

# BÜRGER & STAAT



## Verfassungsresilienz

Handlungsfähigkeit und Wehrhaftigkeit  
des Grundgesetzes

»Bürger & Staat« wird von der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg herausgegeben.

**Direktorin der Landeszentrale**  
Sibylle Thelen

**Redaktion**  
Dr. Maike Hausen,  
maike.hausen@lpb.bwl.de

**Redaktionsassistentz**  
Christopher Scruton,  
christopher.scruton@lpb.bwl.de

**Anschrift der Redaktion**  
Lautenschlagerstraße 20, 70173 Stuttgart  
Telefon: 07 11/16 40 99–44  
Fax: 07 11/16 40 99–77

**Gestaltung Titel**  
VH-7 Medienküche GmbH, Stuttgart

**Gestaltung Innenteil/Druckvorbereitung**  
Schwaberverlag Aktiengesellschaft  
Senefelderstraße 12, 73760 Ostfildern  
Telefon: 07 11/44 06-0, Fax: 07 11/44 06-174

**Druck**  
Kern GmbH  
In der Kolling 120, 66450 Bexbach  
Telefon: 0 68 26/9 34 10-215  
www.kerndruck.de

**Versand**  
Braun Direktwerbung GmbH  
Johannes-Majer-Str. 6  
72141 Walddorfhäslach  
Telefon: 0 71 27/56 09 19–2

»Bürger & Staat« erhalten Sie über den Online-Shop der LpB: [www.lpb-bw.de/shop](http://www.lpb-bw.de/shop)

Schulen und andere Bildungseinrichtungen können auf Anfrage in den kostenfreien Erstverteiler der Zeitschrift aufgenommen werden. Anfragen dazu bitte an: [christopher.scruton@lpb.bwl.de](mailto:christopher.scruton@lpb.bwl.de)

Die veröffentlichten Beiträge in »Bürger & Staat« sind keine Meinungsäußerungen der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg. Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung.

Für unaufgefordert eingesandte Manuskripte übernimmt die Redaktion keine Haftung.

Nachdruck oder Vervielfältigung auf elektronischen Datenträgern sowie Einspeisung in Datennetze nur mit Genehmigung der Redaktion.

Titelfoto: © Adobe Stock | Christin Klose

Auflage dieses Heftes: 12.000 Exemplare

Redaktionsschluss: 10.11.2025

ISSN 0007-3121

## Inhaltsverzeichnis

Ute Frevert <b>Verfassungsgefühle: Woher sie kommen und was sie bewirken (können)</b> ..	106
Frieder Günther <b>Historische Entwicklung von Verfassungsresilienz und wehrhafter Demokratie in Deutschland seit den 1920er Jahren</b> ..	114
Felix Petersen <b>Wie das Bundesverfassungsgericht demokratisch resilient gemacht werden kann. Verfassungsgerichtsbarkeit zwischen formalisierter Rechtspolitik und demokratischer Praxis</b> ..	122
Marc Zeccola <b>Zwischen Freiheit und Abwehr: Parteiverbot und Grundrechtsverwirkung</b> ..	131
Volker M. Haug <b>Freiheitlich-demokratische Resilienz der Landesparlamente, Landesbehörden und Landesverfassungsgerichte</b> ..	141
Ralf Brinktrine <b>Verfassungstreue als Leitbild und Dienstpflicht. Die Rolle von Beamten und anderen öffentlich Bediensteten für die Stabilität der Demokratie in Deutschland</b> ..	149
Sebastian Engelmann <b>Erziehung zur Verfassungstreue. Welchen Beitrag leisten Schulen und Bildungseinrichtungen zur Verfassungsresilienz?</b> ..	161
Daniela Winkler und Kornelius Löffler <b>Grundgesetz 4.0: Verfassungsresilienz angesichts von Klimakrise und digitaler Transformation</b> ..	169



Das komplette Heft finden Sie zum Downloaden als PDF-Datei unter [www.buergerundstaat.de](http://www.buergerundstaat.de)



»Bürger & Staat« wird auf FSC-zertifiziertem Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft und klimaneutral gedruckt.



# Verfassungsresilienz

## Handlungsfähigkeit und Wehrhaftigkeit des Grundgesetzes

Ist unsere Verfassung auch in Zukunft stabil und handlungsfähig vor ihren Feinden geschützt? Mit dem Begriff der Resilienz verbinden sich in diesem Zusammenhang zwei Denkrichtungen: Zum einen, ob sich das Grundgesetz gegen Angriffe schützen und wehren kann; zum anderen, ob es neuen und zukünftigen Herausforderungen gewachsen ist. Besonders die erste Denkrichtung ist in den vergangenen Jahren unter dem Stichwort der „wehrhaften Demokratie“ verhandelt worden. Zum 75. Jubiläum der Verabschiedung des Grundgesetzes im Jahr 2024 wurde nach seinen Abwehrkräften gegenüber rechtsstaatsfeindlichen und antidemokratischen Akteuren gefragt. Nicht nur die Grundgesetzartikel selbst, sondern auch Verfassungsorgane wie das Bundesverfassungsgericht oder Landeseinrichtungen wurden einer solchen Prüfung unterzogen. Inwieweit das Grundgesetz Schutzklauseln gegen die eigene Abschaffung bereithält, seine Auslegung eine aktive Abwehr von Feinden der freiheitlichen demokratischen Grundordnung ermöglicht (oder sogar einfordert) oder ob andere Institutionen einen solchen Schutz garantieren müssen – darüber wurde angesichts erstarkter rechtspopulistischer und rechtsextremistischer Kräfte und einem gewachsenen Misstrauen in demokratische Institutionen diskutiert.

Dabei ist die staatlich institutionalisierte und geförderte Verfassungsresilienz ein zweiseitiges Schwert: Wo fängt legitimer Schutz an und wo wird die Freiheit der Bürgerinnen und Bürger eingeschränkt? Welche Mittel stehen zur Verfügung, um Gerichte, Behörden und Ämter zu stärken, im Zweifelsfall aber auch bei Verstößen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung zu sanktionieren? Können Verfassungstreue und demokratische Gesinnung verordnet werden, besonders bei staatlich beauftragten Akteuren und Einrichtungen? Wie lässt sich das Bekenntnis zur Verfassung auf anderem Wege stärken? Das Grundgesetz ist dabei unter dem Konzept eines „Verfassungspatriotismus“ immer wieder als Wertekompendium zu Rate gezogen worden, mit dem sich in einer zunehmend pluralisierten und individualisierten Gesellschaft gemeinsame Werte und Sitten definieren lassen. Gleichzeitig müssen Maßnahmen zum Schutz und zur Stärkung einer nationalstaatlichen Verfassung in einer globalisierten und durch digitale Medien entgrenzten Welt immer wieder neu verhandelt werden. Nicht zuletzt stellt sich die Frage, ob das Grundgesetz der sozialökologischen Transformation gewachsen ist, die angesichts von Klimawandel und Digitalisierung Politik und gesellschaftliches Zusammenleben fundamental verändern werden.

**Maïke Hausen**

# Verfassungsgefühle

## Woher sie kommen und was sie bewirken (können)

Ute Frevert

**Eine demokratische Verfassung ist nur so stark wie ihr Rückhalt in der Bevölkerung. Während es der Weimarer Republik trotz intensiver Bemühungen nicht gelang, die konstitutionellen Errungenschaften breiteren Bevölkerungsschichten zu vermitteln und positive Gefühle für die Republik zu mobilisieren, schlugen beide deutsche Staaten nach 1949 andere Wege ein. Die ostentative Liebe zum sozialistischen Vaterland schloss die DDR-Verfassungen nicht ein, verzichten mochte das Regime auf ein Staatsgrundgesetz dennoch nicht und bezog die Bürgerinnen und Bürger bei dessen Ausarbeitung ein. In der Bundesrepublik wandelte sich das Grundgesetz vom unbeachteten Mauerblümchen zum Star unter den Institutionen, kräftig Vorschub leistete dieser Metamorphose das Bundesverfassungsgericht. Mit der Wende 1989/90 wurde die Verfassungsfrage erneut virulent. Die Antworten, die das wiedervereinigte Land darauf gab, gefielen nicht allen. Fünfunddreißig Jahre später sind die Wertschätzung des Grundgesetzes und die Bereitschaft der Menschen, es aktiv mit Leben zu füllen und zu schützen, wichtiger denn je.**

Um das Grundgesetz und seinen Zuspruch aus der Bevölkerung muss man sich anscheinend nicht sorgen. Umfragen der letzten Jahrzehnte zeigen immer wieder, wie groß und stabil das Vertrauen in die bundesrepublikanische Verfassung ist. Seit den 1970er Jahren stiegen die Beliebtheitswerte des Grundgesetzes deutlich an. 2023 bekundeten 83 Prozent der Bürgerinnen und Bürger großes oder ziemlich großes Vertrauen in ihre Verfassung (Institut für Demoskopie 2023). Ein Jahr später waren 87 Prozent der Westdeutschen und 68 Prozent der Ostdeutschen der Meinung, das Grundgesetz habe sich bewährt. 78 Prozent erklärten ihre Bereitschaft, das Grundgesetz aktiv vor seinen Feinden zu schützen (Vorländer 2024).

Das sind hohe Zustimmungswerte, von denen andere politische Institutionen im Land nur träumen können. Parteien und Parlamente schneiden in den Vertrauens-Rankings sehr viel schlechter ab. Demgegenüber steht die Verfassung gut da; sie bildet offenbar einen Fels in der Brandung demokratiekritischer und politikverdrossener Unzufriedenheit und bietet sich als Identifikationsanker an. Sogar die AfD, die vom Bundesamt für Verfassungsschutz im Mai 2025 als „gesichert rechtsextrem“ eingestuft wurde<sup>1</sup>, beteuert ihre Verfassungsliebe. Mit Blick auf die regierungsamtlichen Maßnahmen während der Coronapandemie präsentiert sie sich als die einzige Partei, die für bürgerliche Grundrechte eintrete. Allerdings teilen ihre Wähler und Wählerinnen



Der Publizist und Politologe Dolf Sternberger 1968 bei einer Rede an der TU Darmstadt.

© picture-alliance/dpa | Manfred Rehm

diese Liebe nur bedingt; nicht einmal jeder und jede zweite von ihnen findet das Grundgesetz verteidigungswert. Je mehr Zulauf die AfD bekommt, desto größer wird also auch die Zahl derer, die sich vom Grundgesetz abwenden.

Was bedeutet das für die Frage nach der Verfassungsresilienz? Es bedeutet zunächst einmal, dass die Verfassung nur so stark ist wie ihr Rückhalt in der Bevölkerung. Aber woher bezieht sie diesen Rückhalt? Und wie belastbar sind positive Verfassungsgefühle? Wie bilden sie sich, was können sie bewirken?

## Auf der Suche: Verfassungsgefühle und Verfassungspatriotismus

Als der deutsche Jurist und Politikwissenschaftler Karl Loewenstein, der als Jude 1933 in die USA emigriert war, zwanzig Jahre später durch die Bundesrepublik reiste, fiel ihm, neben manch anderem, die Abwesenheit dessen auf, was er als „Verfassungsgefühl“ bezeichnete. In der Bevölkerung fand er auch nicht den Hauch jener Begeisterung, die er in seiner neuen Heimat kennen und schätzen gelernt hatte. Für US-Amerikaner besaß (und besitzt) ihre *constitution* einen hervorgehobenen Wert: Man ist stolz auf sie, feiert sie, benennt Straßen und Schiffe nach ihr. Eine derartige Anhänglichkeit suchte Loewenstein in seiner alten Heimat vergeblich. Tatsächlich wiesen Umfragen eine hohe Indifferenz aus. 1955 nach ihrer Meinung zur Verfassung befragt, bekannten die meisten (66 Prozent der Frauen, 34 Prozent der Männer), diese sei ihnen gänzlich unbekannt (Noelle/Neumann 1956: 157).

Loewenstein erfüllte das mit Sorge. Selbst wenn er der „Mythologisierung“ der Verfassung in den USA skeptisch gegenüberstand, fand er die Gleichgültigkeit der Westdeutschen beängstigend. Wer kein persönliches Verhältnis zur Verfassung habe, setze sich, meinte er, auch nicht aktiv für das Gemeinwesen ein. Denn schließlich bestimme die Verfassung ja die Werte und Prinzipien, nach denen die Bürgerinnen und Bürger gemeinschaftlich leben wollten und sollten. Indem sie diese Werte schütze – auch und gerade gegen einen möglicherweise übermächtigen Staat –, sichere die Verfassung die Freiheit jedes Einzelnen und seiner Lebensführung. Sie verdiene daher nicht nur Achtung, sondern auch emotionale Anhänglichkeit (Loewenstein 1961).

Ähnlich argumentierte der Journalist und spätere Politikwissenschaftler Dolf Sternberger. Schon 1947 sprach er von einer „lebenden Verfassung“, die von Bürgern und Bürgerinnen in „Liebe“ und „freier Anhänglichkeit“ zu gestalten sei. In ihr sah er ein „Vaterland“ verkörpert, das nicht mehr, wie bisher, mit „Gedanken des Krieges, des Opfers und des Todes“ assoziiert werden sollte, sondern mit der Verantwortlichkeit und Selbsttätigkeit seiner Angehörigen (Sternberger 1970a). Daran aber mangelte es offensichtlich. An das Grundgesetz, konstatierte Sternberger 1959, habe man sich inzwischen „gewöhnt, aber man liebt es nicht“. Das „Verfassungsbewußtsein“ der Bevölkerung lasse zu wünschen übrig. Doch „wer die Freiheit will, kann auf die Länge seine Anhänglichkeit auch den Einrichtungen nicht versagen, die die Freiheit gewährleisten“ (Sternberger 1959).

Diesen Appell wiederholte Sternberger elf Jahre später, als er angesichts zunehmender politischer Konflikte „ein ausreichendes Maß von Gefühl für das gemeinsame Interesse“ einforderte; dieses Gefühl nannte er „Verfassungspatriotismus“ (Sternberger 1970b). Es sollte an die Stelle eines Nationalgefühls treten, das in Deutschland zweifach „verwun-

det“ sei: zum einen durch seine Überhitzung während der nationalsozialistischen Zeit, zum anderen als Folge der doppelten Staatsgründung 1949. In die Leerstelle könne, so Sternberger, Schritt für Schritt ein „neuer, ein zweiter Patriotismus“ einwandern, der sich auf ein wachsendes „Bewußtsein von der Wohltat dieses Grundgesetzes“ gründe (Sternberger 1979).

## Weimarer Erfahrungen

Auch Loewenstein hatte die Bedeutung positiver Verfassungsgefühle für die „Integration der Gemeinschaft“ betont und in ihnen ein Gegengewicht zu den Individualisierungs- und Pluralisierungstendenzen der modernen Gesellschaft gesehen. Zugleich wusste er um die Schwierigkeiten, solche Gefühle zu erzeugen und auf Dauer zu stellen. Dabei stand ihm die Geschichte der Weimarer Republik, die er vor der Emigration selber miterlebt und mitgeformt hatte, als mahnendes Beispiel vor Augen. Zwar habe es, erinnerte er sich, auch 1919 einen Moment gegeben, in dem sich der „magische Zauber der Verfassungs-Schöpfung“ entfaltet habe (Loewenstein 1951/52: 389, 396). Aber er sei rasch wieder verflogen – trotz zahlreicher Anstrengungen politischer und zivilgesellschaftlicher Organisationen, die Magie zu erhalten.

So bemühten sich etwa sozialdemokratische und linksliberale Politiker seit 1921, den 11. August, an dem Reichspräsident Friedrich Ebert die Verfassungsurkunde 1919 unterschrieben hatte, zum Nationalfeiertag zu erheben. Sie scheiterten einerseits am Widerstand rechtsnationaler, monarchistischer und kommunistischer Kräfte, die sich mit der Existenz einer demokratischen Republik nicht abfinden wollten und die Weimarer Verfassung in Bausch und Bogen ablehnten. Andererseits scheute die Regierung davor zurück, symbolisch Flagge zu zeigen, und hoffte auf bessere, weniger polarisierte Zeiten.

Diese Zeiten brachen erst 1924 an, nach fünf stürmischen Jahren, in denen eine politische oder ökonomische Krise die andere jagte. Während in Berlin der übliche Staatsakt zu Ehren der Verfassung stattfand, organisierte das neugegründete Reichsbanner Schwarz-Rot-Gold Veranstaltungen in der Fläche. Als Bund republikanischer Kriegsteilnehmer (der zunehmend auch Ungediente aufnahm) lud es am 11. August zur „ersten Truppenschau der Republik und Demokratie“ nach Weimar. Auch an anderen Orten zeigte es Präsenz und rief die Menschen dazu auf, die Grundsätze und Ziele der Verfassung zu schützen. Seine Mitglieder, überwiegend Sozialdemokraten, Linksliberale und Anhänger der katholischen Zentrumsparterie, schwenkten nicht nur schwarz-rot-goldene Fahnen und marschierten hinter Vereinsstandarten. Sie organisierten auch sportliche Wettkämpfe, Kinderspiele und musikalische Darbietungen. Auf diese Weise, hoffte man, ließen sich breitere Bevölkerungsschichten erreichen und für die Verfassung begeistern. Ihren Höhepunkt erreichte die Mobilisierungskampagne 1929, zum zehnten Jahrestag der Verfassung (Frevort 2024: 104–109).

Mittlerweile hatten sich selbst jene, die der Republik anfangs lediglich aus Vernunft zustimmten und im Herzen Monarchisten blieben, für das neue Staatswesen erwärmt. Thomas Mann schrieb wenige Monate vor der Verleihung des Literaturnobelpreises in der Zeitung des Reichsbanners, er stehe auf der Seite derer, „die in der demokratisch-sozialen Republik die Staatsverfassung erkennen und anerkennen, in der das deutsche Volk in die historische Zukunft gehen soll“ (Reichsbanner 1929). Der preußische Kultusminis-



Reichspräsident Friedrich Ebert hielt am 11. August 1929, dem fünften Jahrestag der Unterzeichnung der Weimarer Verfassung, eine Rede vor dem Berliner Schloss.

© ullstein bild | Gircke

ter Carl Heinrich Becker, ebenfalls ein „Vernunftrepublikaner“, schärfte den Schulen wiederholt ein, ihrer „Pflicht positiver staatsbürgerlicher Erziehung“ nachzukommen. Dazu gehöre nicht nur, allen Absolventen zum Ende der Schulzeit ein Exemplar der Verfassung zu überreichen. Auch der Verfassungstag sei angemessen zu feiern, mit Fahnen- und Blumenschmuck und aktiver Beteiligung der Schülerinnen und Schüler (Zentralblatt 1929: 188 f., 209 f.).

Doch all das, befand Karl Loewenstein in der Rückschau, reichte nicht aus, ein Verfassungsgefühl zu erzeugen, das den Krisen und Anfechtungen der Weimarer Jahre widerstehen konnte. Tatsächlich ebte die Begeisterung rund um die Massenveranstaltungen zum 11. August 1929 und 1930 rasch ab. Mit dem Aufstieg der Nationalsozialisten veränderte sich die Stimmung radikal. 1932 stellte der Festredner Werner Thormann in der Frankfurter Paulskirche ernüchtert fest, bei der jüngsten Reichstagswahl habe erstmals die Mehrheit der Wählerschaft für Parteien votiert, die die Verfassung ablehnten. Die Republik, so seine selbstkritische Bilanz, habe „ihre große Bildungsaufgabe versäumt“ und es nicht geschafft, Sinn und Gehalt der Verfassung „ins öffentliche Bewußtsein“ zu tragen (Weber 1998: 125, 132).

## Neuanfänge 1949

Wie aber hätte sie das erreichen können? Und was ließ sich nach 1945 aus ihren Fehlern lernen? Loewenstein schlug dreierlei vor: eine „konsequent aufgebaute Jugendbildung“, eine „zielbewußte, wenn auch unaufdringliche Handhabung des nationalen Symbolismus“ und die Erfahrung, dass sich die Verfassung „auch in nationalen Notzeiten“ bewähre (Loewenstein 1961: 58).

Was die „Jugendbildung“ betrifft, gingen die beiden Staaten, die sich 1949 auf dem Gebiet der alliierten Besatzungszonen gründeten, verschiedene Wege. Die Bundesrepublik hielt sich mit dem, was ihr erster Kanzler Konrad Adenauer „Erziehung des Volkes zum demokratischen Gedanken“ nannte, eher zurück (Schanetsky 2025). Manche Landesverfassungen gaben den Schulen auf, das Fach Staatsbürgerkunde auf der Grundlage der Verfassung zu vermitteln; außerdem sollte allen Schulabsolventen ein Exemplar des Grundgesetzes feierlich überreicht werden (Michl 2023). Das war schon in Weimar der Fall gewesen, ohne dass daraus eine engere Bindung an das Dokument hervorgegangen wäre.

In der politischen Bildung der DDR spielte die Verfassung, die sich das Land 1949 in enger Anlehnung an die Weimarer Vorgängerin gegeben hatte, überhaupt keine Rolle. Umso gezielter wollte man den Nachwuchs zu sozialistischen Staatsbürgerinnen und -bürgern erziehen, die von „tiefer Liebe zur DDR“ und von „leidenschaftlichem Haß gegen die imperialistischen Feinde unseres Volkes“ durchdrungen seien (Jehle 2018: 26). Dieses Erziehungsprogramm fand sowohl in der Schule als auch in außerschulischen Organisationen statt. Seit 1957 lernten Schüler und Schülerinnen im Fach Staatsbürgerkunde, worin sich die sozialistische DDR von der „imperialistischen BRD“ unterschied und welchen Gesetzmäßigkeiten die gesellschaftliche Entwicklung im Sozialismus folgte. Sehr viel prägender waren die Erfahrungen in den Kinder- und Jugendverbänden, den Jung- und Thälmannpionieren und der FDJ. Fast alle Kinder und Jugendliche gehörten diesen Verbänden ab der ersten Schulklasse an und erfuhren, was die SED für ihre weltanschauliche Schulung vorsah.

Die Verfassung und die darin verbrieften Grundrechte gehörten nicht dazu. Die meisten DDR-Bürgerinnen und -Bürger wussten nicht einmal, dass es eine Verfassung gab. Zwar war sie vor der Staatsgründung auf rund 9.000 Versammlungen mit über einer Million Teilnehmenden diskutiert worden. In der Lebenswirklichkeit nach 1949 aber tauchte sie nicht auf. Anders als in der Bundesrepublik gab es auch kein Verfassungsgericht, an das sich Bürgerinnen und Bürger wenden konnten, wenn sie sich in ihren verfassungsmäßigen Rechten beschränkt fühlten. Dass sie diese Rechte überhaupt besaßen, war nur wenigen bekannt; wer sie öffentlich einforderte, bekam zu hören, im Sozialismus seien die „persönlichen Interessen mit denen des Staates identisch“ (Amos 2006: 333) oder hätten im Konfliktfall dahinter zurückzustehen.

Dennoch wollte die DDR nicht auf eine Verfassung verzichten. 1968 stellte sie einen neuen, diesmal dezidiert sozialistischen Entwurf zur Diskussion, der dem inzwischen erreichten „Entwicklungsstadium“ der Gesellschaft Rechnung tragen sollte. Er band jedes gewährte Recht an eine „hohe moralische Verpflichtung“ und erklärte das Mitmachen zum obersten Gebot: „Arbeite mit, plane mit, regiere mit!“ Entsprechend verlief die „Volksaussprache“, an der sich angeblich elf Millionen Bürgerinnen und Bürger auf 750 000 Veranstaltungen beteiligten. Gekrönt wurde sie von einem propagandistisch bis ins Detail geplanten und vorbereiteten Volksentscheid, bei dem 94,5 Prozent der Abstimmenden (das waren 98 Prozent der Stimmberechtigten) für die neue Verfassung votierten. Vor den Stimmlokalen sangen FDJ-Chöre, Pioniere reimten „Gebt auch ihr jetzt euer JA, dann

ist für die Zukunft alles klar“. Gegenstimmen und Proteste kamen aus kirchlich gebundenen Kreisen und von Jugendlichen, die dem „offiziellen ‚Ja-Geschrei‘ etwas entgegenzusetzen“ wollten (Frevort 2024: 168–179).

Es war vermutlich jene kleine Minderheit von Jugendlichen, die sich bewusst von der FDJ fernhielten und mit deren martialischen Ritualen (Märsche, Fahنشwenken, Fackeltragen, Lagerdisziplin) haderten. Dass sie, wie ihnen unaufhörlich eingepflegt wurde, ihr sozialistisches Vaterland zu lieben und von den sowjetischen Freunden zu lernen hatten, fühlte sich wie hohle Propaganda an. Auch die offizielle Symbolpolitik und die militärisch imprägnierten Inszenierungen der Staatspartei an nationalen Feiertagen stießen auf wenig Gegenliebe. Westliche Beobachter zeigten sich ebenfalls irritiert über das, was Karl Loewenstein als „systematische Aufpulverung der Massen durch die kollektive Symbolik“ der „neuen Erlösungs- und Befreiungsmithologie“ kritisierte (Loewenstein 1953: 574; Loewenstein 1951/52: 431).

Fand Loewenstein diese Symbolik in der DDR zu dick aufgetragen, schien sie ihm in der Bundesrepublik zu dünn und „matt“. Demokratische Staaten, so seine Beobachtung, schafften es nur schwer, in ihrer Bevölkerung Begeisterung für die liberale Gesellschaftsordnung zu wecken. Gerade im Westen Deutschlands arrangierte man sich eher halbherzig und ohne tiefere Anhänglichkeit mit dem neuen Staatswesen. Umfragen gaben ihm recht: Stolz empfanden Bundesbürger 1959 vor allem auf ihr Wirtschaftssystem und dessen Leistungen, sehr viel weniger auf ihre politischen Institutionen (Weidenfeld/Korte 1991: 132 f.).



Mit verschiedenen propagandistischen Aktionen, wie hier im Magdeburger Ernst-Grube-Stadion vor einem Fußballspiel, warb die DDR-Führung für die Abstimmung zur DDR-Verfassung am 6. April 1968. 94,5 Prozent der Abstimmenden votierten für die neue Verfassung.

© picture alliance/ZB | Werner Schulze

## Die neue Liebe zum Grundgesetz

1988 hatte sich die Stimmung gedreht: Jetzt kreuzten die meisten Befragten das Grundgesetz als Gegenstand des Stolzes an. Woran lag das? Vielleicht daran, dass die Bundesrepublik inzwischen Fortschritte bei der von Loewenstein empfohlenen „Handhabung des nationalen Symbolismus“ gemacht hatte?

Blickt man auf den nationalen Feiertagskalender, hielt sich dieser Symbolismus deutlich in Grenzen. Außer dem 1. Mai, der traditionell den Gewerkschaften gehörte, gab es nur den 17. Juni, der seit 1954, ein Jahr nach dem niedergeschlagenen Aufstand in der DDR, als Tag der deutschen Einheit begangen wurde. Anders als im Osten, wo jährlich am 7. Oktober die Staatsgründung mit zackigen Militärparaden und aufmarschierenden FDJ-Formationen gefeiert wurde, fristete der 23. Mai, als Jahrestag der Verabschiedung des Grundgesetzes, ein Schattendasein. Lange begnügte man sich mit einer lobenden Erwähnung. 1959, zum 10. Jahrestag, waren die Spitzen der Verfassungsorgane zu einer Feierstunde in Bonn geladen, von der die Bevölkerung kaum etwas mitbekam. Fünf Jahre später erhielten die noch lebenden Väter und Mütter des Grundgesetzes eine Einladung zum Abendessen in Bonn. Zum 20. Jubiläum hielt Bundeskanzler Kurt-Georg Kiesinger eine Ansprache, in der er das Grundgesetz als beste und gerechteste Verfassung rühmte, die die Deutschen je besessen hätten. Das wurde immerhin in Rundfunk und Fernsehen übertragen und in den Wohnzimmern der Republik gehört. Außenminister Willy Brandt warb derweil in der deutschen Botschaft in Ankara um Verständnis dafür, dass die Deutschen diesen Tag nicht so feiern könnten „wie andere Völker ihren Verfassungstag oder den Jahrestag ihrer Unabhängigkeit. Denn das Grundgesetz

ist eine Folge der Niederlage, das Ergebnis eines demokratischen Neubeginns, aber auch ein Dokument der deutschen Spaltung“ (Bulletin 1969: 582).

Brandt wandte sich aber auch gegen die Lesart, das Grundgesetz sei lediglich ein Provisorium für die Zeit, in der die Spaltung andauere. Die unter seiner Kanzlerschaft ausgehandelten Ostverträge akzeptierten den Status quo und die staatliche Souveränität der DDR, die die Bundesrepublik im Grundlagenvertrag von 1972 staatsrechtlich anerkannte. Damit gewann das Bonner Grundgesetz eine neue, über seinen vorläufigen Charakter hinausweisende Bedeutung. Das zeigte sich sinnfällig, als Brandt 1974 zu einem „gemeinsamen Fest aller Demokraten“ aufrief. Der 23. Mai sollte als „Volksfest“ gefeiert werden, nicht nur in Bonn, sondern überall in der Republik. Dieser Vorschlag fand in den Kommunen ein lebhaftes Echo. Er passte in eine Zeit des demokratischen Aufbruchs, in der Bürgerinitiativen wie Pilze aus dem Boden schossen und Bürger und Bürgerinnen begannen, den Staat als „eigene Angelegenheit anzunehmen“, wie Bundespräsident Gustav Heinemann 1974 formulierte (Bulletin 1974: 616).

Dazu gehörte auch, die vom Grundgesetz garantierten Grundrechte nicht bloß, wie bisher, als Abwehrrechte gegen den Staat zu sehen, den man, gedeckt von der historischen Erfahrung, als übermächtig und potenziell übergriffig wahrnahm. Zwar gab es immer wieder Situationen und Konstellationen, in denen der Abwehrreflex zur Geltung kam. Das war Anfang der 1950er Jahre der Fall gewesen, als die Regierung ihre Pläne für eine Wiederbewaffnung vorlegte, in der viele Kritiker einen Bruch des Grundgesetzes sahen. Seit Mitte der 1960er Jahre mobilisierten Gewerkschaften, Kirchenvertreter, Sozialdemokraten und linke Studierende unter Verweis auf das Grundgesetz gegen die sogenannten



Mit einem Sarg wurde bei Protesten gegen die Notstandsgesetzgebung Ende Mai 1968 in Frankfurt am Main die Demokratie symbolisch zu Grabe getragen.

© picture-alliance/dpa | UPI

Notstandsgesetze, die aus ihrer Sicht die Demokratie aushöhlten. 1983 schließlich gingen beim Verfassungsgericht über tausend Beschwerden gegen das vom Bundestag erlassene Volkszählungsgesetz ein mit dem Argument, es verletze mehrere Grundrechte.

Parallel zu diesen Einsprüchen und Protesten aber, die den Grundrechtskatalog der Verfassung gegen staatliche Ein- und Übergriffe zu schützen suchten, entwickelte sich allmählich ein zivilgesellschaftlich adressiertes Verständnis des Grundgesetzes. Daran war das Bundesverfassungsgericht nicht unschuldig. Mit seinen Entscheidungen räumte es den Grundrechten einen hohen normativen Stellenwert ein, der sich auch auf das Binnenverhältnis der Bürgerinnen und Bürger auswirkte. Die Klagen, die das Gericht erreichen – seit 1951 eine viertel Million –, betrafen je länger, desto mehr nicht nur Streitfälle zwischen staatlichen Organen, sondern auch Verfassungsbeschwerden von Bürgern und Bürgerinnen.

Kritik an dieser Entwicklung blieb nicht aus. Die Verfassung, hieß es, dränge sich „auch noch in den letzten privaten Winkel“ und durchleuchte ihn „auf Gleichheit, Würde, Verhältnismäßigkeit usw“. Damit einher gehe ihre „quasireligiöse Aufwertung“ zu einer Werteordnung, „in der von den Arbeitsplätzen der Apotheker und den Studienplatzzielzahlen der Universitäten bis zur individuellen Selbstbestimmung und den sinnstiftenden nationalen Träumen schlechterdings alles aufbewahrt scheint, was das postindustrielle Herz begehrt“ (Simon 1990: 165). Manche Juristen sprachen von der „wachsenden Sakralisierung des Grundgesetzes“ (Dreier 2009: 99), von seiner „Idealisierung“ und „Ethisierung“ (Volkmann 2007: 67).

Dennoch überwiegt die positive Bilanz, die sich auch in der allgemeinen Zustimmung zum Grundgesetz abbildet. Wenn sie seit den 1970er Jahren konstant gestiegen ist, deutet das auf zweierlei hin: Zum einen hat sich das Grundgesetz in der Wahrnehmung der Bevölkerung offensichtlich bewährt. Es hat sich in „Notzeiten“ (Loewenstein) als belastbar erwiesen und Kritikern der Regierungspolitik, ob konservativer oder sozialliberaler Ausrichtung, institutionellen und normativen Rückhalt gegeben. Auf das Grundgesetz berief sich, wer gegen Wiederbewaffnung und Notstandsgesetze opponierte oder die Fristenlösung beim Schwangerschaftsabbruch ablehnte. Zunehmend appellierte man dabei an das Bundesverfassungsgericht als Hüter des Grundgesetzes. Und obwohl es oft unliebsame Urteile fällte, erwarb es sich mit der Zeit den Ruf einer unparteiischen, sachlich arbeitenden und sorgfältig abwägenden Institution, die im Vertrauens-Ranking Höchstwerte erzielte.

Zum anderen bildet sich in den Sympathiebekundungen für das Grundgesetz das ab, was Dolf Sternberger einst als „lebende Verfassung“ beschrieb. Sie sei, konstatierte er 1979, kein toter Buchstabe, sondern erfülle sich in der Realität des Alltags und durch die aktive Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger, in Tarifverhandlungen ebenso wie in Bürgerinitiativen und auf Demonstrationen (Sternberger 1979). Sogar die erbitterten Schaukämpfe um Verfassungstreue, die sich CDU/CSU und SPD Anfang der 1970er Jahre lieferten, bezeugten die Bedeutung, die das Grundgesetz als politischer Orientierungsmaßstab inzwischen gewonnen hatte. Wenn Sozialdemokraten die Verwirklichung des Grundgesetzes annahmten und daraus den Anspruch auf eine dynamische Demokratie- und Sozialpolitik ableiteten, während konservative Parteien auf Bewahrung setzten, spiegelte sich in dieser Kontroverse nicht mehr und nicht weniger als die Lebendigkeit eines Verfassungstextes, der

normative Leitlinien vorgab, aber zugleich offen für neue Wirklichkeiten und Bedürfnisse war.

## 1989/90 und die Herausforderung des Grundgesetzes

Radikal neue Realitäten schufen 1989/90 der Zusammenbruch der DDR und die anschließende Vereinigung der beiden deutschen Staaten. Mit ihr erfüllte sich die Vision der Verfassungsväter und -mütter von 1949, die gehofft hatten, das „gesamte Deutsche Volk“ würde irgendwann „in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands vollenden“. Diesen Moment führte die friedliche Revolution im Herbst 1989 herbei.

Was bedeutete das für das Grundgesetz? Von Anfang an war klar, dass mit der DDR auch ihre Verfassung von 1968 unterging, die sechs Jahre später noch einmal ideologisch auf Linie gebracht worden war. Aber was trat an ihre Stelle? Manche träumten von einer neuen Verfassung für einen reformierten, nunmehr wahrhaft sozialistischen Staat. Andere setzten auf eine baldige Vereinigung beider deutscher Staaten auf der Grundlage einer gemeinsamen Verfassung, über die das gesamte Volk abstimmen sollte. Vor dem Hintergrund innen- und außenpolitischer Entwicklungen, die das Zeitfenster für eine Vereinigung rapide verkleinerten, entschied die frei gewählte Volkskammer der DDR schließlich mit großer Mehrheit, den Beitritt zur Bundesrepublik nach Artikel 23 GG zu vollziehen. Allerdings empfahl der Einigungsvertrag dem im Dezember 1990 zusammentretenden ersten gesamtdeutschen Parlament, das Grundgesetz noch einmal auf Herz und Nieren zu prüfen und an die neue Situation anzupassen.

Dementsprechend setzten Bundestag und Bundesrat im November 1991 eine Gemeinsame Verfassungskommission ein, die zwei Jahre später ihre Ergebnisse vorlegte. Auch die Bürgerinnen und Bürger beteiligten sich an der Arbeit. Dass sie zu einer „Totalrevision“ führen würde, stand nicht zu erwarten. In Umfragen sprachen sich 1991 nur 23 Prozent der Westdeutschen dafür aus; 69 Prozent plädierten für einzelne Änderungen. Darin spiegelte sich die große Zustimmung, die das Grundgesetz inzwischen in der Bevölkerung gewonnen hatte. Selbst bei den Anhängern der Grünen, die als besonders staatskritisch galten, votierten zwei von drei für die Beibehaltung des Grundgesetzes (Jung 1991: 19 f.). In Ostdeutschland hingegen wünschten sich 52 Prozent der Befragten eine neue Verfassung. Allerdings hielten sie sich mit konkreten Anregungen und Forderungen sehr zurück. Unter den 800.000 Bürgerbriefen, die die Verfassungskommission erreichten, stammten weniger als zehn Prozent von Ostdeutschen (Morina 2023: 172).

Wenig überraschend war, dass rund ein Drittel dieser Zuschriften vorschlug, plebiszitäre Rechte ins Grundgesetz aufzunehmen. Die Mütter und Väter des Grundgesetzes hatten das 1948/49 abgelehnt, weil sie nach den Erfahrungen der Weimarer Republik demagogische Beeinflussung vermeiden wollten. Nach vier Jahrzehnten demokratischer Praxis hatten viele Westdeutsche das Bedürfnis, diese negative Sicht hinter sich zu lassen, und reklamierten stärkere Mitwirkungsbefugnisse. Auch im Osten war der Wunsch nach Bürgerbeteiligung deutlich zu spüren. Wolfgang Thierse sprach 1992 für viele, als er an das „positive Erlebnis unmittelbarer Demokratie“ im Herbst 1989 erinnerte; damals hatten sich Hunderttausende in friedlichem Protest versammelt und das SED-Regime zu Fall gebracht (Morina 2023: 229).



Vor der Volkskammer in Ost-Berlin protestierten DDR-Bürgerinnen und -Bürger am 22. April 1990 gegen eine Übernahme des bundesdeutschen Abtreibungsrechts. Die Diskussion, ob es eine neue gesamtdeutsche Verfassung geben oder ob das Grundgesetz auf die neuen Bundesländer übertragen werden soll, war ein wichtiger Teil des Einheitsprozesses. © picture-alliance/dpa | Peter Kneffel

Dennoch folgte die Verfassungskommission diesen Wünschen nicht, während die meisten ostdeutschen Länderverfassungen – ebenso wie manche westdeutsche – plebiszitäre Verfahrenswege vorsahen. Auch eine Volksabstimmung, für die sich viele stark machten, gab es nicht. Ob sie tatsächlich jenes erhoffte „Zeichen für einen gemeinsamen Neubeginn“ auf „Augenhöhe“ gesetzt hätte, ist Spekulation (Kowalczyk 2020). Dass sich Ostdeutsche auch 35 Jahre nach der Vereinigung weniger stark mit dem Grundgesetz (und anderen politischen Institutionen) identifizieren als Westdeutsche, hat vermutlich andere Gründe. Nicht zufällig ist die Zahl der Skeptiker unter AfD-Anhängern besonders hoch; Letztere aber zeichnen sich nicht dadurch aus, dass sie sich aktiv und konstruktiv in politische Prozesse einmischen und von ihrem Recht auf plebiszitäre Verfahren Gebrauch machen. Stattdessen verlangen sie ebenso radikal wie vage nach einem grundsätzlichen Politik- und Institutionenwechsel: Alles müsse sich ändern, und zwar sofort.

Änderungen wünschen sich auch viele, die das Grundgesetz schätzen und verteidigen. Manches hat die Verfassungskommission berücksichtigt: Seit 1994 ist der Staat angehalten, die Gleichstellung der Geschlechter aktiv zu fördern, und auch der Umweltschutz wurde als Staatsziel anerkannt. Artikel 1 über den Schutz der Menschenwürde und Artikel 20, der Deutschland als sozialen und demokratischen Bundesstaat definiert, genießen Ewigkeitswert; alle anderen Bestimmungen können von Parlament und Bundesrat mit Zweidrittelmehrheit geändert werden.

Dass mittlerweile zwanzig Prozent der Parlamentsabgeordneten einer Partei angehören, die das Bundesamt für Verfassungsschutz als „die Menschenwürde missachtend“ und

„extremistisch geprägt“ beurteilt, gibt jenen achtzig Prozent der Bürgerinnen und Bürger, die die AfD nicht wählen, Grund zur Sorge. Aber es weckt auch Widerstandskräfte. Als man Anfang 2024 von einem konspirativen Treffen erfuhr, bei dem AfD-Politiker und andere Rechtsradikale Pläne zur Schwächung der Demokratie und des Bundesverfassungsgerichts geschmiedet hatten, wirkte das als Signal zum landesweiten Protest. Über vier Millionen Menschen demonstrierten parteiübergreifend gegen Rechtsextremismus und zeigten denjenigen, die die Verfassung verachten, die rote Karte. Das war nicht nur die größte Protestbewegung der deutschen Geschichte nach 1945, sondern auch ein starkes Zeichen für Verfassungsresilienz.

### Professor Dr. Dr. h. c. Ute Frevert

KURZVITA

ist Präsidentin der Max Weber Stiftung und Direktorin (em.) am Berliner Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, wo sie von 2008 bis 2024 den Forschungsbereich „Geschichte der Gefühle“ leitete. Ihr jüngstes Buch behandelt „Verfassungsgefühle. Die Deutschen und ihre Staatsgrundgesetze“.

### Anmerkungen

1 Die Einstufung wurde nach Eilantrag der AfD ausgesetzt und die Partei wird bis zur gerichtlichen Klärung weiterhin als „Verdachtsfall“ geführt.

