Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Detlef Horn
Universität Marburg

Evang. Stadtakademie Darmstadt, 3.11.2026

Politische Willensbildung in der Demokratie – verfassungsrechtliche Vergewisserungen

I.

Lassen Sie mich zum Auftakt einen Satz von Herrn Dr. Grubauer / Frau Dr. Scholz aufgreifen:

„Demokratie lebt nicht allein von Verfassungen und Institutionen. Sie braucht Menschen, die aufmerksam bleiben."

Und das heißt vor allem: Aufmerksam bleiben gegenüber den Bedrohungen und Gefährdungen, denen die Demokratie ausgesetzt ist, und zumal denen, die von ihren Gegnern ausgehen.

Die Bedrohungen, die wir gegenwärtig wahrnehmen, rühren nicht von Seiten des Staates. Sie kommen vielmehr mitten aus der Gesellschaft, aus jener Sphäre also, in der sich die Demokratie zuallererst aufbaut, wo sie ihren Anfang hat, wo wir alle, Bürgerinnen und Bürger, als die Ursubjekte jenes politischen Willensbildungsprozesses agieren, der sich von hier, von unten auf dem Weg nach oben zu den Staatsorganen schließlich zu demokratisch gefällten Entscheidungen aggregiert.

Das Aufmerksam-bleiben richtet sich also zuvörderst an uns selbst und fordert in diesem Prozess politische Wachsamkeit gegenüber Akteuren und Entwicklungen, die dahin gehen, ihn zu schädigen oder gar zu zerstören. Das freilich ist anstrengend und wird umso anstrengender, je bedrohlicher oder dringender die Gefahr wird.

Doch der Verfassungsstaat lässt uns dabei nicht allein. Allerdings ist die Demokratie als Staatsform diejenige, die sich am wenigsten gegen ihre Gegner wehrt (Hans Kelsen). Weil sie eben wie keine andere die politische Willensbildung und damit auch das Urteil über sie selbst der freien Willensbildung ihrer Bürger überlässt.

Es ist daher vorneweg auch gar nichts Befremdliches oder Bestürzendes daran, dass und wenn in der Demokratie auch über die Demokratie gestritten, dass um sie gerungen, sie kritisiert, auch heftig kritisiert oder gar in Frage gestellt wird. Das ist in ihrem Wesen angelegt. Das muss sie aushalten, aufnehmen und verarbeiten können, will sie ihrem Versprechen treu bleiben: alles Politische durch Bürger und Volk.

Aber das bedeutet auch: Wachsam-bleiben im politischen Prozess verlangt zuerst und zutiefst die Bereitschaft, den Dissens mit anderen zu riskieren, und die Zumutung, ihn auszuhalten und auszufechten. Die grundgesetzliche Demokratie geht davon aus, wie das Bundesverfassungsgericht formuliert, „dass nur die ständige geistige Auseinandersetzung zwischen den

… sozialen Kräften und Interessen, den politischen Ideen und … Parteien, der richtige Weg zur Bildung des Staatswillens ist. Es vertraut auf die Kraft dieser Auseinandersetzung als wirksamste Waffe auch gegen die Verbreitung totalitärer und menschenverachtender Ideologien“.

Von solcher Kraft scheinen wir freilich, so mein Eindruck, – nach zwei, drei Jahrzehnten empfindlich gewordener Konsensdemokratie – etwas entwöhnt zu sein. Harten Auseinandersetzungen geht man lieber aus dem Weg anstatt sie offensiv anzugehen. Jedoch, und das will ich damit sagen: Auch eine Scheu vor offenen Kontroversen – nicht anders wie ein Sich-Einigeln in unversöhnlicher Polarisierung –, sei es in den Echokammern gleichgesinnter Foren oder als Strategiekonzept von Parteien, zehrt an der Sympathie und am Zuspruch für die Demokratie.

Prekär oder eben bedrohlich wird es allerdings, wenn im politischen Prozess nicht nur eine anschwellende Unzufriedenheit mit dem Ertrag und dem Zustand der Demokratie begegnet, sondern wenn die Kritik an ihr in Verachtung und aktive Gegnerschaft, ja in prinzipielle Feindschaft umschlägt, wenn das System als solches von innen heraus angegriffen und zersetzt, gar zielstrebig durch ein anderes ersetzt werden soll. Dann ist Resilienz nicht nur die aktuelle Erwartung an eine robuste Gesellschaft, sondern dann wird Demokratieverteidigung auch zu einer Aufgabe des Staates, und das heißt auch: ihrer Verfassungen und Institutionen.

