

Benedikt Widmaier

Sollte die fdGO-Formel der Kern eines Demokratiefördergesetzes sein?

Seit Bundesministerin Manuela Schwesig zum Auftakt der Woche des bürgerschaftlichen Engagements im September 2016 „als Zeichen der Anerkennung an die Engagierten“ ein Demokratiefördergesetz (DFördG) angekündigt hat, wartet zumindest die Fachöffentlichkeit gespannt auf Details dieses Gesetzesvorhabens.

Inzwischen sind verschiedene Vorüberlegungen für ein DFördG im Umlauf und es macht Sinn, diese nun auch fachlich zu prüfen und zu kommentieren. Grundsätzlich ist die Intention der Bundesregierung zu begrüßen, die bisherige Förderung von Demokratieentwicklung und Extremismusprävention aus der Projektförderung des Programms „Demokratie leben!“ in eine unbefristete Regelförderung zu überführen. Dabei würde es ggf. um mehr als 100 Mio. € im Jahr, also um ein sehr gut ausgestattetes Programm der Demokratieförderung gehen. Dagegen wäre die Förderung der politischen Jugendbildung aus dem Kinder- und Jugendplan des Bundes (KJP) mit ca. 10 Mio. € oder die Förderung der politischen Erwachsenenbildung durch die Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) mit ebenfalls ca. 10 Mio. € vergleichsweise bescheiden. Vergleiche gerade mit diesen beiden Programmen zu ziehen, scheint insofern sinnvoll, weil sich ein mögliches DFördG auch dem Feld des Demokratielerrens und der politischen Bildung zuordnen ließe. Das geplante Gesetz knüpft im Duktus und im Denken an ein in den 1950er-Jahren von der damaligen Bundesregierung vertretenes Konzept des „erzieherischen Verfassungsschutzes“ an und ist vor diesem Hintergrund nicht frei von einer gewissen rückwärtsgewandten affirmativen, also das Bestehende unkritisch bejahenden Grundtendenz.

Auch wenn es aus fachlicher und handwerklicher Sicht erheblich mehr zu den bisher bekannten Vorüberlegungen für ein DFördG zu sagen gäbe, soll hier vorrangig ein Aspekt herausgegriffen und kommentiert werden, der meines Erachtens von zentraler gesellschaftspolitischer Bedeutung für das gesamte Vorhaben ist. Im Mittelpunkt des Gesetzes soll offenbar und gewissermaßen als Leitbild der Begriff der freiheitlich demokratischen Grundordnung (fdGO) stehen, der so eine paradigmatische Bedeutung für die Demokratieförderung bekommt. Ziel der Demokratieförderung durch eine DFördG soll also der Erhalt und die Stärkung der freiheitlich demokratischen Grundordnung sein. Die von Verfassungsrechtlern kurz als fdGO-Formel bezeichnete Aufzählung der Merkmale einer freiheitlich demokratischen Grundordnung spielte bereits in der Vorgeschichte der Gesetzesinitiative, u. a. in einem Gutachten des Staatsrechtlers Ulrich Battis für das BMFSFJ, eine zentrale Rolle und soll offenbar

auch im Gesetz prominent übernommen werden. Die fdGO-Formel stammt aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) im Verbotsverfahren gegen die Sozialistische Reichspartei von 1952. An diese Formel von 1952 soll nach den bisherigen Überlegungen auch das DFördG wörtlich anschließen.

Das BVerfG stand 1952 vor der Herausforderung eine solche Definition im Rahmen des Parteiverbotsverfahrens zu entwickeln. Denn Art. 21 Abs. 2 des Grundgesetzes, nach dem Parteien verboten werden können, „die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitlich demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen“, lieferte keine näheren Anhaltspunkte, was denn unter fdGO genau zu verstehen sei.