## LITERATUR

- Heike Amos (2006): *Die Entstehung der Verfassung in der Sowjetischen Besatzungszone/DDR 1946–1949*. Münster.
- Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung: Nr. 68, 28.05.1969; Nr. 62, 25.05.1974.
- Horst Dreier (2009): *Gilt das Grundgesetz ewig?* München.
- Ute Frevert (2024): *Verfassungsgefühle. Die Deutschen und ihre Staatsgrundgesetze*. Göttingen.
- Institut für Demoskopie Allensbach (2024): *75 Jahre Grundgesetz. Der Rückhalt des Grundgesetzes bei Bürgern und Bürgerinnen*, Allensbach.
- May Jehle (2018): *Staatsbürgerkunde – „Schlüssselfach“ der politischen Erziehung in der DDR?* In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Jg. 68, S. 25–30. URL: <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/266582/staatsbuergerkunde-schluesselfach-der-politischen-erziehung-in-der-ddr/> [06.11.2025].
- Matthias Jung (1991): *Wer will eine neue Verfassung?* In: *Politische Studien. Sonderheft 2*, S. 18–23.
- Ilko-Sascha Kowalczyk (2020): *Deutschland braucht endlich eine Verfassung*. In: *Süddeutsche Zeitung*, 04.03.2020.
- Karl Loewenstein (1951/52): *Verfassungsrecht und Verfassungsrealität*. In: *Archiv öffentlichen Rechts* 77, S. 387–435.
- Karl Loewenstein (1953): *Betrachtungen über politischen Symbolismus*. In: *Dimitri S. Constantopoulos/Hans Wehberg (Hrsg.): Gegenwartsprobleme des internationalen Rechtes und der Rechtsphilosophie*. Hamburg, S. 559–577.
- Karl Loewenstein (1961): *Über Wesen, Technik und Grenzen der Verfassungsänderung*. Berlin.
- Fabian Michl (2023): *Verfassungsvermittlung*. In: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts* 71, Heft 1/2023, S. 87–116.
- Christina Morina (2023): *Tausend Aufbrüche. Die Deutschen und ihre Demokratie seit den 1980er Jahren*. München.
- Elisabeth Noelle/Erich Peter Neumann (1956): *Jahrbuch der Öffentlichen Meinung 1947–1955*. Allensbach.
- Das Reichsbanner*, 10.08.1929.
- Tim Schanetzky (2025): *Politik der politischen Bildung. Das Ringen um die Demokratisierung der Deutschen*. Göttingen.
- Dieter Simon (1990): *Zäsuren im Rechtsdenken*. In: *Martin Broszat (Hrsg.): Zäsuren nach 1945*. München, S. 153–167.
- Dolf Sternberger (1959): *Das Grundgesetz in der Probe des Lebens*. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20.05.1959.
- Dolf Sternberger (1970a): *Begriff des Vaterlands [1947]*. In: *Ders.: „Ich wünschte ein Bürger zu sein“: Neun Versuche über den Staat*. Frankfurt, S. 28–50.
- Dolf Sternberger (1970b): *Unvergleichlich lebensvoll, aber stets gefährdet: Ist unsere Verfassung nicht demokratisch genug?* In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27.01.1970.
- Dolf Sternberger (1979): *Verfassungspatriotismus*. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23.05.1979.
- Uwe Volkmann (2007): *Verfassungsrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Wirklichkeit*. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Bd. 67, Berlin, S. 57–89.
- Hans Vorländer/Maik Herold/Felix Hormig/Janine Joachim/Cyrrill Otteni (2024): *75 Jahre Grundgesetz. Einstellungen zu Verfassung und Demokratie in Deutschland*. Dresden. URL: <https://www.stiftung-mercator.de/de/publikationen/75-jahre-grundgesetz/> [06.11.2025].
- Petra Weber (1998): *Goethe und der „Geist von Weimar“*. Die Rede Werner Thormanns bei der Verfassungsfeier in der Paulskirche am 11. August 1932. In: *Vierteljahrshfte für Zeitgeschichte* 46, Heft 1, S. 109–135.
- Werner Weidenfeld/Karl-Rudolf Korte (1991): *Die Deutschen. Profil einer Nation*. Stuttgart.
- Zentralblatt für die gesamte Unterrichts-Verwaltung in Preußen (1929), Jg. 71.

## Impressum

Die Zeitschrift »Bürger & Staat« wird herausgegeben von der LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG Baden-Württemberg.  
Direktorin der Landeszentrale: Sibylle Thelen  
Redaktion: Dr. Maïke Hausen, Lautenschlagerstraße 20, 70173 Stuttgart, maïke.hausen@lpb.bwl.de  
Druckvorbereitung: Schwabenverlag Aktiengesellschaft, Senefelderstraße 12, 73760 Ostfildern, Telefon: 07 11/44 06-0, Fax: 07 11/44 06-174  
Druck: Kern GmbH, In der Kolling 120, 66450 Bexbach, Telefon: 0 68 26/9 34 10-215, [www.kerndruck.de](http://www.kerndruck.de)  
Versand: Braun Direktwerbung GmbH, Johannes-Majer-Str. 6, 72141 Walddorfhäslach, Tel.: 0 71 27/56 09 19-2.  
»Bürger & Staat« erhalten Sie über den Online-Shop der LpB: [www.lpb-bw.de/shop](http://www.lpb-bw.de/shop)  
Schulen und andere Bildungseinrichtungen können auf Anfrage in den kostenfreien Erstverteiler der Zeitschrift aufgenommen werden.  
Anfragen dazu bitte an: [christopher.scruton@lpb.bwl.de](mailto:christopher.scruton@lpb.bwl.de)  
Für die inhaltlichen Aussagen der Beiträge tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung.

# Historische Entwicklung von Verfassungsresilienz und wehrhafter Demokratie in Deutschland seit den 1920er Jahren

Frieder Günther

**In welchem Umfang muss sich die Demokratie gegen ihre Feinde schützen? Welche Balance zwischen der Freiheitlichkeit der Verfassung und ihres Schutzes ist jeweils angemessen? Und ist es sinnvoll und notwendig, von den Möglichkeiten, die das Recht bereithält, immer vollständig Gebrauch zu machen? Vor diesen grundlegenden Fragen steht man in Deutschland seit mehr als einhundert Jahren. Vor allem im Hinblick auf Parteiverbote und die Einflussnahme auf die politische Gesinnung von Staatsbediensteten stellten sie sich besonders eindringlich. Der Beitrag von Frieder Günther zeichnet nach, wie man diese Fragen seit den 1920er Jahren je nach Bedrohungslage, politischer Grundhaltung und zeithistorischen Rahmenbedingungen auf unterschiedliche Weise beantwortete.**

## Die Anfänge demokratischer Verfassungsresilienz in Deutschland

Die Frage nach der Verfassungsresilienz und nach einem effektiven Schutz der Demokratie vor ihren Feinden stellte sich in der deutschen Geschichte auf handfeste Weise seit den 1920er Jahren. Dabei waren restriktive Maßnahmen des Staatsschutzes dem 19. Jahrhundert nicht fremd gewesen, als man durch Parteien- und Vereinsverbote sowie durch vorbeugende Verhaftungen von verdächtigen Personen eine Gefährdung der monarchischen Herrschaftsordnungen verhindern wollte. Während des als nationaler Überlebenskampf geführten Ersten Weltkriegs hatte die Unterdrückung von Kritik und Opposition eine neue Dimension erreicht. Aber mit dem Abdanken der Monarchen und dem Übergang zur parlamentarischen Demokratie 1918/19 bekam das Problem eine andere Brisanz. Denn die Weimarer Republik hatte es sich durch die in ihrer Verfassung festgesetzten Grundrechte zum Ziel gemacht, ihren Bürgerinnen und Bürgern größtmögliche Freiheit zu gewähren. Zudem sollte der Demokratie nun endlich in vollem Umfang zum Durchbruch verholfen werden, indem Reichspräsident, Regierung und Parlament den Volkswillen möglichst unmittelbar repräsentierten. War es da legitim, die neu erzielte Freiheitlichkeit und das hohe Maß an demokratischer Repräsentation durch Maßnahmen des Verfassungsschutzes wiederum einzuschränken?

Hinzu kam das Problem, dass viele Bürgerinnen und Bürger die neue Verfassungsordnung innerlich ablehnten. Verfassungsfeindliche Parteien, die das bestehende politische System der Weimarer Republik überwinden wollten, darunter die offen monarchistische Deutschnationale Volkspartei (DNVP), die linksradikale Unabhängige Sozialdemokratische Partei (USPD) sowie die Kommunistische Partei Deutschlands (KPD), erhielten von Anfang an Zuspruch und konnten – aufgrund der allgemeinen Krisenstimmung – im Laufe der 1920er Jahren ihren Stimmenanteil bei Reichstags- und Landtagswahlen immer weiter erhöhen. War es da zulässig, solche Kräfte, die das politische System an sich integrieren

wollte, von der politischen Meinungsbildung auszuschließen?

Die Weimarer Republik erscheint im Rückblick als ein Experimentierfeld, um Antworten auf diese uns bis heute beschäftigenden grundlegenden Fragen zu finden. Dabei reagierten die Kräfte der politischen Mitte insgesamt nicht konsequent, sondern zwiespältig. Entgegen unserem heutigen Vorurteil war die Weimarer Reichsverfassung für die damalige Zeit ausgesprochen wehrhaft konzipiert worden. Im Kern der Sicherheitskonstruktion stand der Notstandsartikel 48, der zum einen den Reichspräsidenten zum Einsatz bewaffneter Kräfte im Innern ermächtigte, um Aufstände zu bekämpfen, die sich gegen den Bestand der neuen Republik richteten, und der zum anderen die Möglichkeit zu einem alternativen Gesetzgebungsverfahren eröffnete, bei dem er Notverordnungen ohne Mitwirkung des Parlaments erlassen konnte. Dieser Artikel sollte also Instrumente bereitstellen, um gegen bürgerkriegsartige Zustände oder gegen eine Lähmung des Reichstags durch radikale Kräfte vorgehen zu können.

Besonders im Jahr der Hyperinflation 1923 erwiesen sich diese Instrumente unter Reichspräsident Friedrich Ebert als ausgesprochen effektiv, um die Republik vor dem Kollaps zu bewahren. Ganz anders war hingegen die Situation ab 1930 in der Folge der Weltwirtschaftskrise unter Reichspräsident Paul von Hindenburg, als die Parteien im Reichstag aufgrund der zugespitzten politischen Polarisierung kaum mehr zu einer Mehrheitsbildung in der Lage waren. Nun nutzte Hindenburg dieselben Instrumente des Artikel 48 der Verfassung immer mehr dafür, um einen Rechtsruck zu vollziehen und dabei die Grundlagen der Republik zu zerstören. Er weitete den Anwendungsbereich des Notstandes immer weiter aus und missbrauchte ihn, um politische Gegner auszuschalten. „Mit demselben Instrumentarium“, so der Staatsrechtslehrer Christoph Gusy, „mit dem Ebert 1923/24 die Republik gerettet hat, ist sie unter Hindenburg 1931/32 zerstört worden“ (Gusy 2018: 235). Dies führt deutlich vor Augen, dass Bestimmungen, die eigentlich zum Schutz der Verfassung



Reichspräsident Paul von Hindenburg und Reichskanzler Adolf Hitler im Mai 1933: Das Bündnis von konservativen und nationalsozialistischen Kräften und der symbolische Brückenschlag vom Kaiserreich zum „Dritten Reich“ besiegelten das Ende der Weimarer Demokratie.

© Bundesarchiv, Bild 102-14569/Wikimedia Commons, CC BY-SA 3.0. URL: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/deed.en>

konzipiert wurden, auch zu ihrer Aushöhlung missbraucht werden können, wenn sie verfassungsfeindlichen Kräften in die Hände fallen.

Auch die Möglichkeit zum Parteiverbot bestand in der Weimarer Republik. Die gesetzliche Grundlage wurde 1922 nach der Ermordung des linksliberalen Politikers Walter Rathenau mit dem „Gesetz zum Schutze der Republik“ geschaffen. Auf dieser Basis wurden in der Folgezeit über vierzig verfassungsfeindliche Parteien verboten. Die prominenteste unter ihnen war die NSDAP, die nach dem Hitlerputsch im November 1923 für gut ein Jahr reichsweit verboten war. In der Staatskrise ab 1930, als die Partei Hitlers immer mehr Zuspruch erhielt, erwies sich dieses Instrument hingegen als unwirksam, da kein ausreichender politischer Wille mehr vorhanden war, der NSDAP durch ein Verbot entgegenzuwirken. Zudem wurden verunglimpfende Äußerungen von Demokratiegegnern, wie „Judenrepublik“, durch das Republikenschutzgesetz unter Strafe gestellt, wobei die Justiz aufgrund ihrer häufig konservativ-reaktionären Gesinnung den Gegnern von rechts deutlich mehr Freiräume bei der politischen Meinungsäußerung zugestand als denen von links.

Darüber hinaus ging man ab 1922 dazu über, von Beamten, von denen viele dem Untergang des Kaiserreichs nachtraurten, ein beherzteres Bekenntnis zur Republik zu verlangen. Das Gesetz über die Pflichten der Beamten zum Schutze der Republik verengte nun den Rahmen zulässigen politischen Engagements, indem es ausdrücklich vorschrieb, dass die Reichsbeamten in ihrer amtlichen Tätigkeit verpflichtet waren, „für die verfassungsmäßige republikanische Staatsform einzutreten“, und zugleich außerhalb des Dienstes in der Öffentlichkeit nicht „gehässig oder aufreizend“ verfassungsfeindliche Bestrebungen fördern oder Regie-

rungsmitglieder verächtlich machen dürften (Reichsgesetzblatt, Teil I, 21.07.1922, S. 590–593). Auf dieser Grundlage ging die Reichsregierung beispielsweise später gegen Beamte vor, die sich für das von der Rechten angestrebte Volksbegehren gegen den Young-Plan engagierten. Aber auch auf diesem Gebiet zeigte sich, dass sich der Versuch, auf die politische Gesinnung der Beamten Einfluss auszuüben, von dem Zeitpunkt an als ineffektiv erwies, als immer mehr Menschen zu radikalen politischen Ansichten neigten. Ab 1930 wurden vermehrt überzeugte Demokraten aus dem Staatsdienst entlassen, während Anhänger einer autoritäreren Staatsform in führende Beamtenpositionen aufsteigen konnten.

Insgesamt erwies sich die Wehrhaftigkeit der Weimarer Demokratie also als ambivalent. Ihre Verfassung und ihre Gesetze waren wehrhaft, es fehlte aber besonders in den letzten Jahren vor der Etablierung der NS-Herrschaft der Wille, entsprechende Bestimmungen vor allem gegen die Gegner von rechts effektiv anzuwenden. Diese Zurückhaltung wurde den politischen Kräften der Mitte von den republikfeindlichen, radikalen Kräften noch zusätzlich als Schwäche ausgelegt. Die Weimarer Republik erschien diesen als ein schwacher Staat, da er noch nicht einmal zwischen Freund und Feind angemessen zu unterscheiden wisse, geschweige denn in der Lage sei, aus dieser Unterscheidung die notwendigen Konsequenzen zu ziehen. Der Versuch, die Reputation der Republik zu erhöhen, indem radikale Kräfte nicht ausgegrenzt, sondern integriert wurden, unterminierte also tatsächlich ihre Legitimität noch zusätzlich.

Die Erfahrung mit dem Niedergang und dem Untergang der Weimarer Republik bewirkte, dass sich eine Reihe von juristisch geschulten Intellektuellen zeitgenössisch grundlegende Gedanken machten, wie eine Demokratie besser vor

ihren Feinden geschützt werden konnte. Dazu gehörten beispielsweise der Sozialdemokrat Hermann Heller, der 1933 in die USA emigrierte Karl Loewenstein oder der allerdings aus eher systemfeindlicher Perspektive argumentierende, schillernde Carl Schmitt, der 1932 vorschlug, die Verfassungsordnung über einen bewusst herbeigeführten Staatsnotstand zu retten. 1937 plädierte Loewenstein dafür, dass Demokratien künftig verstärkt rechtliche Maßnahmen gegen antidemokratische Kräfte ergreifen sollten, wie etwa Parteienverbote oder die Einschränkung der Versammlungs- und Redefreiheit. Indem er die Kritik der radikalen Gegner der scheinbar wehrlosen liberalen Demokratie aufgriff, argumentierte er, dass diese sich vom „demokratischen Fundamentalismus“, von „legalistischer Blindheit“ und „übertriebenem Formalismus der Rechtsstaatlichkeit“ lossagen, also auf ein Stück ihrer Freiheitlichkeit verzichten müsse, um weiter bestehen zu können. Denn „Feuer wird mit Feuer bekämpft“ (Loewenstein 1937: 424, 656). Aus der traditionell liberalen Demokratie sollte aus der Perspektive von Loewenstein also eine „disziplinierte“ oder „militante“ Demokratie werden.

Diese Überlegungen erfolgten vor dem Hintergrund der zu dieser Zeit noch im Aufbau befindlichen nationalsozialistischen Diktatur, deren Terror alles bislang Vorstellbare überstieg. Der NS-Staat legte großen Wert darauf, nach außen herauszustreichen, dass er sowohl seine politisch als auch rassistisch definierten Feinde im Innern und im Ausland genau kannte und diese mit allen nur erdenklichen Unterdrückungsmaßnahmen bekämpfen wollte. Insofern erfuhr die staatliche Gegnerbekämpfung unter nationalsozialistischen Vorzeichen eine ungemaine Radikalisierung und Effizienzsteigerung. Als nach zwölf Jahren Deutschland endlich besiegt war, errichteten die vier alliierten Siegermächte 1945 nicht sogleich wieder die Demokratie, sondern leiteten einen Prozess ein, der die Deutschen erst allmählich zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zurückführen sollte. Begleitet wurde dieser Prozess von dem Versuch einer umfassenden Entnazifizierung. Hauptverantwortliche und Täter der nationalsozialistischen Diktatur sollten interniert, bestraft und von der politischen Meinungsbildung ausgeschlossen werden. Darüber hinaus betrieb vor allem die US-amerikanische Besatzungsmacht eine Art Umerziehung (*re-education*), durch die die „Demokratie als Lebensform“ in den Köpfen der Bevölkerung wieder verankert werden sollte. Aber aufgrund des sich verschärfenden Kalten Kriegs dauerte diese vordemokratische Phase der Besatzungszeit deutlich kürzer als ursprünglich geplant. Sowohl die Sowjetunion als auch die USA brauchten die Deutschen als künftige Bündnispartner, was ihre Verhandlungsposition deutlich verbesserte. Nach Wahlen und dem Aufbau eigener Vertretungskörperschaften zunächst auf Kommunal- und anschließend auf Länderebene trat im September 1948 der Parlamentarische Rat in Bonn zusammentreten, um für die französische, britische und amerikanische Besatzungszone eine eigene westdeutsche Verfassung zu erarbeiten.

## Die wehrhafte Demokratie im Grundgesetz

Unter den Abgeordneten des Parlamentarischen Rates war es ein weitgehender Konsens, dass man eine parlamentarische Demokratie schaffen wollte, die im Vergleich zur Weimarer Republik gegenüber feindlichen Bestrebungen abwehrfähiger und militanter sein sollte. Eine schrittweise Beseitigung der Verfassungsordnung wie ab 1930 sollte unter scheinlegalen Vorzeichen nicht mehr möglich sein. Bedenken, dass hierdurch der freiheitliche Charakter der neuen Demokratie übermäßig eingeschränkt würde, bestanden



Karl Loewenstein auf einer undatierten Aufnahme.

© Karl Loewenstein Papers, Archives and Special Collections, Amherst College

kaum. Die Erfahrung mit den Verbrechen der Nationalsozialisten und den fortschreitenden Freiheitsbeschränkungen in der sowjetisch besetzten Zone war so frisch und konkret, dass eine kämpferische Abwehrbereitschaft gegen totalitäre Bestrebungen geradezu als selbstverständlich erschien. Der verfassungspolitische Grundkonsens, wie es der Zeithistoriker Anselm Doering-Manteuffel ausdrückt, bestand darin, „dass man den Gegensatz zwischen Demokratie und jeglicher Form von Diktatur als einen Fundamentalkonflikt wertete, welcher die letzte Grundentscheidung der bundesdeutschen politischen Existenz bestimmte“ (Doering-Manteuffel 1988: 125). Ein Anknüpfen an Vordenker der Zwischenkriegszeit, wie Karl Loewenstein, drängte sich somit geradezu auf. Deshalb hatten schon zahlreiche Länderverfassungen sowie der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee entsprechende wehrhafte Bestimmungen vorgehen.

Der Parlamentarische Rat folgte diesem Trend, indem er erstens in Artikel 18 des Grundgesetzes die Möglichkeit zur Grundrechtsverwirkung vorsah, falls eine Person ihre Rechte „gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung“ missbraucht. Zweitens schuf er, wie schon in der Weimarer Republik, in Artikel 21 Absatz 2 die Möglichkeit des Parteiverbotes, wenn eine Partei versucht, „die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik zu gefährden.“ Neu war, dass die Verbotverfahren nun nicht mehr der Verwaltung oder der einfachen Gerichtsbarkeit übertragen waren, sondern beim Bundesverfassungsgericht monopolisiert wurden, um so einen Missbrauch auszuschließen. Dementsprechend urteilt der Politikwissenschaftler Karlheinz Niclaß: „Der Parlamentarische Rat hat versucht, die innere Problematik des Demokratieschutzes zu lösen, indem er seine Anwendung den Verwaltungsinstanzen weitgehend entzog und in die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts verwies“ (Niclaß 1998: 207). Insofern war das Bundesverfassungsgericht als „Hüter der Verfassung“ nun

Teil des wehrhaften Demokratiekonzeptes. Drittens legte der Parlamentarische Rat in Artikel 79 genau fest, wie das Grundgesetz künftig abgeändert werden konnte. Anders als in Weimar sollten verfassungsdurchbrechende Gesetze, die dem bisherigen Inhalt der Verfassung widersprachen, ohne dessen Wortlaut zu verändern, nicht mehr zulässig sein. Zentrale Inhalte des Grundgesetzes wie die Menschenwürde und das Demokratieprinzip in Artikel 1 und 20 wurden zudem von einer Verfassungsänderung ganz ausgenommen.

Die Regelungen, die der Parlamentarische Rat für den neuen westdeutschen Staat vorsah, waren im Vergleich mit anderen Ländern Westeuropas keine Ausnahme. Aus Angst vor radikalen Kräften in der Bevölkerung wurden dem Staatsvolk als dem eigentlichen *demos* in der Nachkriegszeit eher Grenzen gesetzt und stattdessen Institutionen vertraut, die den Volkswillen formen und gestalten sollten. Zugleich besaß das damalige Demokratieverständnis einen dezidiert ausgrenzenden Zug. Radikale Feinde der parlamentarischen Demokratie sollten die individuellen und gemeinschaftsbezogenen Rechte gerade nicht genießen, sondern aus dem politischen Prozess nach Möglichkeit ausgeschaltet werden. Dies war in den Nachkriegsgesellschaften Westeuropas also ein weitreichender Konsens. Dennoch stellt die vom Parlamentarischen Rat konzipierte wehrhafte Demokratie des Grundgesetzes eine besonders profilierte und zugespitzte Ausprägung dar. Zu erklären ist dies mit der 1948/49 noch sehr konkreten Erfahrung des Niedergangs der Weimarer Republik und zugleich mit der Frontstellung der Bundesrepublik im Kalten Krieg.

Ähnlich wie schon die Weimarer Republik wollte auch die junge Bundesrepublik, dass sich ihre Beamten zur neuen Staatsordnung bekannten. Erreicht werden sollte dies allerdings durch deutlich restriktivere Maßnahmen. Abgesehen von der Gründung des Bundesamtes für Verfassungsschutz als innerstaatlichen Geheimdienst 1950, erarbeitete somit die Bundesregierung im September desselben Jahres den sogenannten Adenauer-Erlass. Er schrieb fest, dass sich An-

gehörige des öffentlichen Dienstes zur demokratischen Staatsform bekennen mussten und links- und rechtsradikale Parteien und Organisationen nicht unterstützen durften. Dazu zählte der Erlass beispielsweise die KPD und die Sozialistische Reichspartei (SRP), aber auch die aus der DDR stammende Freie Deutsche Jugend (FDJ) und die rechtsradikale Schwarze Front. Bei ihrer Einstellung mussten Beamte von nun an eine entsprechende Erklärung unterschreiben. Wenig später entwarf die Bundesregierung ein sogenanntes Treupflichtgesetz über die Pflichten der Angehörigen des öffentlichen Dienstes zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, das aber keine Mehrheit fand (vgl. hierzu auch den Beitrag von Ralf Brinktrine in dieser Ausgabe).

Die Ausgrenzung von Demokratiefeinden im öffentlichen Dienst bezog sich paradoxerweise nicht auf ehemalige Nationalsozialisten, die sich etwa aufgrund ihrer einfachen Mitgliedschaft in der NSDAP nach außen zum Nationalsozialismus bekannt hatten, nun aber bereit waren, sich von dieser früheren Einstellung zu lösen. Solche Personen sah man in der Bundesrepublik – sofern sie nicht der SS angehört hatten oder schon vor 1933 der NSDAP beigetreten waren – überwiegend nicht als eine Gefahr für die Demokratie. Sie wurden in den öffentlichen Dienst ohne Bedenken integriert, schließlich sollten sie aufgrund ihrer Berufserfahrung über den politischen Systembruch hinweg dafür sorgen, dass die Verwaltungsarbeit auf effiziente Weise fortgesetzt wurde. Dies führte dazu, dass der Anteil von durch die NS-Zeit belasteten Personen im öffentlichen Dienst ausgesprochen hoch war. Unter den leitenden Beamten des Bundesinnenministeriums war beispielsweise 1950 fünfzig Prozent früher NSDAP-Mitglied gewesen. 1961 betrug dieser Wert sogar 67 Prozent. Auch in der Staatsverwaltung zeigte sich also die Tendenz der jungen Bundesrepublik, den vom Grundgesetz vorgeschriebenen Demokratieschutz als einen Staatsschutz zu deuten und ihn primär gegen Kommunisten und weniger gegen frühere oder aktuelle Rechtsradikale zu führen.



Der Parlamentarische Rat (hier bei seiner konstituierenden Sitzung am 1. September 1948) schuf mit dem Grundgesetz die Grundlage einer wehrhaften und rechtsstaatlich gesicherten Demokratie.

© picture alliance | akg-images

## Die Parteienverbote als Weichenstellung für die Wehrhaftigkeit der Bundesrepublik

Von dem Zeitpunkt an, ab dem die radikale Rechte eine akute Gefahr für das politische System zu werden drohte, reagierte die Politik mit scharfen Mitteln. Dementsprechend stellte die Bundesregierung zwei Monate nach Gründung des Bundesverfassungsgerichts im November 1951 den Antrag auf ein bundesweites Verbot der SRP gemäß Artikel 21 Absatz 2 des Grundgesetzes. Bei dieser Partei handelte es sich um ein Sammelbecken der extremen Rechten. Sie orientierte sich weiterhin am Rassismus und am Führerprinzip der NSDAP und war in verschiedenen Kommunalvertretungen und Landesparlamenten vertreten. Da sie bei den niedersächsischen Landtagswahlen im Mai 1951 sogar 11 Prozent erzielt hatte, wurde sie von der Bundesregierung als handfeste Bedrohung für den neuen Staat betrachtet. Das anschließende Urteil des Bundesverfassungsgerichts ist denn auch als ein entschieden antinationalsozialistisches Bekenntnis zu lesen. So bestand seine Begründung aus zwei zentralen Schritten. Zum Ersten wies der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts nach, dass die NSDAP und die SRP „wesensverwandt“ waren. (BVerfGE 2, 1 (69)). Die SRP erschien geradezu als Nachfolgerin der NSDAP, als Auffangbecken für hochbelastete ehemalige Nationalsozialisten und als die Vertreterin ihrer Ideen in der Bundesrepublik. Zum Zweiten argumentierte das Gericht, dass die nationalsozialistischen, antisemitischen, verleumderischen und volksverhetzenden Parteiziele, die sich daraus ergebende autoritäre, auf dem Führerprinzip aufbauende innere Organisation der Partei sowie ihr Verhalten mit wesentlichen Grundprinzipien des Grundgesetzes – darunter besonders die Menschenrechte und die freiheitliche Demokratie mit der privilegierten Stellung der Parteien – unvereinbar waren. Es sei „erwiesen, dass die SRP, und zwar seit dem Beginn ihres Wirkens, darauf ausgeht, die freiheitliche demo-

kratische Grundordnung zu beeinträchtigen und schließlich zu beseitigen“ (BVerfGE 2, 1 (70 f.)). Sie sei folglich verfassungswidrig und aufzulösen. Außerdem bestimmte das Bundesverfassungsgericht, dass alle Bundestags- und Landtagsmandate von SRP-Abgeordneten wegfielen.

Die Bundesregierung stellte 1952 als Ergänzung ihres Verfahrens zum Verbot der SRP beim Bundesverfassungsgericht auch den Antrag, dem zweiten Vorsitzenden der SRP Otto Ernst Remer gemäß Artikel 18 des Grundgesetzes die Grundrechte der freien Meinungsäußerung, der Vereinigungsfreiheit und des aktiven und passiven Wahlrechts zu entziehen. Aus Sicht der Bundesregierung missbrauchte Remer diese Grundrechte zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung. Aber Remer zog sich nach dem SRP-Verbot aus dem öffentlichen Leben vollständig zurück. Nachdem der Erste Senat die Bundesregierung zuvor vergeblich zur Rücknahme ihres Antrags aufgefordert hatte, wies er ihn 1960 offiziell zurück, da er „nicht hinreichend begründet“ sei (BVerfGE 10, 282 (283)). Durch das Agieren von Remer sah also das Bundesverfassungsgericht die Demokratie nicht als akut bedroht an. Auch spätere, gegen einzelne Rechtsradikale gerichtete Anträge auf eine Grundrechtsverwirkung wurden 1974 und 1996 vom Bundesverfassungsgericht abgelehnt (vgl. dazu den Beitrag von Marc Zeccola in dieser Ausgabe).

Obwohl die Bundesregierung einen Antrag auf ein Verbot der KPD nur drei Tage nach dem Antrag gegen die SRP gestellt hatte, zögerte das Bundesverfassungsgericht in diesem Fall eine Entscheidung über Jahre hinaus. Aufgrund ihrer antitotalitären Grundausrichtung wollte die Bundesregierung ein Verfahren gegen die Feinde von rechts unbedingt mit einem Vorgehen gegen die Feinde von links in Gestalt der KPD verbinden, die als Anwältin und Vertreterin der DDR in der Bundesrepublik als besonders gefähr-



Frankfurt am Main, August 1956: Nach dem KPD-Verbot wurden Parteihaus und Redaktion der „Sozialistischen Volkszeitung“ von der Polizei geschlossen.

© picture-alliance/dpa | Koll

lich galt. Der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts fürchtete aber, durch ein Verbot dieser Partei eine mögliche deutsche Wiedervereinigung zu erschweren, die im Jahr der Stalin-Note keineswegs undenkbar schien. Außerdem nahmen bei den Richtern die Zweifel zu, ob ein Verbot wirklich notwendig sei, da die KPD bei Wahlen seit 1949 immer weniger Zuspruch fand und seit 1953 im Bundestag schon gar nicht mehr vertreten war, sodass der Bundesverfassungsgerichtspräsident im Sommer und Herbst 1954 die Bundesregierung sogar erfolglos zur Rücknahme ihres Antrages zu bewegen versuchte. Aus Sicht der Bundesregierung bestand der totalitäre und aggressive Charakter der KPD jedoch unverändert fort. Als die Richter des Bundesverfassungsgerichts nach fünf Jahren im August 1956 trotz ihrer Bedenken endlich über den Regierungsantrag entschieden, kamen sie aus rechtlichen Gründen an einem Verbot der KPD nicht vorbei. Um dieser die Verfassungswidrigkeit nachzuweisen, vertrat der Erste Senat die Ansicht, dass der von der KPD angestrebte Sturz der Adenauerregierung als verschleierte verfassungsfeindliche Absicht anzusehen sei. Auf dieser Basis kam er zu dem Schluss, dass der gesamte politische Stil der KPD gegen die demokratische Grundordnung des Grundgesetzes gerichtet sei und die Partei folglich verboten werden müsse. Das Bundesverfassungsgericht verband dieses aufsehenerregende Urteil aber mit der Erklärung, dass dieser Schritt „der Wiederzulassung einer kommunistischen Partei im Falle gesamtdeutscher Wahlen“ nicht entgegenstehe (BVerfGE 5, 85 (85)). Das KPD-Verbot hatte weitreichende Konsequenzen für die behördliche Verfolgung von früheren und aktiven Kommunisten, sodass die politische Auseinandersetzung in der Bundesrepublik ein Stück ihrer Freiheitlichkeit einbüßte, ohne dabei akut bedroht zu sein.

Die Parteiverbote von SRP und KPD verschafften dem bundesdeutschen Staat genauso wie dem Bundesverfassungsgericht eine Anerkennung und Legitimität in der Bevölkerung, die bis dahin undenkbar erschien. In scharfem Kontrast zur angeblichen Wehrlosigkeit der Weimarer Republik erwies sich, so die Wahrnehmung, die parlamentarische Demokratie von Bonn aufgrund der Vorarbeiten des Parlamentarischen Rats und mit der entsprechenden Hilfe aus Karlsruhe als antitotalitär, militant und streitbar – also als wirklich „wehrhafte Demokratie“. Das Bundesverfassungsgericht wusste durchaus zwischen Freund und Feind zu unterscheiden und verschaffte sich damit erstmals Respekt in traditionell konservativ, antiparlamentarisch und antipluralistisch eingestellten Kreisen.

## Weitere Entwicklung

Als die Bundesrepublik als westdeutscher Teilstaat – vor dem Hintergrund des Wirtschaftswunders und der erfolgreichen Politik der Westbindung – seit der Mitte der 1950er Jahre in der Bevölkerung immer mehr Zustimmung gewann, festigte sich allmählich auch das Vertrauen in die Beständigkeit der Verfassungsordnung. Nur zweimal wurde zu Beginn der 1990er Jahre ein Verbotsantrag gegen rechtsradikale Organisationen (Nationale Liste und Freiheitliche Deutsche Arbeiterpartei) gestellt, der allerdings schon aus formalen Gründen scheiterte, weil die jeweilige Organisation vom Bundesverfassungsgericht gar nicht als politische Partei anerkannt wurde. Aber abgesehen von diesen Ausnahmen stellte die Bundesregierung in der Zeit zwischen 1960 und 2000 keinen weiteren Antrag auf ein Parteiverbot, obwohl radikale Parteien Einfluss auf die politische Willensbildung nahmen. Immer mal wieder gewannen sie als Folge einer zunehmenden politischen Unzufriedenheit sogar auch einen größeren Wählerzuspruch,

beispielsweise die Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) in den 1960er Jahren sowie die Republikaner und die Deutsche Volksunion (DVU) in den 1990er Jahren. Als die Deutsche Kommunistische Partei (DKP) als Nachfolgerin der verbotenen KPD 1968 gegründet wurde, ließ man sie ebenfalls gewähren, zumal ein Verbot mit der damaligen Neuen Ostpolitik der Bundesregierung und ihrem Kurs einer behutsamen Annäherung an die DDR nicht zusammengepasst hätte.

Die späten 1960er Jahre waren gleichzeitig geprägt von einer zunehmenden innenpolitischen Polarisierung, die sich beispielsweise in Großdemonstrationen gegen die Verabschiedung einer Notstandsverfassung im Parlament äußerte. Eine außerparlamentarische Neue Linke formierte sich, die antiinstitutionell, antiautoritär und neomarxistisch inspiriert war und die bestehende parlamentarische Demokratie grundlegend verändert wollte. Da das politische Establishment eine Unterwanderung befürchtete, reagierte es ausgrenzend. Mit dem sogenannten Radikalenerlass von 1972 versuchten die Länderregierungen im Einklang mit der Bundesregierung, links- und rechtsradikale Kräfte vom öffentlichen Dienst fernzuhalten, obwohl die Parteien, denen die unter diesen Verdacht fallenden Bewerberinnen und Bewerber häufig angehörten, nicht vom Bundesverfassungsgericht verboten worden waren. Bei Neuanstellungen in den öffentlichen Dienst wurden Regelanfragen beim Verfassungsschutz durchgeführt. Außerdem wurden verdächtige Personen, die bereits eingestellt waren, auf ihre Verfassungstreue überprüft. Vor allem für Linksradikale, die Mitglieder der DKP oder von sogenannten „K-Gruppen“ waren, brachte der Radikalenerlass weitreichende Konsequenzen mit sich, da ihnen der öffentliche Dienst dauerhaft verschlossen blieb. Darüber hinaus trug der Terrorismus durch die Rote Armee Fraktion (RAF) dazu bei, dass die sogenannten Sicherheitsgesetze eingeführt wurden, die die Eingriffskompetenzen von Polizei, Staatsanwaltschaften und Nachrichtendiensten erheblich ausweiteten. Trotz der damit einhergehenden Polarisierung stellte es einen wesentlichen Erfolg der bundesdeutschen Politik der 1980er Jahre dar, die radikalen Kräfte mehrheitlich mit dem politischen System auszusöhnen und in das Parteiensystem integrieren zu können. Ob sich die Bewohnerinnen und Bewohner der früheren DDR nach der Wiedervereinigung 1990 mit der Bundesrepublik ebenfalls vollständig ausgesöhnt haben, ist hingegen umstritten. Etwa aufgrund aktueller Wahlerfolge der Alternative für Deutschland (AfD) in den ostdeutschen Bundesländern gibt es gute Gründe, bei der Beantwortung dieser Frage eher skeptisch zu sein.

Zweimal scheiterten in den letzten zwanzig Jahren Verbotsverfahren gegen die 1965 gegründete NPD (seit 2023 umbenannt in Die Heimat), die immer wieder in Landesparlamenten vertreten war. Aufgrund ihrer angeblichen Verbindung zum Rechtsterrorismus und ihrer vergleichsweise großen Popularität in Ostdeutschland wurde die Partei als eine akute Bedrohung für die Demokratie angesehen, sodass 2001 Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat sowie 2013 der Bundesrat beim Bundesverfassungsgericht einen Verbotsantrag stellten. Einmal scheiterte der Antrag aus Verfahrensgründen und das andere Mal aus inhaltlichen Gründen. So führte der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts 2017 ausdrücklich aus, dass die NPD zwar aufgrund ihres Programms und ihres Verhaltens eindeutig verfassungswidrig sei, es aber keine Anhaltspunkte dafür gebe, dass ihr Kampf gegen die Verfassungsordnung Erfolg haben könne, was ein Verbot ausschließe (vgl. hierzu auch den Beitrag von Marc Zeccola in dieser Ausgabe). Damit rückte das Gericht ausdrücklich von seinen Ausführungen im KPD-Ver-



Bei Demonstrationen wird wieder verstärkt Bezug auf die Idee der wehrhaften Demokratie genommen (hier aufgenommen bei einer Kundgebung Anfang 2024).

© picture alliance/dpa | Andreas Arnold

bot ab, als es letzteres Kriterium noch für unerheblich erklärt hatte. Dies lässt erneut auf eine größere Gelassenheit der Bundesverfassungsrichterinnen und -richter gegenüber der Zerstörungskraft durch rechtsradikale Kleinparteien schließen.

Die Frage nach geeigneten Maßnahmen zur Abwehr von Demokratiefeinden ist also in Deutschland seit der Zeit der Weimarer Republik immer wieder unterschiedlich beantwortet worden. Selbst in den 75 Jahren seit der Verabschiedung des Grundgesetzes wurden die bereitgestellten Mittel nicht einheitlich angewandt. Die Abwägung zwischen den Prinzipien der Freiheitlichkeit der Demokratie und ihrer notwendigen Abwehrfähigkeit fiel aufgrund der verschiedenen Bedrohungslagen und politischen Grundstimmungen in der Bevölkerung immer wieder unterschiedlich aus. Wenn aktuell also über die Frage eines Verbots der AfD diskutiert wird, so kann es aus zeithistorischer Perspektive keine vorgefertigte Pauschalantwort geben, sondern es gilt, einen

wohlbedachten Ausgleich zwischen der längerfristigen demokratischen Integrationsfähigkeit unserer politischen Ordnung einerseits und der rechtlich vorgezeichneten Verfassungsresilienz andererseits zu finden.

### PD Dr. Frieder Günther

#### KURZVITA

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Forschungsprojektleiter am Institut für Zeitgeschichte München-Berlin und lehrt an der Humboldt-Universität zu Berlin. Zuvor forschte und arbeitete er an der University of California, Davis, an der University of North Carolina at Chapel Hill sowie bei der Stiftung Bundespräsident-Theodor-Heuss-Haus in Stuttgart.

### LITERATUR

- Bösch, Frank/Wirsching, Andreas (Hrsg.) (2018): *Hüter der Ordnung. Die Innenministerien in Bonn und Ost-Berlin nach dem Nationalsozialismus*. Göttingen.
- Conway, Martin (2020). *Western Europe's Democratic Age 1945–1968*. Princeton/Oxford.
- Doering-Manteuffel, Anselm (1988): *Die Bundesrepublik Deutschland in der Ära Adenauer. Außenpolitik und innere Entwicklung*. 2. Aufl., Darmstadt.
- *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (1951ff.)*. Hrsg. v. den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts. Tübingen. (Zitiert als: BVerfGE)
- Fischer, Moritz (2024): *Die Republikaner. Die Geschichte einer rechtsextremen Partei 1983–1994*. Göttingen.
- Foschepoth, Josef (2017): *Verfassungswidrig! Das KPD-Verbot im Kalten Bürgerkrieg*. Göttingen.
- Goschler, Constantin/Wala, Michael (2015): *„Keine neue Gestapo“. Das Bundesamt für Verfassungsschutz und die NS-Vergangenheit*. Hamburg.