Denn in der Tat, um auf das Eingangswort zurückzukommen: Auch von diesen lebt die Demokratie, und zwar buchstäblich und ursprünglich: Denn als natürlichen, vorrechtlichen Zustand gibt es die Demokratie nicht. Anders als die Freiheit des Menschen; dieser ist von Natur aus frei, das Recht tritt hinzu, anerkennt und sichert seine Freiheit. Die Demokratie hingegen entsteht und besteht von vornherein nur kraft des sie ordnenden und organisierenden Rechts der Verfassungen und Institutionen.

Dem Verfassungsjuristen fällt hier daher gewiss eine besondere Verantwortung zu, als wissenschaftlicher Deuter des Rechts und allemal in staatlicher Amts- oder Richterfunktion.

Allerdings, seine Lage ist, sagen wir, nicht einfach. Ohnehin gehören Juristen ja schon im Allgemeinen nicht zu den beliebtesten Zeitgenossen. Für den Juristen der Demokratie kommt aber noch hinzu, dass er es mit politischem Recht zu tun hat, natürlich nicht im Sinne einer politischen Justiz, sondern mit dem Recht des Politischen:

Indem das Recht der Demokratie den Wettstreit der politischen Ideen und Konzepte ihren Verfahrens- und Entscheidungsregeln unterwirft, vollzieht sie notwendig eine Selektion dessen, was politisch relevant wird; es gibt, mit anderen Worten, im Ergebnis immer nur so viel Politik, wie die Demokratie hervorbringt.

Das ist auch so weit, so gut, wie das, was politisch gewollt ist, auch auf demokratische, sprich: mehrheitliche Zustimmung trifft. Anders wird es aber in der Schieflage, wenn das politisch Gewollte nicht mehr mit dem zusammenfindet, was demokratisch erreichbar ist. Dann gerät die Demokratie in den Strudel des politischen Kampfes. Schnell heißt es dann, sie funktioniere nicht mehr richtig, blockiere das, was notwendig und richtig sei. Für den Demo-

kratieverteidiger wird es dann zunehmend ungemütlich, unversehens gerät er unter die Anklage des Politikverhinderers.

Radikalisierer bis Extremisten von rechts bis links setzten hier an. Sie erklären sich zu den Statthaltern einer anderen, angeblich „wahren" Demokratie, diffamieren in deren Namen politische Meinungsvielfalt und weltanschaulichen Pluralismus, delegitimieren den politischen Relativismus und intendieren die Auflösung der gesellschaftlichen „Mitte", appellieren an die ungeschliffenen Instinkte demokratischer Minderheiten und allergischer „Wutbürger", bagatellisieren geschichtliche Wahrheit und Verantwortung, inszenieren absolute Tabubrüche, diskreditieren die Prämissen und Institutionen der freiheitlichen Demokratie – und dramatisieren alles im Wege eines primitiven und vulgären Populismus.

Diese Stoßrichtung haben der politische Links- wie Rechtsradikalismus und-extremismus bei allen Unterschieden durchaus gemeinsam. Den Angriffen von linksaußen fehlt indessen heute die populistisch-propagandistische Schlagkraft in der Breite, mit der diejenigen von rechtsaußen geführt werden. Unter Ausnutzung oder Ausreizung der Möglichkeiten, die Verfassung und Institutionen der Demokratie gewähren, weiß die ideologische Rechte alle Register zu ziehen, die ihr zumal das Internet und die Social-Media-Plattformen bieten; ihre Wendung zum Autoritarismus sieht sich zudem wirkmächtig unterstützt durch die gleichläufigen Tendenzen, die sich gegenwärtig in vielen Staaten der Welt vollziehen.

Wie stellt sich nun das Recht der Demokratie zu alldem? Wie geht der Verfassungsstaat damit um, dass die „Mitte" – „Sehnsuchtsort von Gesellschaft und Politik", wie der ehemalige Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Andreas Voßkuhle, sie mal nannte – von den sich radikalisierenden Rändern und erstarkenden Extremen politisch bedrängt, ja zerrieben zu werden droht? Offenkundig schwingt in der Frage auch die Erwartung mit, dass sich Recht und Staat dem irgendwie entgegenwerfen, sich schützend vor die „Mitte" stellen. Doch das muss sich von vornherein auch der Ambivalenz bewusst bleiben, die damit einhergeht. Das Vertrauen in die Liberalität der Demokratie ist ein verletzliches Gut.

Suchen wir also die Lage verfassungsrechtlich einzuordnen; es wird also etwas juristisch, aber deshalb haben Sie mich ja eingeladen.

II.

Die verfassungsstaatliche Demokratie gliedert die politische Willensbildung in zwei Bereiche, die funktional zusammengehören, aber rechtlich verschieden verfasst sind: zum einen die Willensbildung, die im Bereich des Staates, und zum anderen diejenige, die im Raum der Gesellschaft stattfindet. In beiden Bereichen sind die Bürger politisch wirksam, jedoch in gänzlich verschiedener Weise.