Die als Verfassungsschutznorm gedachte fdGO-Formel wurde dann 1956 in einem zweiten Parteiverbotsverfahren gegen die Kommunistische Partei Deutschlands (KPD) bereits ergänzt und unterliegt, wie nicht anders zu erwarten, in ihrer Interpretation den Zeitläuften. Zwischenzeitlich hat sich gegen den Begriff fdGO insbesondere in (links-)liberalen Kreisen eine gewisse Aversion entwickelt, weil sie auch jenseits von Parteiverbotsverfahren vorrangig in aus- und abgrenzenden Maßnahmen des repressiven Staats- und Verfassungsschutzes benutzt wurde. Auf die Einhaltung der fdGO bezogen sich etwa der Radikalenerlass von 1972, mit den daraus folgenden Berufsverböten für Beamte, wie auch die Extremismusklausel von 2011, mit der sich das BMFSFJ die Verfassungstreue von Institutionen bescheinigen lassen wollte, deren (Bildungs-)Arbeit aus Vorläuferprogrammen zur Extremismusbekämpfung gefördert wurde. In beiden Fällen entwickelten sich heftige Debatten über Sinn und Zweck der mit der fdGO-Formel abgeforderten „Verfassungstreue“, was u. a. Juristen (Christoph Gusy) und Politikwissenschaftlern (Claus Leggewie) veranlasst hat, die fdGO als „Kampfbegriff“ zu beschreiben. Mit eher nachteiligen Folgen für das Verfassungsverständnis habe die Formel so mehr für Polarisierung als für Integration gesorgt.

Der enge Bezug eines DFördG zur fdGO könnte nicht nur vor diesem Hintergrund das Gegenteil dessen bewirken, was das Gesetz wahrscheinlich intendiert, nämlich eine positive Identifikation mit einem zeigemäßen Begriff von Demokratie. Dazu werden im Folgenden in der hier gebotenen Kürze einige verfassungsrechtliche, demokratietheoretische und politikdidaktische Bedenken vorgetragen.

(1) Gegen einen zentralen Bezug auf die fdGO-Formel von 1952 in einem DFördG sind zunächst *verfassungsrechtliche Bedenken* vorzutragen. Auch verfassungsrechtliche Normen und die Interpretation des Grundgesetzes unterliegen einem gesellschaftlichen Wandel. Das BVerfG hat die fdGO in den politischen Rahmenbedingungen der 1950er-Jahre definiert, in denen die junge Demokratie der Bundesrepublik sehr stark „von früher“ (Antifaschismus) und „von drüben“ (Antikommunismus) geprägt war. Unter der Prämisse dieser in doppelter Hinsicht abwehrbereiten Demokratie und einer „doppelten innerstaatlichen Feinderklärung“ (Jürgen Seifert) ist „freiheitlich demokratische Grundordnung“ eher restriktiv und verkürzt ausgelegt worden.

Dass der Begriff der fdGO nicht statisch ist und auch vom Anwendungsbereich, vom jeweiligen Verfahren und den Zeitumständen abhängt, lässt sich bereits am Richterspruch im zweiten Parteiverbotsverfahren gegen die KPD 1956 ablesen, in dem das BVerfG nun „ergänzend“ die Würde des Menschen als obersten Wert einer solchen Ordnung bezeichnet hat. In späteren Verfahren des BVerfG wurden dann die Meinungsfreiheit als „schlechthin konstituierend“ oder die Gleichheit aller (Aktiv-)Bürger bei der Ausübung ihrer staatsbürgerlichen Rechte als „wesentliche Grundlage“ der fdGO bezeichnet, wie Christoph Gusy bereits 1980 in einem sehr grundlegenden Beitrag im Archiv für Öffentliches Rechts erhellend beschrieben hat. Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seinem aktuellen Urteil von 2017 im NPD-Verbotsverfahren diese Dynamik in der Entwicklung der fdGO seit 1952 beschrieben (S. 143ff.).

Soweit bisher bekannt, soll mit einem DFördG eine werteorientierte, eben an den Werten der fdGO orientierte Demokratieförderung verstetigt werden. Das ist in einer pluralen Gesellschaft nicht unproblematisch. Der Staat würde so im Rahmen eines Top-Down-Prozesses Themen setzen, deren Setzung in einer pluralen offenen Gesellschaft vor allem einer gesellschaftspolitisch aktiven Zivilgesellschaft vorbehalten bleiben sollte. Die diskursive gesellschaftliche Debatte über eine Weiterentwicklung der Demokratie wird durch eine definitivische Festlegung erheblich eingeschränkt, wenn die fdGO als allein bestimmendes Paradigma der Demokratieförderung gesetzt wird. Andere mögliche Auffassungen und Prioritäten in den Interpretationen des Grundgesetzes werden zurückgesetzt und andere Formen der Demokratieförderung scheinen mindestens unerwünscht.