- Günther, Frieder (2025): *Verwaltungsstaat. Die Verwaltungskultur der deutschen Innenministerien 1919–1975*. Göttingen.
- Gusy, Christoph (2018): *100 Jahre Weimarer Verfassung. Eine gute Verfassung in schlechter Zeit*. Tübingen.
- Jaeger, Alexandra (2019): *Auf der Suche nach „Verfassungsfeinden“. Der Radikalenbeschluss in Hamburg 1971–1987*. Göttingen.
- Kießling, Friedrich/Safferling, Christoph (2021): *Staatschutz im Kalten Krieg. Die Bundesanwaltschaft zwischen NS-Vergangenheit, Spiegel-Affäre und RAF*. München.
- Loewenstein, Karl (1937): *Military Democracy and Fundamental Rights*. In: *The American Political Science Review* 31/1937, S. 417–432, 638–658.
- Morina, Corinna (2023): *Tausend Aufbrüche. Die Deutschen und ihre Demokratie seit den 1980er Jahren*. München.
- Müller, Jan-Werner (2018): *Das demokratische Zeitalter. Eine politische Ideengeschichte Europas im 20. Jahrhundert*. Berlin.
- Niclaß, Karlheinz (1998): *Der Weg zum Grundgesetz. Demokratiegründung in Westdeutschland 1945–1949*. Paderborn.
- Ooyen, Robert Chr. van (2025): *Bundesverfassungsgericht, Parteiverbote und „wehrhafte Demokratie“*. In: Ders./Martin H. W. Möllers (Hrsg.): *Handbuch Bundesverfassungsgericht im politischen System*. Bd. 2. 3. Aufl., Wiesbaden, S. 1149–1182.
- Rigoll, Dominik (2013): *Staatsschutz in Westdeutschland. Von der Entnazifizierung zur Extremistenabwehr*. Göttingen.
- Thamer, Hans-Ulrich (2024): *Zweite Karrieren. NS-Eliten im Nachkriegsdeutschland*. Berlin.
- Will, Martin (2017): *Ephorale Verfassung. Das Parteienverbot der rechtsextremen SRP von 1952, Thomas Dehlers Rosenberg und die Konstituierung der Bundesrepublik Deutschland*. Tübingen.

## Demokratie erinnern

Historisch-politische Identitätsbildung  
im deutschen Südwesten

Hrsg. von Bernd Braun, Frank Engehausen,  
Sibylle Thelen und Reinhold Weber



lpb

## Demokratie erinnern

Historisch-politische Identitätsbildung im  
deutschen Südwesten

Hrsg.: Bernd Braun, Frank Engehausen, Sibylle Thelen, Reinhold Weber

Die Demokratie wurde den Deutschen nicht in die Wiege gelegt. Sie wurde in einem langwierigen Prozess erstritten und erkämpft. Erinnerung und Gedenken an diese Entwicklung, an die Demokratie und ihre Errungenschaften haben ihre eigene Geschichte.

Dieser Band zeichnet die demokratische Erinnerungskultur im deutschen Südwesten seit Beginn des 19. Jahrhunderts nach und würdigt zugleich die erfolgreiche, aber hart umkämpfte Etablierung einer demokratischen und freiheitlichen Verfassungsordnung.

9 Euro zzgl. Versand, Bestellung ausschließlich im Webshop  
der Landeszentrale für politische Bildung: [www.lpb-bw.de/shop](http://www.lpb-bw.de/shop)  
E-Book (kostenlos) unter [www.lpb-bw.de/e-books.html](http://www.lpb-bw.de/e-books.html)

lpb  
BW

# Wie das Bundesverfassungsgericht demokratisch resilient gemacht werden kann

## Verfassungsgerichtsbarkeit zwischen formalisierter Rechtspolitik und demokratischer Praxis

Felix Petersen

**Dieser Beitrag diskutiert die Frage, wie Verfassungsgerichte nicht nur rechtlich geschützt werden können, sondern wie durch demokratische Politik verfassungsgerichtliche Resilienz jenseits des Verfassungstextes möglich wird. Ausgehend von den letzten Grundgesetzänderungen zum Bundesverfassungsgericht zeigt die Analyse von Felix Petersen, dass die rigidere, verfassungsrechtliche Festlegung der Struktur, Funktion und Organisation des Gerichts dieses theoretisch besser vor Übergriffen schützt. Anhand aktuellerer Entwicklungen um die Wahl neuer Bundesverfassungsrichter:innen verdeutlicht der Beitrag weiter, dass Verfassungsgerichte immer auch politische Akteure sind und durch andere politische und gesellschaftliche Akteure politisiert und delegitimiert werden können. Die Schlussfolgerungen verweisen darauf, dass verfassungsgerichtliche Resilienz ohne eine Redemokratisierung politischer Entscheidungsverfahren nicht vorstellbar ist und neue demokratische Gestaltungsräume geschaffen werden müssen, in denen Bürger:innen, gewählte Vertreter:innen und diverse politische und gesellschaftliche Organisationen Kompromisse aushandeln.**

Angeichts anhaltender autoritärer Bedrohungslagen wird verstärkt diskutiert, wie Demokratien sich gegen ihre Feinde schützen können. In diesem Zusammenhang gilt es zu klären, was eine Demokratie wehrhaft macht. Mit der wehrhaften Demokratie ist eine politische Praxis gemeint, die demokratische Akteure und politische Institutionen ermächtigt, die Demokratie gegen ihre Feinde zu verteidigen – selbst auf die Gefahr hin, damit gegen grundlegende demokratische Prinzipien zu verstoßen (Loewenstein 1937: 432).

In Deutschland zählt unter dem Grundgesetz vor allem das Parteiverbotsverfahren nach Art. 21 Abs. 2 zu den wirkungsvolleren Instrumenten der wehrhaften Demokratie (van Ooyen 2024; Hailbronner 2024). Aktuell wird vor allem über ein mögliches Verbotsverfahren gegen die Alternative für Deutschland (AfD) gestritten. Obschon Legislative oder Exekutive die Beantragung eines solchen Verfahrens initiieren, wird die Verbotsentscheidung durch die Judikative, genauer gesagt: durch das Bundesverfassungsgericht, getroffen (§ 43 BVerfGG). Das Bundesverfassungsgericht ist damit qua verfassungsrechtlicher Rolle ein direkter Gegenspieler all jener Akteure, die darauf abzielen, die freiheitlich demokratische Grundordnung abzuschaffen. Anders ausgedrückt: um in Deutschland eine wehrhafte Demokratie zu erhalten, ist das Verfassungsgericht ein entscheidender Akteur im politischen System.

Der vergleichende Blick auf Gesellschaften, in denen autoritäre Parteien Regierungen angeführt haben, veranschaulicht, dass Verfassungsgerichte zu den ersten Institutionen gehören, die von den Feinden der Demokratie angegriffen werden, da sie diesen Akteuren in der Umsetzung ihrer politischen Projekte im Weg stehen (Scheppelle 2018: 563). Hier zeigen insbesondere die Fälle Ungarn, Polen und die Türkei,

dass Verfassungsgerichte nicht nur als Entscheider über Parteiverbote angegriffen werden, sondern als Vetospieler (Tsebelis 2002).

Im Winter 2024 wurden nun Änderungen des Grundgesetzes von Bundestag und Bundesrat verabschiedet, die darauf abzielen, das Bundesverfassungsgericht besser vor autoritären Übergriffen und Umbaumaßnahmen zu schützen. Vor allem sind wichtige Strukturmerkmale des Gerichts in Art. 93 des Grundgesetzes festgeschrieben worden (z. B. Status als Verfassungsorgan, Organisation in zwei Senaten, Geschäftsaunomie, Anzahl und Amtszeit der Richter:innen), die nur durch Zweidrittelmehrheit im Bundestag und Bundesrat verändert werden können. Obschon das Gericht jetzt verfassungsrechtlich besser geschützt ist, zeigt die im Sommer 2025 über die Wahl von drei neuen Verfassungsrichter:innen ausgebrochene politische Krise, dass ungeachtet der rigidieren verfassungsrechtlichen Normierung das Bundesverfassungsgericht weiterhin destruktivem politischem Kräfteringen ausgesetzt sein wird und vor Instrumentalisierung und Angriffen zu schützen ist. Vor diesem Hintergrund widmet sich der Beitrag der Frage, wie Verfassungsgerichte nicht nur rechtlich geschützt werden können, sondern wie durch demokratische Politik verfassungsgerichtliche Resilienz auch jenseits des Verfassungstextes möglich wird.

### Verfassungsgerichte als rechtliche und politische Akteure

Verfassungsgerichte erfüllen spezifische Funktionen. Sie garantieren, dass verfassungswidrige Gesetze als solche erkannt und aus dem Verkehr gezogen werden. Oder sie be-



Das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe, die Spitze der deutschen Judikative.

© Adobe Stock | U. J. Alexander

werten politische Entscheidungen, Verordnungen, Handlungen, Organisationen und Individuen mit Blick auf die grundsätzliche Frage der Verfassungsmäßigkeit. Mit Hans Kelsen (1931) gesprochen, sind sie Hüterinnen der Verfassung, die garantieren, dass rechtlicher und politischer Wandel den verfassungsrechtlichen Rahmen nicht sprengen.

Im Grundgesetz werden dem Bundesverfassungsgericht verschiedene Aufgaben zugewiesen. In dessen Zuständigkeitsbereich fallen: Normenkontrollverfahren, Verfassungsbeschwerden, Organstreitverfahren, Bund-Länder-Streitigkeiten sowie die erwähnten Parteienverbote (Art. 21, 93, 94 GG). Ebenso entscheidet das Gericht nach Art. 61 GG über ein Amtsenthebungsverfahren gegen den Bundespräsidenten. Das muss zwar von Bundestag oder Bundesrat beantragt werden, wird dann jedoch durch das Bundesverfassungsgericht behandelt. Damit ist das Gericht gegenüber dem Gesetzgeber und der Exekutive das schwerste Gegengewicht, um die Integrität und Funktionalität der Verfassung und des darin festgelegten „demokratischen und sozialen Bundesstaats“ (Art. 20.1 GG) sicherzustellen.

Der Blick auf das Institutionengefüge des Grundgesetzes zeigt, dass das Bundesverfassungsgericht an der Spitze der Judikative steht. Aus konservativer verfassungsrechtlicher Perspektive lässt sich daraus folgern, dass es sich um ein rechtliches Institut handle, das verbindliche rechtliche Entscheidungen treffe und keinesfalls als politischer Akteur misszuverstehen sei. Nun ist das Bundesverfassungsgericht aber schon aufgrund seiner Rolle als höchstes Organ der dritten Gewalt auch ein politisches Organ und nimmt am politischen Entscheidungsprozess teil (zur politischen Rolle von Gerichten vgl. Landfried 2019).

Für die USA hat Robert Dahl (1957: 279–281) bereits 1957 kritisiert, dass es falsch sei, den Supreme Court ausschließlich

als juristische Institution zu betrachten, weil damit seine Bedeutung im politischen System unterschätzt würde. Dahl bezeichnet die Idee eines rein rechtlichen Höchstgerichts gar als „Fiktion“ und erklärt, das Gericht sei auch eine politische Institution, da es in die Entscheidungsfindung in kontroversen Fragen der nationalen Politik eingebunden werde. Oliver Lepsius argumentiert mit Blick auf das Bundesverfassungsgericht, dieses sei „Gericht und Verfassungsorgan zugleich“ (Lepsius 2021: 13). Und weil es eben „ein Gericht ist und als Gericht gesehen werden will“ (Rath 2021: 27), kann das Bundesverfassungsgericht politisch handeln. Der Form nach ist das Handeln natürlich richterlich und damit rechtlich (und muss es sein). Aber die Ausübung der judikativen Macht bedeutet möglicherweise eine Intervention in den politischen Prozess und markiert damit eine politische Entscheidung.

Vor diesen Hintergrund erscheint es sinnvoll, Verfassungsgerichte als hybride Akteure zwischen Recht und Politik zu verstehen. Mit Einnahme dieser Perspektive wird es allerdings unmöglich, legitime rechtliche von illegitimen politischen Gerichtsentscheidungen zu unterscheiden. Deswegen stellt sich ganz grundsätzlich die Frage nach der Legitimität von Verfassungsgerichten.

Die Vogelperspektive auf das im Grundgesetz festgelegte Verfassungssystem und dessen Legitimitätskonstruktion veranschaulicht, dass „alle Staatsgewalt [...] vom Volk in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung (Legislative), der vollziehenden Gewalt (Exekutive) und der Rechtsprechung (Judikative) ausgeübt“ wird (Art. 20.2). Das heißt, das Volk wählt Abgeordnete für legislative Ämter auf Bundes- und Landesebene, die dann wiederum Regierungen bilden und qua dieser Legitimation in speziellen Verfahren das Personal in Gerichten und Verwaltungsstellen berufen können. Die Legitimationskette geht

vom Volk zu den gewählten Abgeordneten und den beruflichen Funktionsgruppen in Exekutive und Judikative (vgl. Böckenförde 1991). Auf Grund dieser Legitimitätskonstruktion ist der Einfluss der Bürger:innen bei politischen Wahlen in repräsentativen Demokratien am direktesten. Deswegen gelten auch Entscheidungen der Legislative und gewählter Regierungen als demokratisch besonders legitim.<sup>1</sup>

Je indirekter in den der Legislative nachgeordneten Institutionen die Volkssouveränität wirkt, desto relevanter werden Throughput- und Output-Legitimität, also die verfahrens- und ergebnisorientierte Legitimität (zu den drei Legitimitätsbegriffen Schmidt 2013). Sowohl mit Blick auf die richterliche wie auch die ausführende Gewalt (z. B. Polizei) können wir beobachten, dass die Durchführung von Verfahren und deren Ergebnisse für die Bewertung der Legitimität weitaus wichtiger sind als die Input-Legitimität. Um als legitim verstanden zu werden, muss das Handeln dieser Institutionen gut begründet, transparent, nachvollziehbar, verhältnismäßig und auf das Wohl der Gesellschaft und der einzelnen Bürger:innen ausgerichtet sein.

Blicken wir nun auf die Legitimität des Bundesverfassungsgerichts, dann stellen wir zunächst fest, dass laut einer aktuellen Studie 75 Prozent der Bevölkerung dem Gericht vertrauen (Vorländer u. a. 2024: 18). Dieses hohe Maß an Vertrauen wird mit der in der Vergangenheit sehr offensiv betriebenen, transparenten und gut begründeten Grundrechtspolitik des Bundesverfassungsgerichts erklärt. Die Verfassungsbeschwerde (Art. 94.4a GG) ermöglicht es Bürger:innen in letzter Instanz vom Verfassungsgericht einzufordern, möglicherweise erlittene Grundrechtsverletzungen untersuchen zu lassen. Und das Bundesverfassungsgericht ist dieser Aufgabe immer umfassend nachgekommen. Aus dieser Perspektive ist das Gericht legitim, da es wieder-

holt den für die Rechtssubjekte direkt erfahrbaren grundrechtlichen Schutzraum erweitert hat. Hier ist zudem interessant, dass „Phasen mit häufigen 5:3-Entscheidungen in den 1970er und in den 1990er Jahren [...] zugleich Phasen einbrechender Popularität [des Verfassungsgerichts waren].“ Das heißt, dass einstimmige Entscheidungen oder solche mit großer Mehrheit „die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass die Öffentlichkeit“ Verfassungsgerichtsentscheidungen „als Recht akzeptiert und nicht als camouflierte Politik wahrnimmt“ (Rath 2021: 28). Hieraus lässt sich ableiten, dass Verfassungsgerichte als legitim verstanden werden, wenn sie strittige Fragen mit großer Mehrheit entscheiden.

Mit Blick auf die Frage nach der verfassungsgerichtlichen Resilienz oder Wehrhaftigkeit lässt sich also schlussfolgern, dass Verfassungsgerichte legitimer werden und sich weniger angreifbar machen, wenn: ihre Urteile Grundrechte schützen und Verfassungswidrigkeiten aufdecken; die Entscheidungsfindung transparent, nachvollziehbar, und verhältnismäßig ist; und Entscheidungen mit großer Mehrheit getroffen werden und gut begründet sind. Angesichts der gewichtigen Rolle im politischen Prozess ist das allein aber kein Schutzmechanismus gegen autoritäre Übergriffe.

### Wie resilient ist das Bundesverfassungsgericht?

Da sie grundsätzliche Wertfragen entscheiden und verfassungswidriges Handeln regulieren, greifen Verfassungsgerichte in den Prozess der politischen Entscheidungsfindung ein. Damit sind sie für autoritäre Parteien und Politiker:innen politische Gegengewichte, die Entscheidungsprozesse beeinflussen und das „Durchregieren“ verunmöglichen. Durch eben diese Wirkung auf das politische System wer-



In einem Festakt zum fünften Jahrestag der Ungarischen Verfassung 2016 hielt Viktor Orbán eine Ansprache im ungarischen Parlament. Die Verfassung war durch seine nationalkonservative Regierung 2011 verfasst und verabschiedet worden. Besonders aufgrund der darin enthaltenen Einschränkung des ungarischen Verfassungsgerichtes wurde sie national wie international kritisiert.

© picture alliance/AP Photo | Tibor Illyes

den sie zu offensichtlichen Angriffszielen zeitgenössischer Autokraten.

In Ungarn hat das 1989/1990 neu geschaffene Verfassungsgericht aktivistisch, aber im Sinne eines liberal-demokratischen Staatsverständnisses entschieden und immer wieder eine wichtige Rolle im politischen Entscheidungsprozess gespielt. Dadurch war für die populistisch-autoritäre Regierung von Ministerpräsident Viktor Orbán bei Amtsantritt 2010 klar, dass ein Verfassungsumbau nur mit einem weniger handlungsfähigen Gericht möglich ist. Hier musste also ein Vetospieler aus dem Weg geräumt werden, der dieses Projekt hätte behindern können. Zwischen 2010 und 2013 hat die rechtsautoritäre FIDESZ Regierung deswegen in unterschiedlichen Schritten das Verfassungsgericht entmachtet (vgl. Arato 2016: 161–222). Mit verfassungsändernder Zweidrittelmehrheit wurde zunächst die Berufung der Richter:innen in Regierungshand transferiert, obschon diese vorher durch einen gemeinsamen Ausschuss von Regierung und Opposition ernannt wurden. Dann wurde die Zahl der Richter:innen von 11 auf 15 erhöht, was es der Regierung ermöglichte, insgesamt sieben neue Richter:innen zu berufen (drei vakante und vier neue Posten). In der Literatur spricht man hier auch von *court-packing*, also der zusätzlichen Besetzung des Gerichts mit Richter:innen, die das Mehrheitsverhältnis zugunsten der sie berufenden Parteien oder Politiker:innen verändert.<sup>2</sup> Zudem wurden die Kompetenzen beschnitten, unter anderem wurde die verfassungsrechtliche Überprüfung von Steuer- und Finanzgesetzen weitgehend eingeschränkt. Und die Gesetze, die das Gericht trotz all dieser Hindernisse für verfassungswidrig erklärte, hat die Regierung – wieder mit Zweidrittelmehrheit – zu Verfassungsgesetzen erhoben und damit die Intervention hinfällig gemacht.

Aufgrund der Erfahrungen mit autoritärem Verfassungswandel in Ländern wie Ungarn und vor dem Hintergrund der wachsenden parlamentarischen Macht der rechtsautoritären AfD sind Ende 2024 in Deutschland Grundgesetzänderungen beschlossen worden, die ähnliche Szenarien verkomplizieren und eine Aus- oder Gleichschaltung des Bundesverfassungsgerichts erschweren.<sup>3</sup> Bis zu dieser Änderung stand wenig zur Struktur und Funktionsweise in der Verfassung, da dies einfachgesetzlich im Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) geregelt war. Eine solche einfachgesetzliche Regelung ist nicht untypisch und vielfach sinnvoll, denn wenn verfassungsrechtlich zu viel normiert ist, können von der Verfassung ausgehende Prozesse schwergängig werden, was den Staat in seiner Handlungsfähigkeit einschränkt. Einfacher erklärt: Eine Verfassung darf nicht alles regeln, da sonst Politik und Verwaltung der Gestaltungsspielraum fehlt. Sie darf aber auch nicht zu viel ungeregelt lassen, um den Gestaltungsspielraum klar begrenzen zu können. Deswegen sollen Verfassungen eine Balance zwischen Rigidität und Flexibilität halten (vgl. Chatziathanasiou 2018: 9–28; 125 ff).

Mit Blick auf das Bundesverfassungsgericht hatte man ursprünglich im Grundgesetz auf Flexibilität gesetzt und wenig normiert. Jetzt sind die Regelungen etwas ausführlicher. Was neu in die Verfassung geschrieben wurde, betrifft:

- den Status des Gerichts, das als ein „allen übrigen Verfassungsorganen gegenüber selbständiger und unabhängiger Gerichtshof des Bundes“ bezeichnet wird;
- die Organisation des Gerichts, das sich in zwei Senate gliedert, die aus je acht Richter:innen bestehen;
- die Amtszeit der Richter:innen, die zwölf Jahre beträgt, und die nicht wieder gewählt werden können (Art. 93 GG).

Da diese Strukturmerkmale jetzt Verfassungsrang haben, können grundsätzliche institutionelle Charakteristika nur mit Zweidrittelmehrheit verändert werden. Kann diese Mehrheit nicht mobilisiert werden, braucht es die Bereitschaft, verfassungswidrige Verfassungsänderungen durchzubringen. Damit wird eine auf die grundsätzliche Organisation und den Platz im Verfassungssystem zielende Umformung des Gerichts nun kaum zu realisieren. Für das Funktionieren des Verfassungsgerichts ist zudem die jetzt grundgesetzlich festgeschriebene Geschäftsautonomie relevant. Das heißt, dass das Gericht sich selbst „eine Geschäftsordnung“ gibt, „die das Plenum beschließt“ (Art. 93.4 GG). Dieser Teil der Änderung hat die Funktion, richterliche Unabhängigkeit zu garantieren, da Parlament und Regierung nicht einfachgesetzlich oder mit einfacher Mehrheit regeln können, wie das Bundesverfassungsgericht zu arbeiten hat.<sup>4</sup> Da die Geschäftsordnungsautonomie jetzt in der Verfassung steht, wird es in Zukunft schwieriger, dem Gericht politisch zu diktieren, wie es zu entscheiden hat.

Der ungarische Fall zeigt allerdings auch, dass ein Gericht insbesondere durch die Richter:innenwahl autoritär eingeeicht werden kann. Deswegen ist es kaum nachvollziehbar, dass dieser Regelungsbereich nun nicht ins Grundgesetz geschrieben wurde. Richter:innen wurden vor und nach der Verfassungsänderung anteilig durch Bundesrat und Bundestag gewählt, nach je unterschiedlichen Verfahren mit Zweidrittelmehrheit. Dieses Verfahren ist auch nach der Verfassungsänderung nur im BVerfGG geregelt, das wiederum mit einfacher Mehrheit geändert werden kann.

Offensichtlich gibt es gute Argumente für und gegen die grundgesetzliche Festlegung der Zweidrittelmehrheit für die Richter:innenwahl. Dagegen spricht sicherlich, dass eine solche verfassungsrechtliche Regelung in Zeiten steigender Polarisierung impraktikabel werden könnte, wenn die Legislative keine Zweidrittelmehrheiten mehr organisieren kann. Mit der einfachgesetzlichen Regelung wird mehr Flexibilität gewahrt, was für die Handlungsfähigkeit der Legislative noch wichtig werden könnte. Um aber diese flexiblere Lösung auch besser abzusichern und das Gericht besser zu schützen, hätte das Drehen am Rädchen „Verfassungsgerichtsgesetz“ erschwert werden können. In der Debatte um die Verfassungsänderung wurde kritisiert, dass zukünftige Änderungen des BVerfGG am Bundesrat vorbei durchgesetzt werden können, da keine Zustimmungserfordernis für Änderungen festgelegt wurde. Hätte man die Zustimmung des Bundesrats für eine Änderung des BVerfGG ins Grundgesetz aufgenommen, dann wäre auch die Einflussnahme auf das Gericht über das einfache Gesetz erschwert, das Gericht besser geschützt und resilienter gegenüber autoritären Übergriffen.

Fürsprecher einer grundgesetzlichen Festschreibung der Zweidrittelmehrheit haben auch betont, dass es wichtig gewesen wäre, die bewährte, konsensorientierte Praxis der Richter:innenberufung festzulegen (vgl. Eichberger 2024; Nußberger 2024). Am deutschen System ist besonders, dass auch immer Stimmen jenseits der Regierungskoalition gewonnen werden, was wiederum bedeutet, dass es schwer möglich ist, Parteikandidat:innen durchzusetzen, die die Opposition polarisieren. Und eben diese „Verfassungskonsenskultur“ (Nußberger 2024) wäre leichter zu erhalten, so das Argument, wenn laut Grundgesetz Verfassungsrichter:innen mit breiter Mehrheit gewählt würden.

Die Verfassungsänderung sorgt mit Blick auf die Richter:innenwahl allerdings für den absoluten Gau vor. Falls Bundestag oder Bundesrat sich nicht auf Kandidat:innen einigen

können, ist ein Ersatzwahlmechanismus eingerichtet. Art. 93.2 GG besagt, „dass das Wahlrecht vom anderen Wahlorgan ausgeübt werden kann, wenn innerhalb einer zu bestimmenden Frist [...] eine Wahl [...] nicht zustande kommt.“ Und das BVerfGG legt diese Frist auf drei Monate fest (BVerfGG § 7a.5). Falls also die Opposition mit einer Sperrminorität von ein Drittel der Stimmen die Wahl im Bundestag blockieren würde, oder sich aus anderen Gründen keine Zweidrittelmehrheit für die Wahl organisieren ließe, könnte der Bundesrat Richter:innen berufen, die durch den Bundestag bestellt werden sollen (gleiches gilt für den Bundesrat).

Um die Konsequenzen der Grundgesetzänderung für die verfassungsgerichtliche Resilienz bewerten zu können, ist zunächst festzuhalten, dass diese vor allem die Unabhängigkeit des Gerichts festigt und den politischen Zugriff erschwert. Mit dieser institutionellen Lösung wird substanzial wenig geändert, sondern das Gericht in seiner grundsätzlichen Form verfassungsrechtlich eindeutiger normiert und damit abgesichert. Hier wird versucht, Resilienz durch die rigidere (weil verfassungsrechtliche) Festlegung der Struktur, Funktion und Organisation des Gerichts zu erreichen. Anders ist nun, dass die etablierte Grundstruktur und Organisationsweise nur mit Zweidrittelmehrheit geändert werden kann. Mit Blick auf die Berufung der Richter:innen ist das Gericht zwar weniger einfach zu manipulieren, denn die zwei Senate können nicht mit einfacher Mehrheit abgeschafft und auch die Zahl der Richter:innen kann auf diese Weise nicht reduziert oder erweitert werden. Allerdings sind die Mehrheiten für die Wahl der Richter:innen auch in Zukunft einfachgesetzlich veränderbar, was die Tür zur autoritären Beeinflussung des Gerichts weiterhin einen Spalt offen lässt.

## Verfassungsgerichtliche Resilienz durch demokratische Politik

Die im Sommer 2025 ausgebrochene Regierungskrise um die Berufungen von drei neuen Bundesverfassungsrichter:innen zeigt, dass sich Probleme für Verfassungsgerichte nicht erst mit der institutionellen Restrukturierung durch Autokraten ergeben. Ohne hier auf Details um die gescheiterte Wahl einzugehen, soll die politische Dynamik kurz diskutiert werden.

Berufungen von Bundesverfassungsrichter:innen sind in der Vergangenheit zumeist kooperativ abgelaufen. Im Bundestag wird die Vorschlagsliste im von den Regierungsparteien dominierten Wahlausschuss für die Richter:innen des Bundesverfassungsgerichts erstellt. Wer es auf die Vorschlagsliste schafft, wird in der Regel von den regierenden Parteien und den kompromissbereiten Teilen der Opposition gewählt (was wegen der Zweidrittelmehrheit nötig ist). Im Fall der abgeblasenen Richter:innenwahl konnte sich die Regierung nicht mehr sicher sein, dass alle Abgeordneten der stärksten Fraktion (CDU) die vom kleineren Koalitionspartner (SPD) vorgeschlagene Kandidatin Frauke Brosius-Gersdorf wählen würden. In der darauffolgenden Plenardebatte wurde von Seiten der Grünen kritisiert, dass im Wahlausschuss auch mit ihnen als kompromissbereiter Opposition abgestimmt war, wer gewählt werden sollte.<sup>5</sup> Die Politisierung der Wahl ging in diesem Fall offensichtlich von der größten Partei, der CDU, aus, und zwar nachdem im vorgesehenen Forum eine Abstimmung erzielt worden war.

Aus konservativen Kreisen wurde die Angst vor „linken“ Werturteilen angeführt, die aus der wissenschaftlichen Ar-



Die (verfassungs-)rechtliche Regelung der Wahl von Verfassungsrichter:innen wurde in der Vergangenheit immer wieder unter den Gesichtspunkten einer wehrhaften Demokratie diskutiert.

© picture alliance/dpa | Uli Deck



Die Verfassungsrechtlerin Frauke Brosius-Gersdorf am 15. Juli 2025 in der Talkshow „Markus Lanz“. Die geplante Ernennung zur Bundesverfassungsrichterin löste eine Debatte über die politische Einflussnahme auf die Besetzung des Gerichts aus, auch weil die Entscheidung von einer medialen, gegen Brosius-Gersdorf gerichteten Kampagne begleitet wurde. © picture alliance/teutopress

beit von Brosius-Gersdorf (z. B. zu Schwangerschaftsabbrüchen) abgeleitet wurde. In der öffentlichen Debatte jubilierte die rechtsautoritäre AfD, die keine Richterinnen berufen sehen will, die sich positiv über die Möglichkeit eines AfD-Verbotsverfahrens geäußert hat und dem dafür verantwortlichen Senat vorstehen würde.<sup>6</sup> Begleitet wurde das Trauerspiel von verschwörungstheoretischen Anschuldigungen rechtsautoritärer Onlinemedien, dem ideologischen Gezeter populistischer Abgeordneter, und dem peinlich bemühten Versuch der öffentlich-rechtlichen Medien, diese fabrizierte Debatte auf seriöse Art und Weise zu führen.<sup>7</sup>

Die in diesem Beispiel beobachtbare Darstellung von Gerichten als Agenten einer elitären und linksliberalen Herrschaftsdurchsetzung ist Teil eines bekannten populistischen Sprachspiels, das schlussendlich auf die Delegitimierung von für verfassungswidrige politische Projekte bedrohlichen Vetospielern abzielt. Das Beispiel zeigt aber auch, dass das Bundesverfassungsgericht nicht nur durch Umbaumaßnahmen und direkte Angriffe autoritärer Parteien bedroht ist. Wie oben erklärt, sind Szenarien wie in Ungarn nach der Verfassungsänderung weniger wahrscheinlich. Aber auch ein formal wehrhafteres Gericht ist nicht vor Politisierung von außen geschützt. Damit verweist der Fall auf ein grundsätzlicheres Problem: dass nämlich gewählte Abgeordnete, Parteien, Medien, NGOs, Unternehmen oder Verbände Verfassungsgerichte von außen politisieren und delegitimieren können. Und damit soll noch einmal auf die Frage nach der Legitimität von Verfassungsgerichten zurückgekommen und diskutiert werden, warum (oder wie) Gerichte zur Angriffsfläche werden, wie sie dahingehend geschützt werden können und wie mehr verfassungsgerichtliche Resilienz ausgebildet werden kann.

Auch in den Politik- und Rechtswissenschaften gibt es eine Debatte um die Macht und Legitimität von Verfassungsgerichten.<sup>8</sup> Da diese nicht direkt gewählt sind, aber Entscheidungen gewählter Vertreter:innen beurteilen, wird argumen-

tiert, dass Verfassungsgerichte aus einer demokratietheoretischen Perspektive illegitim seien (vgl. Waldron 2006: 1350–1352). Fürsprecher halten dagegen, dass es unterschiedliche Arten von Legitimität gebe und Verfassungsgerichte legitim seien, wenn sie im Interesse der Allgemeinheit gute Entscheidungen trafen und Verfassung und Recht schützten. Sie seien dann durch ihren Throughput und Output, und nicht durch die Berufung durch das souveräne Volk legitimiert. Kritiker:innen wiederum entgegnen, dass ungeachtet der Verfahrens- und Ergebnis-Legitimität Verfassungsgerichte immer wieder die Volkssouveränität unterminierten, da sie durch parlamentarische Mehrheiten beschlossene Gesetze für verfassungswidrig erklärten. Aus dieser holzschnittartigen Zeichnung des demokratietheoretischen Problems mit Verfassungsgerichten – im angelsächsischen Raum spricht man von der *counter-majoritarian difficulty* (vgl. Bickel 1962: 16–22) – wird ersichtlich, dass eine kritische Diskussion der Legitimität von Verfassungsgerichten nachvollziehbar ist, weil diese immer Gefahr laufen, zu stark in Entscheidungen demokratisch gewählter Mehrheiten einzugreifen.

Diesbezüglich ist allerdings wichtig zu beachten, dass Verfassungsgerichte angerufen werden müssen und nicht selbstständig tätig werden. Sie kommen erst dann ins Entscheiden, wenn ihnen Fälle zugetragen werden. Deswegen finden sich Verfassungsgerichte wiederkehrend in der Lage, Entscheidungen treffen zu müssen, die gewählte Abgeordnete, die Regierung oder das Parlament nicht treffen wollen, weil sie beispielsweise befürchten, Wähler:innen zu verlieren. In den USA war das der Fall bei dem Recht auf Schwangerschaftsabbruch, das vom Supreme Court 1973 gewährt und 2023 zurückgenommen wurde (vgl. *Roe vs Wade* und *Dobbs v. Jackson Women's Health Organization*). In Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht bezüglich der gleichgeschlechtlichen Ehe dazu aufgefordert, im Bundestag über vorliegende Gesetzentwürfe abzustimmen und hier eine Entscheidung herbeizuführen, die konserva-

tive Abgeordnete und Parteien im Parlament nicht treffen wollten (vgl. BVerfG 2017: 2 BvQ 29/17). In beiden Fällen lässt sich argumentieren, dass ein „Willensdefizit“ (Buchstein 2012: 402 f.) auf Seiten der gewählten Abgeordneten bestand, zu so strittigen Wertfragen politische Entscheidungen zu treffen. Aus diesem Grund wurden die Fragen dann irgendwann vor den Verfassungsgerichten verhandelt.

Werden Entscheidungen auf diese Art und Weise in die Judikative verschoben, müssen Gerichte aktiv werden, da ihre Aufgabe eben darin besteht, über Grundrechtsfragen und die Verfassungsmäßigkeit politischen Handelns zu entscheiden. Allerdings zeigt sich an Verfahren zu umkämpften Themen wie dem Schwangerschaftsabbruch, dass am Ende einer Gerichtsentscheidung Gewinner und Verlierer stehen. Und aus diesem Grund sind Gerichtsentscheidungen in strittigen Wertfragen schnell extrem politisiert. Daraus folgt, dass Institutionen wie das Bundesverfassungsgericht wohlmöglich für solche Entscheidungen nicht prädestiniert sind. Denn so grundsätzliche Streitfragen bedürfen grundsätzlicher Entscheidungen, die in einem öffentlichen Willensbildungsprozess ausgehandelt werden müssen. Und hier können Gerichte auch eine Rolle spielen, sollten aber nicht immer das letzte Wort haben. Im Vordergrund sollten Parteien, zivilgesellschaftliche Organisationen und die Bürger:innen stehen. Und am Ende müssen auch für Streitthemen wie den Schwangerschaftsabbruch gesetzliche Grundlagen geschaffen werden, wofür schlussendlich Parlamente verantwortlich sind.

Die Argumentation läuft auf die Schlussfolgerung hinaus, dass verfassungsgerichtliche Resilienz erst durch demokratische Politik möglich wird. Und hier kommt der Legislative eine besondere Rolle zu. Die von den Bundestagsabgeordneten ausgehende Politisierung der gescheiterten Richter:innenwahl im Sommer 2025 unterstreicht, dass die Integrität und Unabhängigkeit eines Gerichts nicht nur verfas-

sungsrechtlich festgelegt sein muss, sondern auch praktisch davon abhängt, wie sich Regierung, Parlament, Parteien und Abgeordnete zum Gericht und den Richter:innen verhalten. Diese dürfen keinen Einfluss auf die judikativen Organe ausüben, der nicht verfassungsmäßig vorgesehen wäre. Natürlich dürfen und müssen Urteile kritisiert werden, wenn dies begründet werden kann. Aber eine Diskreditierung von Kandidat:innen, Richter:innen und Entscheidungen führt in letzter Konsequenz zu einer Destabilisierung des demokratischen Systems.

Diese Haltung gegenüber dem Verfassungsgericht und seinen Vertreter:innen beinhaltet auch, dass Abgeordnete und Parteien ihrem Auftrag nachkommen und im Parlament und der Öffentlichkeit insbesondere mit Bezug auf strittige Fragen Kompromisse aushandeln und Lösungsvorschläge erarbeiten. Wenn wichtige politische Entscheidungen von gewählten Repräsentant:innen getroffen werden, findet keine Verschiebung dieser Konflikte in die Judikative statt und Gerichte werden seltener politisiert und weniger angreifbar. Damit würde das Bundesverfassungsgericht entlastet und käme in gewissen Streitfragen gar nicht erst in die Schusslinie.

Hier fehlt leider der Raum auszuarbeiten, wie Parlamente wieder zum zentralen Aushandlungsort für strittige Fragen werden können. Allerdings ist glasklar, dass der Impuls für eine Redemokratisierung der Legislative von den Abgeordneten und Parteien ausgehen muss, wohingegen zivilgesellschaftliche Organisationen und die Öffentlichkeit nur von außen versuchen können, Einfluss zu nehmen und eine parteipolitische und parlamentarische Bearbeitung umstrittener Fragen einzufordern. Für die weitergehende Auseinandersetzung mit der Frage nach der Ausbildung demokratischer Resilienz sollte hier angesetzt und systematisch beantwortet werden, wie demokratische Politik durch Parlamente wieder ermöglicht wird.



Ein Sprengstoffanschlag auf das Bundesverfassungsgericht im März 1975 verwüstete das Foyer des Sitzungssaals. Zu dem Attentat bekannte sich eine linksterroristische Frauengruppe als Reaktion auf das kurz zuvor gefällte Urteil des Gerichts zum Schwangerschaftsabbruch – ein extremes Beispiel für die politische Angreifbarkeit des Gerichts in den 1970er Jahren.

© picture-alliance/dpa | Michael Moesch

Eine weitere Alternative würde darin bestehen, Entscheidungsprozesse zu Themen, bei denen gewählte Abgeordnete ein Willens- oder Neutralitätsdefizit aufweisen, anders zu organisieren und mehr Gestaltungskompetenz in die Hand der Bürger:innen zu legen. Auch diese Lösung würde strittige Entscheidungen aus der Judikative heraushalten und damit das Verfassungsgericht weniger angreifbar machen. In diesem Zusammenhang bieten sich geloste Institutionen wie Bürgerräte an, das heißt Versammlungen zufällig ausgeloster Bürger:innen, die die Bevölkerung deskriptiv repräsentieren. In Bürgerräten diskutieren Bürger:innen strukturiert und in einem moderierten Verfahren zu einem bestimmten Thema und erarbeiten Empfehlungen für die Politik. Die Bürgerratsforschung zeigt, dass diese politischen Organe sich einerseits für Probleme eignen, die eine langfristige Lösung brauchen – Klimaschutzmaßnahmen sind ein gutes Beispiel. Andererseits bieten sie sich auch für Themen an, bei denen nicht garantiert ist, dass die Entscheider neutral entscheiden – gute Beispiele sind Parteienfinanzierung, Abgeordnetendiäten oder Wahlgesetze. Ein gelostes Gremium, das keinerlei materielle oder machtpolitische Eigeninteressen verfolgt, könnte in all diesen Fällen einen Ausweg bieten und das gesamte politische System entlasten (vgl. Petersen 2025). Die institutionelle Einbindung neuer Beteiligungsformate in den Entscheidungsprozess kann hier nicht detailliert rekonstruiert werden. Reformbestrebungen in diese Richtung können aber direkt an der Praxis ansetzen, denn Bürgerräte werden in Deutschland bereits verstärkt an Entscheidungsverfahren beteiligt.

## Fazit

Im Kontext dieses Beitrags ging es konkret um die Frage, wie Demokratien eine verfassungsgerichtliche Resilienz ausbilden können. Mit Blick auf den deutschen Fall wurde

argumentiert, dass die 2024 verabschiedeten Grundgesetzänderungen das Bundesverfassungsgericht besser vor autoritären Übergriffen abschirmen. Formal ist das Gericht durch die rigide Normierung der Strukturmerkmale also durchaus resilienter. Die Krise um die Richter:innenberufung hat allerdings auch gezeigt, dass eine Politisierung des Gerichts in Zeiten steigender Polarisierung immer möglich ist. Aus diesem Grund müssen insbesondere gewählte Abgeordnete mehr politische Verantwortung bei umstrittenen Themen übernehmen statt Entscheidungen in die Judikative zu verschieben.

Ist das nicht möglich, müssen Entscheidungsverfahren reorganisiert werden. Mit Blick auf die direktere Einbeziehung von Bürger:innen durch Bürgerräte heißt das konkret: Wenn demokratische Systeme resilienter gemacht und Verfassungsgerichte vor übergriffigen Autokraten oder starker Politisierung geschützt werden sollen, wird es nicht ausreichen, den politischen Gestaltungsspielraum dieser Akteure zu begrenzen. Denn resiliente demokratische Systeme müssen gestaltet werden. Und dafür braucht es vielleicht neue Wege und neue Institutionen.

### KURZVITA

#### Dr. Felix Petersen

arbeitet am Institut für Politikwissenschaft der Universität Münster. Dort forscht er zur Politischen Theorie, zu demokratischen Praktiken und politischen Transformationen, und zur vergleichenden Verfassungspolitik. Er ist Herausgeber des *Journal of Political Sociology* (<https://journalofpoliticsociology.org/>).

## Anmerkungen

- 1 Diese theoretische Annahme wird von Umfragen konterkariert, in denen der Bundestag im Vergleich mit dem Bundesverfassungsgericht von der Bevölkerung als weniger legitim angesehen wird; vgl. Vorländer u. a. 2024: 18–20.
- 2 Zum begriffsprägenden *court-packing*-Versuch des US Supreme Court unter Roosevelt vgl. Kalman 2022.
- 3 Siehe hierzu die Dokumentation des Verfassungsänderungsprozess beim Bundestag: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2024/kw51-de-bundesverfassungsgericht-1033220> [14.08.2025].
- 4 Das Szenario kennen wir aus Polen, wo dem Gericht mit Regierungsmehrheit einfachgesetzlich vorgeschrieben wurde, dass Fälle auf eine bestimmte Art und Weise zu behandeln sind – nämlich nicht nach

Wichtigkeit, sondern nach Eingang beim Gericht; vgl. Bucholc/Komornik 2016.