Die Demokratie der Staatswillensbildung zielt auf die Verwirklichung der Volkssouveränität. Alle Staatsgewalt liegt in den Händen des Volkes und muss deshalb auf seinen Willen zurückführbar sein. Hier äußerst sich der politische Wille der Bürger in der integrierten Gesamtheit des Volkswillens mit dem Ziel, die staatliche Herrschaftsgewalt personell und sachlich zu

bestimmen. Das Mitbestimmungsrecht des Einzelnen gründet im Status seiner Staatsangehörigkeit und den daran geknüpften Staatsbürgerrechten, wie namentlich im Wahlrecht zu den parlamentarischen Repräsentationsorganen.

Hier wie dort, in den Vorgängen der Volkswahl wie in den Willensbildungen im parlamentarischen Regierungssystem gelten die elementaren Verfahrensregeln der staatlichen Demokratie: freie und gleiche, strikt egalitäre Teilhabe- und Einflussrechte aller Berechtigten, Verbindlichkeit und Verantwortlichkeit des Mehrheitswillens, bleibende Sichtbarkeit der unterlegenen Alternative, politische Macht immer nur auf Zeit, gesicherte Chance der Minderheit, zur Mehrheit zu werden. Es sind diese Regeln, die dann auch die Vorstellung rechtfertigen, dass aus der Vielzahl politischer Einzelwillen ein politischer Gesamtwille des Volkes hervorgeht.

Sieht man auf diesen Vektor der Demokratie, so wird man cum grano salis sagen können: er funktioniert. Die staatlich-demokratische Ordnung ist intakt und stabil. Das ist ein Wert an sich, den eine Rede von der bloß formalen Demokratie allzu leichtfertig geringschätzt.

Im Bereich der Gesellschaft hingegen ereignet sich die politische Willensbildung außerhalb und gegenüber der Sphäre des Staates. Hier agieren die Bürgerinnen und Bürger nicht in der Rolle als Träger der Staatsgewalt, ihr Teilnahmerecht hängt nicht an der Staatsangehörigkeit, die Wirksamkeit ihres Handelns ist nicht eingebunden in die Gesamtwirksamkeit des Volkswillens. Das Ordnungssystem der gesellschaftlichen Willensbildung ist gänzlich anderer Art und Funktion.

Es ist rein freiheitlich-pluralistisch verfasst. Das Verfahrensrecht der Demokratie findet keine Anwendung. Das politische Wirken der Gesellschaftsbürger gründet vielmehr vollständig auf der Wahrnehmung ihrer privaten Freiheitsrechte, zumal ihrer Kommunikationsgrundrechte, sei es in individueller Betätigung – oder kollektiv durch die Verbände, Stiftungen und Unternehmen, durch die Kirchen und andere soziale Vereinigungen und Gruppen, auch die (Massen-)Medien und sozialen Netzwerke, schließlich und besonders durch die Parteien (Art. 5, 8, 9, 21 GG).

Diese Rechte sind jedermann in gleicher Weise gewährleistet, garantieren aber keinen gleichen politischen Einfluss. Hier gilt auch kein Mehrheitsprinzip, sondern hier walten die Prinzipien des offenen und informellen Wettbewerbs. Der kompetitive Meinungskampf ereignet sich weitgehend unreglementiert. Die sog. öffentliche Meinung bildet sich, wenn man so will, nach dem Gesetz des Stärkeren, (*im reinen Ideal der Diskurstheorie ist das das bessere Argument; doch die öffentliche Meinung oder anders: die politische Öffentlichkeit besitzt kein Vernunftmonopol, birgt nicht das einzig Richtige und Wahre; in ihr ist „alles Falsche und Wahre" zugleich, wie Hegel sagt*) also allein nach dem Maße des tatsächlichen, wie auch immer mobilisierten Gewichts und Einflusses bestimmter Meinungen.

Vor allem aber steht sie nicht für den demokratischen Volkswillen, der die Staatsgewalt autorisiert. Gesellschaftliche Willensbildung bedeutet keine Teilhabe an der Staatswillensbildung, schafft keine demokratische Legitimation. Weder produziert sie noch verantwortet sie staat-

liche Entscheidungen, sondern sie diskutiert über diese und streitet über andere politische Themen im Modus freier Auseinandersetzung.

Gleichwohl und selbstverständlich: Der offene Prozess der bürgerschaftlichen Willensbildung ist für die staatliche Demokratie „unverzichtbar". Die grundrechtlichen Verbürgungen dazu, wie namentlich die Meinungs- und Versammlungsfreiheit, sind – wie das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung sagt – für die Demokratie „schlechthin konstituierend". Die freiheitliche oder liberale Demokratie ist nicht nur liberal, weil sie in Wahlen die Freiheit der Stimmabgabe gewährleistet. Sie ist vor allem deshalb liberal, weil sie gewährleistet, „dass die Wähler ihr Urteil in einem freien und offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen können".