Dagegen hat das BVerfG selbst eine notwendige weltanschauliche Neutralität des Staates in seiner jüngsten Rechtsprechung im Rahmen des NPD-Verbotsverfahrens reflektiert. In der offiziellen Pressemitteilung zum Urteil macht das Gericht deutlich, dass es in Parteiverbotsverfahren um eine „Beeinträchtigung und Beseitigung der fdGO“ gehe und nicht um ein „Gedankens- und Weltanschauungsverbot“. Dem folgend, hat auch der Bundesrat als Antragsteller im Verbotsverfahren gegen die NPD vorgetragen, dass sich die Ewigkeitsgarantie für die Art. 1 bis 20 des Grundgesetzes (Art. 79, Abs. 3) nur auf „dessen politischen Kern“ beziehe. „Hierzu zähle zumindest eine normative Ordnung, die ausgehend von der unantastbaren Würde des Menschen die konstitutionelle Gleichheit aller politischen Subjekte und den Schutz ihrer politischen Rechte in einem unabhängigen Verfahren garantiert. Dies seien in der Systematik des Grundgesetzes die Prinzipien von Demokratie und Rechtsstaat auf der Grundlage der Garantie der Menschenrechte.“ (Urteil des BVerfG im NPD-Verbotsverfahren 2017, S. 39/Randnummer 23). Das Verfassungsgericht selbst hat diese Trias aus Menschenwürde, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in seinem Urteil als die wichtigsten, „schlechthin unverzichtbaren Grundsätze“ und als freiheitlich demokratischen Kern des Grundgesetzes bestätigt (ebd. S. 143-148).

Man darf davon ausgehen, dass diese drei „schlechthin unverzichtbaren Grundsätze“ vom Bundesrat politisch und vom BVerfG verfassungsrechtlich ausführlich diskutiert worden sind.

Die Menschenwürde, die politische demokratische Gleichheit aller Bürger und das Rechtsstaatsprinzip beschreiben heute also einen verfassungsrechtlichen Minimalkonsens, der auch eine gute Grundlage sein könnte, um die Ziele und den demokratiepolitischen Kern von Demokratieförderung in einem DFördG zu beschreiben. Alles was darüber hinaus geht und an die fdGO-Formel aus den 1950er-Jahren anknüpft, erscheint im weltanschaulich neutralen Staat verfassungsrechtlich bedenklich.

(2) Gegen eine an der fdGO-Formel orientierte Demokratieförderung durch ein DFördG lassen sich darüber hinaus *demokratiethoretische Bedenken* vorbringen, die hier leider auch nur sehr kursorisch vorgetragen werden können. Die Entwicklung der Demokratie in der Bundesrepublik nach 1945 kann insgesamt als Erfolgsgeschichte beschrieben werden. Vom nationalsozialistischen Ausgangspunkt her betrachtet ist deshalb analog zum Wirtschaftswunder auch von einem „Demokratiewunder“ gesprochen worden (Arnd Bauerkämper u. a.).

In der frühen amerikanischen Forschung zur politischen Kultur wurde die Bundesrepublik der 1950er-Jahre noch als „Untertanenkultur“ beschrieben, der eine Entwicklung hin zur demokratischen und partizipativen Bürgergesellschaft, einer „Civic Culture“, noch bevorstehe. Als entsprechende Bruchstelle in der Entwicklung lassen sich dann die 1960er-Jahre beschreiben. Insbesondere Ralf Dahrendorf gilt als sozialwissenschaftlicher Analytiker und Vordenker dieser Entwicklung hin zu einer an Kritik und Konflikt und nicht mehr an einem Konsensmodell orientierten demokratischen Gesellschaft. Sein 1965 erschienenes Buch „Gesellschaft und Demokratie in Deutschland“ „kann wirkungsgeschichtlich kaum überschätzt werden“ und „artikuliert auch das intellektuelle Unbehagen in der Post-Adenauer-Ära“ (Jens Hacke). Der politisch liberalen Perspektive von Dahrendorf ging die Kritische Theorie eigentlich zeitlich voraus. Aber sie konnte sich in den Nachkriegsjahren nicht diskursiv entfalten. Dass die Kritische Theorie dann nachholend in den 1960er-Jahren die öffentlichen Debatten sehr stark beeinflusst hat, wird gerne darauf zurückgeführt, dass die Gesellschaft vorher noch nicht reif genug war für einen breiten gesellschaftskritischen Diskurs. Die 1960er-Jahre werden aufgrund dieser neuen Bereitschaft für konfliktreiche Kontroversen als Phase der „Intellektuellen Gründung der Bundesrepublik“ beschrieben (Albrecht u. a. 2000).