- 5 Deutscher Bundestag: Stenografischer Bericht. 19. Sitzung. Berlin, Freitag, den 11. Juli 2025, 1890.
- 6 Vgl. hierzu die Netzwerkanalyse des Think Tank polisphere. URL: <https://www.polisphere.eu/de/netzwerkanalyse-der-kommunikation-gegen-frauke-brosius-gersdorf/> [18.08.2025].
- 7 Vgl. hierzu die exzellente Einordnung in der Tageszeitung (taz): Christian Rath: Sie gefährden das Verfassungsgericht. In: taz online, 20.07.2025. URL: <https://taz.de/Blockade-der-Unions-Fraktion/#6099842/> [14.08.2025]; Lehmann, Anna/Gueler, Cem-Odos/Rath, Christian: Gegen die Wand. In: taz online, 11.07.2025. URL: <https://taz.de/Wahl-von-Verfassungsrichterinnen/#6097091/> [22.07.2025].
- 8 Für die deutsche Diskussion vgl. Jestaedt u. a. 2011 und Manow 2024.

## LITERATUR

- Arato, Andrew (2016): *Post Sovereign Constitution Making: Learning and Legitimacy*. Oxford.
- Bickel, Alexander (1986 [1962]): *The Least Dangerous Branch*. 2. Aufl., New Haven.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1991): *Staat, Verfassung, Demokratie: Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*. Frankfurt a. M.
- Bucholc, Marta/Komornik, Maciej (2016): *Die PiS und das Recht: Verfassungskrise und polnische Rechtskultur*. In: *Osteuropa* 66, Heft 1–2/2016, S. 79–93.
- Buchstein, Hubertus (2012): *Wählen, lösen und politische Gerechtigkeit: Plädoyer für einen ‚demokratisch deliberati-*

*ven pouvoir neutre*‘. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 22, Heft 3/2012, S. 395–405.

- Chatziathanasiou, Konstantin (2018): *Verfassungsstabilität*. Tübingen.
- Dahl, Robert A. (1957): *Decision-Making in a Democracy: The Supreme Court as a National Policy-Maker*. In: *Journal of Public Law* 6, S. 279–295.
- Eichberger, Michael (2024): *Die erste von drei Säulen: Zum Arbeitsentwurf des BMJ zur Stärkung der Stellung des Bundesverfassungsgerichts*. In: *Verfassungsblog*, 16.04.2024. URL: <https://verfassungsblog.de/die-erste-von-drei-saulen/> [14.08.2025].
- Gärditz, Klaus Ferdinand (2025): *Parlamentskultur und Bundesverfassungsrichterwahl*. In: *Verfassungsblog*,

15.07.2025. URL: <https://verfassungsblog.de/bundesverfassungsrichterwahl-frauke-brosius-gersdorf-wahlverfahren/> [15.08.2025].

- Hailbronner, Michaela (2024): Wehrhafte Demokratie light oder doch Verbotsverfahren? In: MIP Zeitschrift für Parteienwissenschaften 2, Heft 1/2024, S. 170–176.
- Jestaedt, Matthias/Lepsius, Oliver/Möllers, Christoph/Schönberger, Christoph (2011): Das entgrenzte Gericht: Eine kritische Bilanz nach sechzig Jahren Bundesverfassungsgericht. Frankfurt a. M.
- Kalman, Laura (2022): FDR's Gambit: The Court Packing Fight and the Rise of Legal Liberalism. Oxford.
- Kelsen, Hans (1931): Wer soll der Hüter der Verfassung sein? Berlin.
- Landfried, Christine (Hrsg.) (2019): Judicial Power. Cambridge.
- Lepsius, Oliver (2021): Die politische Funktion des Bundesverfassungsgerichts. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 71, Heft 37/2021, S. 13–18. URL: <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/herrschaft-des-rechts-2021/340003/die-politische-funktion-des-bundesverfassungsgerichts/> [14.08.2025].
- Loewenstein, Karl (1937): Militant Democracy and Fundamental Rights, I. In: The American Political Science Review 31, Heft 3/1937, S. 417–432.
- Manow, Philip (2024): Unter Beobachtung: Die Bestimmung der liberalen Demokratie und ihrer Freunde. Berlin.
- Nußberger, Angelika (2024): Verfassungskonsenskultur in Gefahr. In: Verfassungsblog, 30.07.2024. URL: <https://verfassungsblog.de/verfassungskonsenskultur-in-gefahr/> [14.08.2025].
- Ooyen, Robert van (2024): Bundesverfassungsgericht, Parteiverbote und wehrhafte Demokratie. In: Ders./Martin H. W. Möllers (Hrsg.): Handbuch Bundesverfassungsgericht im politischen System. 3. Aufl., Wiesbaden, S. 1–34.
- Rath, Christian (2021): Die öffentliche Wahrnehmung des Bundesverfassungsgerichts. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 71, Heft 37/2021, S. 25–30. URL: <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/herrschaft-des-rechts-2021/340007/die-oeffentliche-wahrnehmung-des-bundesverfassungsgerichts/> [14.08.2025].
- Scheppelle, Kim Lane (2018): Autocratic Legalism. In: The University of Chicago Law Review 85, Heft 2/2018, S. 545–583.
- Schmidt, Viviane A. (2013): Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and Throughput. In: Political Studies 61, Heft 1/2013, S. 2–22.
- Tsebelis, George (2002): Veto Players: How Political Institutions Work. Princeton.
- Vorländer, Hans/Herold, Maik/Hormig, Felix/Joachim, Janine/Otteni, Cyrill (2024): 75 Jahre Grundgesetz. Einstellungen zu Verfassung und Demokratie in Deutschland. MI-DEM-Studie 2024-2. Dresden.
- Waldron, Jeremy (2006): The Core of the Case Against Judicial Review. In: Yale Law Journal 115, S. 1348–1406.



## Didaktische Reihe

In der Didaktischen Reihe werden die Beiträge und Diskussionen der traditionsreichen Tagungsreihe „Beutelsbacher Gespräche“ dokumentiert. Die Themen der einzelnen Bände spiegeln aktuelle fachdidaktische Entwicklungen und Kontroversen wider. Sie sind eine wichtige Informationsquelle zum aktuellen Stand der Politikdidaktik sowie zu den Diskussionen und Herausforderungen in der politischen Bildung.

6 bzw. 8 EUR zzgl. Versand, Bestellung ausschließlich im Webshop der Landeszentrale: [www.lpb-bw.de/shop](http://www.lpb-bw.de/shop)

**lpb**  
BW

# Zwischen Freiheit und Abwehr

## Parteiverbot und Grundrechtsverwirkung

Marc Zeccola

**Angesichts aktueller Angriffe auf Demokratie und Verfassungsstaat rücken die Abwehrmechanismen des Grundgesetzes erneut in den Mittelpunkt der öffentlichen Debatte. Besonders intensiv diskutiert werden derzeit die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten zur Beschränkung politischer Betätigung von verfassungsfeindlichen Parteien und Organisationen. Der Beitrag von Marc Zeccola analysiert sowohl die materiellen Voraussetzungen eines Parteiverbots als auch die verfahrensrechtlichen Grundlagen. Im Zentrum steht dabei die Frage, inwieweit eine Partei aktiv gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung gerichtet ist. Neben dem vollständigen Verbot einer Partei können auch Teilorganisationen verboten oder Grundrechte einzelner Akteure verwirkt werden. Angesichts der tiefgreifenden Wirkung solcher Eingriffe plädiert Zeccola dafür, juristische, politische und gesellschaftliche Dimensionen im Umgang mit den Instrumenten der wehrhaften Demokratie zusammenzudenken.**

Die Feinde des freiheitlichen Verfassungsstaates unterminieren die sicher geglaubte Herrschaftsform der Demokratie und fordern diese heraus. Deshalb ist die Diskussion der Wehrhaftigkeit von Demokratien in vollem Gange und wird nicht nur in Deutschland intensiv geführt. Wissenschaft und Öffentlichkeit versuchen einzuordnen und vorausszusehen, ob und wie die Demokratie verteidigt werden kann. Grundgesetzliche Anpassungen sind die Folge, um die Verfassungsorgane – wie zuletzt das Bundesverfassungsgericht – resilienter zu machen (Britz 2025: 609 ff.).

Naturgemäß erfolgt dabei der erste Blick in die Verfassung selbst, die das normative Fundament der rechtlich-sozialen Ordnung darstellt. Bereits an dieser Stelle sei vorweggenommen, dass die Demokratie unter der Grundprämisse steht, dass sie von Demokraten getragen wird. Keine Verfassung kann eine Demokratie dauerhaft und nachhaltig bewahren, die nicht von der Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger als Herrschaftsform akzeptiert wird. Die Demokratie ist in gewisser Hinsicht fragil, da sich Demokratiefeinde den freiheitlichen Verfassungsstaat auf legalem Wege zunutze machen und so sukzessive die Macht erlangen können (Schwarz 2024: 354). Dieses Szenario hatte der Parlamentarische Rat bei der Ausarbeitung des Grundgesetzes deutlich vor Augen – die Erinnerung an die Machtergreifung und Schreckensherrschaft der Nationalsozialisten unter Ausnutzung der Schwächen der Weimarer Reichverfassung war noch frisch –, weshalb das Grundgesetz mit einem Schutz ausgestattet wurde und sich wehrhaft gegenüber seinen Feinden zeigt (vgl. hierzu auch den Beitrag von Frieder Günther in diesem Heft). Normative Sicherungen sollen präventiv den Durchgriff auf die Grundprinzipien der Verfassung verhindern bzw. repressiv bereits erfolgte Durchgriffe beseitigen. Art. 79 Abs. 3 GG als „Ewigkeitsklausel“ stellt zudem eine letzte Brandmauer dar, wenn verfassungsfeindliche Kräfte die Mehrheiten erlangen (Schwarz 2024: 354). Effektiver allerdings sind die präventiven Instrumente, unter denen das Parteiverbot in Art. 21 Abs. 2 GG eine zentrale Rolle spielt. Aber auch die Grundrechtsverwirkung aus Art. 18 GG wird gegenwärtig diskutiert, obwohl diese lange Zeit nur verfassungsrechtlichen Feinschmeckern bekannt war. Populistische und extremistische Parteien und Personen im In- und Ausland verstärken die Diskussion um die Instrumente der wehrhaften Demokratie und fordern Prognosen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit. Die Überlegungen sind da-

bei offensichtlich: Entweder man verbietet Organisationen oder schränkt zumindest das politische Wirken einzelner Personen ein, die sich dem Kampf gegen die verfassungsmäßige Ordnung verschrieben haben, oder man vertraut „auf die Kraft der freien Auseinandersetzung als wirksamste Waffe auch gegen die Verbreitung totalitärer und menschenverachtender Ideologien“ (BVerfGE 124, 300, 320).

### Parteien im staatsrechtlichen Gefüge

Das prominenteste Instrument der wehrhaften Demokratie, das Parteiverbot, findet sich in Art. 21 Abs. 2 GG. Dieses knüpft an die besondere Bedeutung der Parteien in Deutschland an, die in Art. 21 Abs. 1 GG zum Ausdruck kommt. In der politischen Realität wird die überaus dominante Rolle der Parteien zum Teil durchaus kritisch diskutiert. Nach Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG wirken Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mit. Parteien sollen politische Ansichten kanalisieren und ihnen Gewicht in der politischen Auseinandersetzung verleihen. Dazu bieten sie konkrete politische Partizipationsmöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger und leisten damit einen wichtigen Beitrag zur Legitimität und Pluralität des politischen Systems. Aufgrund ihrer Bedeutung für die politische Willensbildung genießen sie unter dem Grundgesetz einen besonderen Status und einen umfangreichen Schutz – zugleich werden an sie aber besondere Anforderungen gestellt (bspw. müssen sie ihre innere Ordnung an demokratischen Grundsätzen ausrichten, Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG). Das Bundesverfassungsgericht versteht Parteien daher als „im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen, die in den Bereich der institutionalisierten Staatlichkeit hineinwirken, ohne diesem anzugehören“ (BVerfGE 148, 11, 24). Parteien verbinden demnach die in der Verfassungswirklichkeit existierenden unterschiedlichen Ebenen (Klafki 2025: Rn. 15). Sie gelten als zentrales Element für das Funktionieren der Demokratie und wirken entscheidend an der Willensbildung des Volkes sowie deren Übertragung auf die Ebene der handelnden Staatsorgane mit und tragen damit unmittelbar zur Verwirklichung des Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG bei: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“.

Aus dieser besonderen Stellung erwachsen zahlreiche Aufgaben. So tritt die Vermittlung zwischen Gesellschaft und



Parteien wirken in der Bundesrepublik als zentrale Träger politischer Partizipation und Gestaltung.

© Adobe Stock | Ingo Bartussek

Staat am deutlichsten bei der Parlamentswahl bzw. der vorangehenden Tätigkeit im Wahlkampf zutage. Die Reduktion hierauf greift allerdings zu kurz, denn zur Gewährleistung einer funktionierenden Demokratie muss die Vermittlung eines vorhandenen Willens des Volkes an die Repräsentanten permanent gesichert sein (BVerfGE 85, 264, 284 f.). Ihnen obliegt es zusätzlich, die Willensbildung in der Gesellschaft zu fördern. Nach der „ersten“ Übermittlung im Rahmen des Wahlaktes muss dieser Wille auch in konkrete Handlungen umgesetzt werden. Hierfür sind dann zwar unmittelbar die legitimierten Staatsorgane zuständig; die Parteien wirken aber auch hier mit, indem sie insbesondere die stetige Rückkoppelung zur Wählerschaft ermöglichen und umgekehrt auch die Handlungen von Parlament und Regierung beeinflussen können. Im Parlament spiegeln sich die Parteien in den Fraktionen, die wiederum eine „Scharnierfunktion“ zwischen der politischen Willensbildung und den Entscheidungen des Parlaments einnehmen (Schwarz 2025: Rn. 293). Parteien kommt also eine Zwischenstellung zwischen Staat und Gesellschaft zu; sie sind als im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen zwar keine obersten Staatsorgane, trotzdem aber verfassungsmäßige Institutionen (BVerfGE 1, 208, 255; 20, 56, 101).

### Das Parteiverbot als *ultima ratio*

Ausdruck dieser besonderen Bedeutung ist das sogenannte Parteienprivileg, welches sich als „erhöhte Schutz- und Bestandsgarantie“ (BVerfGE 12, 296, 304) darstellt. Dieses Privileg wird unmittelbar aus Art. 21 Abs. 2, 4 GG abgeleitet und hat mehrere Ausprägungen. Zunächst darf ein Verbotverfahren, in welchem die Verfassungswidrigkeit einer Partei bestimmt wird, nur durch die in Art. 21 Abs. 5 GG i. V. m. § 43

BVerfGG genannten Akteure initiiert und durchgeführt werden (hierzu sogleich). Außerdem hat das Parteienprivileg zur Folge, dass Parteien weder in ihrer politischen Tätigkeit behindert werden dürfen noch ihre Verfassungswidrigkeit vonseiten einer staatlichen Stelle rechtlich geltend gemacht werden darf, solange das Bundesverfassungsgericht kein Verbot ausgesprochen hat (BVerfGE 12, 296, 304 f.). Dies bedeutet konkret, dass staatlicherseits keine rechtliche Maßnahme gegen eine Partei mit deren (nicht festgestellter) Verfassungswidrigkeit begründet werden kann. In der gesellschaftlichen und politischen Diskussion wird bspw. angedacht, dass Beamtinnen und Beamte aufgrund ihrer AfD-Mitgliedschaft entlassen oder schon nicht eingestellt werden sollen. Dies wäre ein unzulässiger (mittelbarer) Eingriff in das Parteienprivileg und damit ein Verstoß gegen Art. 21 Abs. 1 GG (vgl. dazu auch den Beitrag von Ralf Brinktrine in dieser Ausgabe).

Ein Parteiverbotsverfahren führt stets zu ausgedehnten gesellschaftlichen, aber auch juristischen Debatten über seine Vor- und Nachteile. Es bedeutet nämlich immer auch eine Einflussnahme auf die politische Willensbildung des Volkes, die als gravierender Eingriff einer besonderen Rechtfertigung bedarf. So ist eine Partei nicht mehr wählbar und erworbene Mandate gehen verloren. Parteiverbote müssen deshalb *ultima ratio*, also das letzte Mittel zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung sein. Das macht sich nicht zuletzt am Entscheidungsquorum des Bundesverfassungsgerichts bemerkbar, denn es bedarf einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des erkennenden Senats (vgl. § 15 Abs. 4 S. 1 BVerfGG), das heißt mindestens sechs der acht Richterinnen und Richter des Senats müssen die Entscheidung mittragen.

Das Bundesverfassungsgericht fasst es im Urteil zum zweiten NPD-Verbotsverfahren letztlich prägnant zusammen: „Das Parteiverbot nach Art. 21 Abs. 2 GG stellt die schärfste und überdies zweischneidige Waffe des demokratischen Rechtsstaats gegen seine organisierten Feinde dar“ (BVerfGE 144, 20, 1. Ls.). Die Hürden eines Parteiverbotes sind demnach hoch, die Tatbestandsvoraussetzungen restriktiv zu verstehen.

## Materielle Voraussetzungen eines Parteiverbotes

Eine liberale Demokratie mit freiheitlichen und pluralistischen Prinzipien ist zugleich anfällig für antidemokratische Bestrebungen. Denn Demokratie bedeutet auch Meinungen auszuhalten, die sich gegen die Demokratie als solche richten. Finden diese Meinungen immer mehr Befürworter, so erhöht sich der Druck auf das Grundgesetz, die Bestrebungen zur Bekämpfung der Verfassung nehmen zu und werden auch von Parteien aufgegriffen und bedient (Kahl/Sugg 2024: 439). Dennoch muss die Demokratie nicht wehrlos dabei zusehen, wie sie abgeschafft wird. In einer wehrhaften Demokratie sind präventive und repressive Instrumente vorhanden, diesen Bestrebungen entgegenzuwirken. Dass sich die Abwehr derartiger Bestrebungen in Widerspruch zu den eigenen Prinzipien setzen kann, liegt dabei auf der Hand. Die Gefahr, unliebsame politische Gegner oder Meinungen auf diesem Wege auszuschalten, ist dabei nicht abwegig. Beispiele aus Ungarn, der Türkei oder aktuell den USA kommen sofort in den Sinn. Es muss deshalb genau abgewogen werden, wie mit antidemokratischen Bestrebungen umgegangen werden soll. Die juristische Ausformulierung eines Systems der wehrhaften Demokratie ist deshalb nicht einfach. Der Parlamentarische Rat identifizierte in einem ersten Schritt den schützenswerten Kern der Verfassung, also welche Elemente eine demokratische Rechtsordnung vor Verfassungsfeinden eigentlich schützen muss.

### Die freiheitlich demokratische Grundordnung: Menschenwürde, Demokratieprinzip und Rechtsstaatsprinzip

Etabliert hat sich hierfür der Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, die zum unantastbaren Kern des Grundgesetzes zählt (Klafki 2025: Rn. 102). Zugegebenermaßen scheint der Begriff unbestimmt. Für die juristische Anwendbarkeit ist dies allerdings notwendig, da nur so die notwendige Flexibilität sichergestellt werden kann. Maßgeblich dem Bundesverfassungsgericht oblag die Aufgabe, im Laufe der bisherigen Parteiverbotsverfahren (Sozialistische Reichspartei, 1952; Kommunistische Partei Deutschlands, 1956; Nationaldemokratische Partei Deutschlands, 2003 und 2017) Konkretisierungen des Begriffes herauszuarbeiten. Anfänglich arbeitete das Bundesverfassungsgericht mit einem weitreichenden Katalog verschiedener Prinzipien, der aber die Handhabbarkeit in Bezug auf die gebotene Restriktion erschwerte (Streinz 2024: Rn. 226a).

Mittlerweile betont das Bundesverfassungsgericht „eine Konzentration auf wenige, zentrale Grundprinzipien, die für den freiheitlichen Verfassungsstaat schlechthin unentbehrlich sind“ (BVerfGE 144, 20, 205) und kommt danach zu drei Kernelementen: Der Menschenwürde, dem Demokratie- und dem Rechtsstaatsprinzip. Diese drei Kernelemente eröffnen wiederum einen erheblichen Auslegungsspielraum, geben allerdings dennoch eine genauere Orientierung. Klarheit wurde dahingehend geschaffen, dass die freiheitliche demokratische Grundordnung nicht mit den Prinzipien aus Art. 79 Abs. 3 GG identisch ist. Denn die freiheitliche demo-

kratische Grundordnung umfasst weder das Republikprinzip noch die föderale Gliederung oder das Sozialstaatsprinzip (BVerfGE 144, 20, 206).

Hinsichtlich der Menschenwürde hat das Bundesverfassungsgericht hervorgehoben, dass sie der Ausgangspunkt der freiheitlichen demokratischen Grundordnung ist und den obersten Wert des Grundgesetzes darstellt. Sie „umfasst insbesondere die Wahrung personaler Individualität, Identität und Integrität sowie das Prinzip staatsbürgerlicher Egalität“ (BVerfGE 144, 20, 207). Die Menschenwürde bildet den freiheitlichen Kerngehalt der demokratischen Grundordnung und wird durch die Grundrechte ausformuliert. So erlangt der grundrechtliche Kerngehalt auch im Rahmen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung Geltung. Die Kerngehalte sorgen zugleich dafür, dass nicht jeder Eingriff in die Grundrechte eine Gefahr für die freiheitliche demokratische Grundordnung darstellt. Denn Grundrechtseingriffe, die durch grundrechtliche Spannungsverhältnisse entstehen, treten tagtäglich auf, sind gesetzlich austariert und (in vielen Fällen) gerechtfertigt. Im Rahmen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung kommt es auf das Wesen der Grundrechte selbst an. Es wird deshalb bei einem Parteiverbot danach zu fragen sein, was die Partei bei der Mehrheitserlangung anstrebt und ob sie sich gegen die Kerngehalte von Grundrechten selbst wendet. Sieht deren Programm bspw. eine Ausgrenzung oder Entrechtung einzelner Bevölkerungsgruppen vor, so verstößt das gegen die elementare Rechtsgleichheit und die demokratische Egalität (Kahl/Sugg 2024: 450) und stellt somit einen Angriff auf die Menschenwürde dar.

Das Demokratieprinzip sichert die politische Willensbildung des Souveräns, die „vom Volk zu den Staatsorganen“ erfolgt und nicht umgekehrt (BVerfGE 144, 20, 209). Das bedeutet, dass die gleichberechtigte Teilhabe am Prozess der politischen Willensbildung ermöglicht wird (BVerfGE 144, 20, 208). Ein demokratisches Minimum ist dabei an Art. 20 Abs. 2 GG zu messen und umfasst die Legitimation staatlicher Entscheidungen durch den Souverän. Der Grundsatz der Volkssouveränität erfordert, dass sich die Akte der Ausübung der Staatsgewalt auf den Willen des Volkes zurückführen lassen (BVerfGE 144, 20, 209). Unabdingbare Voraussetzungen der Demokratie sind daher periodisch stattfindende Wahlen, die Beachtung des Mehrheitsprinzips, der Schutz des Parlamentarismus und die Chancengleichheit der Parteien. Modifikationen sind möglich und stellen nicht direkt einen Verstoß gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung dar. Solange nicht der Kern des Demokratieprinzips beeinträchtigt wird, ist es bspw. nicht verboten, mehr direktdemokratische Instrumente einzuführen. Auch Änderungen der Wahlperiode sind zulässig, solange auch hier nicht die Periodizität im Kern berührt wird. Ein Verstoß wäre dann anzunehmen, wenn ein Einparteiensystem etabliert werden soll, bei dem das Parlament zur Farce verkommt.

Auch das Rechtsstaatsprinzip stellt eine elementare Säule der freiheitlichen demokratischen Grundordnung dar, da es dem Schutz der individuellen Freiheit dient (BVerfGE 144, 20, 210). Entscheidend ist hierin die Rechtsbindung der öffentlichen Gewalt, was u. a. durch die Kontrolle unabhängiger Gerichte gewährleistet wird. Das Gewaltenteilungsprinzip und das staatliche Gewaltmonopol sichern die individuelle Freiheit und sind deshalb unverzichtbar. Denkbar sind auch hier Modifikationen. Besonders aufmerksam sind Kompetenzverschiebungen zu beobachten, die judikative Kontrollmöglichkeiten schmälern oder darauf abzielen, die Arbeitsweise der Gerichte zu beeinträchtigen. Im Zweifel

muss auch in diesen Fällen nach dem Kern des Rechtsstaatsprinzips gefragt werden.

### Das Ziel, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen

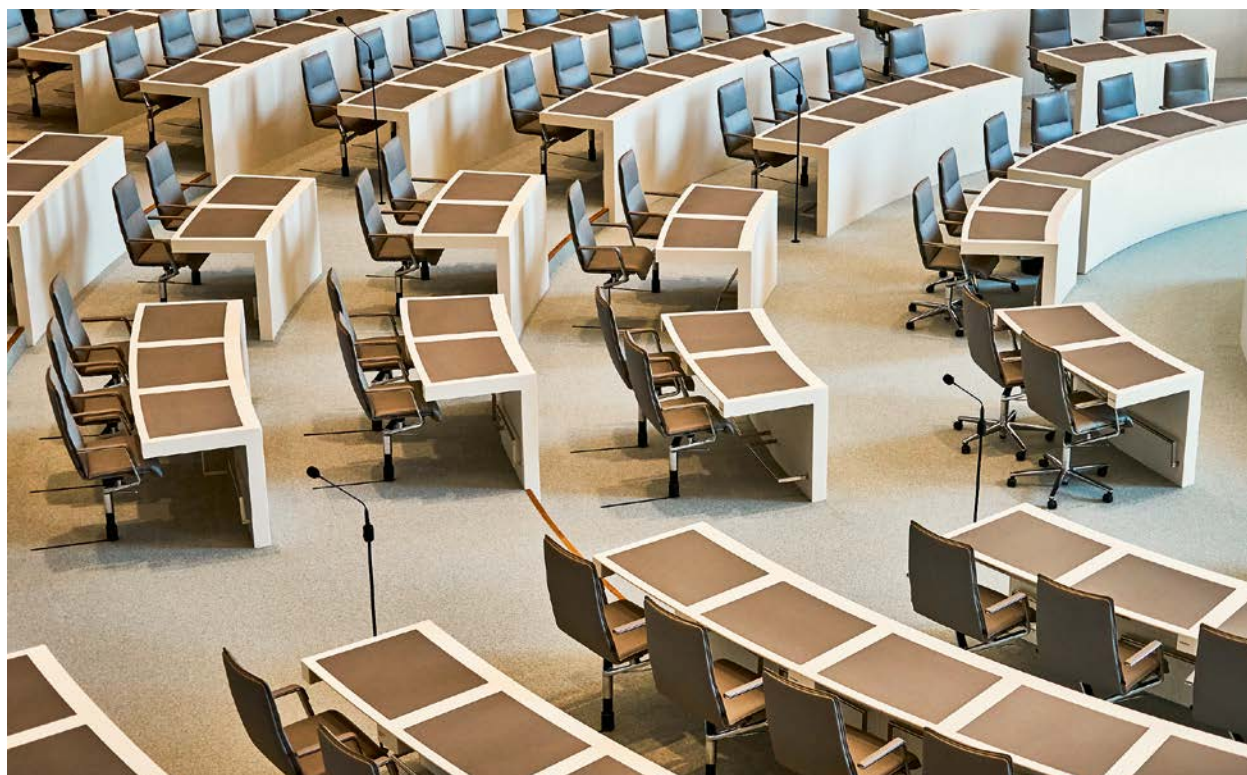
Das Bundesverfassungsgericht spricht ein Parteiverbot nur aus, wenn eine Partei darauf ausgeht (dazu unten), die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden (vgl. Art. 21 Abs. 2 GG). Eine Beeinträchtigung liegt vor, wenn die Partei nach ihrem politischen Konzept mit hinreichender Intensität eine spürbare Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung bewirkt (BVerfGE 144, 20, 213). Für eine Beseitigung ist bereits ausreichend, dass sich die Partei gegen eines der Wesenselemente der freiheitlichen demokratischen Grundordnung richtet, da diese miteinander verschränkt sind und sich gegenseitig bedingen (Klein 2024: Rn. 531). Auch das Ziel, eine andere Verfassungsordnung oder ein anderes Regierungssystem einzuführen, fällt unter die Beseitigung.

Da eine Partei selbst nicht handeln kann, wird die Beeinträchtigung und Beseitigung aus den Zielen der Partei oder dem Verhalten ihrer Anhängerinnen und Anhänger abgeleitet. Ziele der Partei sind ihre tatsächlichen politischen Bestrebungen, wie sie sich aus ihrer Programmatik und den Reden und Schriften ihrer Organe und Funktionäre ergeben (Klafki 2025: Rn. 106). Dabei können neben den offiziellen Verlautbarungen auch solche Ziele Berücksichtigung finden, zu denen sich die Partei zur Verdeckung ihrer verfassungsfeindlichen Absichten nicht offen bekennt. Inwieweit das Verhalten der Anhängerinnen und Anhänger der Partei zugerechnet werden kann, ist im Einzelfall schwer zu bestimmen. Zumindest wenn sich die Partei dieses zu eigen macht oder sich in diesem Verhalten eine in der Partei vorhandene Grundtendenz widerspiegelt, muss von einer Zurechnung ausgegangen werden (Kahl/Sugg 2024: 442). An-

hängerinnen und Anhänger einer Partei sind dabei nicht nur die Mitglieder, sondern alle Personen, die sich zur Parteibekennen und sich für sie einsetzen. Bei der Zurechenbarkeit von Anhängerinnen und Anhängern bedarf es zudem eines konkreten Zurechnungszusammenhangs, der nur anzunehmen ist, wenn die Äußerungen oder Handlungen in einem politischen Kontext stehen und die Partei sie beeinflusst, gebilligt oder geduldet hat (BVerfGE 144, 20, 215 f.).

Art. 21 Abs. 2 GG verlangt zudem ein „Darauf-Ausgehen“, bei dem die Partei die verfassungsrechtlichen Ziele auch aktiv und planvoll verfolgen muss, was sich durch qualifizierte Vorbereitungshandlungen ausdrückt (BVerfGE 144, 20, 221). Zugerechnet wird dabei das Verhalten der Mitglieder, da eine Partei selbst nicht handeln kann. Einzelne Handlungen der Partei müssen zudem immer Ausdruck einer Grundtendenz sein, weshalb Bestrebungen einzelner Mitglieder der Partei nicht ausreichen, solange die Partei sonst die freiheitliche demokratische Grundordnung achtet.

Im zweiten NPD-Verbotsverfahren entwickelte das Bundesverfassungsgericht hieraus ein weiteres Kriterium. Denn das Merkmal des „Darauf-Ausgehens“ enthält ein Bindeglied zwischen den Mitteln und dem Ziel. So wird zusätzlich zu den obigen Voraussetzungen verlangt, dass zumindest die Möglichkeit dieser Zielerreichung im Sinne einer gewissen Erreichungswahrscheinlichkeit („Potentialität“) besteht. Es bedarf danach „konkreter Anhaltspunkte von Gewicht, die einen Erfolg [...] möglich erscheinen lassen“ (BVerfGE 144, 20, Ls. 6a). Da das Parteiverbot eben kein Gesinnungs- oder Weltanschauungsverbot, sondern ein Organisationsverbot darstellt, muss die Partei „über hinreichende Wirkungsmöglichkeiten verfüg[en], die ein Erreichen der von ihr verfolgten verfassungsfeindlichen Ziele nicht völlig aussichtslos erscheinen lassen“ (BVerfGE 144, 20, 225). Von dieser Wirkungsmöglichkeit muss sie schließlich auch Gebrauch machen (BVerfGE 144, 20, 225).



Leere Stuhlreihen im Plenarsaal erinnern daran, dass politische Macht in einer Demokratie stets auf Zeit vergeben ist – durch regelmäßige Wahlen bleibt die Teilhabe am Prozess der politischen Willensbildung gewährleistet.

© Adobe Stock | Frank

Diese Potentialität sorgte im Nachgang des Urteils für reichlich Kontroversen, denn es führte in letzter Konsequenz zu dem Ergebnis, dass eine Partei unter Umständen nicht verboten werden kann, obwohl sie verfassungswidrig ist (Klein 2024: Rn. 540b). Auf den ersten Blick wirkt diese Rechtsprechung schwer verständlich und wurde kritisiert (Lenz/Stützel 2024: 59 f.), bei genauerem Hinsehen fügt sie sich aber letztlich in die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) ein (Klafki 2025: Rn. 111) und ist konsequent. Ob im Einzelfall konkrete Anhaltspunkte für die Potentialität vorliegen, die den Erfolg möglich erscheinen lassen, ist allerdings nicht leicht zu bestimmen. Das Bundesverfassungsgericht hat deshalb eine gewisse Konkretisierung vorgenommen und möchte die Potentialität durch eine wertende Gesamtbetrachtung festgestellt wissen. Bei dieser wird die Situation der Partei, ihre gesellschaftliche Wirkkraft und ihre Vertretung in Ämtern und Mandaten berücksichtigt (BVerfGE 144, 20, 225; Kahl/Sugg 2024: 443). Als Indizien können der Mitgliederbestand und die Mitgliederentwicklung, die Organisationsstruktur, der Mobilisierungsgrad, die Kampagnenfähigkeit, die finanzielle Lage, Wahlergebnisse, Publikationen, Bündnisse und Unterstützerstrukturen dienen (BVerfGE 144, 20, 225). Sobald Gewalt eingesetzt wird oder Straftaten begangen werden, ist die Potentialität regelmäßig anzunehmen. Schwächen hat dieses Kriterium in Korrelation zur präventiven Wirkung des Parteiverbotes. Denn je realistischer die Umsetzung von verfassungsfeindlichen Bestrebungen ist, indem die Partei einen hohen gesellschaftlichen Zuspruch erhält, desto schwieriger wird es, präventiv einzuwirken. Die damit verbundene politische Zurückhaltung in Bezug auf das Parteiverbot ist nicht komplett von der Hand zu weisen (Lenz/Stützel 2024: 59 f.). Allerdings ist abschließend nur das Bundesverfassungsgericht mit der komplexen Einschätzung der Potentialität betraut – solange das Bundesverfassungsgericht diese Rechtsprechung nicht ändert, hat das Kriterium der Potentialität als Voraussetzung des Parteiverbotes Bestand.

## Prozessuale Fragen

Neben diesen materiellen Fragen eines Parteiverbotes ergeben sich zudem durchaus interessante prozessuale Fragen. Welche Tatsachen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zugrunde liegen, ist dabei von hoher Relevanz. Es ist schwer vorstellbar, dass eine Partei sich offen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung stellt, vielmehr geht es um Grenzen, die sukzessiv verschoben werden sollen. Deshalb erlangt bspw. die Frage der Beweisbarkeit in den Parteiverbotsverfahren eine wichtige Rolle. Aber auch die Frage des Vollzuges eines möglichen Verbotes ist nicht unerheblich, da die Feststellung der Verfassungsfeindlichkeit nicht unmittelbar die Partei auflösen wird.

In der öffentlichen Diskussion um ein Parteiverbot der AfD hat das Gutachten des Bundesamtes für Verfassungsschutz eine neue Dynamik verursacht (Shirvani 2025). In dem Gutachten, welches aus Gründen des Quellenschutzes nicht offiziell veröffentlicht worden ist, wird der AfD als Gesamtpartei ein „ethnisch-abstammungsmäßige[s] Volksverständnis“ bescheinigt, das gegen die Menschenwürdegarantie des Grundgesetzes verstoße (ebd.). Nach dieser behördlichen Entscheidung ist der Eindruck entstanden, dass die Einstufung der AfD als „gesichert rechtsextremistisch“ zugleich ein Parteiverbot rechtfertigt (Tagesschau 2025). Doch die exekutive Entscheidung und das judikative Parteiverbot aus Art. 21 Abs. 2 GG hängen weniger offensichtlich zusammen, als die

Debatte es vermuten lässt. Die Verknüpfung lässt sich durch das identische Schutzgut erklären, das im Vordergrund sowohl der exekutiven als auch der judikativen Entscheidung steht, nämlich die freiheitliche demokratische Grundordnung. Für die exekutive Entscheidung des Bundesamtes für Verfassungsschutz ist das Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG) maßgeblich. Nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG ist es Aufgabe des Bundesamtes für Verfassungsschutz, Informationen über „Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung [...] gerichtet sind“ zu sammeln und auszuwerten. Auch die Aktivitäten einer Partei als Vereinigung nach § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 lit. c BVerfSchG sind auf derartige Bestrebungen hin auszuwerten, also auf politisch bestimmte ziel- und zweckgerichtete Verhaltensweisen von Personenzusammenschlüssen, die auf die Beeinträchtigung eines der Elemente der freiheitlichen demokratischen Grundordnung gerichtet sind (OVG NRW, Ur. v. 13.05.2024 – 5 A 1218/22 –, Rn. 157, 199). Hierzu zählen insbesondere die Menschenwürdegarantie und das Demokratieprinzip (OVG NRW, Ur. v. 13.05.2024 – 5 A 1218/22 –, Rn. 157, 199). Das Bundesamt für Verfassungsschutz kam bei seiner Entscheidung offenbar zu dem Ergebnis, dass die verfassungsfeindlichen Bestrebungen das „Gesamtbild“ der Partei prägen und/oder die Partei von einer verfassungsfeindlichen „Grundtendenz“ beherrscht wird (OVG NRW, Ur. v. 13.05.2024 – 5 A 1218/22 –, Rn. 173; Shirvani 2025).

Für die Frage, welche Rolle das Gutachten des Bundesamtes für Verfassungsschutz im Parteiverbotsverfahren spielen wird, muss zunächst zwischen prozessualen und materiellrechtlichen Fragen unterschieden werden. In prozessualer Hinsicht ist relevant, ob das Gutachten als Beweis verwertet werden kann, materiellrechtlich geht es um rechtliche Einschätzungen in Bezug auf die Verfassungsfeindlichkeit. Prozessual ist das Parteiverbot nach Art. 21 Abs. 2 GG als Verfassungsprozess beim Bundesverfassungsgericht monopolisiert, woraus sich auch die alleinige Sachaufklärungskompetenz ergibt – das Bundesverfassungsgericht ist also für die Ermittlung der entscheidungserheblichen Tatsachen selbst verantwortlich (Walter 2025: Rn. 1; Lechner/Zuck 2019: Rn. 1). Im Gegensatz zu prominenten Strafverfahren ist das Bundesverfassungsgericht in der Öffentlichkeit aber nicht für viele Verhandlungstage bekannt. Die Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht haben überwiegend rechtliche Fragen einer Verfassungsverletzung zum Gegenstand, bei der die Tatsachenermittlung keine bzw. eine sehr untergeordnete Rolle einnimmt (Kliegel 2018: 409).

Im Parteiverbotsverfahren entscheidet das Bundesverfassungsgericht als echte Tatsacheninstanz zudem als erste und letzte Instanz. Deshalb erlangen Beweisfragen, die in den §§ 26 ff. BVerfGG formuliert sind, eine große Wichtigkeit. Das Bundesverfassungsgericht kann Urkunden und Zeugen als Beweismittel verwenden oder auch Beschlagnahmen (§ 38 BVerfGG) und Durchsuchungen (§ 47 BVerfGG) anordnen (Walter 2025: Rn. 1; Lechner/Zuck 2019: Rn. 14). Grenzen der Beweismittel hat das Bundesverfassungsgericht im ersten NPD-Verbotsverfahren erkannt. Zur Beobachtung der Partei hatten die Verfassungsschutzbehörden damals mit V-Leuten gearbeitet, um an Informationen zu den Zielen und Zwecken zu gelangen. Bei den V-Leuten handelt es sich um Privatpersonen als Teil der Partei, die von den Nachrichtendiensten als Informationsquellen abgeworben wurden. Ihre Identität wird geheim gehalten, da die Partei darüber keine Kenntnis erlangen soll. Sie dienen demnach sowohl der Partei als auch den Behörden. Abhängig von Position und Funktion der V-Leute innerhalb der Partei kann dann der Einfluss auf die Partei durch staatliche Stellen nicht mehr ausgeschlossen werden. Das erkannte im



Karlsruhe, Oktober 2002: Ein Aktenordner mit dem Vermerk „Sonstige V-Leute“ im Verhandlungssaal des Bundesverfassungsgerichts. Der Zweite Senat verhandelte über die Auswirkungen der V-Mann-Affäre auf das laufende NPD-Verbotsverfahren.

© picture-alliance/dpa | Uli Deck

ersten NPD-Verbotsverfahren auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 107, 339, 367 ff.) und lehnte den Antrag als unzulässig ab. Im zweiten NPD-Verbotsverfahren hat das Bundesverfassungsgericht dann konkretisiert, dass Beweismittel kontaminiert sind, wenn sie durch staatliche Stellen beeinflusst worden sind (BVerfGE 144, 20, 160 ff.; Kliegel 2018: 381 f.). Aus dem Grundsatz der Staatsfreiheit wurde vom Bundesverfassungsgericht also der Grundsatz der Quellenfreiheit abgeleitet, bei dem Beweismittel, die staatlich provoziert sind, nicht verwertet werden dürfen (Heußner/Pautsch/de Haan 2024: 100).

Die prozessuale Frage der Verwertbarkeit des Gutachtens des Bundesamtes für Verfassungsschutz würde zunächst im Rahmen des Vorverfahrens relevant werden (§ 45 BVerfGG). Denn hier muss der Antrag auf Parteiverbot „hinreichend begründet“ werden, was durch eine summarische Prüfung erfolgt (Lechner/Zuck 2019: Rn. 14). Der Antragsteller wird diese hinreichende Begründung unter anderem durch nachrichtendienstliche Ermittlungen, ergo dem Gutachten, nachzuweisen versuchen (ebd.). Das Bundesverfassungsgericht ist aber keinesfalls in irgendeiner Form an die Ergebnisse des Gutachtens gebunden. Ein Verfassungsschutzbericht kann die Beweiserhebung natürlich nicht ersetzen (Kahl/Sugg 2024: 455). Das Bundesverfassungsgericht kann jedoch Zeugen dazu vernehmen und den Bericht als Beweis sichten – die Entscheidung der Verwertbarkeit fällt dann in das Ermessen des Bundesverfassungsgerichts.