Die Legitimation des Staates aus dem demokratischen Willen des Volkes bezieht also, so gesehen, ihre eigentliche politische Substanz aus der nicht demokratischen, freien Willensbildung seiner Bürgerschaft. Darin liegt die radikale Abgrenzung zu Konzepten illiberaler, autoritativer oder sonstwie gelenkter Demokratie. Wird dieses Fundament in Zweifel gezogen, bekämpft oder ausgehöhlt, hört Demokratie auf. Hier fängt sie vielmehr, wie schon gesagt, an.

Dass die politische Willensbildung der Gesellschaft schlussendlich in den demokratischen Wahlakt des Volkes mündet, erschöpft ihre politische Relevanz freilich nicht. Es gehört zu „einer freiheitlichen Demokratie, dass gesellschaftliche und staatliche Willensbildung „auf vielfältige Weise miteinander verschränkt" sind, dass sich die gesamtpolitische Willensbildung in „vielfältiger und tagtäglicher Wechselwirkung" zwischen den beiden Vektoren vollzieht. Wie das Handeln der Staatsorgane beständig auf die Meinungsbildung in der Gesellschaft einwirkt, so verknüpfen sich mit dieser stets aktuelle, nicht erst über den Wahlakt bewirkte Einflusspotentiale auf die Willensbildung und Entscheidungsfindung der Staatsorgane. *(Sie markiert gesellschaftliche Problemlagen, signalisiert Entscheidungsbedarfe, formuliert Alternativen oder transportiert Expertisen im und an das System.*)

Machtvolle Potenzen entfalten hier zumal die Medien, die Verbände und Unternehmen, vor allem aber die politischen Parteien, die die – von ihnen gebündelten, aber auch geformten – Dafürhaltungen und Erwartungen der Gesellschaft im parlamentarischen Regierungssystem zu konkreter Wirkung bringen. Gerade auch ihnen, den Parteien, kommt daher eine für die Demokratie eine zentrale, nämlich Scharnierfunktion zu.

Sieht man auf das Gesamtbild, zeigt sich also eine verwobene Gemengelage oder „strukturelle Kopplung" (Niklas Luhmann) von demokratisch-mandatierter und gesellschaftlich-freier Willensbildung. Ihr Funktionsmodus ist ein öffentlicher und offener Kommunikationsprozess zwischen beiden auf der gemeinsamen Suche nach dem politisch „Richtigen". Man kann insoweit von einem „gemeinschaftlichen Begriff der Demokratie" (Uwe Volkmann) sprechen. Wesentlich aber ist, dass beide Vektoren der Demokratie je für sich funktionsfähig sind und bleiben: die staatliche Willensbildung in ihrem demokratischen Auftrag, die gesellschaftliche Willensbildung in ihrer pluralistischen Freiheit (*also keine institutionelle Vermischung oder Einebnung stattfindet)*.

III.

Beide Vektoren sind elementarer Bestandteil dessen, was das Grundgesetz zur „freiheitlichen demokratische Grundordnung“ zählt. In dem Begriff sind, wie das Bundesverfassungsgericht zuletzt mehrfach verdeutlicht hat, jene Kerngrundsätze gebündelt, die für das „demokratische Wesen“ des Verfassungsstaats schlechthin konstituierend und deshalb unverzichtbar sind. Man kann auch von den Spielregeln oder *conditiones sine qua non* sprechen, auf denen die Demokratie überhaupt aufsetzt und nach denen sie gebaut ist.

Vorneweg und übergreifend gehört hierher die Unantastbarkeit der Würde des Menschen. Ohnehin und immer von aller Staatsgewalt uneingeschränkt zu achten und zu schützen, ist sie zugleich immanenter Faktor und Prämisse der Demokratie: Ein politisches System ist nur dann ein demokratisches System, in dem der Staat aus den Willen seiner Bürger hervorgeht, wenn diese in ihrer unbedingten Subjektstellung als Freie und Gleiche anerkannt sind und als solche agieren können. Jede Abwertung dieses generellen Achtungsanspruchs, namentlich jede rassistische oder antisemitische Ausgrenzung ist damit unvereinbar. Damit verbunden sind zudem elementare Anforderungen des Rechtsstaatsgrundsatzes zur Rechtsbindung des Staates und zum Schutze individueller Freiheit.

Und was das demokratische Prinzip angeht, so gründet dieses eben unverzichtbar auf den beiden genannten Vektoren: zum einen auf dem Grundsatz der Volkssouveränität, der Maßgeblichkeit des Volkswillens, und dem dazu etablierten Modell der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie. Und zum anderen auf der Möglichkeit zur gleichberechtigten und freien Teilnahme aller Bürgerinnen und Bürger am gesellschaftlichen Prozess der politischen Willensbildung. Das eine bedingt das andere, der Volkswille ist nur dann authentischer Wille, wenn er sich in einem offenen Prozess freier Meinungsbildung ausgeformt hat.