Als eine Wirkung dieses gesellschaftlichen Wandels wurde seit den 1970er-Jahren ein post-materialistischer Wertewandel von Pflicht- und Akzeptanzwerten hin zu sogenannten Selbstverwirklichungswerten diagnostiziert. Das löste wiederum eine „partizipatorische Revolution“ (Max Kaase) aus, weil die Bürger/innen mehr Mitsprache (Teilhaberechte) und mehr Partizipation (Beteiligungsrechte an Entscheidungen in Politik, Gesellschaft und Demokratie) einforderten. Es entstanden Neue Soziale Bewegungen wie die Umwelt-, die Frauen- oder die Friedensbewegung, die das Verhältnis zwischen Bürgern/innen, Gesellschaft und Staat stark veränderten und so einen enormen Demokratisierungsschub mit sich brachten. Die damit verbundene Politisierung gesellschaftlicher Themen und Handlungsfelder hat Ulrich Beck in seiner Theorie der „Risikogesellschaft“ (1986) dann als „Subpolitik“ beschrieben. Wie befreiend und begeisternd demokratische Partizipation sein kann, wurde auch 1989 durch

die Bürgerbewegungen und die demokratischen Transformationen in den ehemals sozialistischen Ländern deutlich. Seither feiert auch in Westeuropa der Terminus „Zivilgesellschaft“ eine unglaubliche Renaissance und der Zivilgesellschaft wird eine bedeutende demokratiepolitische Rolle zugeschrieben. Auch in Deutschland hatte das ab den 1990er-Jahren eine anhaltende, fast euphorische Engagement- und Aktivierungsideologie (Stephan Lessenich) zur Folge, von der Staat, Gesellschaft und Bürger/innen gleichermaßen ergriffen wurden.

Die Überlegungen für ein DFördG spiegeln diesen Glauben an die gesellschaftsverbindende und demokratiefördernde Kraft des Engagements durchaus ambivalent wider. Etwas pathetisch wird dort der gesellschaftliche Zusammenhalt als Ziel eines möglichen Gesetzes zur Demokratieförderung beschworen, der auf dem Erhalt und der Stärkung fdGO beruhe und von bürgerschaftlichem Engagement getragen werden soll. Demokratieförderung soll betrieben werden durch die Förderung bürgerschaftlichen Engagements. Beides ist möglicherweise emanzipatorisch gedacht, hinterlässt aber durchaus auch den Geschmack eines homogenisierenden, obrigkeitsstaatlichen Zungenschlags.

Kontrastierend sei auf den gerade vorgelegten „Engagementbericht 2016“ hingewiesen, der aus dem gleichen „Engagementministerium“ (so die Selbstzuschreibung von Staatssekretär Ralf Kleindiek aus dem BMFSFJ in BBE-Newsletter 20/2016) stammt. Im Gegensatz zum Inhalte setzenden Staat, den wir in den Überlegungen zu einem DFördG deutlich wahrnehmen, wird im Engagementbericht die dienende Funktion des Staates in einer weltanschaulich neutralen und pluralen Gesellschaft betont und von einem „eröffnenden und ermöglichenden Rahmen“ gesprochen und auch davon: „Bürgerschaftliches Engagement, das gerecht und gemeinschaftsorientiert ist, muss nicht nur freiwillig, sondern auch frei und souverän sein.“ (S. 64)

(3) Last but not least sollen aus der Perspektive der politischen Bildung einige *politikdidaktische Bedenken* vorgetragen werden. Die bisher bekannt gewordenen Überlegungen für ein DFördG machen nicht den Eindruck, als ob sie aus einem „Engagementministerium“ kommen, das über lange hausinterne Erfahrungen mit einem Programm zur politischen Jugendbildung verfügt. Stattdessen tragen sie eher die Handschrift eines Verfassungsschutzministeriums.

Das passt insgesamt zu Entwicklungen der Trägerlandschaft der politischen Bildung nach einer längeren Serie von Modellprojekten zur Extremismusbekämpfung. Denn die Verbindungen zwischen Verfassungsschutz und neuen zivilgesellschaftlichen Bildungsträgern ist in den letzten Jahren durch solche Projekte (wieder) enger geworden. Die neue Zusammenarbeit zwischen (repressivem) Verfassungsschutz und (präventiver) politischer Bildung knüpft an ein Konzept des sogenannten positiven oder erzieherischen Verfassungsschutzes der 1950er-Jahre an. Ein solches Konzept des positiven Verfassungsschutzes lag etwa der Gründung der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) im Jahr 1952 zugrunde, die folgerichtig von Anfang an dem Innenministerium unterstellt war und als „politisch-pädagogische Hüterin der streitbaren Demokratie“ beschrieben worden ist (Hans-Gerd Jaschke).