Auch materiellrechtlich werden die Erkenntnisse des Gutachtens nur bedingt hilfreich sein, denn die Voraussetzungen eines Verbotsverfahrens nach Art. 21 Abs. 2 GG sind weitreichender (Shirvani 2025). So sind qualifizierte Vor-

bereitungshandlungen und ein strategisches Konzept der Partei zur planvollen Umsetzung ihrer verfassungsfeindlichen Zielsetzungen nachzuweisen, was über die verfassungsfeindlichen Bestrebungen des § 3 BVerfSchG hinausgeht.

### Initiierung des Parteiverbotsverfahrens: Antragstellung

Aus dem Parteienprivileg leitet sich auch die restriktive Ausgestaltung der Antragstellung eines Parteiverbots ab, die nur bestimmten Verfassungsorganen vorbehalten ist. Nach § 43 BVerfGG sind Antragsberechtigte der Bundestag, der Bundesrat und die Bundesregierung, die jeweils nur mehrheitlich den Antrag stellen können (Heußner/Pautsch/de Haan 2024: 96). Weder dem Bundespräsidenten noch dem Bundesverfassungsgericht selbst, als weiteren Verfassungsorganen, steht dieses Recht zu. Einen Sonderfall der Antragsberechtigung sieht § 43 Abs. 2 BVerfGG für die Landesregierungen vor. Diese sind antragsberechtigt, wenn die betreffende Partei nur in dem jeweiligen Bundesland existiert (Heußner/Pautsch/de Haan 2024: 98; Lechner/Zuck 2019: Rn. 12). Ob Parteimitglieder außerhalb des Bundeslandes wohnen oder politisch über die Ländergrenzen hinweg wahrgenommen werden, ist dabei irrelevant – es ist die formale Organisation ausschließlich im Landesgebiet entscheidend.

Die Entscheidung über die Antragstellung selbst steht nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts im politischen Ermessen der antragsberechtigten Organe (BVerfGE 39, 334, 359 f.; 168, 193, Rn. 190). Sie tragen hierfür laut Gericht die politische Verantwortung, da sich die Bundesrepublik

Deutschland zwar als streitbare Demokratie verstehe, das Grundgesetz aber primär auf die freie und selbstbestimmte Integration aller politischen Kräfte angelegt sei. Den antragsberechtigten obersten Verfassungsorganen stehe es demnach frei, zunächst die politische Auseinandersetzung mit einer für verfassungswidrig gehaltenen Partei zu suchen (BVerfGE 40, 287, 291).

In der Literatur hingegen wird mittlerweile an einem unbeschränkten politischen Ermessen gezweifelt. So wird zum einen vertreten, dass ein Ermessen auch in eine Antragspflicht umschlagen könne, wenn die Erfolgsaussichten eines Verbotsantrages besonders hoch einzuschätzen seien und die politische Bekämpfung über einen längeren Zeitraum nicht gelinge (Klein 2024: Rn. 547). Das Ermessen als solches wird danach nicht angezweifelt, es kann sich nach dieser Auffassung aber auf Null reduzieren. Andere lehnen das Ermessen gänzlich ab und argumentieren, dass die Frage der Verfassungswidrigkeit einer Partei eine Rechtsfrage sei. Lügen die Tatbestandsvoraussetzungen vor, so sei die Partei zu verbieten. Die antragsberechtigten Organe haben einen Prognosespielraum über diese Merkmale. Liege aber hinreichendes Beweismaterial bezüglich dieser Merkmale vor, so ergebe sich daraus eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Antragsstellung. Andernfalls würde dieses Staatsorgan eine anhaltende Verfassungswidrigkeit dulden (Koch 2024: Rn. 182 ff.). Daraus würde sich in der Konsequenz sogar ein innerer Widerspruch zur Verfassung selbst ergeben: Die Schutzwirkung des Art. 21 Abs. 2 GG würde unterlaufen, indem die Partei weiterhin von den Parteiprivilegien profitiere, obwohl die Voraussetzungen der Verfassungswidrigkeit vorlägen. Zusammenfassend sprechen gute Gründe für eine Antragspflicht, die sich in der Praxis allerdings nicht durchsetzen wird, so lange das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung diesbezüglich nicht ändert.

Diskutiert wird in diesem Zusammenhang aktuell auch ein Teilverbot, indem nur eine Teilorganisation der Partei, bspw. ein Landesverband, verboten wird. In der politischen Diskussion ist das nicht verwunderlich, da die Landesämter für Verfassungsschutz manche Landesverbände der AfD als „gesichert rechtsextrem“ (Brandenburg, Thüringen, Sachsen, Sachsen-Anhalt) oder „Verdachtsfall“ (Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hessen, Niedersachsen) einordnen. Würde man diese Landesverbände verbieten, so die Überlegung, wäre der Einfluss auf die Gesamtpartei minimiert und ein Verbot der Gesamtpartei nicht mehr notwendig. Diese Diskussion ist juristisch noch nicht anschlussfähig: Derzeit kann ein Verbotsantrag nur für die Gesamtpartei gestellt werden und ist – ohne gesetzliche Anpassung – nicht auf einzelne Teilorganisationen beschränkbar (Heußner/Pautsch/de Haan 2024: 99).

## Rechtsfolgen eines Parteiverbotes

Auch wenn die öffentliche Debatte die inhaltlichen Fragen der Parteiverbote in den Vordergrund stellt, sind die Rechtsfolgen durchaus interessant und aufschlussreich.

### Verlust des Parteienstatus und der Mandate

Die erste offensichtlichste Rechtsfolge ist der Verlust des Parteienstatus. Das Bundesverfassungsgericht stellt fest, dass die Partei gemäß Art. 21 Abs. 4 GG, § 46 Abs. 1 BVerfGG verfassungswidrig ist, womit sie aus dem Geltungsbereich des Art. 21 GG fällt (Huber/Voßkuhle/Streinzius 2024: Art. 21, Rn. 247). Damit entfällt zugleich das Parteienprivileg und nach § 46 Abs. 3 S. 1 BVerfGG ist zwingend die Auflösung der

Parteiorganisation zu verbinden, die das Bundesverfassungsgericht anordnen muss: Die Parteiorganisation muss zerschlagen werden, die Parteimitglieder dürfen nicht mehr organisatorisch zusammenwirken (Klein 2024: Rn. 559). Ein sogenannter Entscheidungsfolgenausspruch betrifft nach § 43 Abs. 3 BVerfGG zwingend das Verbot der Gründung von Ersatzorganisationen (Waldhoff 2025: Rn. 5). Der Gesetzgeber will hiermit die Umgehung des Art. 21 Abs. 2 GG verhindern und die Schaffung einer Ersatzpartei unterbinden. Was dabei eine „Ersatzorganisation“ umfasst, ist nach materiellen, also inhaltlichen, Kriterien zu bestimmen (Streinzius 2024: Rn. 248), es kommt demnach bspw. nicht lediglich auf den Namen an.

Schwieriger ist die Frage, wie mit bestehenden Mandaten umgegangen wird. Ein Mandatsverlust lässt sich aus Art. 21 GG nicht unmittelbar entnehmen. Der Gesetzgeber hat sich daher in § 46 Abs. 1 Nr. 5 BWahlG, § 22 Abs. 2 Nr. 5 EuWG sowie den Landeswahlgesetzen dazu entschieden, dass die Abgeordneten einer verfassungswidrigen Partei ihre Mandate verlieren. Das ist mit Blick auf das freie Mandat der Abgeordneten (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG) durchaus kritisch, weshalb die Verfassungsmäßigkeit dieser einfachgesetzlichen Regelungen diskutiert wird (Klein 2024: Rn. 567). Die Abgeordneten haben ihr Mandat vom Volk verliehen bekommen, das Mandat kann daher nicht ohne weiteres an das Schicksal einer Partei geknüpft werden (Streinzius 2024: Rn. 249). Dies gilt insbesondere für den direkt gewählten Abgeordneten. Andererseits schließt Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG den Mandatsverlust nicht aus. Es erscheint insofern konsequent, dieser verfassungspolitischen Notwendigkeit durch einfachgesetzliche Regelung Rechnung zu tragen, denn auch Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG begründet keine Fiktion eines von Parteibindungen freien Abgeordneten (Koch 2024: Art. 21 Rn. 189). In Anbetracht der Fraktionsstärke der AfD in den Landtagen von Thüringen oder auch Sachsen würde das zu erheblichen tatsächlichen parlamentsrechtlichen Problemen führen. Geht man allerdings vom Schutzgut der freiheitlichen demokratischen Grundordnung aus, die es effektiv zu verteidigen gilt, so wäre es kontraproduktiv, die Vertreterinnen und Vertreter einer verfassungswidrigen Partei in politischer Verantwortung zu belassen. Den Eingriff in Art. 38 GG trägt das Parteiverbot in sich und ist dieser Abwägungsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts immanent. Kommt es zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit, so müssen die Rechtsfolgen auch stringent und konsequent durchgesetzt werden.

### Finanzielle Konsequenzen: Einziehung des Vermögens und Ausschluss aus der Parteienfinanzierung

Das Bundesverfassungsgericht kann (fakultativ) die Einziehung des Vermögens der Partei und dessen Verwendung zu gemeinnützigen Zwecken nach § 46 Abs. 3 S. 2 BVerfGG anordnen. In den beiden bisher erfolgreichen Verbotsverfahren (SRP und KPD) hat das Bundesverfassungsgericht von dieser Regelung Gebrauch gemacht (BVerfGE 2, 1, 2; 5, 85, 87), der Partei die sachlichen Mittel zu entziehen, um weitere gemeinsame Tätigkeiten zu verhindern (Klein 2024: Rn. 560).

Bezüglich der Parteienfinanzierung hat sich durch das Urteil zum zweiten NPD-Verbotsverfahren (2017) eine entscheidende Änderung ergeben. Ausgangspunkt ist § 46 Abs. 3 BVerfGG, der dem Bundesverfassungsgericht ermöglicht, die Einziehung des Vermögens anzuordnen. Nachdem im Urteil zum zweiten NPD-Verbotsverfahren das Bundesverfassungsgericht zwar die Verfassungswidrigkeit festgestellt hatte, aber die Potentialität verneinte, wurde Art. 21 Abs. 3 GG angepasst. Das Bundesverfassungsgericht selbst regte in seinen Urteilsgründen eine entsprechende Rege-

lung an und wies dem verfassungsändernden Gesetzgeber einen Weg aus dem mit der Entscheidung geschaffenen Dilemma, dass verfassungswidrige Parteien wegen ihrer mangelnden Potentialität weiter an der staatlichen Parteienfinanzierung partizipieren. Nach Art. 21 Abs. 3 n. F. GG sind Parteien nun von der staatlichen Finanzierung und Parteispenden von der steuerlichen Begünstigung auszuschließen, wenn sie „nach ihren Zielen oder dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgerichtet sind, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden“. Im Unterschied zu Art. 21 Abs. 2 GG ist ein „Darauf-Ausgehen“, also eine tatsächliche Gefährdung (Potentialität), nicht notwendig. Ebenso wie das Verbot selbst ist der Ausschluss der Parteienfinanzierung nur dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten. Stellt das Bundesverfassungsgericht diesen Ausschluss fest, so hat das zur Folge, dass sämtliche Ansprüche aus der staatlichen Parteienfinanzierung sowie steuerliche Begünstigungen zunächst für sechs Jahre, mit Möglichkeit der Verlängerung (§ 46a Abs. 1 u. 2 BVerfGG), entfallen.

Das Bundesverfassungsgericht konnte Art. 21 Abs. 3 GG im Urteil zum Finanzierungsausschluss der Partei Die Heimat (früher: NPD) erstmals anwenden (BVerfGE 168, 193) und zugleich das Verhältnis zum Parteiverbot konkretisieren. Der Gedanke liegt nahe, dass ein Parteiverbot obsolet werden könnte, wenn einer Partei die finanziellen Mittel entzogen werden. So stellt das Bundesverfassungsgericht zunächst fest, dass der Finanzierungsausschluss als zulässige Ausgestaltung des Konzepts der wehrhaften Demokratie unterhalb der Schwelle des Parteiverbotes liegt (BVerfGE 168, 193, Rn. 223 f.). Dabei könnte politisch die Idee aufkommen, einen Finanzierungsausschluss zu beantragen, da dieser sich als mildere Alternative, in einem einfacheren Verfahren und

als deutlich unkomplizierter darstellt (Kahl/Sugg 2024: 445). Doch auch wenn das Potentialitätskriterium nicht erfüllt sein muss, so sind beim Finanzierungsausschluss die hohen Anforderungen des Parteiverbots (das zielgerichtete Beseitigen oder Bekämpfen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung) nachzuweisen. Liegen diese Voraussetzungen vor, so wäre es politisch widersinnig, nicht auch die Potentialität höchstrichterlich prüfen zu lassen (Lenz/Stützel 2024: 60; Kahl/Sugg 2024: 445). In der Praxis wird es weiterhin primär um die Frage gehen, ob ein Parteiverbotsverfahren beantragt wird und zugleich nach § 46 Abs. 1 S. 2 BVerfGG ein Hilfsantrag auf Finanzierungsausschluss gestellt werden wird – sollte also ein Parteiverbot scheitern, so solle „wenigstens“ die Finanzierung ausgeschlossen werden (Lenz/Stützel 2024: 60).

Im Gegensatz zu § 46 Abs. 2 BVerfGG – dem Parteiverbot – ist in § 46a BVerfGG nicht vorgesehen, dass sich der Finanzierungsausschluss auch auf Teilorganisationen der Partei erstrecken kann. Das Bundesverfassungsgericht kann demnach bei einem Parteiverbotsverfahren Teilorganisationen der Partei verbieten, der Finanzierungsausschluss hingegen kann nur die Gesamtpartei treffen. Einzelne Landesverbände könnten nach aktueller Rechtslage zwar verboten werden, einen Teil-Finanzierungsausschluss könnte das Bundesverfassungsgericht jedoch nicht feststellen.

## Grundrechtsverwirkung

Ein weiteres Instrument der wehrhaften Demokratie hat der Parlamentarische Rat in Art. 18 GG angelegt. Hiernach können einzelne Personen, die den Staat bekämpfen (wobei unter „Kampf“ die fortwährende, aktiv-aggressiv staatsfeindliche politische Betätigung verstanden wird), Grundrechte



Gerhard Frey (r.), Vorsitzender der rechtsextremen Deutschen Volksunion (DVU) und Verleger, während einer Veranstaltung 1976. Gegen ihn stellte die Bundesregierung 1969 einen Antrag auf Grundrechtsverwirkung, der 1974 vom Bundesverfassungsgericht mangels hinreichender Begründung abgewiesen wurde.

© picture alliance | Klaus Rose

verwirken. Das eine Person ihr Grundrecht „verwirkt“, kann dabei allerdings nicht bedeuten, dass die Person das Grundrecht an sich verliert, sondern, dass sie sich nicht auf das verwirkte Grundrecht berufen kann (Pagenkopf 2024: Rn. 13). Als verwirkbare Grundrechte nennt Art. 18 GG die Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG), die Freiheit der Lehre (Art. 5 Abs. 3 GG), die Versammlungs- (Art. 8 GG) sowie die Vereinigungsfreiheit (Art. 9 GG), das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis (Art. 10 GG), das Eigentums- (Art. 14 GG) und das Asylrecht (Art. 16a GG). Der Zweck des Art. 18 GG ist die „Entpolitisierung“ der Person und nicht deren „Entbürgerlichung“, weshalb Gerichte und Behörden auch weiterhin gegenüber dem Betroffenen an Recht und Gesetz gebunden sind. Vereinfacht könnte man von einem faktischen Verlust sprechen (Klein 2024: Rn. 10; Pagenkopf 2024: Rn. 13). Die Grundrechtsverwirkung hat also keine völlige Schutzlosigkeit zur Folge, sondern schafft weitergehende Eingriffsmöglichkeiten und eröffnet staatlicherseits mehr Entscheidungsmöglichkeiten (von Zons 2025: 145).

Auffällig ist, dass Art. 18 GG das passive und aktive Wahlrecht nicht umfasst, was in Anbetracht der Unterbindung des politischen Agierens durchaus verwundert. Die Diskussionen um die Wählbarkeit des amtierenden amerikanischen Präsidenten sind noch nicht allzu lange her, was die Effektivität solch einer Maßnahme vor Augen führt. Der Gesetzgeber hat das Dilemma zwar erkannt, es dann aber nur einfachgesetzlich gelöst. So sieht § 39 Abs. 2 BVerfGG vor, dass mit der Feststellung der Verwirkung der Grundrechte auch die Wählbarkeit und die Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter aberkannt werden kann (Lenz/Stützel 2024: 62; Heußner/Pautsch/de Haan 2024: 102). Alleine diese Regelung sorgt für Diskussionen, da bereits ihre Verfassungsmäßigkeit nicht eindeutig ist (Barczak 2023: Rn. 60). Deshalb wird gefordert, dass auch das aktive und passive Wahlrecht direkt in Art. 18 GG aufgenommen wird (Lenz/Stützel 2024: 62; Heußner/Pautsch/de Haan 2024: 102). In der Sache ist das mehr als verständlich, da es unerträglich erscheint, wenn nachgewiesene Verfassungsfeinde bewusst versuchen, die Funktionsfähigkeit der Parlamente zu unterminieren.

Vom Bundesverfassungsgericht ist nach bisheriger Tendenz nicht mit einer Konkretisierung zu rechnen, da bemerkenswerterweise in den bislang nur vier (Stand: September 2025) geführten Verfahren keine einzige Grundrechtsverwirkung ausgesprochen wurde. Die sehr restriktive Auslegung des Bundesverfassungsgerichts stärkt einerseits das Vertrauen in den *ultima-ratio*-Charakter der Instrumente der wehrhaften Demokratie, andererseits kann keine noch so ausgeklügelte Norm Wirkung entfalten, wenn man ihren Anwendungsbereich zu weitreichend einengt. Auch eine Erweiterung um das aktive und passive Wahlrecht würde bei der bisherigen Anwendungspraxis verpuffen.

Sollte es dann doch zu einem Verwirkungsverfahren zulasten gewählter Abgeordneter kommen, so muss die Frage geklärt sein, ob diesem die parlamentarische Immunität entgegengehalten werden kann. Für Bundestagsabgeordnete erfordert Art. 46 Abs. 3 GG ausdrücklich die Genehmigung des Bundestages zur Aufhebung der Immunität, womit sichergestellt wird, dass die Antragsgegner (nach § 36 BVerfGG die Bundesregierung, der Bundestag und jede Landesregierung) nicht unzulässigerweise in die Funktionsfähigkeit der Legislative eingreifen. Dies gilt umgekehrt natürlich ebenso für die Landesparlamente, denn auch hier besteht theoretisch die Möglichkeit, dass die Bundesregierung oder der Bundestag in die Funktionsfähigkeit der Landesparlamente eingreift. Die Frage landesrechtlicher Immunitäten ist nicht einfach zu beantworten, da diese an Konflikte

am Kompetenzgefüge rührt. Für das Verfassungs- und Staatsorganisationsrecht der Länder – und damit auch das Landesparlaments- und Statusrecht der Landtagsabgeordneten – sind nach Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG die Länder selbst zuständig (Heußner/Pautsch/de Haan 2024: 103). Die Immunitätsregelungen der Landesparlamente wären also bei Verfahren nach Art. 18 GG zu beachten. Mit Ausnahme von Niedersachsen besteht auf Landesebene dazu keine Regelung, womit eine Rechtsunsicherheit besteht, die schnell gelöst werden könnte. Es ist deshalb dringend zu empfehlen, dass die Landesparlamente die Immunität in Bezug zu Art. 18 GG ausformulieren (ebd.).

Dass die Verwirkung nach Art. 18 GG bisher nur sehr selten beantragt und noch nicht erfolgreich durchgeführt wurde, kann zwar als positives Zeichen gewertet werden. In der Praxis erweisen sich die Vorschriften des Staatsschutzstrafrechts in der Handhabung effektiver und einfacher, um gegen Verfassungsfeinde vorzugehen. Der Unterschied bleibt aber, dass die Vorschriften des Strafrechts stets repressiv sind, also die Rechtsgutsverletzung bereits eingetreten sein muss. Art. 18 GG versucht die Rechtsgutverletzung gerade zu verhüten.

## Fazit

Die Instrumente der wehrhaften Demokratie stellen verfassungsrechtlich herausfordernde Anforderungen, was in Anbetracht der Eingriffsqualität und -intensität geboten ist. Hingegen ist das Schutzgut nicht wehrlos preiszugeben. Das Austarieren erfordert Augenmaß und muss juristische, politische sowie gesellschaftliche Aspekte berücksichtigen. Ein zu rigider Einsatz der Instrumente wirkt sich auf den Charakter der Demokratie aus und entfernt sich von den Idealen des Grundgesetzes. Ein zu laxer Umgang hingegen gibt im schlimmsten Fall die Demokratie deren Feinden preis. Es hat sich aber gezeigt, dass aktuelle Diskussionen um Parteiverbote im verfassungsrechtlichen Rahmen stattfinden sollten, um zur Versachlichung beizutragen. Zudem wurden gesetzliche Anpassungsmöglichkeiten aufgezeigt, die zur Effektivität der Maßnahmen im verfassungsrechtlich zulässigen Rahmen beitragen könnten. Insbesondere die Landesverbände als Teilorganisationen sollten durch gesetzliche Anpassungen stärker isoliert adressiert werden können. Wünschenswert wäre grundsätzlich ein stringentes Konzept der politischen Akteure in Bezug auf den Umgang mit den verfassungsmäßigen Instrumenten der Wehrhaftigkeit der Demokratie.

### KURZVITA

#### Dr. Marc Zeccola

ist akademischer Mitarbeiter am Institut für Volkswirtschaftslehre und Recht an der Universität Stuttgart. Er forscht und lehrt im Bereich des öffentlichen Rechts, wobei der Schwerpunkt auf der Steuerungs- bzw. Regulierungsfähigkeit von Transformationsprozessen liegt. Die Schnittstelle von Zukunftsteuerung durch Klima-, Energie-, Umwelt- und Planungsrecht und der staatlichen Zukunftsverantwortung durch Verfassungsrecht und Grundrechten mitsamt europäischen und transnationalen Bezügen steht dabei im besonderen Fokus seiner Forschung.

## LITERATUR

- ▶ Barczak, Tristan (2023): Art. 18. In: Horst Dreier (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar. 4. Aufl., Tübingen.
- ▶ Britz, Gabriele (2025): Die Grundgesetzänderung zur Sicherung des BVerfG (Art. 93 und 94 GG). In: Neue Juristische Wochenschrift 78, S. 609–613.
- ▶ Dürig, Günter/Klein, Hans (2025): Art. 18 GG. In: Günter Dürig/Roman Herzog/Rupert Scholz (Hrsg.): Grundgesetz – Kommentar, 107. EL. München.
- ▶ Heußner, Hermann K./Pautsch, Arne/de Haan, Esther-Magdalena (2024): Zulässigkeits- und Verfahrensfragen der wehrhaften Demokratie – Zu den Verfahren nach Art. 21 Abs. 2 und Abs. 3 GG sowie Art. 18 GG. In: Neue Justiz 78, Heft 3/2024, S. 97–103.
- ▶ Kahl, Wolfgang/Sugg, Patricia (2024): Parteienrechtliche Herausforderungen an die wehrhafte Demokratie in Zeiten von Radikalisierung und Extremismus. In: ZJS 2024, S. 438–460.
- ▶ Klafki, Anika (2025): Art. 21 GG. In: Ingo von Münch/Philip Kunig (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar. 8. Aufl., München.
- ▶ Klein, Hans (2025): Art. 21 GG. In: Günter Dürig/Roman Herzog/Rupert Scholz (Hrsg.): Grundgesetz – Kommentar, 107. EL. München.
- ▶ Kliegel, Thomas (2019): Das zweite NPD-Verbotsverfahren. In: Matthias Modrzejewski/Kolja Naumann (Hrsg.): Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Bd. 5, S. 376–422.
- ▶ Koch, Thorsten (2024): Art. 21 GG. In: Christian von Coelln/Thomas Mann (Hrsg.): Sachs-Grundgesetz Kommentar. 10. Aufl., München.
- ▶ Lechner, Hans/Zuck, Rüdiger (2019): §§ 26, 43. In: Dies. (Hrsg.): Bundesverfassungsgerichts-Kommentar. 8. Aufl., München.
- ▶ Lenz, Christofer/Stützel, Maximilian (2024): Die Entscheidung zum Ausschluss aus der Parteienfinanzierung als Einladung zum Ausbau der wehrhaften Demokratie. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Beilage, Heft 2/2024, S. 57–63.
- ▶ Pagenkopf, Martin (2024): Art. 18 GG. In: Christian von Coelln/Thomas Mann (Hrsg.): Sachs-Grundgesetz Kommentar. 10. Aufl., München.
- ▶ Schwarz, Kyrill-A. (2024): Die Selbstbehauptung des freiheitlichen Verfassungsstaates – Das Staatsschutzinstrumentarium des Grundgesetzes. In: Juristische Arbeitsblätter 2024, S. 353–358.
- ▶ Schwarz, Kyrill-A. (2025): Art. 38 GG. In: Günter Dürig/Roman Herzog/Rupert Scholz (Hrsg.): Grundgesetz – Kommentar, 107. EL. München.
- ▶ Shirvani, Foroud (2025): Gesichert rechtsextremistisch, gesichert verboten? Was die Einstufung der AfD für ein mögliches Parteiverbot bedeutet, Verfassungsblog vom 08.05.2025. URL: <https://verfassungsblog.de/afd-einstufung-partieverbot/> [04.08.2025].
- ▶ Streinz, Rudolf (2024): Art. 21 GG. In: Peter M. Huber/Andreas Voßkuhle (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar. 8. Aufl., München.
- ▶ Tagesschau (2025): Rufe nach AfD-Verbot werden lauter. URL: <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/reaktion-einstufung-afd-rechtsextrem-102.html> [22.09.2025].
- ▶ von Zons, Jonas (2025): Die Verwirkung von Grundrechten (Art. 18 GG). In: Juristische Arbeitsblätter 2025, S. 141–146.
- ▶ Waldhoff, Christian (2025): § 43. In: Christian Walter (Hrsg.): Beck Online-Kommentar BVerfGG. 19. Edition, München.
- ▶ Walter, Christian (2025): § 26. In: Christian Walter (Hrsg.): Beck Online-Kommentar BVerfGG, 2025, 19. Edition, München.

### Späth, industrielle Zukunft und die Alternativen

Die Achtzigerjahre in Baden-Württemberg  
Hrsg. von Philipp Gassert, Maike Hausen und Reinhold Weber



lpb  
Landeszentrale für politische Bildung  
Baden-Württemberg

## Späth, industrielle Zukunft und die Alternativen

### Die Achtzigerjahre in Baden-Württemberg

Hrsg.: Philipp Gassert, Maike Hausen und Reinhold Weber

Die Achtzigerjahre sind in Baden-Württemberg die Ära von Lothar Späth, der als Nachfolger von Hans Filbinger von 1978 bis 1991 die Geschicke des Landes lenkt. Als unverwechselbares „Cleverle“ und konservativer Modernisierer verbreitet er Aufbruchsstimmung und gibt der Landespolitik mit seiner Innovationsbegeisterung und Bürgernähe ein ganz eigenes Profil.

Dieses Buch thematisiert die Polarisierung und Pluralisierung der Gesellschaft in den Achtzigerjahren aus landesgeschichtlicher Perspektive. Im Zentrum steht die Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft zwischen konservativer Hegemonie und sozialen Aufbrüchen auch im Protest. Beleuchtet werden damit auch neue Aspekte der jüngsten Zeitgeschichte Baden-Württembergs.

9 Euro zzgl. Versand, Bestellung ausschließlich im Webshop der Landeszentrale für politische Bildung: [www.lpb-bw.de/shop](http://www.lpb-bw.de/shop)  
E-Book (kostenlos) unter [www.lpb-bw.de/e-books.html](http://www.lpb-bw.de/e-books.html)

lpb  
BW

# Freiheitlich-demokratische Resilienz der Landesparlamente, Landesbehörden und Landesverfassungsgerichte

Volker M. Haug

**Die Diskussion über die Verfassungsresilienz hat auch die staatlichen Institutionen auf Landesebene erfasst. Allerdings lassen sich Landesparlamente kaum wirksam vor politisch illiberal-autoritären Parlamentsfraktionen schützen, da die Bestimmung der politischen Zusammensetzung eines Parlaments eine politische Entscheidung der Wählerinnen und Wähler ist. Wie Volker M. Haug in seinem Beitrag darlegt, ist insbesondere das vordergründig wirkmächtige Parteiverbot mit einer ganzen Reihe von Problemen verbunden. Lediglich innerparlamentarisch gibt es geringe Spielräume, den Einfluss einer entsprechend ausgerichteten parlamentarischen Minderheit in Schranken zu halten. Besser sieht es bei den Behörden aus, da deren Bediensteten an die grundgesetzliche Werteordnung gebunden sind. Wird dagegen verstoßen – etwa auch durch ein parteipolitisches Engagement – ist eine individuelle Sanktionierung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes wegen Verstoßes gegen ihre Pflichten möglich. Zur Stärkung der Resilienz der Landesverfassungsgerichte können – wie beim Bundesverfassungsgericht jüngst erfolgt – noch eine Reihe von verfassungsrechtlichen Absicherungen vorgenommen werden. Letztlich aber muss der Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung auch von den Bürgerinnen und Bürgern selbst als ihre Aufgabe begriffen werden.**

Schon seit gut einem Jahrzehnt lässt sich in den westlichen Demokratien ein deutlich wachsender Zuspruch zu populistischen Politikansätzen feststellen. Dies lässt sich besonders deutlich an entsprechenden Wahlergebnissen in vielen demokratischen Ländern – wie z. B. in den USA, in Frankreich, in Polen, aber nicht zuletzt auch auf Bundes- und Landesebene in Deutschland – festmachen; auch die Brexit-Abstimmung gehört in diesen Kontext. In Abgrenzung zur Idee einer liberalen und gesellschaftlich offenen Demokratie vertreten diese Politikansätze ein mehr autoritär geprägtes Konzept, in dem die Macht stärker konzentriert und Kritik daran – etwa von Medien, aber auch von Gerichten – tendenziell eingeschränkt wird. Die zunehmende Sorge vor einem Überhandnehmen dieser Vorstellungen hat die Frage in den Vordergrund gerückt, wie die liberale Demokratie vor einer solchen Entwicklung geschützt werden könnte. Unter dem Stichwort „Resilienz“ wird daher seit einiger Zeit – besonders in der Politik und in der Wissenschaft – darüber diskutiert, ob und ggf. wie sich die Einflussnahme autoritärer Tendenzen in den Institutionen und Prozesse des demokratischen Systems erschweren oder gar verhindern lässt. In diesem Beitrag soll dies für die Parlamente, die Behörden und die Verfassungsgerichte auf Länderebene näher beleuchtet werden.

## Landesparlamente

### Parteiverbot

Die scheinbar einfachste und zugleich wirkmächtigste Maßnahme, um die Landesparlamente vor autoritär-illiberalen Kräften zu schützen, ist das Parteiverbot. Wenn nämlich ein solches Verbot ausgesprochen wird – was nach Art. 21 Abs. 4 GG allein dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten ist (sog. „Parteienprivileg“, vgl. BVerfGE 40, 287, 291) –, wird die Partei nicht nur automatisch aufgelöst und unwählbar (§ 46 Abs. 3 BVerfGG), sondern es verlieren auch unmittelbar alle

auf ihre Wahlvorschläge hin gewählten oder ihr angehörenden Mandatsträgerinnen und -träger in allen Landesparlamenten (ebenso wie im Bundestag) ihre Sitze (§§ 49 LWG BW, 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BWahlG). Das Grundgesetz sieht ein solches Parteiverbot in Art. 21 Abs. 2 ausdrücklich vor. Zwar mutet es zunächst system- und demokratiewidrig an, wenn der Staat Wählerinnen und Wählern verbietet, eine bestimmte Partei zu wählen, die sie gerne wählen möchten, weshalb man von einer „demokratieverkürzenden Ausnahmenorm“ (Huber 2025) sprechen kann. Aber das Grundgesetz zieht an dieser Stelle eine klare Grenze, um sich vor seinen eigenen Feinden zu schützen. Denn verfassungsfeindliche Parteien wollen ja gerade den Kern dessen, was das Grundgesetz ausmacht – nämlich Menschenwürde, Rechtsstaat und Demokratie (BVerfGE 144, 20, Ls. 3) – abschaffen.

So einfach es aber klingt, so komplex und schwierig ist ein solches Verfahren. Das ist auch richtig so, denn in einer Demokratie kann ein Parteiverbot immer nur das letzte Mittel sein und muss auf eindeutig verfassungsfeindliche Parteien beschränkt sein (vgl. dazu auch den Beitrag von Marc Zeccola in dieser Ausgabe). Es darf gerade kein Instrument zur Beseitigung unliebsamer parteipolitischer Konkurrenz der regierenden Parteien sein (Huber 2025). Das erste Problem im Verfahren ist die Antragstellung. Dazu sind nach § 43 BVerfGG nur der Bundestag oder der Bundesrat – jeweils mit Mehrheit – und die Bundesregierung befugt. Ob ein solcher Antrag gestellt wird, ist eine politische Ermessensentscheidung (BVerfGE 5, 85, Ls. 2 u. S. 129; BVerfGE 39, 334, 359 f.; Streinz 2024: Rn. 244). Teilweise wird im rechtswissenschaftlichen Schrifttum die Auffassung vertreten, dass sich dieses Ermessen immer mehr in eine entsprechende Pflicht zur Antragstellung wandelt, je verfassungswidriger und kämpferischer die Partei auftritt (Klein 2024: Rn. 547; Heußner/Pautsch/de Haan 2024: 98). Dabei handelt es sich jedoch um ein verwaltungsrechtliches Argumentationsmuster; dieses wird dem politischen Charakter dieses Antragsermessens nicht gerecht, weil sich die Handlungs-



Dresden, 13. Dezember 2012: Die NPD-Fraktion (Mitte) im Sächsischen Landtag während der Debatte über ein mögliches Parteiverbot. Einen Tag später verabschiedete der Bundesrat den Verbotsantrag – ein Erfolg hätte die Auflösung der Fraktion zur Folge gehabt.

© picture alliance/dpa | Oliver Killig

logiken, Rationalitäten und Anforderungen bei politischen und verwaltungsmäßigen Entscheidungsprozessen fundamental unterscheiden. Diskussionen gibt es auch über den möglichen Gegner eines solchen Verbotsverfahrens, nämlich ob ein Verbotsantrag auch auf einen oder mehrere einzelne Landesverbände einer (bundesweit organisierten) Partei beschränkt werden kann. Allerdings lehnt die herrschende Auffassung in der Staatsrechtslehre dies aus guten Gründen ab – wenn ein solches Verbotsverfahren gestartet wird, muss es sich gegen die betroffene Partei im Ganzen richten (Heußner/Pautsch/de Haan 2024: 98).

Erhebliche Probleme bestehen darüber hinaus im eigentlichen Gerichtsverfahren selbst. Dies beginnt bereits damit, dass jede die Partei belastende (prozessuale wie inhaltliche) Entscheidung des Gerichts einer Zweidrittelmehrheit im Gericht bedarf (§ 15 Abs. 4 Satz 1 BVerfGG). Daran ist das erste NPD-Verfahren 2003 gescheitert, indem der Antrag der Partei auf Verfahrenseinstellung (wegen der intensiven V-Leute-Beobachtung durch den Verfassungsschutz) mit nicht ausreichender Mehrheit (von vier zu drei Richtern) abgelehnt wurde (BVerfGE 107, 339, 356 ff.). Des Weiteren muss das antragstellende Organ zur Überzeugung des Bundesverfassungsgerichts den Beweis der Verfassungsfeindlichkeit entweder im Programm oder im Verhalten der Anhängerinnen und Anhänger der Partei erbringen, woran das Bundesverfassungsgericht (zu Recht) sehr hohe Anforderungen stellt. Dies führt nicht zuletzt auch dazu, dass sich ein solches Verfahren über mehrere Jahre hinzieht, in denen die betroffene Partei als angehende „Märtyrerin“ ihre Anhängerschaft besonders stark mobilisieren und eventuell auch ausbauen kann. Keinesfalls aber wird ein Parteiverbot dazu geeignet sein, die gesellschaftlichen Gräben zuzuschütten.

Die größte Schwierigkeit eines Parteiverbotsverfahrens liegt schließlich in einer weiteren Verbotsvoraussetzung, die es

erst seit 2017 gibt. In seiner NPD-Entscheidung aus diesem Jahr hat das Bundesverfassungsgericht für ein Parteiverbot zusätzlich zur Verfassungsfeindlichkeit die sogenannte „Potenzialität“ gefordert. Das bedeutet – in Anlehnung an die entsprechende Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (vgl. EGMR, NVwZ 2003, 1489, Ls. 11 u. 12) – dass die Partei auch hinreichend politisch relevant und durchsetzungsfähig sein muss, um einen Erfolg ihrer verfassungsfeindlichen Bestrebungen zumindest möglich erscheinen zu lassen (BVerfGE 144, 20, Rn. 607 ff.). Damit aber hat das Bundesverfassungsgericht die Nutzbarkeit des Parteiverbots für die politische Praxis deutlich reduziert (ebenso Risse/Witt 2025, Rn. 22). Denn wenn eine klar verfassungsfeindliche Partei erst dann verboten werden kann, wenn ihr viele – womöglich gar Millionen – Menschen folgen und sich mit ihr solidarisieren, stehen einem Verbot dieser Partei erhebliche praktische Durchsetzungshindernisse entgegen. Vereinfacht kann man sagen: Solange ein Parteiverbot durchsetzbar ist, ist es verboten, und wenn es erlaubt ist, ist es kaum mehr oder allenfalls mit sehr großen Schwierigkeiten durchsetzbar. In diesem Zusammenhang ist vor einer Überschätzung der Steuerungskraft des Rechts zu warnen; denn die Rechtsbefolgung beruht in einem freiheitlichen Staatswesen zu ganz wesentlichen Teilen auf der Rechtsakzeptanz durch die Rechtsunterworfenen. Es erscheint daher wenig realistisch, ein solches Verbot ließe sich dann noch mit normalen staatlichen Sanktionsmaßnahmen einfach so durchsetzen. Wesentlich wahrscheinlicher ist eine erhebliche weitere Eskalationsstufe des Auseinanderbrechens der Gesellschaft.

Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht seine „Alles-oder-nichts“-Rechtsprechung im NPD-Urteil von 2017 etwas aufgeweicht: Einer Partei, die zwar verfassungsfeindlich, aber für ein Verbot nicht hinreichend relevant und durchsetzungsfähig ist, könnte bei einer entsprechenden Rechts-

grundlage im Grundgesetz zumindest von der staatlichen Parteienfinanzierung ausgeschlossen werden (BVerfGE 144, 20, Rn. 527). Diesen Fingerzeig hat die verfassungsändernde Gesetzgebung umgehend aufgegriffen, indem sie mit der Neuschaffung von Art. 21 Abs. 3 GG einen solchen Mittelentzug ermöglicht hat. In der Folge wurde der NPD (heute unter dem Namen „Die Heimat“) im Januar 2024 der Anspruch auf Teilhabe an der staatlichen Finanzierung für sechs Jahre entzogen (BVerfGE 168, 193 Ls. 1).

### Sonstige staatliche Einwirkung auf die Zusammensetzung von Parlamenten

Neben den eben behandelten Instrumenten des Parteiverbots oder Ausschlusses aus der staatlichen Parteienfinanzierung gem. Art. 21 Abs. 2 u. 3 GG stehen dem Staat – aus guten Gründen – keine Möglichkeiten zur Verfügung, in den politischen Willensbildungsprozess des Volkes steuernd einzugreifen. Dies hat zur Folge, dass von staatlicher Seite kein „Schutz“ vor bestimmten politischen Richtungen – und damit auch autoritär-illiberalen Kräften – möglich ist, solange diese Anklang im politischen Diskurs bei einer größeren Anzahl an Wählerinnen und Wählern finden. Vielmehr haben alle politischen Parteien, solange sie nicht verboten sind, dieselben Rechte (BVerfGE 40, 287, 291; Morlok 2001: 2937; Streinz 2024: Rn. 115, 252d); dazu zählt insbesondere das Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb (BVerfGE 73, 1, 29; 91, 262, 269; s. auch § 5 Abs. 1 PartG). Daher ist es allen öffentlichen Stellen untersagt, insbesondere im Wahlkampf eigene verfassungsrechtliche Bewertungen vorzunehmen. Insbesondere dürfen sie keine für verfassungsfeindlich gehaltenen Parteien gegenüber ihren Mitbewerbern benachteiligen – sei es bei der Vergabe von Räumlichkeiten, sei es bei der Zulassung von Straßenständen oder bei der Genehmigung von Plakatierungen (Morlok 2015: Art. 21 Rn. 95 f.; Streinz 2024: Rn. 125, 141–143). Namentlich die vielfältigen Bemühungen zahlreicher Kommunen, bestimmten (aber nicht allen) Parteien die Nutzung der Stadthalle für Partei- oder Wahlveranstaltungen zu verwehren, sind wegen Verletzung dieses Chancengleichheitsgebots regelmäßig vor Gericht gescheitert (Hecker 2018: 787–790). Dasselbe gilt für herabsetzende Aussagen von Amts-

trägerinnen und Amtsträgern über bestimmte Parteien oder deren Anhängerinnen und Anhänger, die unter Inanspruchnahme öffentlicher Ressourcen – und sei es nur der Autorität des Amtes – getätigt werden (BVerfGE 148, 11; 154, 320; 162, 207). Ebenso gilt dies erst recht für aktivistische Inanspruchnahmen öffentlicher Ressourcen wie etwa das Abschalten der Beleuchtung eines Rathauses als Zeichen gegen eine politisch als unangemessen empfundene Demonstration (BVerwG, NVwZ 2018, 433, Ls. 2). Somit lässt sich zusammenfassen, dass es abseits des Parteiverbots keine rechtlich zulässigen Möglichkeiten des Staates und seiner Behörden gibt, einzelne Parteien – etwa weil man deren Verfassungstreue mit guten Gründen bezweifeln kann – gegenüber ihren Mitbewerbern zurückzusetzen und damit ihre Stärke in den Parlamenten zu bekämpfen.

### Einflussbegrenzung im parlamentarischen Betrieb

Da der zentrale Entscheidungsmodus der Demokratie und damit auch der Parlamente das Mehrheitsprinzip darstellt, kann der Einfluss autoritär-illiberaler Kräfte auf die inhaltlichen Ergebnisse der parlamentarischen Arbeit solange durch die Mehrheit eingeschränkt werden, wie diese Kräfte in der Minderheit sind. Allerdings gibt es dabei verfassungsrechtliche Grenzen.