Für das Grundgesetz ist der Bestand dieser Grundregeln nicht bloß vorrechtliche Erwartung, sondern – was im Verfassungsvergleich keineswegs selbstverständlich ist – normative und sanktionierbare Verpflichtung. Die Elemente der freiheitlichen demokratischen Grundordnung markieren nicht allein die absoluten Grundwerte, die ihr zugrunde liegen, sondern zugleich die Grenzwerte, die von Rechts wegen der Demokratie selbst, also in ihr jedweden politischen Zielen und Absichten entzogen sind. Mit den Instrumenten, die es zu ihrer Verteidigung bereithält, versteht sich das Grundgesetz bewusst und gewollt als „wehrhafte oder streitbare Demokratie“.

Doch es weiß zugleich auch um das Dilemma oder Paradox, in dem es sich damit befindet. In der freiheitlichen Demokratie soll die politische Willensbildung den Weg vom Volk zu den Staatsorganen nehmen und nicht umgekehrt. Den Gefahren, die ihr auf diesem Weg drohen, soll sie zwar nicht schutzlos ausgeliefert sein. Doch dürfen die Maßnahmen, die zu ihrem Schutz eingreifen sollen, nicht die umgekehrte Wegrichtung nehmen. Das Bundesverfassungsgericht nennt das das „Grenzproblem“ der demokratischen Ordnung, zum Schutze der Freiheit die Freiheit beschränken zu wollen.

Aus der Fülle der damit aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Herausforderungen will ich zwei herausgreifen: die Meinungsfreiheit und das Parteiverbot.

IV.

Erstens: Wie ist mit Meinungsäußerungen umzugehen, die zielgerichtet gegen die Offenheit des politischen Prozesses in Gesellschaft und Parlamenten gerichtet sind. Wohlgemerkt: Nur darum kann es gehen, um Angriffe auf das Prinzip an sich. Nicht hingegen kann es darum gehen, irgendjemanden von bestimmten Meinungsinhalten oder Meinungsträgern zu verschonen, vor den Zumutungen des politischen Meinungskampfes oder vor Veränderungen des politischen Status quo zu bewahren. Das Recht der Demokratie dient nicht der inhaltlichen Steuerung demokratischer Prozesse, sondern ist auf deren Ermöglichung gerichtet.

Es ist daher gerade der freie Diskurs, die Pluralität und der „Kampf der Meinungen“, die offene und ständige Auseinandersetzung, auf die hin das Grundrecht der Meinungsfreiheit angelegt ist. Dementsprechend sind im Ausgangspunkt alle Meinungen vom sog. Schutzbereich des Grundrechts umfasst, gleichviel wie gehaltvoll sie sind, ob sie vernünftig oder abwegig, sachlich oder polemisch, besonnen und respektvoll oder aggressiv und abschätzig, harmlos oder gefährlich, exzessiv, exzentrisch oder extremistisch sind. Auch Beleidigungen, Verunglimpfungen, Hassreden und rassistische oder sonst diffamierende Äußerungen, ebenso wie rechts- und verfassungswidrige Ansichten oder gar verfassungsfeindliche Dafürhaltungen und Forderungen fallen darunter.

Die Verfassung erwartet zwar ein gewisses Maß an Zustimmung, erzwingt jedoch keine Werteloyalität. Es steht jedem Bürger frei, wie das Bundesverfassungsgericht betont, auch „grundlegende Wertungen der Verfassung in Frage zu stellen“. Ausgenommen sind lediglich erwiesenermaßen unwahre Tatsachenbehauptungen. Geschützt ist zudem auch die Wirkung, die eine Meinungsäußerung auslösen will, solange es sich um geistige Wirkungen handelt.

Begrenzungen kommen erst dort in Betracht, wo andere Rechtsgüter gefährdet oder beeinträchtigt werden, die in der Rechtsordnung unabhängig davon geschützt sind, ob die durch Meinungsäußerungen oder auf andere Weise verletzt werden können. Das ist dann aber die Frage nach der Rechtfertigung solcher Beschränkungen, wie etwa im Äußerungs- und Gewaltstrafrecht.

Das weite Verständnis des Schutzbereichs der Meinungsfreiheit stößt freilich unter dem Eindruck der sich gegenwärtig spürbar radikalisierenden und polarisierenden Öffentlichkeit auf manche Kritik. Hie und da wird befürwortet, bei der Bestimmung dessen, was grundsätzlich als geschützte Meinung gelten darf, engere Maßstäbe anzulegen; Unerträglichem, was nicht geduldet werden könne, sei schon von vornherein der Grundrechtsschutz zu versagen.