Dass sich politische Bildung seit den 1950er-Jahren in Hinblick auf ihre Ziele und Aufgaben analog zur demokratiepolitischen Entwicklung in der Bundesrepublik verändert hat, liegt auf der Hand. Die affirmativen Konzepte der 1950er-Jahre sind in den 1960er-Jahren durch konfliktpädagogische und gesellschaftskritische Ansätze abgelöst worden. Heute herrscht im Grunde Einigkeit darüber, dass politische Bildung das Ziel einer kritischen Reflektion über Politik und Gesellschaft verfolgen soll. Der angemessene pädagogische Umgang mit Meinungsvielfalt ist dabei trotzdem handlungsleitender pädagogischer Konsens. Für eine affirmative staatsbejahende politische Bildung, bei der (etwa) eine an der freiheitlich demokratischen Grundordnung orientierte Werteerziehung und Institutionenkunde verfolgt wird, würde heute ganz sicher kein/e Wissenschaftler/in und kein/e Praktiker/in der schulischen wie der außerschulischen politischen Bildung mehr plädieren. Deshalb ist das bisher bekannte konzeptionelle Denken im Hinblick auf ein mögliches DFördG, das offensichtlich dieser Idee einer Werte- und Institutionenkunde folgt, auch nicht anschlussfähig an eine zeitgemäße politische Bildung.

Interessanterweise wird in diesen Vorüberlegungen für ein DFördG auch nicht davon gesprochen, dass Demokratieförderung mit Demokratiepädagogik oder politischer Bildung, sondern durch die Förderung demokratischen bürgerschaftlichen Engagements betrieben werden soll. Das steht im Widerspruch zu den didaktischen Standards der politischen Bildung und einer zumindest seit den 1970er-Jahren diskutierten und praktizierten Trennung von Bildung und Aktion in der politischen Bildung. Gerade staatliche Fördergeber der politischen Bildung, wie die bpb oder das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit im Programm „Engagement Global“, fordern diese Trennung in ihren Förderrichtlinien sogar ausdrücklich ein. Das ist nicht unumstritten und man kann pädagogisch davon ausgehen, dass auch reflektierte Aktionen einen wichtigen Beitrag zur politischen Bildung von Bürgern/innen leisten. Aber dass Demokratieförderung nun vor allem durch die Förderung bürgerschaftlichen Engagements betrieben werden soll, ist aus der Perspektive und Erfahrung der politischen Bildung fachlich umstritten.

Problematisch ist aus der Perspektive von Zielen und Aufgaben der politischen Bildung auch, dass in den Überlegungen für eine DFördG offenbar alle Themen, die nicht einer (Werte-)Erziehung im Sinne der fdGO dienen, aus der Förderung ausgeschlossen bleiben sollen. Anachronistisch kann man ein Gesetz, das die Demokratie fördern soll, wohl nicht anlegen. Gehören denn Themen wie Globalisierung und Geschlechtergerechtigkeit, Europa oder Nachhaltigkeit, um nur einige wenige herauszugreifen, nicht in eine demokratiefördernde Agenda?

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass ein Demokratiefördergesetz grundsätzlich sehr zu begrüßen wäre und für die wirtschaftliche Absicherung und inhaltliche Weiterentwicklung der politischen Bildung große Chancen mit sich bringen könnte. Dabei sollte aber nicht eine dem repressiven Verfassungsschutz entlehnte und negativ konnotierte fdGO-Formel in den Mittelpunkt des Gesetzes gestellt werden, sondern eine begeisternde einnehmende Defini-

tion von Demokratie. Insgesamt sollte vor dem Hintergrund einer aktiven pluralen Zivilgesellschaft auch nicht auf affirmative Werteerziehung, sondern auf eine kontroverse politische Bildung in ihrer gesamten Vielfalt und Pluralität gesetzt werden.

Autor

Benedikt Widmaier ist Direktor der Akademie für politische und soziale Bildung der Diözese Mainz „Haus am Maiberg“ in Heppenheim/Bergstraße.

Kontakt: b.widmaier@haus-am-maiberg.de

Redaktion

BBE-Newsletter für Engagement und Partizipation in Deutschland

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

Tel: +49 30 62980-115

newsletter@b-b-e.de

www.b-b-e.de