So leitet das Bundesverfassungsgericht aus dem freien Mandat jedes einzelnen Abgeordneten gem. Art. 38 Abs. 1 GG nicht nur das sogenannte Assoziationsrecht ab, sich zur Vergrößerung des individuellen Einflusses einer Fraktion anzuschließen (Haug 2018: Rn. 111), sondern auch eine dadurch eintretende „Kollektivierung von Abgeordnetenrechten“ (Klein/Schwarz 2024: Rn. 286). Daraus folgt ein Proportionalitätsprinzip zwischen den Fraktionen und Gruppen des Parlaments, das etwa eine anteilig-relative Gleichbehandlung bei der Redezeit im Parlament und an der Fraktionsfinanzierung bedingt (Morlok 2015: Art. 38 Rn. 187; BVerfGE 96, 264, 284 f.). Außerdem gilt dieses Prinzip als sogenanntes „Spiegelbildlichkeitsgebot“ auch für die Besetzung der innerparlamentarischen Gremien. Diese müssen alle ein verkleinertes politisches Spiegelbild des Gesamtparlaments darstellen, indem alle Fraktionen und Gruppen



Als sichtbares Zeichen gegen Ausländerfeindlichkeit und mit Bezug auf Demonstrationen der Anti-Islam-Bewegung „Dügida“ ließ die Stadt Düsseldorf am 12. Januar 2015 die Beleuchtung am Rathaus und am Jan-Wellem-Denkmal ausschalten. Der Aufruf des Oberbürgermeisters wurde jedoch vom Verwaltungsgericht Düsseldorf untersagt und 2017 auch vom Bundesverwaltungsgericht als rechtswidrig bestätigt.

© picture alliance/dpa | Martin Gerten

(soweit Letztere groß genug sind) proportional zu ihrem Anteil im Plenum vertreten sind. Dies gilt zwingend für die Parlamentsausschüsse und für die Verteilung der Ausschussvorsitze (BVerfGE 70, 324, 363; BVerfGE 80, 188, Ls. 4a; BVerfGE 112, 118, 133; Kluth 2021: Rn. 4–6) und wird in § 17a Abs. 1 der Landtagsgeschäftsordnung von Baden-Württemberg (GO LT BW) auch auf das Präsidium ausgeweitet. Demnach kann die parlamentarische Mehrheit bei der Bildung der Ausschüsse und bei der Besetzung deren Vorsitze nicht „durchregieren“ und allein ihr zugehörige Abgeordnete wählen, sondern muss die Sitze proportional auch oppositionellen Kräften zur Verfügung stellen.

In Baden-Württemberg und Sachsen wird die parlamentarische Minderheit seit jeher darüber hinaus berücksichtigt, indem § 17a Abs. 2 GO LT BW bzw. § 15 Abs. 2 GO SächsLT diese Fraktionsproportionalität auch auf die „Besetzung sonstiger Gremien des Landtags sowie außerparlamentarischer Gremien“ anwendet. Aber die anteilige Berücksichtigung der Fraktionen bei diesen außerparlamentarischen Gremien ist nach verschiedenen Verfassungsgerichtsurteilen verfassungsrechtlich nicht vorgegeben, wenn die Mitgliedschaft in solchen außerparlamentarischen Gremien einer Aufsichts-, und keiner politisch-parlamentarischen Gestaltungsfunktion dient. So haben der Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg und der Sächsische Verfassungsgerichtshof die Nichtwahl eines AfD-Vertreters in das Kuratorium der Landeszentrale für politische Bildung (VerfGH BW, 1 GR 21/22, juris Rn. 99–105) bzw. in den Rundfunkrat (SächsVerfGH, Vf. 132-I-21 (HS), juris Rn. 106) trotz jeweils anderslautender Geschäftsordnungsbestimmungen (vgl. § 17a Abs. 2 GO LT BW, § 15 Abs. 2 GO SächsLT) für verfassungskonform erklärt. Erst recht gilt das verfassungsrechtliche Gebot des Fraktionsproporz nicht bei der Bildung anderer Verfassungsorgane wie etwa bei der Wahl von Richterinnen und Richtern des Landesverfassungsgerichts, auch wenn das in

Baden-Württemberg über viele Jahre hinweg so praktiziert worden ist (Haug 2022: 129, 132–134; VerfGH BW, 1 GR 105/24).

Eine hochgradig ambivalente Einflussbeschränkung stellen qualifizierte Mehrheiten dar. So werden bestimmte wichtige parlamentarische Entscheidungen an erhöhte Mehrheitsanforderungen geknüpft, etwa an eine Zweidrittelmehrheit. Diese ist beispielsweise vorgesehen bei Verfassungsänderungen (Art. 64 Abs. 2 BWVerf, 79 Abs. 2 GG) oder – im Bund und in vielen Ländern, nicht aber in Baden-Württemberg – bei der Wahl von Verfassungsrichterinnen und -richtern (vgl. § 6 Abs. 1, § 7 BVerfGG). Sinn und Zweck solcher erhöhten Mehrheitserfordernisse ist es, dass (zumindest im Normalfall) die Regierungsmehrheit eine Verständigung mit (Teilen) der Opposition suchen muss und sich die so getroffene Entscheidung auf einen breiteren – im Idealfall lagerübergreifenden – politischen Konsens stützen kann.

Im Hinblick auf die Parlamentsresilienz mag dies zunächst positiv klingen, weil dadurch bestimmte wichtige Entscheidungen einer theoretischen (einfachen) autoritär-illiberalen Mehrheit verwehrt bleiben würden. Aber zugleich haben solche qualifizierten Mehrheiten zur Folge, dass autoritär-illiberale Kräfte bereits dann Einfluss auf parlamentarische Entscheidungen nehmen können, wenn sie zwar keine Mehrheit haben, aber über eine sogenannte Sperrminorität verfügen. Darunter versteht man einen hinreichenden Minderheitsanteil, um qualifizierte Mehrheiten verhindern zu können. Hat also eine Fraktion oder haben mehrere Fraktionen mit autoritär-illiberaler Ausrichtung (ggf. gemeinsam) einen Sitzanteil im Parlament, der ein Drittel übersteigt, können keine Entscheidungen mit Zweidrittelmehrheit gegen diese Fraktion(en) getroffen werden. Dies kann zu fatalen Blockadeeffekten führen, weil die qualifizierten Mehrheiten gerade für besonders grundlegende oder sonst bedeutsame Entscheidungen – die nun nicht mehr getroffen



Vor der Urteilsverkündung des Verfassungsgerichtshofs Baden-Württemberg steht AfD-Fraktionschef Anton Baron im Gerichtssaal, während die Richterinnen und Richter ihre Plätze einnehmen. Im Verfahren zur Besetzung des Kuratoriums der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg scheiterte die AfD-Fraktion mit ihrer Klage.

© picture alliance/dpa | Marijan Murat

werden können – gelten. Aus diesem Grund hat die verfassungsändernde Gesetzgebung im Bund auch davon abgesehen, die bislang nur einfachgesetzlich geregelte Zweidrittelmehrheit für die Wahl von Richterinnen und Richtern des Bundesverfassungsgerichts im Zuge der Resilienzstärkung des Gerichts in das Grundgesetz aufzunehmen (BT-Plenarprotokoll 20/207, 26663 C u. 26668 C).

Als genuin politische und einzige direktdemokratisch gewählte Verfassungsorgane sind die Landtage maßgeblich vom Wählerwillen abhängig. Ein Schutz gegen autoritär-illiberale Parteien ist umso weniger möglich, desto stärker diese von den Wählerinnen und Wählern mit einem parlamentarischen Mandat ausgestattet werden. Aus vielen guten Gründen hat sich der Staat aus der politischen Meinungsbildung der Bevölkerung herauszuhalten. Das einzige durchschlagende Mittel wäre ein Parteiverbot, das sich aber bei näherer Betrachtung als schwieriger Lösungsansatz entpuppt. Da es folglich kaum erfolgversprechende Maßnahmen zum „Schutz“ der Volksvertretungen vor den parteipolitischen Präferenzen des Volkes gibt (und eigentlich in einer Demokratie auch kaum geben kann), ist bei der Frage nach einer institutionell gesonderten freiheitlich-demokratischen Resilienz der Landtage Ernüchterung angezeigt.

## Landesbehörden

### Allgemeinwohl- und Wertebindung des öffentlichen Dienstes

Als Teil der vollziehenden Gewalt sind die Landesbehörden nach Art. 20 Abs. 3 GG an „Gesetz und Recht“ und damit allem voran an die Werteordnung des Grundgesetzes gebunden. Dies kommt auch darin zum Ausdruck, dass jede Beamtin und jeder Beamter einen Diensteid ablegen muss, der eine Verpflichtung auf die Achtung und Verteidigung von

Grundgesetz und Landesverfassung enthält (§ 47 Abs. 1 LBG BW). Dazu regelt § 33 BeamStG sekundierend, dass Beamtinnen und Beamte „dem ganzen Volk, nicht einer Partei“ zu dienen und bei einer eigenen politischen Betätigung eine amtsangemessene Mäßigung und Zurückhaltung zu wahren haben.

Mit diesen Grundsatzregelungen versucht die Rechtsordnung, die Administration – ungeachtet des Primats der Politik – gegenüber einer zumindest übermäßigen Vereinnahmung durch politische Kräfte jedweder Art zu immunisieren. Denn diese Vorschriften gelten auch und insbesondere dann, wenn die politische Führung autoritär-illiberale Tendenzen zeigen sollte. Gerade dann, wenn politische Zumutungen die Grenzen des Grundgesetzes überschreiten, sind die Beschäftigten in den Landesbehörden aufgerufen, für die Werteordnung des Grundgesetzes und damit für die freiheitliche demokratische Ausrichtung des Staates einzustehen. Denn ihre Loyalitätspflicht gilt nicht primär der politischen Führung, sondern der Staats- und Verfassungsordnung (Huber 2025). Nicht zuletzt aus diesem Grund sind Beamtinnen und Beamte durch ihre Lebenszeitstellung besonders geschützt (§ 4 Abs. 1 BeamStG). Trotzdem ist nicht zu verkennen, dass es immer eines besonderen Muts bedarf, sich gerade in einem derart hierarchisch strukturierten System wie einer Behörde oder Gesamtadministration gegenüber den Mächtigen zu behaupten.

### Schutz vor verfassungsfeindlichen Bestrebungen von Bediensteten

Umgekehrt können einzelne Beamtinnen und Beamte ihre Rechtsstellung nicht folgenlos gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung in Stellung bringen. Insbesondere dürfen sie sich nicht verfassungsfeindlich betätigen, indem sie sich (womöglich aggressiv-kämpferisch) gegen die Werteordnung des Grundgesetzes wenden (vgl. hierzu



Wenn politische Kräfte die Grenzen des Grundgesetzes überschreiten, sind die Beschäftigten in den Landesbehörden aufgerufen, für die Werteordnung der Verfassung einzustehen.

© picture alliance/dpa | Philipp von Ditfurth

auch den Beitrag von Ralf Brinktrine in dieser Ausgabe). Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn sie sich in einer Partei engagieren, die zwar (noch) nicht verboten ist, aber verfassungsfeindliche Ziele verfolgt. Denn auch wenn eine solche Partei – wie oben dargelegt – alle Rechte einer Partei hat und deshalb als Organisation gegen behördliche Zurücksetzungen gefeit ist, kann das Engagement einzelner Personen in einer solchen Partei bei klarer Verfassungsfeindlichkeit zum Gegenstand staatlicher Sanktionen gemacht werden. Soweit es sich dabei um Behördenbedienstete handelt, kommen insoweit neben strafrechtlichen Maßnahmen auch disziplinarrechtliche Konsequenzen im Beamtenverhältnis in Betracht (Streinz 2024: Rn. 219 f.; BVerwG, 2 C 15.23), da ihnen dann die beamtenrechtliche Eignung für die Ausübung eines öffentlichen Amtes (Art. 33 Abs. 2 GG) fehlt (Huber 2025).

Somit lässt sich zusammenfassend festhalten, dass die Landesbehörden eine deutlich höhere Verfassungsresilienz aufweisen als die Landesparlamente. Freilich müssen die Bediensteten auch eine entsprechende kulturelle Prägung zugunsten der freiheitlichen Demokratie mitbringen, was nicht zuletzt für die Ausbildung des Behördennachwuchses von erheblicher Bedeutung ist. Denn einer der vielen Sargnägeln der ersten deutschen Demokratie in der Weimarer Republik war ihre mentale Ablehnung durch die überwiegend republik- und demokratiekritischen Eliten nicht zuletzt in der Beamtenschaft (Di Fabio 2019: 249). Auch wenn solche Tendenzen im öffentlichen Dienst heute weitgehend auszuschließen sind, kann auch schon eine demokratiepolitische Indifferenz der Staatsdienerinnen und -diener ausrei-

chen, um die freiheitlich-demokratische Resilienz der Behörden empfindlich zu schwächen.

## Landesverfassungsgerichte

Wie bereits angesprochen hat die verfassungsändernde Bundesgesetzgebung wesentliche Strukturmerkmale des Bundesverfassungsgerichts in das Grundgesetz aufgenommen und damit dem Zugriff einer einfachen Parlamentsmehrheit entzogen. Die Ende 2024 vorgenommene Änderung der Art. 93 und 94 GG umfasst vor allem die Amtsdauer, die Altersgrenze, das Wiederwahlverbot und die Bindung aller Staats- und Verfassungsorgane durch die Gerichtsentscheidungen (BGBl. 2024 I Nr. 439). In vielen Ländern unterliegen die entsprechenden Parameter für das jeweilige Landesverfassungsgericht und seine Richterinnen und Richter dagegen nach wie vor der Gestaltungsmacht der einfachen Parlamentsmehrheit. Dabei darf die Bedeutung der Landesverfassungsgerichte nicht unterschätzt werden: Sie legen die Landesverfassung aus und sorgen mit ihren Entscheidungen dafür, dass sich alle staatlichen Stellen im Land daran halten – diese Entscheidungen sind für Gerichte, Behörden und andere Verfassungsorgane verbindlich.

So hat beispielsweise das Landesverfassungsgericht in Berlin 1993 die Freilassung von Erich Honecker verfügt, weil die Inhaftierung eines todkranken Menschen gegen die Menschenwürde verstößt (VerfGH Berlin, 12.1.1993 – VerfGH 55/92), oder 2022 die Wiederholung der dortigen Wahl des Landesparlaments wegen des Berliner Wahlchaos' 2021 verfügt (16.11.2022 – VerfGH 154/21). Besonders bedeutsam war



Während einer Unterbrechung der konstituierenden Sitzung des Thüringer Landtags berieten sich am 26. September 2024 die parlamentarischen Geschäftsführer der Parteien. Erstmals hatte die AfD als stärkste Fraktion das Vorschlagsrecht für das Amt des Landtagspräsidenten – doch der Sitzungsaufakt endete im Eklat: Der Alterspräsident der AfD, Jürgen Treutler (l.) blockierte die Tagesordnung, woraufhin der Thüringer Verfassungsgerichtshof von den anderen Fraktionen angerufen wurde.

© picture alliance/dpa | Bodo Schackow

schließlich die Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs im September 2024, die mit einer Verurteilung des Alterspräsidenten zur Abstimmungsdurchführung über eine Geschäftsordnungsänderung vor der Wahl des neuen Landtagspräsidenten erst eine ordnungsgemäße Konstituierung des neuen Landtags ermöglicht hat (27.9.2024 – Az. 36/24).

Untersucht man die Absicherung der Landesverfassungsgerichte, fallen einige Punkte auf: Die Amtsdauer ist bislang nur in neun Ländern verfassungsrechtlich geregelt (Baden-Württemberg, Brandenburg, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen sowie durch Bindung an die Parlamentsperiode in Bremen und teilweise in Hessen). Eine Altersgrenzenregelung kennen dagegen die Landesverfassungsgerichte in der Regel nicht, da sie allesamt ehrenamtlich besetzt sind. Das für die richterliche Unabhängigkeit durchaus relevante Wiederwahlverbot (Wittreck 2020: 54; Stürmer 2022: 842 f.) – das auch beim Bundesverfassungsgericht erst seit 1970 (BGBl. 1970 I: 1765) und beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte sogar erst seit 2010 (Wittreck 2020: 28 f., 59) besteht – ist nur in zwei Ländern (in Brandenburg und in Nordrhein-Westfalen) verfassungskräftig geregelt, während elf Länder eine Wiederwahlmöglichkeit nicht nur nicht (gar verfassungsrechtlich) ausschließen, sondern sogar ausdrücklich – wie Baden-Württemberg – erlauben (in zwei Fällen sogar auf Verfassungsebene). Eine ausdrückliche Verfassungsbestimmung zur Bindung an die landesverfassungsgerichtlichen Entscheidungen ist auf Länderebene ebenfalls noch nicht verbreitet; dies ist wohl dem Umstand geschuldet, dass man es (bislang) für eine Selbstverständlichkeit gehalten hat. Zusammenfassend ist festzustellen, dass – legt man die Grundgesetzänderung als Maßstab zugrunde – auf Länderebene noch viel zu tun ist, um die Resilienz der Verfassungsgerichte auf das Niveau des Bundes zu heben.

## Verfassungsresilienz als Produkt von Politik und Zivilgesellschaft

Die Demokratie ist die fragilste aller Staatsformen, weil sie von der Akzeptanz – ja sogar von der aktiven Befürwortung – seitens des Demos lebt (Di Fabio 2019: 256; Kühne 2019: 583). Wenn das Volk seiner demokratischen Selbstherrschaft überdrüssig ist und sein Heil in undemokratisch-au-

toritären Strukturen sucht, kann auch die beste Rechts- und Verfassungsordnung wenig dagegen ausrichten. Das Scheitern der Weimarer Republik lag keineswegs hauptsächlich – wie lange Zeit gerne behauptet und geglaubt wurde (Gusy 2018: 284; Böckenförde 1981: 946) – an irgendwelchen Strukturdefiziten der Verfassung, sondern an den historischen Umständen (Gusy 2018: 299 ff., 324 f.) sowie daran, dass das Volk zu großen Teilen noch den autoritären Strukturen, Denkmustern und Wertvorstellungen des Kaiserreichs verhaftet war. Von allen freien Wahlen zwischen 1918 und 1933 hat es nur ein einziges Mal – nämlich bei der Wahl der Verfassungsgebenden Versammlung von 1918 – den klar demokratischen Parteien eine Mehrheit verschafft, was 1932 sogar in eine Mehrheit für die dezidiert antidemokratischen Parteien NSDAP und KPD umgeschlagen ist (Di Fabio 2019: 216, 226, 237).

In dieser Hinsicht steht die bundesrepublikanische Gesellschaft in den 2020er Jahren erheblich besser da. Trotzdem ist auch heute wichtig, dass Politik sich als problemlösungsfähig erweist und dass die Zivilgesellschaft einen politischen Diskurs über die weitere politische Richtung des Gemeinwesens führt. Umso mehr Letzteres lagerübergreifend gelingt, desto stabiler ist die demokratische Resilienz der Gesellschaft und damit auch des Staates. In diesem Sinn hat das Bundesverfassungsgericht bereits im KPD-Urteil von 1956 festgestellt, „dass nur die ständige geistige Auseinandersetzung zwischen den einander begegnenden sozialen Kräften und Interessen, den politischen Ideen und damit auch den sie vertretenden politischen Parteien der richtige Weg zur Bildung des Staatswillens ist“ (BVerfGE 5, 85, 135). Dies gilt auch und gerade zur Bekämpfung totalitärer, illiberaler oder menschenverachtender Ideologien (Huber 2025).

### Ministerialrat a.D. Prof. Dr. Volker M. Haug

KURZVITA

ist Inhaber der Professur für Öffentliches Recht, insbesondere Staats-, Europa- und Medienrecht, an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg sowie Geschäftsführender Direktor des dortigen Ludwigsburger Demokratie Instituts.

## LITERATUR

- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1981): Weimar – Vom Scheitern einer zu früh gekommenen Demokratie. In: Die öffentliche Verwaltung 24, Dez. 1981, S. 946–949.
- Di Fabio, Udo (2019): Die Weimarer Verfassung. Aufbruch und Scheitern. München.
- Gusy, Christoph (2018): 100 Jahre Weimarer Verfassung. Eine gute Verfassung in schlechter Zeit. Tübingen.
- Haug, Volker M. (2018): Art. 27 LV. In: Ders. (Hrsg.): Verfassung des Landes Baden-Württemberg Handkommentar. Baden-Baden.
- Haug, Volker M. (2022): Fraktionsproporz bei Verfassungsrichterwahlen in Baden-Württemberg? In: Christian F. Dürrschmidt/Jörg Majer/Torsten Noak (Hrsg.): Jahrbuch des Instituts für Angewandte Forschung 2022 – Festschrift für Helmut Hopp. Stuttgart, S. 127–134.
- Hecker, Wolfgang (2018): Verweigerung der Stadthallennutzung gegenüber der NPD. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Heft 11/2018, S. 787–791.
- Heußner, Hermann K./Pautsch, Arne/de Haan, Esther-Magdalena (2024): Zulässigkeits- und Verfahrensfragen der wehrhaften Demokratie – Zu den Verfahren nach Art. 21 Abs. 2 und Abs. 3 GG sowie Art. 18 GG. In: Neue Justiz, Heft 3/2024, S. 97–103.
- Huber, Peter M. (2025): Wehrhafte Demokratie. In: FAZ v. 20.02.2025, S. 8.
- Klein, Hans (2024) Art. 21 GG. In: Günter Dürig/Roman Herzog/Rupert Scholz (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar. 105. Erg.-Lfg. August 2024, München.
- Klein, Hans/Schwarz, Kyriell-Alexander (2024): Art. 38 GG. In: Günter Dürig/Roman Herzog/Rupert Scholz (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar. 105. Erg.-Lfg. August 2024, München.

- Kluth, Winfried (2021): Art. 43 GG. In: Bruno Schmidt-Bleibtreu/Hans Hofmann/Hans-Günter Henneke (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar. 15. Aufl., Köln.
- Kühne, Jörg-Detlef (2019): Zur Entstehung der Weimarer Reichsverfassung. In: Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 72, Nr. 15, S. 573–583.
- Morlok, Martin (2001): Parteiverbot als Verfassungsschutz – Ein unauflösbarer Widerspruch? In: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2001, S. 2931–2942.
- Morlok, Martin (2015): Art. 21, 38 GG. In: Günter Dreier (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar. 3. Aufl., Tübingen.
- Risse, Horst/Witt, Karsten (2025): Art. 21 GG. In: Dieter Hörnig/Heinrich Amadeus Wolff/Winfried Kluth (Hrsg.): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 14. Aufl., Baden-Baden.
- Streinz, Rudolf (2024): Art. 21 GG. In: Peter M. Huber/Andreas Voßkuhle (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar. 8. Aufl., München.
- Stürmer, Rolf (2022): Rechtliche Neuerungen zur Sicherung der Unabhängigkeit der Justiz bei der Besetzung von Richterpositionen. In: JuristenZeitung (JZ) 77, Nr. 17, S. 840–850.
- Wittreck, Fabian (2020): Empfehlen sich Regelungen zur Sicherung der Unabhängigkeit der Justiz bei der Besetzung von Richterpositionen? Gutachten G für den 73. Deutschen Juristentag Hamburg 2020/Bonn 2022. München 2020.



**Für alle, die mehr wissen wollen – die Zeitschriften der Landeszentrale für politische Bildung BW**

- BÜRGER & STAAT – Zeitschrift für Multiplikatoren politischer Bildung, [www.buergerundstaat.de](http://www.buergerundstaat.de)
- DEUTSCHLAND & EUROPA – Zeitschrift für Politik, Geschichte und Wirtschaft, [www.deutschlandundeuropa.de](http://www.deutschlandundeuropa.de)
- POLITIK & UNTERRICHT – Zeitschrift für die Praxis der politischen Bildung, [www.politikundunterricht.de](http://www.politikundunterricht.de)

Bestellung oder Download als PDF, kostenlos (ab 500 g zzgl. Versand). Bestellung ausschließlich im Webshop der Landeszentrale: [www.lpb-bw.de/zeitschriften.html](http://www.lpb-bw.de/zeitschriften.html)



# Verfassungstreue als Leitbild und Dienstpflicht

## Die Rolle von Beamten und anderen öffentlich Bediensteten\* für die Stabilität der Demokratie in Deutschland

Ralf Brinktrine

**In Deutschland tragen Beamte und andere öffentlich Bedienstete besondere Verantwortung für die Wahrung der demokratischen Ordnung. Ihre Pflicht zur Verfassungstreue ist daher ein zentrales Kriterium bei Einstellung und Beschäftigung. Anhand von Fallbeispielen zeigt der Beitrag von Ralf Brinktrine, dass nicht die politische Haltung oder Weltanschauung, sondern das aktive Handeln gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung (FDGO) ausschlaggebend ist. Prüfungen der Verfassungstreue können jederzeit – auch nach Beendigung des Dienstverhältnisses – erfolgen. Die Analyse verdeutlicht, dass öffentliche Bedienstete strengeren Anforderungen unterliegen, zugleich aber jede Beurteilung verfassungsfeindlicher Aktivitäten eine individuelle Einzelfallentscheidung bleibt.**

### Die Verfassungstreuepflicht – Begriff und gesetzliche Grundlagen

Die sogenannte Verfassungstreuepflicht<sup>1</sup>, die synonym auch als politische Treuepflicht bezeichnet wird<sup>2</sup>, zählt zu den Kern- bzw. Grundpflichten<sup>3</sup> von Beamten, Richtern<sup>4</sup> und Soldaten im Geltungsbereich des Grundgesetzes.<sup>5</sup> Diese Gruppen unterscheiden sich nämlich von anderen Arbeitnehmern und Freiberuflern explizit dadurch, dass sie in einem besonderen – je nach Status etwas unterschiedlich ausgestalteten – öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis<sup>6</sup> zum Staat stehen. Konsequenz dieser besonderen Dienst- und Treuepflicht ist, dass sie der grundgesetzlichen Verfassungsordnung und dem Staat als ihrem Dienstherrn nicht gleichgültig oder gar feindlich gegenüberstehen dürfen.<sup>7</sup>

Dieser Anspruch wird durch eine ganze Reihe von gesetzlichen Regelungen deutlich zum Ausdruck gebracht. Nach § 7 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 Bundesbeamtengesetz (BBG)<sup>8</sup> sowie § 7 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 Beamtenstatusgesetz (BeamtStG)<sup>9</sup> darf in das Beamtenverhältnis nämlich nur berufen werden, wer die Gewähr dafür bietet, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes einzutreten. Auch verlangen § 60 Abs. 1 S. 3 BBG und § 33 Abs. 1 Satz 3 BeamStG, dass Beamtinnen und Beamte sich durch ihr gesamtes Verhalten zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen und für deren Erhaltung eintreten müssen. Gleiches gilt nach § 9 Nr. 2 Deutsches Richtergesetz (DRiG)<sup>10</sup> für Richter und gemäß § 8 Soldatengesetz (SG) für Soldaten.

Für Angestellte im öffentlichen Dienst, die aufgrund eines privatrechtlichen Vertrages beschäftigt werden, greifen hingegen die Regelungen nach dem TVöD sowie dem TV-L. Der TVöD, der für die tariflich Beschäftigten des Bundes und der Kommunen gilt, enthält keine allgemeine Verpflichtung, dass Tarifbeschäftigte sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekennen, sondern sieht dies nach § 41 S. 2 TVöD BT-V nur für die Beschäftigten der Verwaltung i. S. v.

§ 40 Abs. 1 S. 1 TVöD BT-V, nicht aber für sonstiges Personal, vor. Im Gegensatz dazu verlangt § 3 Abs. 1 S. 2 TV-L, der – mit Ausnahme Hessens – für alle tariflich Beschäftigten der Länder zur Anwendung kommt, für alle Beschäftigten der jeweiligen Länder, dass die Beschäftigten sich durch ihr gesamtes Verhalten zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen müssen. Im Unterschied zum Beamtenrecht sehen diese Vertragswerke indes keine explizite Verpflichtung für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes vor, aktiv für die freiheitlichen demokratischen Grundordnung einzutreten<sup>11,12</sup>. Eine derartige Verpflichtung kann auch nicht mittelbar aus Art. 33 Abs. 5 GG hergeleitet werden, weil diese Vorschrift erstens mit der Einrichtung des Berufsbeamtentums verbunden ist<sup>13</sup> und weil zweitens „Arbeitnehmer und Beamte unterschiedlichen Ordnungs- und Regelungsbereichen angehören und ihre Beschäftigungsverhältnisse derart wesentliche Unterschiede aufweisen, dass sie nicht miteinander verglichen werden können“, mit der Folge, dass „auch nicht unmittelbar über den arbeitsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz eine Verpflichtung zur Beachtung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums oder einfachgesetzlicher beamtenrechtlicher Regelungen [besteht]“<sup>14</sup>. Vielmehr sind für Tarifbeschäftigte „die konkret aus der politischen Treuepflicht abzuleitenden Anforderungen [...] nach der vom Beschäftigten im Einzelfall ausgeübten Funktion und dem konkreten Aufgabengebiet abzustufen“<sup>15</sup>. Aufgrund dieser deutlichen Unterschiede konzentrieren sich die weiteren Ausführungen allein auf die politische Treuepflicht von Beamten, Richtern und Soldaten.<sup>16</sup>

Die politische Treuepflicht oder Verfassungstreuepflicht der Beamten spielte vor allem in den 1970er Jahren eine wichtige Rolle, als das Bundesverfassungsgericht sich mit dem sogenannten „Radikalenerlass“ zu beschäftigen hatte.<sup>17</sup> In seiner grundlegenden Entscheidung vom 22.05.1975 (BVerfGE 39, 334) unterstrich das Bundesverfassungsgericht, dass nur Personen Beamte werden können, die die freiheitliche demokratische Grundordnung (FDGO) anerkennen und aktiv für sie eintreten.<sup>18</sup> Personen, die sich gegen die FDGO



Demonstration gegen den sogenannten Radikalenerlass im Juni 1972 in Bielefeld.

© picture alliance | Klaus Rose

wenden, kann nicht nur die Aufnahme in das Beamtenverhältnis verweigert werden, sondern sie müssen im Grunde vom öffentlichen Dienst ferngehalten werden.<sup>19</sup> Der Grund für diese strenge Betrachtung liegt in den dem Berufsbeamtentum vom Bundesverfassungsgericht zugeschriebenen Funktionen im politischen Gesamtsystem der Bundesrepublik Deutschland: „gegründet auf Sachwissen, fachliche Leistung und loyale Pflichterfüllung“ soll das Berufsbeamtentum „eine stabile Verwaltung sichern und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatsleben gestaltenden politischen Kräften darstellen“<sup>20</sup>. Es ist damit ein „ausgleichender Faktor gegen Partikularinteressen zum Schutz des Staatsinteresses“<sup>21</sup>. Nach dieser wegweisenden Entscheidung war es um die Verfassungstreuepflicht und ihre Wirkungen längere Zeit verhältnismäßig ruhig. Durch verschiedene Vorkommnisse in den letzten Jahren ist die Verfassungstreuepflicht und ihre Bedeutung für das Berufsbeamtentum, den richterlichen Dienst und das Soldatenverhältnis allerdings wieder stärker in den Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit gerückt.

So haben in neuerer Zeit beispielsweise Fälle ein großes mediales Interesse gefunden, bei denen Zweifel an der Verfassungstreue von Richtern aufgekommen sind. In der Sache ging es um die Abgeordnetentätigkeit von Richtern für die Partei Alternative für Deutschland (AfD),<sup>22</sup> die AfD-Mitgliedschaft von Richtern und Schöffen bzw. ihre sonst zum Ausdruck gekommene Affinität zur AfD<sup>23</sup> sowie in der Vergangenheit liegende Aktivitäten von Richtern für als links-extremistisch eingestufte Organisationen, die vom Verfassungsschutz beobachtet werden<sup>24</sup>. Besonders krass ist

die mutmaßliche Beteiligung einer Richterin an einem Versuch, den Bundestag bewaffnet zu erstürmen mit dem Ziel, das politische System der Bundesrepublik Deutschland zu stürzen.<sup>25</sup>

Inzwischen geradezu „klassische“, aber weiterhin bedeutungsvolle Fallkonstellationen als Prüfstein der Verfassungstreue sind Beamte, die sich als „Reichsbürger“ verstehen<sup>26</sup> oder Beamte oder Soldaten, die verbotene nationalsozialistische Kennzeichen, Symbole oder Parolen verwenden<sup>27</sup>. Ebenso war zu lesen von Soldaten, die den Holocaust leugnen<sup>28</sup> oder sich als Salafisten verstehen und die Scharia propagieren.<sup>29</sup> Ein besonders aktuelles Beispiel, dass die fortbestehende Relevanz der Verfassungstreuepflicht unterstreicht, ist die Fallkonstellation, dass Bewerber für ein kommunales Wahlbeamtenamt von der Wahl ausgeschlossen worden sind, weil bei den jeweiligen Kandidaten nach Auffassung des zuständigen Wahlausschusses Zweifel an ihrer Verfassungstreue bestand.<sup>30</sup>

### Der verfassungsrechtliche Hintergrund der Verfassungstreuepflicht

Die eingangs angeführten Vorschriften des einfachen Gesetzesrechts, in denen verlangt wird, dass die verschiedenen Amtsträger die Gewähr dafür bieten, dass sie jederzeit für die FDGO im Sinne des Grundgesetzes eintreten, stehen – verfassungsrechtlich betrachtet – nicht im „luftleeren Raum“. Sie haben vielmehr ihre verfassungsrechtliche Fundierung in verschiedenen Artikeln des Grundgesetzes

und stellen so in gewisser Weise lediglich Konkretisierungen zwingender verfassungsrechtlicher Vorgaben dar.

### Verfassungstreuepflicht der Beamten

Die mit dem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis (Art. 33 Abs. 4 GG) verbundene Verfassungstreuepflicht der Beamten wird einhellig als ein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums<sup>31</sup> verstanden<sup>32</sup> und hat damit ihre konstitutionelle Basis vornehmlich in Art. 33 Abs. 5 GG. Dieser regelt, dass das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln ist.<sup>33</sup> Ergänzung erfährt diese konstitutionelle Basis durch Art. 33 Abs. 2 GG, der bestimmt, dass jeder Deutsche nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amte hat.<sup>34</sup>

### Verfassungstreuepflicht der Richter

Auch das Richterdienstverhältnis ist ein öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis, das sich indes vom Beamtenverhältnis in mancherlei Hinsicht unterscheidet.<sup>35</sup> Dessen unbeschadet gilt auch für das Amt des Richters die Pflicht zur Verfassungstreue. Für Richter findet die Pflicht zur Verfassungstreue ihre verfassungsrechtliche Grundlage in Bestimmungen des Bundes- bzw. Landesverfassungsrechts.<sup>36</sup> Für Bundesrichter regeln Art. 98 Abs. 2 GG S. 1 und S. 2 explizit: „Wenn ein Bundesrichter im Amte oder außerhalb gegen die Grundsätze des Grundgesetzes oder gegen die verfassungsmäßige Ordnung eines Landes verstößt, so kann das Bundesverfassungsgericht mit Zweidrittelmehrheit auf Antrag des Bundestages anordnen, daß der Richter in ein anderes Amt oder in den Ruhestand zu versetzen ist. Im Falle eines vorsätzlichen Verstoßes kann auf Entlassung erkannt werden.“ Diese Normen werden deshalb vielfach, aber nicht ohne Widerspruch, als Basis und Ausdruck der Verfassungstreuepflicht der (Bundes-)Richter verstanden.<sup>37</sup> Ausweislich seines Wortlauts gilt Art. 98 Abs. 2 GG aller-

dings nicht unmittelbar für Landesrichter, gemäß Art. 98 Abs. 5 S. 1 können die Länder aber für Landesrichter eine Art. 98 Abs. 2 GG entsprechende Regelung treffen.<sup>38</sup> Die Verfassungen der meisten Länder haben von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht.<sup>39</sup> Zur Herleitung der Verfassungstreuepflicht kann zudem – entweder vorrangig oder zumindest auch ergänzend – auf Art. 33 Abs. 2 GG und Art. 33 Abs. 5 GG, die auch für Richter gelten<sup>40</sup>, rekuriert werden<sup>41</sup>. Allerdings kommt Art. 33 Abs. 5 GG nur insoweit zur Anwendung, wie die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums wegen der Besonderheiten des richterlichen Status nach Art. 97 u. 98 GG übertragbar sind.<sup>42</sup>

### Die Verfassungstreuepflicht von Soldaten

Die Verfassungstreuepflicht der Soldaten ergibt sich zwar nicht unmittelbar aus Art. 33 Abs. 5 GG, weil diese Norm weder direkt noch entsprechend für Soldaten zur Anwendung gebracht werden kann.<sup>43</sup> Die politische Treuepflicht wird jedoch aus dem Prinzip der wehrhaften Demokratie hergeleitet<sup>44</sup> und ist zudem einfachgesetzlich durch § 8 SG abgesichert.

## Der inhaltliche Gehalt der Pflicht zur Verfassungstreue

### Bestimmung der inhaltlichen Bedeutung durch das Bundesverfassungsgericht

Die inhaltliche Bedeutung der Verfassungstreuepflicht ist vornehmlich mit Blick auf Beamte bestimmt worden. Die Verfassungstreuepflicht hat nach der nach wie vor maßgeblichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Inhalt, dass der Beamte für die FDGO jederzeit eintritt.<sup>45</sup> Seine äußere und innere Haltung muss dadurch geprägt sein, „dass er aktiv für diese staatliche Grundordnung eintritt und sich mit der freiheitlichen, demokratischen und sozialstaatlichen Ordnung des Staates identifiziert. Dazu ge-



Feierliche Vereidigung von Rekrutinnen und Rekruten der Bundeswehr am 20. Juli 2025 im Bendlerblock in Berlin. Bei der förmlichen Verpflichtung bekennen sie sich zur freiheitlichen-demokratischen Grundordnung und geloben der Bundesrepublik Deutschland treu zu dienen.

© picture alliance/SZ Photo | Mike Schmidt

hört die Fähigkeit und innere Bereitschaft, die dienstlichen Aufgaben nach den Grundsätzen der Verfassung wahrzunehmen und rechtsstaatliche Regeln einzuhalten<sup>46</sup>. Erkenntnis, Identifikation und aktives Eintreten für die Verfassung verlangt aber keine Identifikation mit der jeweils im Amt befindlichen Regierung<sup>47</sup>; insoweit ist sachliche Kritik an politischen Entscheidungsträgern erlaubt und begründet für sich gesehen noch keine Missachtung der Verfassungstreuepflicht. Diese Rechtsprechung ist der Sache nach auf die Richterschaft und ihr Dienstverhältnis ohne weiteres übertragbar. Auch für Richter gilt, dass sie sich mit der freiheitlich-demokratischen Grundordnung identifizieren und ihr nicht lediglich passiv oder distanziert gegenüberstehen dürfen, sondern sie aktiv verteidigen müssen.<sup>48</sup> Schon gar nicht dürfen sie diese offen ablehnen.<sup>49</sup> Gleiches gilt der Sache nach, wie auch § 8 SG belegt, für Soldaten.<sup>50</sup>

### **Die freiheitlich-demokratische Grundordnung als maßgeblicher Bezugspunkt der Verfassungstreuepflicht**

Bezugspunkt der Verfassungstreuepflicht ist nach der oben zitierten bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung die FDGO des Grundgesetzes.<sup>51</sup> Danach lässt sich die FDGO bestimmen „als eine Ordnung [...], die unter Ausschluss jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt. Zu den grundlegenden Prinzipien sind mindestens zu rechnen: 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 Gerichte, das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition“<sup>52</sup>. Eine neue, etwas anders akzentuierte Formulierung des Begriffs der FDGO findet sich in Leitsatz 3 der Entscheidung BVerfGE 144, 20; diese lautet: „3. Der Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne von Art. 21 Abs. 2 GG umfasst nur jene zentralen Grundprinzipien, die für den freiheitlichen Verfassungsstaat schlechthin unentbehrlich sind. a) Ihren Ausgangspunkt findet die freiheitliche demokratische Grundordnung in der Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG). Die Garantie der Menschenwürde umfasst insbesondere die Wahrung personaler Individualität, Identität und Integrität sowie die elementare Rechtsgleichheit. b) Ferner ist das Demokratieprinzip konstitutiver Bestandteil der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Unverzichtbar für ein demokratisches System sind die Möglichkeit gleichberechtigter Teilnahme aller Bürgerinnen und Bürger am Prozess der politischen Willensbildung und die Rückbindung der Ausübung der Staatsgewalt an das Volk (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG). c) Für den Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung sind schließlich die im Rechtsstaatsprinzip wurzelnde Rechtsbindung der öffentlichen Gewalt (Art. 20 Abs. 3 GG) und die Kontrolle dieser Bindung durch unabhängige Gerichte bestimmend. Zugleich erfordert die verfassungsrechtlich garantierte Freiheit des Einzelnen, dass die Anwendung physischer Gewalt den gebundenen und gerichtlicher Kontrolle unterliegenden staatlichen Organen vorbehalten ist.“

### **Umfang der Verfassungstreuepflicht**

Die Verfassungstreuepflicht gilt für alle Personen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen, und zwar ohne Abstriche. Es spielt mithin keine Rolle, aus welchen Gründen ein Beamter, ein Richter oder ein Soldat eine verfassungsfeindliche Haltung einnimmt und/oder

die FDGO bekämpft. Sie gilt für verfassungsfeindliches Handeln jeder Art, egal, ob – politisch betrachtet – der Amtsträger rechts oder links steht; dementsprechend sind weder verfassungsfeindliche Rechtsextremisten noch Linksextremisten im öffentlichen Dienst tragbar. Auch religiöse, ethische oder sonstige weltanschauliche Überzeugungen gewähren keinen „Rabatt“ von der Pflicht zur Verfassungstreue; eine Tätigkeit von Salafisten, Islamisten oder sonstigen religiösen oder weltanschaulichen Fundamentalisten, die ihren jeweiligen Glauben bzw. ihre Überzeugung über das Grundgesetz stellen, ist daher im öffentlichen Dienst der Bundesrepublik Deutschland nicht möglich.<sup>53</sup> Die Religions- und Weltanschauungsfreiheit nach Art. 4 GG gewährt insoweit – jedenfalls im Grundsatz – keine dienstrechtliche Sonderbehandlung.<sup>54</sup> So ist etwa die Diskussion um das Tragen eines Kopftuchs<sup>55</sup> – ebenso wie bei anderen religiösen Symbolen – insbesondere mit Blick auf die Pflicht zur neutralen und zurückhaltenden Amtsführung von Bedeutung<sup>56</sup> und spielt aktuell vor allem im richterlichen Dienst eine Rolle, in welchem eine strikte Neutralität durch die Verfassung und von gesetzlichen Regelungen vorgegeben wird und deshalb Kopftücher bei richterlicher Tätigkeit als unzulässig betrachtet werden<sup>57</sup>.