Das ist entschieden abzulehnen. Solche Vorschläge tragen die Gefahr in sich, in das autoritative Konzept einer bestimmten, vom Mainstream für gut und richtig gehaltenen Demokratie zu kippen. Inhaltliche Präformierungen des grundrechtlichen Schutzbereichs haben zur Folge, dass damit die Notwendigkeit und damit vor allem die Rationalität der Rechtfertigung von

Freiheitsbeschränkungen entfällt. Rechtspolitisch bewertet, würde das nur zu einer weiteren Polarisierung der Öffentlichkeit führen, vorhandenes Misstrauen gegenüber dem „herrschenden“ System weiter schüren und so die Neigung von Teilen der Bevölkerung, sich radikalen und extremistischen Politikangeboten anzuschließen, eher befördern denn mindern.

Einschränkungen der Meinungsfreiheit erfolgen vor allem zum Schutz von betroffenen Persönlichkeitsrechten. So sind Schmähkritik, Formalbeleidigungen und sonstige Verbalangriffe, die nur und nichts anderes als die Herabsetzung oder Diffamierung einer Person bezwecken, per se unzulässig. Im Übrigen gilt es, die Unentbehrlichkeit der Meinungsfreiheit für die Demokratie mit dem Gewicht des betroffenen Persönlichkeitsrechts abzuwägen.

In jedem Fall muss die Begrenzung meinungsneutral sein, darf nicht auf die Unterbindung einer ganz bestimmten Meinung gerichtet sein. Das Grundrecht nimmt auch Meinungsäußerungen in Kauf, die zu einer sachgemäßen Meinungsbildung nichts beitragen können, beunruhigen oder provozieren, das allgemeine Friedensgefühl stören oder das geistige Klima vergiften, oder – wie gesagt – gar verfassungsfeindliches, links- oder rechtsradikales Gedankengut verbreiten und auf eine grundlegende Änderung der politischen Status quo zielen.

Was indessen die Grundrechtsdogmatik noch nicht vollends ausgelotet hat, das ist die Beschränkbarkeit der Meinungsfreiheit gerade zum Schutze der Meinungsfreiheit. Das anschauliche Beispiel bildet die sog. Verhinderungsblockade, also eine Versammlung, die nur den einen Zweck hat, eine andere Versammlung oder Demonstration zu verhindern.

Gewendet auf die individuelle Meinungsfreiheit: Wer nur darauf aus ist, durch Verhöhnung, Verächtlichmachung, Diffamierung oder Diskriminierung anderen ihre politischen Mitwirkungsrechte abzusprechen oder von deren Wahrnehmung abzuhalten, der ist nicht nur in besonders schroffer Weise anderer Ansicht, streitet nicht nur für abseitige Überzeugungen, sondern bewegt sich schlicht außerhalb des geistigen Meinungskampfes und wendet sich gegen die demokratische „Spielregel“ des für jeden offenen Zugangs zur politischen Willensbildung. Hier erhebt sich die Frage, ob sich dem nicht im Dienste der freiheitlichen demokratischen Grundordnung ein Anspruch auf Schutz der angegriffenen Meinungsfreiheit entgegenstellt.

Ein letztes Sanktionsmittel bietet das Grundgesetz mit der vollständigen Verwirkung des Grundrechts (Art 18 GG). Diese zu verfügen (noch nie vorkommen), kommt aber nur für den äußersten Fall in Betracht, nicht anders wie – zweitens – die Möglichkeit des Parteiverbots:

V.

In Anbetracht der herausragenden Rolle der Parteien für die Volkswillensbildung und ihren Einfluss auf die Staatswillensbildung stellt das Parteiverbot die schärfste Waffe dar, um die Offenheit des politischen Prozesses zu verteidigen. Doch die Waffe ist dabei eben auch eine zweischneidige. Als demokratieverkürzende Ausnahme kann sie nur unter engen Voraussetzungen zum Tragen kommen.

Die entsprechende Grundgesetznorm (Art. 21 Abs. 2 GG) ruft einerseits in Erinnerung, dass die freiheitliche Demokratie das latente Potenzial ihrer Selbstgefährdung in sich trägt, mahnt

aber andererseits auch dazu, dass es nur und allein um den Schutz vor solcher Gefährdung gehen kann.

Insbesondere dürfen die Prämissen, unter denen der demokratische Prozess stattfindet, nicht vermengt werden mit den Themen, über die er stattfindet. Auf den Unterschied gilt es sorgsam achtzugeben. Das Parteiverbot dient allein dem Schutz jener Regeln, die nicht hinweggedacht werden können, ohne dass die Demokratie aufhörte zu existieren. Es dient nicht dazu, den Bewegungsspielraum der Demokratie auf einem bestimmten Kurs zu halten, nicht dazu, ihn vor politischen Alternativen abzuschirmen, die die Mehrheit von heute ablehnt, ja für falsch und gefährlich hält, weil sie darauf aus sind, den erreichten Entwicklungsstand der liberalen Demokratie zu verändern.

