Garantie der Menschenwürde rütteln. Zu den besonderen Schutzvorkehrungen gehört auch die Verfassungsgerichtsbarkeit, der eine Kontrolle am Maßstab der Verfassung obliegt.

Zum wehrhaften Verfassungsstaat gehören aber nicht nur die Institutionen und Schutzvorschriften, die schon im Grundgesetz selbst stehen, sondern alle präventiven und repressiven Vorkehrungen und

Institutionen zum Schutz der Verfassung. Dazu gehört das Berufsbeamtentum, das sicherstellt, dass öffentliche Amtsträger nicht nur neutral, sondern in aktiver Treue zu diesem Staat und seiner freiheitlichen Verfassung stehen. Dazu gehören die Nachrichtendienste, die damit beauftragt sind, im Vorfeld konkreter Gefahren Informationen und Unterlagen zu beschaffen, um die freiheitlich-demokratische Grundordnung zu sichern. All diese Instrumente sind keine deutsche Besonderheit. Alle Verfassungsstaaten schützen ihre Grundlagen aktiv gegen Bedrohungen.

### Neue Bedrohungen

Unser freiheitlich-demokratischer Verfassungsstaat muss sich in Zeiten der Globalisierung auf neue Bedrohungen einstellen. Während die Weimarer Demokratie von rechts- und linksextremistischen Bestrebungen bedroht wurde, kommt heute eine weitere Dimension hinzu: die Bedrohung des freiheitlichen Staates durch religiösen Fundamentalismus. Seine derzeit extremste Ausprägung, der islamistische Terrorismus, ist seit einigen Jahren die größte Bedrohung für Stabilität und Sicherheit in Deutschland wie Europa.

Die Väter und Mütter des Grundgesetzes hatten vor allem die unmittelbaren Akteure im politischen Prozess, die politischen Parteien, im Visier. Das beruht auf der historischen Erfahrung, bei der die Beseitigung des Verfassungsstaates von einer politischen Partei ins Werk gesetzt wurde. Man hat auf die spezifischen Erfahrungen zielgerichtet und konkret reagiert. Das sieht man auch an einem Vergleich der Wissenschaftsfreiheit mit der Religionsfreiheit. „Die Freiheit der Lehre entbindet nicht von der Treue zur Verfassung“, heißt es ausdrücklich in Artikel 5. Damit reagierte man auf die Erfahrung, dass Professoren in den 1930er-Jahren den Verfassungsstaat vom Katheder aus verächtlich gemacht hatten.

Mit Religionsgemeinschaften hatte man keine entsprechenden Erfahrungen gemacht, und so enthalten die Religionsfreiheit und das aus der Weimarer Verfassung übernommene Staatskirchenrecht keine entsprechenden ausdrücklichen Bestimmungen. Die Frage, wie weit Religionsfreiheit gehen kann, wenn sie sich gegen Grundlagen unserer Verfassung richten sollte, ist daher eine der schwierigsten überhaupt. Ich glaube, dass man das Grundgesetz auch hier nicht im Sinne eines totalen Werterelativismus lesen darf. Das Grundgesetz hat ein positives Verhältnis zur Religion; in der Präambel kommt das zum Ausdruck, die von der „Verantwortung vor Gott und den Menschen“ ausgeht. Das gilt nicht nur für Menschen christlichen oder jüdischen Glaubens, sondern auch für andere Religionen. Aber die Religionsfreiheit hört dort auf, wo Menschen aktiv gegen die Grundlagen unseres demokratischen Verfassungsstaates arbeiten. Die Religionsfreiheit ist dem Toleranzgebot zugeordnet. Das Grundgesetz ist insoweit neutral.

### **Auf die Menschen angewiesen**

Wir haben aus unseren Fehlern und dem Scheitern der Weimarer Republik gelernt. Das zeigt sich an vielen Stellen des Grundgesetzes. Es hat durch seine verfassungsstaatlichen Institutionen zur Stabilität der politischen Ordnung der Bundesrepublik beigetragen. Die Sicherung von Demokratie und Verfassungsordnung ist ein wichtiger Fortschritt zur Weimarer Verfassung, auch wenn die Weimarer Verfassung nicht so schlecht war, wie sie gelegentlich beurteilt wird. Jedenfalls darf bezweifelt werden, dass die Weimarer Republik an ihrer Verfassung gescheitert ist. Die Versäumnisse, die der Weimarer Verfassung vorgeworfen werden, waren damals keine Besonderheit, und trotzdem waren die Entwicklungen der westlichen Demokratien unterschiedlich. Die Ausgestaltung der Verfassung ist nur

einer von mehreren Faktoren, die über den Erfolg und die Stabilität eines Verfassungsstaates entscheiden. Sie kann bessere oder schlechtere Rahmenbedingungen schaffen. Sie bleibt aber ein Rahmen, der ausgefüllt werden muss durch die Politik und der getragen werden muss von den Menschen.

Das Problem der Weimarer Republik waren vor allem die mangelnde Überzeugung und das fehlende Engagement der Deutschen für ihre erste Demokratie. Demokratie lebt von Voraussetzungen, die der Staat nicht schaffen kann. Die Pfeiler der „wehrhaften Demokratie“, die die Mütter und Väter des Grundgesetzes errichtet haben, können das Haus nicht allein tragen. Denn es gibt keine Demokratie ohne Demokraten. Wenn die Menschen sich nicht einbringen, dann funktioniert Demokratie nicht. Deswegen bleibt unser Engagement unverzichtbar.

Dass politisches Engagement heute nicht mehr so selbstverständlich ist wie früher, mag auch damit zusammenhängen, dass es den meisten Menschen in Deutschland – Gott sei Dank – gut geht. Und so bleibt es, gerade auch in guten Zeiten, immerwährende Aufgabe, die Werte unserer freiheitlichen Demokratie weiterzuvermitteln. Der politischen Bildung kommt dabei eine wichtige Rolle zu. Ihren Trägern muss es noch besser gelingen, sogenannte bildungsferne und politikferne Gruppen anzusprechen und für das demokratische Miteinander zu aktivieren. Wir müssen aber auch darüber hinaus im gesellschaftlichen Alltag immer wieder deutlich machen, dass jeder aufgefordert und eingeladen ist, sich zu beteiligen und an unserem Gemeinwesen mitzubauen. Je mehr wir uns einbringen und die Werte unserer freiheitlich-demokratischen Grundordnung verteidigen, desto besser gewährleisten wir eine Zukunft in Freiheit und Sicherheit auf der Grundlage unseres demokratischen Verfassungsstaates.