Die Pflicht zur Verfassungstreue ist von verschiedenen anderen Beamtenpflichten wie der allgemeinen Dienstpflicht, der Neutralitätspflicht, der Pflicht zu achtungs- und vertrauensgemäßem Verhalten und der Verschwiegenheitspflicht abzugrenzen, was aufgrund von Überlappungen der verschiedenen Pflichten nicht immer ganz leicht fällt.<sup>58</sup> Festgestellt werden kann aber, dass die politische Treuepflicht insbesondere mit der Pflicht zu achtungs- und vertrauenswürdigem Verhalten<sup>59</sup> sowie mit der Pflicht zur politischen Neutralität vielfältige Überschneidungsbereiche<sup>60</sup> aufweist, die hier nicht im Einzelnen nachgezeichnet werden können. Die Neutralitätspflicht gilt in besonderem Maße auch für Richter.<sup>61</sup>

## **Die zeitliche Geltung der Verfassungstreue**

### **Verfassungstreue Einstellung in den öffentlichen Dienst**

Ob ein Bewerber für Beamtenstellen oder Richterposten die erforderliche Gewähr dafür bietet, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes einzutreten, ist bei Beamten und Richtern von der Einstellungsbehörde bereits im Einstellungsverfahren zu prüfen.<sup>62</sup> Die Verfassungstreue ist nach den gesetzlichen Bestimmungen der § 7 BBG, § 7 BeamStG sowie § 9 Nr. 2 DRiG positive Einstellungsvoraussetzung. Kann sie nicht festgestellt werden, so darf eine Berufung in das Beamten- oder Richterverhältnis nicht erfolgen.<sup>63</sup> Auf diese Weise kommt der Einstellungsprüfung eine erhebliche Filterfunktion zum Schutz des Staates und des öffentlichen Dienstes zu.

Um das Vorliegen der Verfassungstreue festzustellen, darf die zuständige Einstellungsbehörde auf verschiedene Erkenntnismittel zurückgreifen.<sup>64</sup> Insbesondere darf der Dienstherr den Bewerber schriftlich und mündlich befragen. Die Auskünfte des Bewerbers müssen wahrheitsgemäß sein. Falsche oder unvollständige Angaben sowie die Weigerung, Fragen zur Verfassungstreue zu beantworten, gehen zu Lasten des Bewerbers.<sup>65</sup> Die Einstellungsbehörde darf überdies auf eigene Erkenntnisse, die im Laufe eines Vorbereitungsdienstes gewonnen wurden, rekurrieren. Ferner ist es möglich, auf der Grundlage bestehender bundes- und landesgesetzlicher Ermächtigungen bei anderen Behörden anzufragen; auch Erkundigungen bei Verfassungsschutzämtern sind hiervon nicht ausgenommen.<sup>66</sup> Überlegungen,

aufgrund feststellbarer Radikalisierungstendenzen in Teilen der Gesellschaft<sup>67</sup> bei Einstellungen in den öffentlichen Dienst zukünftig generell eine Regelanfrage beim Verfassungsschutz einzuführen, sind rechtspolitisch sehr umstritten<sup>68</sup>, wiewohl ihnen keine unüberwindbaren rechtlichen Bedenken entgegenstehen, da derartige Regelanfragen schon jetzt für bestimmte sicherheitsrelevante Bereiche gesetzlich vorgesehen sind.

Sind die Ermittlungen abgeschlossen, muss der Dienstherr sodann abschließend entscheiden, ob seiner Auffassung nach die erforderliche Verfassungstreue gegeben ist. Er trifft somit eine Prognoseentscheidung, ob bei dem jeweiligen Bewerber die erforderliche politische Loyalität gegenüber dem Grundgesetz bzw. dem Staat tatsächlich vorliegt.<sup>69</sup> Aus dem oben erwähnten Umstand, dass die Verfassungstreue eine positive Ernennungsvoraussetzung ist, folgt zugleich, dass der Entscheidungsspielraum der Einstellungsbehörde rechtlich begrenzt ist. Sie ist gehalten, die Einstellung nicht nur für den Fall abzulehnen, wenn aus ihrer Sicht sicher feststeht, dass die Verfassungstreue nicht gewährleistet ist, sondern bereits dann, „wenn begründete Zweifel an der Loyalität des Bewerbers gegenüber der Verfassungsordnung bestehen“.<sup>70</sup> In der letzteren Konstellation fehlt es nämlich an der nach Art. 33 Abs. 2 GG erforderlichen Eignung<sup>71</sup>, für welche der Bewerber im Ergebnis die materielle Beweislast zu tragen hat.<sup>72</sup> Es ist damit Aufgabe des Bewerbers, berechnete Zweifel der Einstellungsbehörde zu zerstreuen; gelingt dies nicht, ist die Bewerbung abzulehnen.<sup>73</sup>

Ob für Soldaten mit Blick auf die Aufnahme in das Soldatenverhältnis z. T. Sonderregelungen hinsichtlich der Verfassungstreue gelten, ist insbesondere mit Blick auf die zwangsweise durchsetzbare Wehrpflicht nicht unumstritten, gleichwohl wird auch bei Wehrpflichtigen aufgrund von § 8 SG die Verfassungstreue vorausgesetzt.<sup>74</sup> Für freiwillig Wehrdienstleistende sowie Berufssoldaten greifen indes die gleichen Grundsätze der Verfassungstreue wie für Beamte und Richter.<sup>75</sup>

### **Verfassungstreue im aktiven Dienstverhältnis und im Ruhestand**

Die Anforderung, dass Beamte, Richter und Soldaten jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes eintreten, gilt auch für die gesamte Dauer des aktiven Dienstverhältnisses.<sup>76</sup> Geht die Gewähr hierfür im Laufe des Dienstes aufgrund nachweisbarer Umstände verloren, so stellt dies eine Pflichtverletzung dar, gegen die u. a. disziplinarrechtlich nach dem jeweils einschlägigen Dienstrecht vorgegangen werden kann. Je nach Schwere der Pflichtverletzung kann sogar die Entfernung aus dem Dienst als Disziplinarmaßnahme verhängt werden.<sup>77</sup>

Die Pflicht zur Verfassungstreue wirkt auch über das aktive Dienstverhältnis hinaus unvermindert fort und gilt somit auch ohne Abstriche für das Ruhestandsverhältnis.<sup>78</sup> Verstöße können auch hier mit dem Instrumentarium des jeweils konkret geltenden Dienstrechts sanktioniert werden.

### **Beispiele für Verstöße gegen die Verfassungstreue**

Die vom Grundgesetz und den erwähnten einfachgesetzlichen Vorschriften geforderte Treue zur Verfassung kann in höchst unterschiedlicher Art und Weise missachtet werden. Im Folgenden sollen die in der Praxis besonders bedeutsamen Erscheinungsformen beispielhaft vorgestellt werden.<sup>79</sup>

Dabei ist zu betonen, dass sich durchaus Unterschiede im Verhalten von Beamten, Richtern und Soldaten ergeben und nicht jede Statusgruppe in gleicher Weise – quantitativ betrachtet – in Erscheinung tritt.<sup>80</sup> Vielmehr ergeben sich – unter Zugrundelegung der in der Rechtsprechung entschiedenen Fälle – erhebliche Divergenzen zwischen den verschiedenen Gruppen des öffentlichen Dienstes. Die empirische Aufarbeitung steckt indes noch in den Anfängen, mit Blick auf eine umfassende Auswertung und Erhebung einschlägiger Missachtungen der Treuepflicht besteht weiterhin Forschungsbedarf.<sup>81</sup>

### **Mitgliedschaft in einer verbotenen sowie vom Verfassungsschutz als verfassungsfeindlich eingestuften oder beobachteten Partei**

Die Frage, ob die Mitgliedschaft eines in einem Dienst- und Treueverhältnis stehenden Amtsträgers in einer als verfassungsfeindlich eingestuften, aber nicht verbotenen Partei oder in einer vom Bundesamt für Verfassungsschutz als Prüf- oder Verdachtsfall geführten Partei einen Verstoß gegen die Verfassungstreuepflicht darstellt, ist sehr komplex und immer noch außerordentlich umstritten. Zunächst ist zu betonen, dass es Beamten, Richtern und Soldaten nicht verboten ist, Mitglied einer politischen Partei oder einer sich politisch betätigenden Organisation zu sein und sich politisch zu engagieren.<sup>82</sup> Die Mitgliedschaft von Beamten, Richtern und Soldaten in Parteien, die unzweifelhaft auf dem Boden des Grundgesetzes stehen, ist erlaubt und wird im Schrifttum z. T. sogar als erwünscht angesehen<sup>83</sup>. Nicht erlaubt ist die Mitgliedschaft in einer vom Bundesverfassungsgericht nach Art. 21 Abs. 2 GG verbotenen oder nach Art. 21 Abs. 3 GG von der Parteienfinanzierung ausgeschlossenen Partei; eine solche Mitgliedschaft stellt zweifellos einen Verstoß gegen die politische Treuepflicht dar.<sup>84</sup> In ihrer Einschätzung problematisch erweisen sich dagegen die Fälle einer Mitgliedschaft in einer nicht verbotenen, aber gesichert verfassungsfeindlichen oder nur möglicherweise verfassungsfeindlichen Partei. Aktuell betrifft dies in erster Linie die Mitgliedschaft von Beamten, Richtern und Soldaten in der Partei Alternative für Deutschland, wengleich die Partei Die Linke in Teilen ebenfalls Anlass für eine kritische Betrachtung bietet.

Die erste problematische Fallgruppe ist, dass die Partei oder Organisation zwar nicht verboten und auch nicht von der Parteienfinanzierung ausgeschlossen ist, aber gesichert verfassungsfeindlich ist, da nach den Erkenntnissen des Verfassungsschutzes eine erwiesene extremistische Bestrebung vorliegt.<sup>85</sup> Für diesen Fall gehen die Rechtsprechung und weite Teile der Literatur davon aus, dass „die Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Partei oder Organisation (nur) ein Indiz für fehlende Verfassungstreue [bildet]“<sup>86</sup>. Dieser Ansatz stellt auf eine Einzelfallbetrachtung ab: Maßgeblich ist nicht die Mitgliedschaft als solche, sondern es kommt vor allem auf das individuelle Verhalten des jeweiligen Amtsträgers an.<sup>87</sup> Das hat zur Folge, dass immer eine umfassende Prüfung des Einzelfalles rechtlich geboten ist.<sup>88</sup>

Mit Blick auf dieses individuelle Verhalten kann insbesondere berücksichtigt werden, in welchem Maße und Umfang der jeweilige Amtsträger für die Partei in der Öffentlichkeit in Erscheinung tritt. Je exponierter dieses Auftreten ist, etwa in Form der Wahrnehmung von herausgehobenen Parteiämtern oder von Kandidaturen bei allgemeinen Wahlen, umso eher spricht dies für ein Fehlen der Verfassungstreue.<sup>89</sup> Dagegen begründet die bloße und eher „stille“ Mitgliedschaft nicht automatisch Zweifel an der Verfassungstreue. Will man diese Betrachtung in einer „Faustformel“ zu-

sammenfassen, dann lässt sich festhalten, „dass je aktiver der Amtsträger sich für die Partei oder Organisation einsetzt und je höher er in der Partei- oder Organisationshierarchie aufsteigt, desto mehr besteht Anlass zu der Annahme, dass es dem Amtsträger an der Verfassungstreue mangelt“<sup>90</sup>. Dies hat erhebliche praktische Konsequenzen für die Dienstherrn: Überlegungen in manchen Bundesländern, die bloße Mitgliedschaft in der AfD zum Anlass zu nehmen, Bewerbern die Übernahme in den öffentlichen Dienst pauschal zu verweigern oder ohne Würdigung des Einzelfalls gegen aktive Beamte disziplinarrechtlich vorzugehen,<sup>91</sup> dürften nach der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der ihr folgenden Literatur somit keine Aussicht auf einen rechtlich erfolgreichen Bestand haben. In Widerspruch zum vorherrschenden „Einzelfallbetrachtungsansatz“ vertreten Teile des Schrifttums eine restriktivere Position und sind der Meinung, dass „die Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen, gleichwohl nicht verbotenen Partei mit den Pflichten eines Beamten nicht zu vereinbaren ist“<sup>92</sup>. Begründet wird dies damit, dass die Zugehörigkeit zu einer Partei, die darauf abziele, die verfassungsgemäße Ordnung zu überwinden, den Eindruck hervorrufe, dass der Beamte sich mit diesen Zielen identifiziere und daher auch selbst nicht verfassungstreu sei.<sup>93</sup>

Vergleicht man diese divergierenden Ansätze, so bedeutet dies für die Beurteilung konkreter Einzelfälle mit Blick auf die Mitgliedschaft in einer gesichert verfassungsfeindlichen Partei folgendes: Als verfassungsfeindlich eingestuft worden sind von den Gerichten in der Vergangenheit die DKP<sup>94</sup>, die NPD<sup>95</sup> sowie die Republikaner<sup>96</sup>. Zumindest „das aktive und herausgehobene Engagement für diese Parteien begründet nach beiden Auffassungen in der Regel einen Verfassungstreupflichtverstoß“<sup>97</sup>; bei der bloßen Mitgliedschaft würde nur die zweite Ansicht ebenfalls zu einem Verstoß

gegen die politische Treuepflicht kommen. Die AfD scheint sich nach neueren Veröffentlichungen der Verfassungsschutzämter ebenfalls in die Richtung einer gesichert verfassungsfeindlichen Partei zu bewegen, doch ist diese Bewertung von den höheren Gerichten, also dem BVerfG und dem BVerwG, noch nicht bestätigt worden.<sup>98</sup> Solange dies nicht der Fall ist, bedarf es nach der wohl herrschenden Ansicht einer umfassenden Einzelfallprüfung eines AfD-Mitglieds als Amtsträger, weil eben die Verfassungsfeindlichkeit der Partei nicht abschließend feststeht.

Das erwähnte Beispiel der AfD führt zu der noch schwieriger zu beurteilenden zweiten Fallgruppe, nämlich, dass die jeweilige Partei oder Organisation bislang gerichtlich nicht eindeutig als verfassungsfeindlich eingestuft worden ist, sondern diese Zuschreibung lediglich von Behörden erhalten hat oder sogar vom Verfassungsschutz lediglich als Prüf- oder Verdachtsfall eingeordnet wird. Schließt man sich dem Indiz- bzw. Einzelfallbetrachtungsansatz an, so ist danach die bloße Mitgliedschaft in einer Prüf- oder Verdachtsfall-Partei oder einer ihrer Teilgruppierungen unter dem Gesichtspunkt der Verfassungstreue unschädlich<sup>99</sup>, eben weil keine abschließende Gewissheit über die Verfassungsfeindlichkeit der Partei besteht.<sup>100</sup> Auch ein besonderes Engagement für die Verdachts- oder Prüffall-Partei sowie für eine ihrer Untergliederungen führt nicht zwingend zu dem Ergebnis, dass der Amtsträger seine politische Treuepflicht missachtet. Vielmehr müssen weitere Umstände gravierender Natur hinzukommen, die die Schlussfolgerung mangelnder Verfassungstreue tragen.<sup>101</sup> Dies können z. B. öffentliche Redebeiträge oder Veröffentlichungen sein, wenn sie einen eindeutigen Aufschluss über die verfassungsfeindliche Einstellung des Amtsträgers geben. Die konkurrierende Auffassung kommt hier indes zu einem anderen Ergebnis: Jedenfalls das herausgehobene Wirken in Form hoher Par-



Vom Landeskriminalamt Schleswig-Holstein sichergestellte Waffen nach einer Razzia gegen die inzwischen verbotene rechtsextreme Organisation „Combat 18“ (2003). Häufig gehen Beteiligungen an verbotenen Gruppierungen mit weiteren Straftaten wie illegalem Waffenbesitz einher.

© picture-alliance/dpa | Horst Pfeiffer

teiamter oder als Kandidat bei Wahlen in einer vom Verfassungsschutz als verfassungsfeindlich oder bloß als Prüf- oder Verdachtsfall eingestuften Partei oder Parteien-tergliederung kann als Verstoß gegen die Verfassungstreuepflicht gedeutet werden. Denn wenn der Amtsträger sich in Kenntnis der Sachlage nicht von der Partei distanziert, sondern sich in dieser sogar besonders engagiert, dann vermittelt er den Eindruck, dass er die Überwindung der verfassungsmäßigen Ordnung im Grunde billigt.<sup>102</sup>

Nach dem Indiz- bzw. Einzelfallbetrachtungsansatz führt nur die Mitgliedschaft in einer verbotenen oder von der Parteienfinanzierung ausgeschlossenen Partei automatisch zur Feststellung, dass ein Verstoß gegen die Pflicht zur Verfassungstreue vorliegt. Die Mitgliedschaft in einer nicht verbotenen und/oder nicht von der Parteienfinanzierung ausgeschlossenen, aber gleichwohl gesichert verfassungsfeindlichen Partei reicht nicht automatisch für die Annahme einer Missachtung der Verfassungstreuepflicht aus, hinzu kommen muss ein besonderes Engagement für die Partei. Bei einer nicht gesichert verfassungsfeindlichen Partei ist selbst ein besonderes Parteiengagement noch nicht genügend, vielmehr müssen weitere belastende Umstände hinzutreten.

#### **Mitgliedschaft oder Mitwirkung in einer verbotenen, verfassungsfeindlichen oder vom Verfassungsschutz beobachteten Organisation**

Eine weitere, praktisch recht bedeutsame Fallgruppe ist die Konstellation, dass Beamte, Richter oder Soldaten sich in einer verbotenen oder verfassungsfeindlichen oder vom Verfassungsschutz beobachteten Organisation betätigen. Auch in dieser Hinsicht gilt, dass es nach der vorherrschenden Auffassung vor allem auf das individuelle Verhalten des Amtsträgers ankommt.<sup>103</sup> Für die Einordnung kommt es – ebenso wie schon bei Parteien – zunächst darauf an, in welcher Intensität die Organisation sich verfassungsfeindlich betätigt. Auch hier gilt, dass die Mitgliedschaft in einer verbotenen Organisation oder deren Unterstützung zwangsläufig zur Folge hat, dass ein Verstoß gegen die Treue zur Verfassung gegeben ist,<sup>104</sup> z. B. bei einer Mitwirkung in der verbotenen verfassungswidrigen Organisation „Combat 18“.<sup>105</sup>

Bei Organisationen wie z. B. Scientology, Spartakus oder dem kommunistischen Hochschulbund, die nicht verboten, sondern „bloß“ verfassungsfeindlich sind,<sup>106</sup> kommt es wiederum auf eine Einzelfallbetrachtung an; die oben zu den Parteien dargestellten Grundsätze gelten hier entsprechend. Mit Blick auf die verfassungsfeindliche „Reichsbürgerbewegung“ ist aber bemerkenswerterweise festzustellen, dass die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung die Propagierung der „Reichsbürgerideologie“ bzw. „reichsbürgertypisches Verhalten“, insbesondere die Leugnung der rechtlichen Existenz der Bundesrepublik Deutschland, durchweg als Verstoß gegen die politische Treuepflicht wertet<sup>107</sup> und im Rahmen von Disziplinarverfahren gegen Beamte, die derartiges Gedankengut vertreten, in der Regel auf die Höchstmaßnahme, nämlich die Entfernung aus dem Dienst, erkennt.<sup>108</sup> Es ist zudem keine Voraussetzung für das Vorliegen eines Verstoßes gegen die Treuepflicht, dass die Gruppierung politisch aktiv ist und gegen das Grundgesetz arbeitet. Der Vorwurf mangelnder Verfassungstreue kann auch bei einem Engagement für eine verfassungsfeindliche religiöse oder weltanschauliche Organisation erhoben werden.<sup>109</sup>

Bei Gruppierungen oder Organisationen ohne Parteienstatus ist es ferner nicht erforderlich, dass sie über eine rechtlich verfestigte Organisationsstruktur verfügen. Es genügt, wie z. B. bei den „Reichsbürgern“, dass der Amtsträger sich

in einer bestimmten „Szene“, die durch gewisse bestimm- bare Merkmale gekennzeichnet ist, bewegt.<sup>110</sup> Die Mitwirkung in der „Reichsbürgerszene“ stellt – wie gesagt – einen Verstoß gegen die politische Treuepflicht dar, denn es ist in sich widersprüchlich, einerseits die rechtliche Existenz der Bundesrepublik Deutschland zu leugnen, andererseits aber als Beamter, Richter oder Soldat für die Bundesrepublik Deutschland oder ihre Länder hoheitlich tätig sein zu wollen.<sup>111</sup> Gleiches muss im Ergebnis aber auch gelten, wenn Amtsträger Protestbewegungen unterstützen, die zentrale Grundsätze des demokratischen Verfassungsstaates ablehnen, z. B. dergestalt, dass mit Blick auf vermeintlich drängende Umweltprobleme („Klimakatastrophe“) die Entscheidungskompetenz der Organe des demokratischen Rechtsstaats, insbesondere der vom Volk gewählten Parlamente, in Abrede gestellt wird und ein „politischer Systemwechsel“ herbeigeführt werden soll.<sup>112</sup>

Ebenfalls nicht entscheidend ist, in welcher Form der Amtsträger verfassungsfeindliche Gruppierungen unterstützt. Bei rechtlich verfestigten Organisationen kann dies eine Mitgliedschaft sein, die ein starkes Indiz für das Vorliegen eines Verfassungstreueverstoßes abgibt. Auch Mitwirkungsformen wie die Teilnahme an „Spaziergängen“ oder „Blockaden“ können als Missachtung der politischen Treuepflicht gewertet werden, allerdings ist hier zugunsten des Amtsträgers auch das Grundrecht der Versammlungsfreiheit zu beachten.

#### **Tatsächliche Handlungen**

Als tatsächliche Handlungen, die von der Rechtsprechung als Verstoß gegen die Verfassungstreuepflicht gedeutet worden sind, zählen etwa das Zeigen des „Hitlergrußes“<sup>113</sup>, die Verwendung sonstiger Kennzeichen, die nach § 86a StGB verboten sind, wie etwa Hakenkreuze, SS-Runen (insbesondere die Odal-Rune) und dergleichen<sup>114</sup>, aber auch das FDJ-Hemd<sup>115</sup>. Ebenso stellt das Absingen oder Abspielen von Liedern mit verfassungsfeindlichen Inhalten eine Missachtung der politischen Treuepflicht dar<sup>116</sup>; dies gilt insbesondere für bestimmte Lieder aus der Zeit des Nationalsozialismus, die nach § 86a StGB verboten sind, wie das Horst-Wessel-Lied und vergleichbare Musikstücke<sup>117</sup>. Die Mitwirkung in einer als extremistisch eingestuften Rockband stellt ebenfalls einen Verstoß gegen die Verfassungstreuepflicht dar.<sup>118</sup> Ferner werden Tattoos, die zwar nicht ohne weiteres sichtbar sind, aber durch ihren diskriminierenden oder gewaltverherrlichenden Aussagegehalt eine verfassungsfeindliche Gesinnung zum Ausdruck bringen (NS-Symbolik, RAF-Symbole etc.), mit Blick auf die Beachtung der Verfassungstreue als relevant erachtet.<sup>119</sup> Auch Verweigerungshandlungen wie die religiös motivierte Ablehnung, einer Frau die Hand zu geben, sind als Missachtung der Verfassungstreue interpretiert worden.<sup>120</sup>

#### **Verbale Meinungsäußerungen oder schriftliche Meinungskundgabe**

Die politische Treuepflicht kann durch Beamte, Richter und Soldaten auch in der Weise verletzt werden, wenn sie in Wort, Bild und Schrift oder anderen Formen der Meinungskundgabe gegen die Verfassung agieren. In dieser Hinsicht sind vielfältige Manifestationen denkbar, die hier schon aus Platzgründen nur exemplarisch dargestellt werden können. Was zunächst das Forum, also den Ort verfassungsfeindlicher Äußerungen angeht, so spielen schon seit geraumer Zeit die sozialen Medien wie z. B. Facebook, Twitter, WhatsApp<sup>121</sup>, YouTube oder Instagram sowie neuerdings auch TikTok eine herausragende Rolle. Dagegen sind die früheren, „klassischen“ Medien wie Bücher, Zeitschriften oder Zeitungen als Form der Verbreitung von Meinungsinhalten zuneh-

mend von geringer Bedeutung, gleichwohl können sie ebenfalls eine erhebliche Breitenwirkung erzielen.<sup>122</sup>

Folgende Meinungsinhalte sind als Verstoß gegen die Verfassungstreuepflicht zu sehen bzw. gesehen worden<sup>123</sup>: Grob antisemitische und/oder rassistische sowie menschenverachtende Äußerungen von Polizeikommissaranwärtern<sup>124</sup>, die Leugnung des Holocausts durch einen Soldaten<sup>125</sup> sowie die „Verächtlichmachung des Parlamentarismus bei gleichzeitigem Eintreten für einen ethnisch geschlossenen Volksbegriffs oder das Infragestellen des staatlichen Gewaltmonopols“<sup>126</sup>. Mit der Verfassungstreue sind überdies Sympathien für einen Gottesstaat nicht vereinbar.<sup>127</sup> Zahlreiche ähnlich gelagerte Beispiele mit teilweise menschenverachtendem Inhalt können nachgewiesen werden.<sup>128</sup>

Als Verstoß gegen die politische Treuepflicht ist des Weiteren reichsbürgertypisches Verhalten<sup>129</sup> wie die Leugnung der Existenz der Bundesrepublik Deutschland durch die Beantragung eines Staatsangehörigkeitsausweises gesehen worden, wenn und soweit in diesem Antrag auf das Königreich Bayern und das RuStaG 1913 Bezug genommen wird.<sup>130</sup> Ebenso stehen Äußerungen wie „Ein absolutes Lügenkonstrukt ist unser ‚Staat‘. Demokratie ist eine tolle Sache – wenn man einen richtigen demokratischen Staat mit gültiger Verfassung hätte“ nicht im Einklang mit der Verfassungstreuepflicht.<sup>131</sup> Vergleichbar sind ferner Einlassungen nach der Reichsbürgerideologie wie etwa, die Bundesrepublik Deutschland habe eine Feindstaatenposition zum Staat und damit kein Recht, Gesetze auszufertigen.<sup>132</sup>

## Sanktionierung von Verstößen gegen die Pflicht zur Verfassungstreue

Verstöße gegen die Verfassungstreue können auf verschiedenen Wegen offenbar werden. Neben Informationserhe-

bungen im Rahmen des Einstellungsverfahrens erfahren die zuständigen Behörden typischerweise über Selbstoffenbarungen, Informationen durch Kollegen, Mitteilungen anderer Dienststellen, Mitteilungen privater Dritter und Medienberichte über etwaige Verstöße.<sup>133</sup> Den zuständigen Behörden stehen dann statusrechtlich relevante Maßnahmen, rein innerdienstliche Maßnahmen sowie disziplinarische Mittel zur Verfügung.

### Beamtenstatusrechtliche Maßnahmen

Ergibt das Einstellungsverfahren, dass erhebliche Zweifel an der Verfassungstreue eines Bewerbers gegeben sind, so muss die Einstellungsbehörde die Aufnahme in ein Beamten-, Richter- oder Soldatenverhältnis ablehnen.<sup>134</sup> In neuerer Zeit haben in dieser Hinsicht vor allem die Aufnahme in das Beamtenverhältnis auf Widerruf, sprich in das Ausbildungsverhältnis als Rechtsreferendar oder als Referendar für das Lehramt, Bedeutung erlangt.<sup>135</sup> Die Gerichte billigen nicht nur ganz überwiegend derartige, auf die mangelnde Verfassungstreue gestützte Ablehnungen.<sup>136</sup> Sie vertreten sogar die Ansicht, dass auch die Aufnahme in ein öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis eigener Art verweigert werden kann, insbesondere dann, wenn die Bewerber sich aktiv gegen die FDGO betätigen.<sup>137</sup> Lediglich der Sächsische Verfassungsgerichtshof hat in einem Fall die Einstellungsbehörde verpflichtet, einen Bewerber, der der als rechtsextrem bzw. verfassungsfeindlich eingestuften Partei „Der III. Weg“ angehörte und dort längere Zeit aktiv war, in ein Ausbildungsverhältnis aufzunehmen. Begründet wurde dies unter anderem mit dem Ausbildungsmonopol des Staates auf dem Feld des juristischen Vorbereitungsdienstes und weiteren Erwägungen zu unverhältnismäßigen Zugangshürden.<sup>138</sup>

Werden von einem Bewerber ernennungsrelevante Umstände verschwiegen, die Zweifel an der Verfassungstreue begründen, so kann auch noch nach Jahren eine in Un-



Bei seinem Berufungsprozess vor dem Landgericht Dessau im Juli 2024 trägt der „Reichsbürger“ Peter Fitzek ein Hemd mit eingesticktem Wappen und „Königreich Deutschland“-Schriftzug.

© picture-alliance/dpa | Hendrik Schmidt

kenntnis der Umstände erfolgte Ernennung wegen arglistiger Täuschung auf der Grundlage von § 12 Abs. 1 Nr. 1 BeamStG durch den Dienstherrn zurückgenommen werden.<sup>139</sup> Erst 2024 hat das OVG Berlin-Brandenburg im Fall einer Lehramtsanwärterin (Beamtin auf Widerruf) entschieden, dass das Verschweigen einer inhaltlichen Mitarbeit bei der vom Verfassungsschutz und von der Verwaltungsgerichtsbarkeit als gesichert rechtsextremistisch eingestuften Zeitschrift „COMPACT“<sup>140</sup> eine solche arglistige Täuschung darstellt und die Rücknahme der Ernennung zur Beamtin auf Widerruf nach § 8 Abs. 1 Brandenburgisches Beamtengesetz (BbgBG) i.V.m. § 12 Abs. 1 Nr. 1 BeamStG rechtfertigt.<sup>141</sup> Bewerber müssen daher alle Umstände, insbesondere frühere politische Aktivitäten, wahrheitsgemäß offenlegen, um den späteren Verlust der Beamtenrechte zu vermeiden. Neben der Rücknahme der Ernennung kommt in Fällen derartiger arglistiger Täuschungen auch – alternativ – eine Entlassung nach § 23 Abs. 4 S. 1 BeamStG in Betracht.<sup>142</sup>

Die Entlassung aus dem Dienst als statusrechtliche Maßnahme auf Initiative des Dienstherrn ist bei Beamten nur unter den Voraussetzungen der §§ 31, 32, 34, 36, 37 BBG, §§ 22, 23 BeamStG möglich.<sup>143</sup> Manche Verstöße gegen die Verfassungstreuepflicht, insbesondere in verbaler Form, können aber den Tatbestand der Volksverhetzung nach § 130 Abs. 1 StGB erfüllen. Kommt es zu strafgerichtlichen Verurteilungen wegen eines solchen Verhaltens mit einer Mindeststrafe von sechs Monaten, so führt dies automatisch zum Verlust der Beamtenrechte und damit zur Beendigung des Beamtenverhältnisses, § 41 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BBG, § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BeamStG.

### Innerdienstliche Maßnahmen

Liegen bei genehmigungspflichtigen Nebentätigkeiten von Beamten Umstände vor, die den Schluss zulassen, dass die Ausübung der Nebentätigkeit zu einem Verstoß gegen die Verfassungstreue führen wird, so muss die beantragte Nebentätigungsgenehmigung versagt werden. Ergeben sich bei genehmigungsfreien Nebentätigkeiten, beispielsweise bei schriftstellerischer, wissenschaftlicher oder künstlerischer Tätigkeit, Erkenntnisse, dass die Nebentätigkeit nicht mit der Treue zur Verfassung vereinbar ist, so hat die zuständige Behörde die weitere Ausübung zu untersagen. Praktisch relevant geworden sind in dieser Hinsicht die Mitwirkung in Rockmusikgruppen, die (links- oder rechts-)extremistisches Liedgut vortragen<sup>144</sup>, sowie die Veröffentlichung von Büchern oder Aufsätzen, die die Bundesrepublik Deutschland und ihre Staatsorgane in verächtlicher Weise schmähen oder sonst diskreditieren<sup>145</sup>.

Eine innerdienstliche Maßnahme, die zumeist im Zusammenhang mit der Einleitung eines Disziplinarverfahrens steht, ist das Verbot der Führung der Dienstgeschäfte nach § 66 S. 1 BBG, § 39 S. 1 BeamStG. Verstöße gegen die politische Treuepflicht können zwingende dienstliche Gründe im Sinne dieser Vorschriften darstellen.<sup>146</sup> Ferner besteht innerdienstlich die Möglichkeit, Ermahnungen auszusprechen oder Umsetzungen vorzunehmen, um den Betriebsfrieden zu sichern.

### Disziplinarrechtliche Maßnahmen

Verstöße gegen die Pflicht zur Verfassungstreue werden in aller Regel disziplinarrechtlich verfolgt. Als disziplinarische Mittel bei aktiven Beamten sehen die Disziplinar Gesetze des Bundes und der Länder ausschließlich folgende Disziplinarmaßnahmen vor (beginnend mit der leichtesten bis zur schwersten Sanktion): den Verweis, die Geldbuße, die Kürzung der Dienstbezüge, die Zurückstufung und die Entfernung aus dem Dienst.<sup>147</sup> Bei Ruhestandsbeamten sind als

Disziplinarmaßnahmen nur die Kürzung des Ruhegehalts oder die Aberkennung des Ruhegehalts möglich.<sup>148</sup>

Die Missachtung der politischen Treuepflicht stellt in der Regel eine schwere Dienstpflichtverletzung dar, die gravierende disziplinarrechtliche Konsequenzen hat. So führt ein Engagement in der Reichsbürgerbewegung bei aktiven Beamten fast immer zur „Höchstmaßnahme“, also zur Entfernung aus dem Dienst,<sup>149</sup> nur bei glaubhafter Distanzierung in Verbindung mit einem das frühere Handeln jedenfalls mitbegründenden emotionalen Abhängigkeitsverhältnis kann von der Höchstmaßnahme ausnahmsweise abgesehen werden.<sup>150</sup> Bei Ruhestandsbeamten hat reichsbürger-typisches Verhalten in der Regel die Aberkennung des Ruhegehalts zur Folge<sup>151</sup>, gelegentlich ist als milderer Mittel auch nur auf Kürzung der Ruhegehaltsbezüge erkannt worden.<sup>152</sup>

Ebenso haben antisemitische oder rassistische Äußerungen sowie die Verwendung von nationalsozialistischen Kennzeichen oder Parolen bei Beamtenanwärtern grundsätzlich die Entlassung<sup>153</sup>, bei auf Lebenszeit im Dienst stehenden Beamten die Entfernung aus dem Dienst zur Folge<sup>154</sup>, es sei denn, es finden sich mildernde Umstände (z. B. Zeigen des „Hitlergrußes“ unter starkem Alkoholeinfluss)<sup>155</sup>. Andere Verstöße gegen die Treuepflicht sind z. B. bei Soldaten mit Zurückstufungen oder Gehaltskürzungen geahndet worden.<sup>156</sup>

## Fazit

Die Verfassungstreuepflicht prägt das Dienstverhältnis von Beamten, Richtern und Soldaten. Personen, bei denen keine Gewähr für die Treue zur Verfassung gegeben ist, dürfen nicht in den öffentlichen Dienst aufgenommen werden. Verstöße von aktiv im Dienst stehenden Personen werden von zuständigen Dienst- und Disziplinarvorgesetzten sehr ernst genommen und sanktioniert. Auch für Personen im Ruhestand gilt die Treuepflicht unvermindert fort. Hier wird bei Missachtungen von den zuständigen Stellen ebenfalls disziplinarrechtlich eingeschritten. Glücklicherweise verhalten sich allerdings die allermeisten Beamten, Richter und Soldaten verfassungstreu. Aufsehenerregende Beispiele, die das Gegenteil zeigen, sind bislang eher die Ausnahme. Gleichwohl ist Wachsamkeit angezeigt; der öffentliche Dienst in seiner Gesamtheit muss immer wieder das Vertrauen rechtfertigen, das die Öffentlichkeit in ihn setzt.