Man muss das Ansinnen radikaler Parteien wahrlich nicht teilen oder gar unterstützen, beileibe nicht. Aber es sollte doch zu denken geben, wenn in der jüngeren Politikwissenschaft verstärkt darauf aufmerksam gemacht wird, dass – Zitat (Philip Manow) – möglicherweise „nicht die Populisten das eigentliche Problem der Demokratie“ sind, sondern diese, gewissermaßen als Seismographen, zuallererst anzeigen, dass sie eines hat.

(Abgesehen davon lässt sich beobachten, dass es in der aufgeheizten, konfrontativen Stimmung von heute fast schon zum Alltag gehört, den politischen Gegner als Demokratiefeind zu titulieren: das Stigma als politisches Kampfmittel. Das ist gefährlich. Wird die Kennzeichnung als „Demokratiefeind“ zur kleinen Münze, nützt sie sich ab und verliert ihre systembezogene Stopschildfunktion.)

Die theoretisch wie praktisch entscheidende Frage ist aber dann, wo genau der Punkt liegt, an dem der Angriff auf die Demokratie an sich beginnt und dessen Abwehr erfordert, ohne dass die Demokratierettung in Demokratieverkürzung umschlägt. Welche Position, mag sie auch noch so verfassungswidrig oder sonst empörend aufscheinen, muss in der Demokratie noch hingenommen und dort bekämpft werden, und wann stellt sie sich kategorisch gegen die Demokratie und muss deshalb als verfassungsfeindlich aus ihr ausgeschieden werden?

Das Parteiverbot ist, wie das Bundesverfassungsgericht vorsichtshalber betont, kein Gesinnungs- oder Weltanschauungsverbot, sondern ein Organisationsverbot. Eine Partei, nicht eine Meinung kann aus dem zukünftigen politischen Prozess ausgeschlossen werden, und das nur, wenn sie – so sagt es Art. 21 Abs. 2 GG – „darauf ausgeht“, die freiheitliche demokratische Grundordnung „zu beeinträchtigen“ oder „zu beseitigen“.

(Im Verfahren gegen die offen nazistisch agiernde SRP [Sozialistische Reichspartei] waren die Voraussetzungen, in der unmittelbaren Nachkriegszeit, ohne gravierende Bedenken bejaht worden. Im zeitgleich eingeleiteten Nachfolgeverfahren gegen die KPD [Kommunistische Partei Deutschlands] tat sich das Bundesverfassungsgericht zwar merklich schwerer, verfügte aber schließlich auch deren Verbot. Im zweiten NPD-Verbotsverfahren, 60 Jahre später, unterzieht das Bundesverfassungsgericht die Voraussetzungen dann weitergehender begriffsjuristischer Ausdifferenzierung:)

„Beseitigen“ meint die „Abschaffung“ mindestens eines der -vorgenannten – Wesenselemente der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder deren „Ersetzung“ durch eine andere Ordnung; „beeinträchtigen“ meint deren „spürbare Gefährdung“ im Sinne eines gezielten Ablehnens oder Auflehnens, ohne dass dabei schon konkret das Ziel auszumachen ist, die geltende Ordnung abzuschaffen.

Ob damit eine Identifikation oder auch nur eine Nähe zu nationalsozialistischem Gedankengut einhergeht, ist dabei nicht spezifisch maßgeblich. Die freiheitliche demokratische Grundordnung kennt kein allgemeines antinationalsozialistisches Grundprinzip. Vielmehr versteht sie sich als eine Absage an totalitäre Bestrebungen jeglicher Art.

Hinzukommen muss das „Darauf-ausgehen“. Notwendig ist ein „Überschreiten der Schwelle zur Bekämpfung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung“. Das verlangt ein aktives, planvolles Handeln im Sinne eines qualifizierten Vorbereitens oder Vorantreibens der Beseitigung oder Beeinträchtigung. Dabei kommt es nicht darauf an, ob das dahingehende Agieren offen oder verdeckt erfolgt, sich legaler oder illegaler Mittel bedient.

Eine konkrete Gefahr im polizeirechtlichen Sinne muss zwar noch nicht vorliegen, aber es bedarf konkreter Anhaltspunkte, die es zumindest möglich erscheinen lassen, dass die Vorbereitungshandlungen am Ende auch zum Erfolg führen können – das ist das sog. Potentialitätskriterium.

(Diese Anforderung war im KPD-Urteil noch nicht so explizit ausformuliert worden. Sie wird deshalb mancherorts als eine Erhöhung der Hürden für ein Parteiverbot nicht nur wahrgenommen, sondern auch kritisiert. Bekanntlich wurde die NPD insofern für zu unbedeutend eingestuft und der Verbotsantrag daher abgelehnt. Indessen will die Anforderung nicht nur ersichtlich der Einsicht entsprechen, dass ein Parteiverbot gerade in Anbetracht der Grundprinzipien der Offenheit des politischen Willensbildungsprozesses und der Parteienfreiheit die absolute Ausnahme bleiben muss. Überdies sucht sie dem Ansinnen Rechnung zu tragen, nicht hinter das gemeineuropäische Verständnis von freiheitlicher Demokratie und Parteienfreiheit zurückzufallen: Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menshcnerechte bedarf es für Parteiverbote in etwa gleichsinnig eines „dringenden sozialen Bedürfnisses“.)

Zur Beurteilung, ob der Tatbestand erfüllt ist, kann auf die gesamte Programmatik der Partei, wie sie sich aus jeder Art von Materialen, Verlautbarungen und medialen Auftritten ergibt, abgestellt werden, sowie auf das Verhalten ihrer Funktionäre, Mitglieder und sonstigen Anhänger, sofern dieses dem politischen Willen der Partei als Ganzes zurechenbar ist.

VI.

Eine Festlegung darauf, ob der Tatbestand in Anbetracht der neurechten AfD erfüllt ist und also ein entsprechendes Verbotsverfahren Erfolg haben würde, lässt sich m.E. nach wie vor einigermaßen seriös nicht treffen.

Die gesammelten Erkenntnisse und Einstufungen der Verfassungsschutzbehörden erst als „Verdachtsfall“, dann als „gesichert rechtsextremistisch“ bieten insofern zwar belastende Hinweise und Indizien. Doch entfalten sie für ein Parteiverbotsverfahren weder einen Automatismus noch eine Bindungswirkung – schon gar nicht natürlich solche Dafürhaltungen, die mit epistemischer Selbstgewissheit von gesellschaftlichen Interessengruppen und strategischen Klägervereinigungen unterbreitet werden.

Außerdem ist zu gewahren, dass das Verbotsverfahren der betroffenen Partei gerade auch die Chance bieten soll und muss, – Zitat Bundesverfassungsgericht – solchem Vorhalt „das Bild einer loyalen verfassungsrechtlichen Institution entgegenzusetzen, deren weitere Teilnahme am Prozess der Volks- und Staatswillensbildung … im Interesse einer freiheitlichen demokratischen Grundordnung notwendig und legitim ist“.

Ob der so bestehenden Unwägbarkeiten begegnet das eigentliche Problem schon in der Vorfrage, ob denn der Antrag gestellt, das Verfahren eingeleitet werden soll. Die Antwort darauf liegt im politischen Ermessen der antragsberechtigten Staatsorgane; eine verfassungsrechtliche Verpflichtung besteht nicht.

Abgesehen davon, dass man sich, will man das Verfahren auf den Weg bringen, von Amts wegen seines Erfolgs schon ziemlich sicher sein müsste: Verantwortliches Handeln sollte stets auch das *respice finem* bedenken und so all die Folgewirkungen – die rechtlichen wie die politischen – einkalkulieren, die jeweils absehbar eintreten könnten, wenn das Verfahren eingeleitet wird, wenn es dann doch scheitert oder wenn schließlich das Verbot tatsächlich ausgesprochen würde. Der Gefahr, dass sich das Verfahren als politisch dysfunktional auswirken und einer weiteren Diskreditierung der Demokratie gerade Vorschub leisten könnte, lässt sich nicht ausweichen.

VII.

Erweist sich das Parteiverbot im Hinblick darauf doch eher als ein stumpfes Schwert? Ist die wehrhafte Demokratie bei Lichte besehen doch nicht so wehrhaft? Oder spricht das vielleicht für die *conclusio*, dass die Kraft der Demokratie und die Vernunft ihrer Freiheit robust genug sind? Robust genug auch, um Fehlentwicklungen wieder zu korrigieren? Emmanuel Macron meinte jedenfalls in diesem Sinne, 2018 in einer Rede vor dem Europäischen Parlament: Die Antwort auf illiberale Tendenzen und autoritäre Anfechtungen ist „nicht die autoritäre Demokratie, sondern die Autorität der Demokratie“.

Verfassungsjuristen wollen dazu beitragen. Aber ihre Lage ist, wie schon vermerkt, nicht einfach. Jetzt kommt noch ein Grund hinzu: Ihre Möglichkeiten sind begrenzt, und sie sind endlich. Am Ende können auch Recht und Verfassung einem revolutionären Umsturz nichts entgegensetzen außer das Urteil seiner Illegalität.

So will ich das Eingangswort auch zum Schlusswort nehmen: Demokratie braucht Menschen, die aufmerksam bleiben. Auf sie kommt es an. Auch und gerade dann, wenn die Zeiten rauer werden.