### KURZVITA

#### Prof. Dr. Ralf Brinktrine,

**Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Deutsches und Europäisches Umweltrecht und Rechtsvergleichung an der Julius-Maximilians-Universität Würzburg. Arbeitsschwerpunkte sind Beamtenrecht, Bau- und Umweltrecht, Allgemeines Verwaltungsrecht, Staatsorganisationsrecht sowie Rechtsvergleichung. Zahlreiche Veröffentlichungen auf den genannten Gebieten, insbesondere zum Beamtenrecht. Herausgeber der Beck'schen Onlinekommentare zum Beamtenrecht im Bund, in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen.**



- (wie FN 1), Art. 33 Rn. 71 f. Einzelheiten zur Frage des gleichen Zugangs jedes Deutschen zu jedem öffentlichen Amt bei Jarass (wie FN 32), Art. 33 Rn. 9 ff.
- 35 Siehe Brinktrine (wie FN 5b), 4 (5 f.).
- 36 Siehe Brinktrine (wie FN 5b), 4 (5).
- 37 Vgl. Meyer, in: von Münch/GG, 7. Aufl. München 2021, Art. 98 Rn. 31, 176 f.; a. A. Heusch, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, 15. Aufl. Hürth 2022, Art. 98 Rn. 4. Da bereits nach den hergebrachten Grundsätzen des Richteramtsrechts jeder Richter eine besondere Treuepflicht gegenüber der Verfassung habe, begründe Art. 98 Abs. 2 GG auch die Pflicht zur Verfassungstreue nicht, hebe jedoch die besondere Verpflichtung eines Bundesrichters noch einmal hervor.
- 38 Zu den Grenzen dieser Ermächtigung Hillgruber, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Loseblatt München Stand 107. Ergänzungslieferung März 2025, Art. 98 Rn. 59 (Unzulässigkeit von Erweiterungen i. S. v. Erleichterungen, aber Zulässigkeit von Erhöhungen der Anforderungen an eine Richteranklage).
- 39 Siehe die Aufstellung bei Hillgruber (wie FN 38), Art. 98 Rn. 60. Danach sehen nur die Verfassungen von Berlin, Bayern und dem Saarland keine Richteranklage für Landesrichter vor.
- 40 Vgl. zur Anwendbarkeit des Art. 33 Abs. 2 GG auf das Richterdienstverhältnis BVerfGE 143, 22 Rn. 21; Jarass (wie FN 32), Art. 33 Rn. 13; zur Geltung von Art. 33 Abs. 5 GG siehe BVerfGE 55, 372 (395); Bickenbach (wie FN 1), Art. 33 Rn. 125; Jarass (wie FN 32), Art. 33 Rn. 50.
- 41 Die Beachtung der Pflicht zur Verfassungstreue wird vielfach als persönliches Eignungsmerkmal i. S. v. Art. 33 Abs. 2 GG verstanden, so beispielsweise Badura, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Loseblatt München Stand 107. Ergänzungslieferung März 2025, Art. 33 Rn. 33.
- 42 Siehe Bickenbach (wie FN 1), Art. 33 Rn. 125; Schmidt-Räntsch, DRiG, 6. Aufl. München 2009, Einleitung Rn. 32a.
- 43 Vgl. BVerwGE 21, 270 (274); Jarass (wie FN 32), Art. 33 Rn. 51; Sohm (wie FN 2), § 8 Rn. 11.
- 44 So etwa Sohm (wie FN 2), § 8 Rn. 11.
- 45 Grundlegend BVerfGE 39, 334 (346 ff., 355 f.). Dieser folgend z. B. Bickenbach (wie FN 1), Art. 33 Rn. 135 m. w. N.
- 46 R. Zentgraf, in: Metzler-Müller/Rieger/Seeck/Zentgraf, Hessisches Beamtenrecht, Loseblatt Wiesbaden Stand August 2025, § 7 BeamtStG Anm. 3; siehe auch BVerfGE 92, 140 (151).
- 47 BVerfGE 39, 334 (347); BVerfG NJW 2008, 2568 (2569); Jarass (wie FN 32), Art. 33 Rn. 86.
- 48 Ebenso BVerfG NJW 2008, 2568 (2569); Hillgruber (wie FN 38), Art. 98 Rn. 36.
- 49 Heusch (wie FN 37), Art. 98 Rn. 4.
- 50 Siehe Sohm (wie FN 2), § 8 Rn. 10 und 12.
- 51 Vgl. BVerfGE 39, 334 (347 ff.).
- 52 BVerfGE 2, 1 (12 f.). Dieses Verständnis ist im Beamtenrecht maßgeblich, siehe statt vieler Werres (wie FN 6), § 33 BeamtStG Rn. 12.
- 53 Siehe OVG Münster BeckRS 2015, 46129 zur Unvereinbarkeit von Verfassungstreue und Salafismus; OVG Koblenz NVwZ 2020, 85 Rn. 3 ff. zur Unzulässigkeit einer Weigerung eines Soldaten auf Zeit, aus religiösen Gründen einer Frau die Hand zu geben; zu weiteren Beispielen unzulässigen Verhaltens siehe Brinktrine (wie FN 5a), § 46 Rn. 42 ff., Rn. 71 f.
- 54 Vgl. Bickenbach (wie FN 1), Art. 33 Rn. 80 ff., 140 f.
- 55 Hierzu statt vieler Mager, in: von Münch/Kunig, GG, 8. Aufl. München 2025, Art. 4 Rn. 49 m. w. N.
- 56 Vgl. Bickenbach (wie FN 1), Art. 33 Rn. 80, 138 ff.; Brinktrine (wie FN 5a), § 46 Rn. 42 ff.
- 57 Vgl. BVerfGE 153, 1 Rn. 87 sowie jüngst OVG Münster NVwZ 2025, 1449 ff.; zusammenfassend von Zons, Zur Verfassungskonformität eines Verbots sichtbarer religiöser Symbole für Schöffen, in: NVwZ 2025, 220 ff.
- 58 Zu Abgrenzungsfragen siehe Brinktrine (wie FN 5a), § 46 Rn. 29 ff., Rn. 37 ff., Rn. 46 ff., Rn. 52 ff.
- 59 Siehe beispielsweise den Fall VGH München NVwZ 2024, 761 Rn. 14 ff., Rn. 29.
- 60 Hierzu etwa Brinktrine (wie FN 5a), § 46 Rn. 29 ff., Rn. 77 ff., Rn. 82 ff.
- 61 Hierzu ausführlich Brinktrine (wie FN 5a), § 46 Rn. 90 ff. und Rn. 118 sowie Brinktrine (wie FN 5b), 4 (11 ff.).
- 62 So bereits BVerfGE 39, 334 (351 ff.).
- 63 BVerfGE 39, 334 (352); Schmidt-Räntsch (wie FN 42), § 9 DRiG Rn. 15.
- 64 Siehe Brinktrine (wie FN 5b), 4 (7).
- 65 Siehe Brinktrine (wie FN 5a), § 46 Rn. 118; Battis, in: Battis, BBG, 6. Aufl. München 2022, § 7 Rn. 25.
- 66 Siehe hierzu Brinktrine (wie FN 5c), S. 93 (104 f.); Brinktrine (wie FN 5b), 4 (7).
- 67 Zur islamistischen Bedrohung vgl. z. B. Die Welt, Islamistische Bedrohung in Deutschland – das ganze Lagebild, 12.09.2025, URL: <https://www.welt.de/politik/deutschland/plus68bfd0266234bf3bcff95a03/Islamistische-Bedrohung-in-Deutschland-das-ganze-Lagebild-in-Zahlen.html> [29.09.2025]; zum Rechtsextremismus siehe beispielsweise den Verfassungsschutzbericht 2024, S. 63 ff., zum Linksextremismus siehe etwa Verfassungsschutzbericht 2024, S. 139 ff.
- 68 Zum Streitstand jetzt ausführlich Nöcker, Die Gewähr der Verfassungstreue, Tübingen 2025, S. 219 ff.; siehe auch Battis (wie FN 65), § 7 Rn. 25; v. Roetteken, in: von Roetteken/Rothländer, BeamtStG, Loseblatt Stand April 2025, § 7 Rn. 174; Brinktrine (wie FN 5a), § 46 Rn. 119.
- 69 Brinktrine (wie FN 5a), § 46 Rn. 90 m. w. N.
- 70 Brinktrine (wie FN 5b), 4 (7). Zu dieser Verpflichtung siehe auch BVerwG Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 1981, 455 (456 f.); R. Zentgraf (wie FN 46), § 7 BeamtStG Anm. 3; Wichmann (wie FN 21), Rn. 104.
- 71 R. Zentgraf (wie FN 46), § 7 BeamtStG Anm. 3; Wichmann (wie FN 21), Rn. 104.
- 72 V. Roetteken (wie FN 68), § 7 Rn. 112; R. Zentgraf (wie FN 46), § 7 BeamtStG Anm. 3; Wichmann (wie FN 21), Rn. 104.
- 73 V. Roetteken (wie FN 68), § 7 Rn. 112.
- 74 Zu dieser Diskussion Sohm (wie FN 2), § 8 Rn. 16 ff.
- 75 Sohm (wie FN 2), § 8 Rn. 16 und Rn. 21.
- 76 Siehe Brinktrine (wie FN 5a), § 46 Rn. 21.
- 77 Zu einem Fall der Amtsenthebung bei einem ehrenamtlichen Richter BVerfG NJW 2008, 2658 ff. Speziell zu Richtern siehe auch Dieterle/Kühn, Wiedereinführung der Regelanfrage für angehende Richter in Bayern – ein erheblicher Grundrechtseingriff aus der „Mottenkiste“, Zeitschrift für Datenschutz (ZD) 2017, 69 (71 f.).
- 78 Siehe VGH München, BeckRS 2025, 9159 Rn. 59; Brinktrine (wie FN 5a), § 46 Rn. 21; Brinktrine (wie FN 5b), 4 (8).
- 79 Ausführlich hierzu Brinktrine (wie FN 5a), § 46 Rn. 12 ff., Rn. 63 ff., speziell zu Richtern Brinktrine (wie FN 5b), 4 (8 ff.).
- 80 Siehe hierzu Brinktrine (wie FN 5c), S. 93 (97 f.); Brinktrine (wie FN 5b), 4 (8).
- 81 Hierzu Brinktrine (wie FN 5c), S. 93 (96). Die groß angelegte Studie von Nöcker (wie FN 68) beschäftigt sich vor allem mit den juristisch-dogmatischen Fragen der Verfassungstreue.
- 82 Brinktrine (wie FN 5a), § 46 Rn. 26; Nitschke (wie FN 23), 361 (364); Bickenbach (wie FN 1), Art. 33 Rn. 136.
- 83 So etwa bei Sohm (wie FN 2), § 8 Rn. 12. Allgemeiner mit Blick auf politische Betätigung von Beamten Bickenbach (wie FN 1), Art. 33 Rn. 136.
- 84 Bickenbach (wie FN 1), Art. 33 Rn. 136. Auf gleicher Linie, aber beschränkend auf verbotene Parteien Brinktrine (wie FN 5a), § 46 Rn. 26; Lindner, Die politische Neutralitätspflicht des Beamten, ZBR 2020, 1 (6); Nitschke (wie FN 23), 361 (364).
- 85 Zu den verschiedenen Stufen der (möglichen) Verfassungsfeindlichkeit nach dem BVerfSchG siehe die konzise Darstellung bei Nitschke (wie FN 23), 361 (362 ff.): „Prüfball“, „Verdachtsfall“ und als höchste Stufe die „erwiesene extremistische Bestrebung“, bei der der Verfassungsschutz von erwiesener Verfassungsfeindlichkeit ausgeht.
- 86 Jarass (wie FN 32), Art. 33 Rn. 87 unter Rekurs auf BVerfGE 39, 334 (359) sowie BVerwGE 114, 258 (264 f.); ebenso Nitschke (wie FN 23), 361 (364).
- 87 So implizit BVerfG NVwZ 2002, 847 (848); explizit Jarass (wie FN 32), Art. 33 Rn. 87; Nitschke (wie FN 23), 361 (364) m. w. N. aus Rechtsprechung und Schrifttum.
- 88 Nitschke (wie FN 23), 361 (364); Lindner (wie FN 84), 1 (5).
- 89 Vgl. BVerwGE 76, 157 (161); 83, 158 (174); Jarass (wie FN 32), Art. 33 Rn. 87.
- 90 So Brinktrine (wie FN 5b), 4 (9).
- 91 Vgl. dazu – die allerdings unklaren – Aussagen des Innenministeriums des Landes Rheinland-Pfalz und ihre mediale Aufbereitung, etwa bei Tagesschau, Rheinland-Pfalz stellt keine AfD-Mitglieder mehr ein, 10.07.2025, URL: <https://www.tagesschau.de/inland/regional/rheinlandpfalz/afd-rheinland-pfalz-staatsdienst-100.html> [29.09.2025]. Das Innenministerium Rheinland-Pfalz hat diese Aussage dann später präzisiert bzw. korrigiert und dann die Einzelfallprüfung betont, vgl. Die Zeit, Rheinland-Pfalz plant doch kein pauschales Verbot für AfD-Bewerber, 15.07.2025, URL: <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2025-07/mainz-rheinland-pfalz-kein-pauschales-verbot-afd-oeffentlicher-dienst> [29.09.2025].
- 92 Brinktrine (wie FN 5a), § 46 Rn. 28; ebenso Bickenbach (wie FN 1), Art. 33 Rn. 73 und 136, jedenfalls bei gesichert extremistischen bzw. verfassungsfeindlichen Parteiverbänden.
- 93 Vgl. Lindner (wie FN 84), 1 (6); Brinktrine (wie FN 5a), § 46 Rn. 28.
- 94 Siehe aus der Rechtsprechung BVerwGE 73, 263 (271 ff.); 83, 90 (98 f.); 86, 99 (105 ff.).
- 95 BVerwGE 83, 158 (162 ff.).
- 96 BVerfG-K NVwZ 2004, 862; aus dem Schrifttum Jarass (wie FN 32), Art. 33 Rn. 87.
- 97 Brinktrine (wie FN 5b), 4 (9).
- 98 Die eine Revisionszulassung abwesenden Beschlüsse des BVerwG – 6 B 21.24 –, – 6 B 22.24 – und – 6 B 23.24 –, alle vom 20.05.2025, gegen die Urteile des OVG Münster zur Einstufung der AfD als Verdachtsfall sowie der Beobachtung ihrer internationalen Sammlungsbewegung „Der Flügel“ und ihrer Jugendorganisation „Junge Alternative“ durch das BfV reichen insoweit als Bestätigung nicht aus, da keine Auseinandersetzung in der Sache erfolgte; siehe hierzu die Pressemitteilung des BVerwG 54/2025 vom 22.07.2025, URL: <https://ssl.bverwg.de/pm/2025/54> [29.09.2025].
- 99 Siehe Brinktrine (wie FN 5b), 4 (9).
- 100 Nitschke (wie FN 23), 361 (371).
- 101 In diesem Zusammenhang ist noch auf folgende Zusatzproblematik hinzuweisen, die die Bedeutung des Art. 21 GG betrifft: Manche Stimmen wollen in dieser Konstellation auch den Einfluss des Art. 21 GG heranziehen und hieraus Folgerungen zugunsten des Amtsträgers im Sinne höherer Anforderungen an die Feststellung eines Verfassungstreueverstoßes herleiten, weil sonst ein Verstoß gegen das Parteienprivileg gegeben sei (vgl. Nitschke (wie FN 23), 361 367 ff.). Die überwiegende Mehrzahl der Vertreter des Indizansatzes lehnen dies aber

- ab, es gebe zwar ein Parteienprivileg, jedoch kein Beamtenprivileg; maßgeblich sei allein das individuelle Verhalten des Beamten, hierzu Nitschke (wie FN 23), 361, 369 f. m. w. N.
- 102 Vgl. Brinktrine (wie FN 5b), 4 (9).
- 103 Vgl. Jarass (wie FN 32), Art. 33 Rn. 87.
- 104 Brinktrine (wie FN 5a), § 46 Rn. 25; Brinktrine (wie FN 5b), 4 (10).
- 105 R. Zentgraf (wie FN 46), § 7 BeamStG Anm. 3; Brinktrine (wie FN 5a), § 46 Rn. 25.
- 106 Zur Einordnung dieser Gruppierungen als verfassungsfeindlich siehe Brinktrine (wie FN 5a), § 46 Rn. 25 m. w. N.
- 107 Siehe beispielsweise BVerwG NVwZ 2022, 1379; VGH München NVwZ 2024, 761; VGH München BeckRS 2025, 9159.
- 108 Siehe die Fälle BVerwG NVwZ 2022, 1379; VGH München NVwZ 2024, 761.
- 109 Vgl. Pieper, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, 15. Aufl. Hürth 2022, Art. 33 Rn. 159, allerdings unter zweifelhafter Berufung auf OVG Koblenz NVwZ 1986, 403 ff. Dieser Fall betraf die Konstellation des Mitwirkens des Beamten in einer verfassungsfeindlichen politischen Organisation, allerdings vornehmlich aus religiösen Motiven.
- 110 Vgl. hierzu Brinktrine (wie FN 5b), 4 (10).
- 111 Zu diesem inneren Widerspruch BVerwG NVwZ 2022, 1379 Rn. 30 ff.
- 112 Siehe beispielsweise die Berichterstattung zu Aussagen von Gruppierungen wie „Ende Gelände“ oder „Fridays for Future“, diese wiedergegeben etwa in Die Welt, Klimaschutz? Systemwechsel!, 10.07.2020, URL: <https://www.welt.de/211427667> [29.09.2025]. Besonders kritisch wurde in der Presse die Bewegung „Letzte Generation“ im Hinblick auf gewisse Radikalisierungstendenzen betrachtet, vgl. hierzu die Berichterstattung in der FAZ, Die Verhöhnung von Demokratie und Rechtsstaat, 03.11.2022, URL: <https://www.faz.net/-gpg-az28a> [29.09.2025], oder Die Welt, Mast nennt Teile der Klimaproteste „demokratiefeindlich“, 06.11.2022, URL: <https://www.welt.de/241949683> [29.09.2025]. Zu gerichtlichen Entscheidungen ist es indes auf diesem Feld noch nicht gekommen.
- 113 OVG Münster BeckRS 2021, 15659 („Hitlergruß“).
- 114 Hierzu Brinktrine (wie FN 5a), § 46 Rn. 23; siehe auch Schönrock, Die charakterliche Eignung im Sinne des Art. 33 Abs. 2 GG – eine besondere Herausforderung in Sicherheitsberufen, ZBR 2021, 73 (76).
- 115 Hierzu Fischer/Anstötz, in: Fischer, StGB, 72. Aufl. München 2025, § 86a Rn. 7.
- 116 Siehe beispielsweise OVG Münster BeckRS 2008, 39437.
- 117 Hierzu Fischer/Anstötz (wie FN 115), § 86a Rn. 10 f.
- 118 Hierzu OVG Münster BeckRS 2016, 54011; Schönrock (wie FN 114), 73 (76).
- 119 Hierzu Schönrock (wie FN 114), 73 (76 f.).
- 120 Siehe OVG Koblenz NVwZ 2020, 85 Rn. 3 ff.
- 121 Siehe etwa den Fall VGH München NVwZ 2025, 269 (269).
- 122 Vgl. Brinktrine (wie FN 5c), S. 93 (99, 105); Brinktrine (wie FN 5b), 4 (11).
- 123 Auflistung in diesem Absatz unter Rückgriff auf Bickenbach (wie FN 1), Art. 33 Rn. 135.
- 124 Siehe hierzu VG Berlin, DVBl. 2021, 1580 (1580 ff.); OVG Berlin-Brandenburg, DVBl. 2021, 603 (603 ff.).
- 125 BVerwG NVwZ 2023, 1591.
- 126 Bickenbach (wie FN 1), Art. 33 Rn. 135 unter Rückgriff auf BVerfGE 144, 20 (208 ff.).
- 127 Bickenbach (wie FN 1), Art. 33 Rn. 135.
- 128 Weitere Beispiele bei Brinktrine (wie FN 5a), § 46 Rn. 24, Rn. 68 ff.
- 129 Hierzu zusammenfassend Nitschke, Reichsbürger im Staatsdienst, NJW 2023, 8 (8 ff.).
- 130 Siehe BVerwG NVwZ 2022, 1379 (1379 ff.); auch VGH München NVwZ 2024, 761 (761 ff.).
- 131 Siehe VGH München NVwZ 2025, 269 (269 ff.) mit dieser und ähnlichen verfassungsfeindlichen Äußerungen.
- 132 Siehe hierzu VGH München BeckRS 2025, 9159 Rn. 16 ff., 55 ff.
- 133 Zur Entdeckung von Pflichtenverstößen näher Brinktrine (wie FN 5c), S. 93 (104 ff.).
- 134 BVerfGE 39, 344 (351 ff.).
- 135 Siehe hierzu den Überblick Redaktion FD-RVG 2023, 460173 sowie VGH Kassel Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungsreport (NVwZ-RR) 2021, 905 (905 f.); OVG Weimar NVwZ-RR 2021, 493 ff.
- 136 Siehe VG Würzburg BeckRS 2020, 5037 und anschließend VGH München BeckRS 2022, 38953 zu einem Bewerber, der eine herausgehobene Funktion bei der – nicht verbotenen – Partei „Der III. Weg“ in Mainfranken innehatte und dem deshalb die erforderliche Eignung abgesprochen wurde. Wäre der Bewerber lediglich einfaches Mitglied gewesen, wäre die Entscheidung möglicherweise anders ausgefallen; vgl. VGH München BeckRS 2022, 38953 Leitsatz 4.
- 137 So BVerwG NVwZ 2025, 596 (596 ff.); ferner auch OVG Berlin-Brandenburg BeckRS 2024, 12664, für einen Funktionär der NPD.
- 138 Anders als die zuvor erwähnten bayerischen Gerichte der SächsVerfGH NJW 2021, 3779 und SächsVerfGH BeckRS 2022, 30244 Rn. 23 ff., insbesondere Rn. 25 sowie Rn. 26 ff.
- 139 Vgl. OVG Berlin-Brandenburg NVwZ-RR 2025, 804 (804 f.).
- 140 Zu dieser Einstufung VG Frankfurt/Oder BeckRS 2024, 12859 Rn. 34.
- 141 Siehe OVG Berlin-Brandenburg NVwZ-RR 2025, 804 (805). Im konkreten Fall war die Lehramtsanwärterin ausdrücklich im Einstellungsverfahren mittels eines Formulars „Belehrungen und Erklärungen bei Einstellung in den öffentlichen Dienst“ über die Pflicht zur Verfassungstreue und die Folgen unrichtiger oder unvollständiger Angaben belehrt worden, siehe VG Frankfurt/Oder BeckRS 2024, 12859 Rn. 4 ff.
- 142 Siehe VG Frankfurt/Oder, BeckRS 2024, 12859 Rn. 12 f.
- 143 Zur Entlassung von Beamten näher Brinktrine (wie FN 5a), § 46 Rn. 110 ff. Bei Zeitsoldaten besteht die – wesentlich leichtere – Möglichkeit einer Entlassung nach § 55 Abs. 5 SG; hierzu Brinktrine (wie FN 5a), § 46 Rn. 132.
- 144 Siehe BVerfG NJW 2008, 2568 ff.; OVG Münster BeckRS 2016, 54011.
- 145 Zu Nebentätigkeitsverboten und -untersagungen näher Brinktrine (wie FN 5a), § 46 Rn. 100 ff., Rn. 106 ff.
- 146 Siehe Grigoleit (wie FN 1), § 66 Rn. 3.
- 147 Vgl. beispielhaft § 5 Abs. 1 Nr. 1–5 Bundesdisziplinargesetz (BDG). Identische Regelungen finden sich in den Disziplinar Gesetzen der Länder.
- 148 Vgl. beispielhaft § 5 Abs. 2 Nr. 1–2 BDG. Identische Regelungen finden sich in den Disziplinar Gesetzen der Länder.
- 149 Siehe aus neuerer Zeit BVerwG NVwZ 2022, 1379 Rn. 19 ff.; VGH München NVwZ 2024, 761 Rn. 34 ff.
- 150 Zu einer solchen Konstellation VGH München NVwZ 2025, 269.
- 151 Siehe beispielsweise den Fall VGH München BeckRS 2025, 9159.
- 152 Siehe VG Ansbach BeckRS 2020, 4501.
- 153 Entlassung der Polizeikommissaranwärter in den oben erwähnten Fällen des OVG Berlin-Brandenburg, DVBl. 2021, 603 sowie des VG Berlin, DVBl. 2021, 1580.
- 154 Brinktrine (wie FN 5a), § 46 Rn. 170.
- 155 Hierzu bei einem Soldaten BVerwG NVwZ 2004, 354 (357).
- 156 Beispiele bei Brinktrine (wie FN 5a), § 46 Rn. 179.

# Erziehung zur Verfassungstreue

## Welchen Beitrag leisten Schulen und Bildungseinrichtungen zur Verfassungsresilienz?

Sebastian Engelmann

Der Beitrag fragt nach dem Zusammenhang von Verfassungsresilienz und pädagogischem Handeln. Ausgehend von Ute Freverts These zur emotionalen Aneignung der Verfassung diskutiert Sebastian Engelmann, inwiefern Bildungseinrichtungen – insbesondere Schulen – zur Resilienz demokratischer Ordnungen beitragen können. Der Begriff der Verfassungsresilienz wird zunächst theoretisch konturiert, bevor systematische und praktische Bezüge zur Debatte um die Demokratiebildung aufgezeigt werden. Dabei wird deutlich: Bildung kann zur Stärkung verfassungsbezogener Bindungen beitragen, ist jedoch nur ein Faktor in einem komplexen Gefüge demokratischer Stabilisierung, das sich pädagogisch nicht instrumentalisieren lässt.

Das Konzept der individuellen Resilienz hat in der Debatte um die Förderung von Schülerinnen und Schülern in den letzten Jahren eine erstaunliche Karriere gemacht (Göppel/ Graf 2024). Dabei suggeriert es eine Stellschraube, die Kinder und Jugendliche auf eine unsichere Zukunft vorzubereiten vermag. Trotzdem ist die Resilienz von einem Gesetzestext (noch) nicht zum Ziel von Bildung und Erziehung erhoben worden. Verfassungsresilienz ist kein einheimischer Begriff der Pädagogik. Ebenso ist Verfassungsresilienz kein regelmäßig gewählter Bezugspunkt der Diskussion um Schul- und Unterrichtsentwicklung in der Erziehungs-

wissenschaft. In ihrer einschlägigen Studie zur Verfassung Deutschlands rekonstruiert Ute Frevert eindrücklich die emotionale Verbindung von Verfassung und Individuum. Deutlich wird in der Studie Freverts, dass selbst so weit entfernte und doch wirkmächtige Konstrukte wie die Verfassung, das Grundgesetz, einen nachweislichen Niederschlag in individuellen Biografien finden.

Gerade die „emotionale Aneignung“ (Frevert 2024: 229) durch die Menschen selbst sei notwendig, um Recht in Lebensrealität zu verankern, wie Frevert im Anschluss an Jürgen Ha-



Welchen Beitrag können Schulen und Bildungseinrichtungen zur Verfassungsresilienz leisten? Als Orte der Orientierung und Vermittlung können sie nicht nur in Krisenzeiten Grundlagen des politischen und gesellschaftlichen Miteinanders legen und stärken.

© picture alliance/dpa | Carsten Koall

bermas festhält. „[A]ktiv und demonstrativ bezugte Verfassungsliebe“ könne unter Umständen eine Antwort auf die „zentrifugalen Tendenzen“ (Frevert 2024: 230) in einer sich weiter ausdifferenzierenden Gesellschaft sein (vgl. hierzu auch den Beitrag von Ute Frevert in dieser Ausgabe). Ein vereinigendes und damit einendes Projekt also, das der von Andreas Reckwitz diagnostizierten Singularisierung der Gesellschaft (Reckwitz 2017) entgegenwirkt? Die Antwort auf diese Frage ist nicht einfach, denn ein kausales Wirkungsverhältnis auf die Emotionen im Rahmen des Sozialen zu unterstellen führt schnell in die Untiefen des Social Engineerings und macht sich selbst der Demokratieersetzung verdächtig. Daher ist auch die Frage nach der Rolle von Bildung – hier zunächst im umfänglichen Sinne und unbestimmt verwendet – nicht einfach zu beantworten: „Welche Rolle die schulische Bildung für diesen Prozess der Aneignung spielt, ist schwer zu bestimmen“ (Frevert 2024: 231).

In diesem Beitrag interessiert die Frage der theoretischen Verbindung von Verfassung und pädagogischem Handeln: Wie kann pädagogisches Handeln dazu beitragen, einerseits die Bindung an einen Gegenstand wie die Verfassung zu befördern, andererseits aber auch diesem Gegenstand ein erhöhtes Maß an Resilienz zu ermöglichen? Oder was ist damit gemeint, wenn in pädagogischer Absicht von Verfassungsresilienz gesprochen wird?

Aufgrund der unklaren Ausgangslage und der offenen Frage, die Ute Frevert am Ende ihrer Studie zu den Verfassungsgefühlen eher beiläufig stellt, ist auch die Frage dieses Beitrags allgemein formuliert: Welchen Beitrag können Schulen und Bildungseinrichtungen zur Verfassungsresilienz leisten? Die Annäherung an die Beantwortung dieser Frage geschieht in Form eines Essays, der mehrere notwendige Überlegungen formuliert, um den Beitrag der Bildungseinrichtungen zur Verfassungsresilienz zu markieren. Die übergeordnete, grundlegende Annahme ist, dass Bildungseinrichtungen, insbesondere Schulen, einen Beitrag zur Verfassungsresilienz leisten können. Dennoch sind Bildungseinrichtungen, auch wenn ihnen durch die Geschichte von Bildung und Erziehung immer wieder der Auftrag zugesprochen wird, alle gesellschaftlichen Probleme in Krisenzeiten zu lösen (Hemetsberger 2022), keineswegs die einzigen Faktoren, die für eine Demokratisierung von Gesellschaft zu berücksichtigen sind.

Um die Frage zu beantworten und den postulierten Beitrag der Bildungseinrichtungen zur Verfassungsresilienz auszuweisen, werden in einem ersten Schritt zunächst einige allgemeine Begriffsbestimmungen vorgenommen, die Orientierung in der Diskussion um das Verhältnis von Pädagogik und Verfassungsresilienz bieten können. In einem zweiten Schritt werden die systematischen Verbindungen von Bildungseinrichtungen und Verfassungsresilienz ausgewiesen, um in einem dritten Schritt ein wenig praktischer zu werden und konkrete Themen aufzurufen, an denen ersichtlich wird, dass das pädagogische Bemühen in einem Verhältnis zur Resilienz der Verfassung steht.

## **Schule als gesellschaftliche Institution – Regeln aufstellen, Regeln einhalten**

Wenn von Bildung und Lernen gesprochen wird, dann fällt wohl den meisten Menschen die Schule als Ort von Lernen und Bildung ein. Das ist nicht verwunderlich, denn Schule ist eine Institution, die in modernen Gesellschaften seit mindestens 200 Jahren eine wichtige Funktion einnimmt. Sie ist ein internationales Erfolgsmodell, wenn es darum

geht, gesellschaftliche Ordnung fortzuschreiben. Erst durch die Einrichtung der Schule als Institution für alle Kinder und Jugendlichen konnte sichergestellt werden, dass das notwendige Wissen und die relevanten Verhaltensweisen auch über die Generationenfolge hinweg in komplexen Gesellschaften weitergegeben werden konnten. Der Pädagoge Siegfried Bernfeld versteht diese Praxis der Erziehung – also genau diesen Prozess der Weitergabe von Wissen und Kulturtechniken, Werten und Normen – als „die Summe der Reaktionen einer Gesellschaft auf die Entwicklungsatsache“ (Bernfeld 1973/2012: 51).

Für Bernfeld ist klar: „Die Kindheit ist irgendwie im Aufbau der Gesellschaft berücksichtigt. Die Gesellschaft hat irgendwie auf die Entwicklungsatsache reagiert“ (Ebd.). Aber Erziehung ist mehr als ein „System von Normen und Anweisungen“ (Ebd.), das Kindern und Jugendlichen aufgezwingen wird. Erziehung wird von Bernfeld zu einer Funktion erklärt, die sich auch in anderen Formen äußern kann und ohne die Gesellschaft keinen Bestand haben kann. Erziehung wird verstanden als „eine gesellschaftliche Maßnahme gegenüber Kindern“ (Bernfeld 1973/2012: 52). Anliegen dieser Maßnahme – die sich in Abhängigkeit von der Definition Bernfelds gerade auch in der Institution Schule verorten lässt – ist die Bewahrung oder auch Erzeugung von einem „Kulturplus“, d. h. der Überlieferung von wichtigen Kulturtechniken, Wissensbeständen und Arten des Umgangs untereinander, und nicht etwa die gewaltsame Zurichtung von Kindern und Jugendlichen. Durch das Kulturplus qua Erziehung „konserviert sich die erwachsene Gesellschaft in der von ihr erzeugten Generation“ (Ebd.: 85). Oder noch stärker formuliert: „Die soziale Funktion [der Erziehung, S. E.] ist die Konservierung der biophysischen und der sozial-ökonomischen, mit ihr der kulturell-geistigen Struktur der Gesellschaft. Nichts als diese Konservierung, diese Fortpflanzung“ (Ebd.: 110). Schule als gesellschaftliche Institution erhält damit idealtypisch das, was in der Gesellschaft als bewahrensweiswert ausgewiesen wird. Zugleich reproduziert Schule die Bestandteile der sozialen Ordnung, die notwendig sind, um die Struktur der Gesellschaft in ihrer jetzigen Form zu erhalten.

Die freiheitlich-demokratische Grundordnung mitsamt der Möglichkeit, diese zu verstehen und später auch mitzugestalten, ist eine der Errungenschaften moderner Gesellschaften. Die damit in der Strukturanalyse Bernfelds bereits aufscheinende umfassende Funktion von Schule wird aktuell in Form der Aufgabe der Demokratiebildung erneut bearbeitet. Das Land Baden-Württemberg hat schon zum Schuljahr 2019/20 einen Leitfaden Demokratiebildung veröffentlicht, der verbindlich in allen allgemeinbildenden Schulen zur Anwendung kommen soll. Themen wie interkulturelle Verständigung, Toleranz, Kommunikation und Verständigung werden hier schulstufenübergreifend als wichtige Themen markiert (vgl. für die Grundschule Baumgardt/Lange 2022; Engelmann 2023).

Freilich könnte man auch mit älteren schultheoretischen Modellen aufzeigen, dass Schule als Ort ebendieser Bildung zu denken ist (Engelmann 2023), was aber nur selten geschieht. Jedenfalls scheint unter den aktuellen Bedingungen die Schule als gesellschaftliche Institution verstärkt als Motor der Demokratisierung verstanden zu werden. Der Prozess, der hier in Gang gesetzt werden soll, muss maßgeblich zum Erhalt der demokratischen Ordnung beitragen, wenn wir Bernfeld folgen.

Aber was meint Demokratiebildung? Einerseits ist Demokratiebildung ein notorisch unklarer Begriff. Jüngere Publi-



Demokratiebildung = Wahlhilfe? Die Beschäftigung mit Demokratie in Bildungseinrichtungen sollte über reine Institutionenkunde hinausgehen und sich umfassend mit den Bedingungen demokratischer Gesellschaften auseinandersetzen.

© picture alliance/SZ Photo | Catherina Hess

kationen wie der von Beutel, Lange und Kenner herausgegebene *Monitor Demokratiebildung* zeigen an, dass der aktuellen Rede über Demokratiebildung – mal explizit, mal implizit – bildungstheoretische Annahmen zugrunde liegen, die das unklare Konzept normativ orientieren: „Bildung ist zunächst eine freie Form der Persönlichkeitsentwicklung und verbunden mit dem Ziel der Befähigung zur Selbst- und Welterschließung sowie zu kritisch-analytischem Denken und Handeln“ (Beutel/Kenner/Lange 2024: 9). Demokratiebildung wird hier als eine allgemeine Form der Bildung verstanden. Sie ist, so verstanden, notwendige Bedingung einer umfassenden Auseinandersetzung mit demokratischen Gesellschaften – und damit eben auch Teil der von Bernfeld ausgemachten Summe der Reaktionen einer Gesellschaft auf die Entwicklungstatsache. Erziehung und Bildung fallen hier vermeintlich in eins. Demokratiebildung kann, „in einem instrumentellen Sinne, verstanden werden als Lernen für die Demokratie, ohne genauere Eingrenzung“ (Ebd.: 10). Bernfeld würde hier nicht von einem „instrumentellen Sinne“ sprechen, sondern davon, dass Erziehung notwendig ist, die das Lernen in einer Demokratie für diese Demokratie zuallererst notwendig macht.

Vorsichtig wird Demokratiebildung dann von den Autoren dahingehend operationalisiert, „als skizziere sie ein offenes Denken, das die Förderung demokratischer Werte und Handlungskompetenzen zu beschreiben hilft“ (Ebd.). Als Querschnittsaufgabe ist die Demokratiebildung in der Schule an vielen Orten bereits etabliert bzw. zumindest durch schulpolitische Dokumente postuliert (Kenner/Lange 2022). Auch in der fachdidaktischen Diskussion – d. h. den einzelnen wissenschaftlichen Diskussionen zu Unterrichtsfächern – wird Demokratiebildung nun eingehender behandelt (Achour u. a. 2025).

So allgemein gerahmt sind die freiheitlich-demokratische Grundordnung als Gegenstand und ihre aktive Reproduktion schon Teil der Demokratiebildung. Um aber das Verhältnis von Verfassungsresilienz und Demokratiebildung besser begreifen zu können, führt der Weg direkt in das Herz der Debatte: Die Begriffsbestimmung von Demokratie. Um Verfassung und Demokratie pädagogisch zu begreifen, ist zunächst auszuweisen, was Demokratie überhaupt meint, denn in einer Demokratie – d. h. einer Gesellschaftsordnung – werden Werte vornehmlich durch „die Verfassungsordnung, das Rechtsstaatsprinzip, Gewaltenteilung und Herrschaft auf Zeit“ (Kenner/Lange 2024: 25) verankert. Damit verbunden ist ein Gestaltungsauftrag, womit wiederum der Anspruch verbunden ist, auf diesen Gestaltungsauftrag vorzubereiten. Dies wiederum bedarf Möglichkeiten, in pädagogischen Verhältnissen auf die Übernahme von Verantwortung vorzubereiten, denn der „freiheitliche säkularisierte Verfassungsstaat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann“ (Böckenförde 1976: 112), was insbesondere zum Ausdruck bringen soll, dass ein demokratisches Ethos nicht durch rechtliche Regulationen verordnet werden kann. Zugleich hat die Gesetzgebung Möglichkeiten, die Wahrscheinlichkeit zu erhöhen, dass Menschen kooperative Formen des Umgangs miteinander wählen, Abwertungsideologien nicht befördert werden und das Gleichheitsgebot realisiert wird.

Dennoch: Die Voraussetzungen ergeben sich nicht automatisch aus der Verfassung und können auch nicht vollumfänglich verordnet werden. Ganz im Gegenteil: Die Bedingung der Möglichkeit einer Verfassung, die auch wirksam wird, liegt pädagogisch betrachtet im Umgang der Individuen miteinander, die wiederum an der Ordnungsbildung zu beteiligen sind. Es braucht folglich die Gestaltung von Lernprozessen, die Menschen darauf vorbereiten, im Werte-

rahmen der Demokratie handlungsfähig zu werden und zugleich kritisch zu bleiben.

Wolfgang Beutel und Thomas Gloe formulieren dies wie folgt: „Nun sind die Dinge der Moralorientierung und des Umgangs mit den zugrunde liegenden Werten nicht alleine eine Sache von Verfassung und Recht sowie von Staat und Gesellschaft, sondern primär eine Frage der Haltung und Handlungsfähigkeit jedes einzelnen Menschen im Hinblick auf sein Selbstkonzept, der von ihm gewählten und gepflegten Formen des Miteinanders im sozialen Leben, letztlich aber eben auch seiner Bereitschaft, sich als Bürger\_in in der Demokratie anerkannt und möglichst auch engagiert teilnehmend zu orientieren“ (Beutel/Gloe 2022: 440).

Wenn über die Möglichkeit einer pädagogischen Unterstützung der Verfassungsresilienz reflektiert wird, bedarf es der Betrachtung von zwei Ebenen. Einerseits ist die rechtliche Ordnung zu berücksichtigen und andererseits die Umsetzung der in der Ordnung fixierten Werte im Handeln der Individuen.

Gerhard Himmelmann unterscheidet – ganz ähnlich der Unterscheidung zwischen Ordnung des Rechts und wertorientiertem Handeln – zwischen Demokratie als Herrschafts-, Gesellschafts- und Lebensform. Unter Demokratie als Herrschaftsform wird ganz allgemein die Form der Ausübung von politischer Herrschaft verstanden, die auf „Volkssouveränität und Rechtsstaatlichkeit, auf der verfassungsmäßigen Anerkennung der Menschen- und Bürgerrechte, auf Kontrolle der Macht und auf Gewaltenteilung, auf Repräsentation und Parlamentarismus, auf Parteienwettbewerb, Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz sowie auf der Gewährleistung einer fairen sozialen Sicherung für die Menschen“ (Himmelmann 2022: 47) basiert. Unter Demokratie als Gesellschaftsform wird die „soziale Verankerung der po-

litischen Demokratie“ (Ebd.: 48) verstanden, wie sie sich in z. B. dem gesellschaftlichen Pluralismus, einer Öffentlichkeit mit freien Medien oder auch dem Engagement von Bürgerinnen und Bürgern selbst zeigt. Demokratie als Lebensform schließlich meint „die besondere Form des sozialen Zusammenlebens der Menschen“ (Ebd.), die Dimension von Demokratie, die sich im Alltag findet oder deren Abwesenheit auffällt.

Nun sind in Bildungseinrichtungen alle drei Verständnisse von Demokratie präsent: Es wird Wissen über die Herrschaftsform erworben, die Prinzipien der Demokratie als Gesellschaftsform schlagen sich nicht selten auch in Schulstrukturen und der Schulöffentlichkeit nieder und die Demokratie als Lebensform wird im Alltag umgesetzt oder schmerzlich vermisst. Im Folgenden wird insbesondere die Verbindung von Ordnung – Demokratie als Herrschaftsform – und Handlung – Demokratie als Lebensform – verstärkt in den Blick genommen, da dies ein Weg ist, der auch die Verfassungsresilienz zu stärken vermag.

Um die Ebenen – Ordnung und Handlung – miteinander zu verschalten und damit die individuellen Bedingungen der Verfassungsresilienz zu ermöglichen, braucht es Bildung und Erziehung, die im folgenden Abschnitt einerseits als grundlegende Reflexionsaufgabe der Erziehungswissenschaft auftreten wird, andererseits aber auch in Form der Rechtsstaatsbildung konkrete Form findet.

### Vom Umgang zum Bewusstsein – Arten des Miteinander-Umgehens

Elmar Anhalt wirft zunächst das große Problem einer jeden Auseinandersetzung mit Demokratie als Herrschaftsform auf: „Die Idee der Demokratie ist die Idee eines übergeord-



Kinder stimmen mit Stimmkarten ab – ein praktisches Beispiel demokratischer Bildung, die nicht auf Belehrung zielt, sondern die Erfahrung von Gleichheit und differenzierter Teilhabe ermöglicht.

© picture alliance/SZ Photo | Florian Peljak

neten Rechtes, unter das alle sich einordnen, wenn und indem sie sich als Individuen wechselseitig gleiche Bedingungen einräumen“ (Anhalt 2025: 43–45). Die sinntragende Annahme hier ist, dass Menschen bei aller empirischer Ungleichheit in der Gesellschaft als Gleiche verstanden werden sollen. Das „Menschen in Vielfalt, die sich als Gleiche begegnen und in dieser Begegnung die Gesichtspunkte ermitteln, unter denen sie ihre Angelegenheiten in den Blick nehmen“ (Ebd.: 5), ist der Modus des Umgangs miteinander, der als *einzig*er Modus des Umgangs in einer demokratischen Gesellschaft *als* demokratisch akzeptiert werden kann. Dafür braucht es eine Auseinandersetzung mit dem Überindividuellen. Folgen wir Anhalt, zeichnet sich der Umgang miteinander in einer demokratischen Gesellschaft dadurch aus, dass in der Interaktion Möglichkeiten der Orientierung gemeinsam diskutiert werden: „Im Überindividuellen tummeln sich die Ratschläge, Verbote, Weisungen, Annahmen, Theorien usw., in denen Menschen über Orientierung kommunizieren“ (Ebd.: 45).

Die Kommunikation über Anliegen überindividueller Relevanz bei zeitgleicher Offenheit für den Ausgang der Kommunikation ist die Voraussetzung dafür, dass diese Kommunikation als demokratisch bezeichnet werden kann. Idealerweise ist es das, was auch in der Schule eingeübt wird. Dabei ist Perspektivenvielfalt nur einer der Aspekte, die Anhalt mit Offenheit der Kommunikation fassen will. Weitergehend ist dieser ureigenen pädagogischen Perspektive eigentümlich, dass andere Menschen unabdingbar als „originäre Quellen der Weltbetrachtung“ (Ebd.: 46) anerkannt werden. In der Interaktion von Individuen wird so ein Primat aktualisiert und pädagogisch gewendet, das auch auf Ebene der Verfassung im Gleichheitsgrundsatz einen Ort hat.

Nun könnte eingewendet werden, dass die Hinweise Anhalts bekannt seien und jetzt technologische Lösungen kreiert

werden müssten. Brauchen wir nicht einfach nur das richtige Schulfach, die richtigen Inhalte und die richtigen lernpsychologisch abgesicherten *nudges*, also Entscheidungsanstöße, um Schülerinnen und Schüler zu Demokratinnen und Demokraten zu machen? Gerade im Bereich des demokratischen Miteinanders wird die offene Frage nach der Demokratie auf Ebene der Handlung aber „eines der Dauerprobleme, mit denen wir uns schon seit geraumer Zeit befassen“ (Anhalt 2025: 46), bleiben. Bildung – mitsamt der ihr notwendigen Vorbereitung, der Erziehung – wird dann als Möglichkeit markiert, die Akzeptanz anderer Positionen im gemeinsamen Ringen um Ordnung und Handlung anzuregen. Dieser Prozess kann nicht durch Unterweisung oder Instruktion ersetzt werden. Demokratinnen oder Demokraten werden niemand, weil andere ihm oder ihr das gesagt haben oder weil es im Test abgefragt wird. Dafür braucht es in der Schule eine Praxis, die auf die generelle Gleichheit aller Menschen abzielt und zugleich realisiert, dass es unterschiedliche Formen der Ungleichheit von Menschen gibt, die unterschiedliche Bedeutungen haben.

Denn Ungleichheit kann sowohl unter einem positiven als auch unter einem negativen Vorzeichen gedeutet werden. Die verbreitetere Auffassung ist die Wahrnehmung von Ungleichheit als etwas, das es zu bekämpfen und zu überwinden gilt. Dabei bezeichnet *Negative Ungleichheit* alle Formen von materieller und symbolischer Diskriminierung, deren Überwindung oder zumindest Minimierung von dem grundgesetzlich skizzierten Gleichheitsgrundsatz aus als wünschenswert betrachtet werden. Viele Diskussionen um z. B. rassistische oder sexistische Diskriminierung verweisen auf die *Negative Ungleichheit*, die als regulativer Rahmen und normatives Fundament dafür verstanden werden kann, die prozesshaft-offene Entwicklung von Demokratie am Maßstab der Gleichheit aller Menschen auszurichten. Den universal zu formulierenden und in konkreten gesell-



Eine nachgestellte Plenarsitzung durch Schülerinnen und Schüler im Thüringer Landtag zeigt, wie parlamentarische Abläufe anschaulich vermittelt werden können – ein Prinzip, das sich auch auf andere Institutionen wie Gerichte übertragen lässt.

© picture alliance/ZB | Martin Schutt

schaftlichen Verhältnissen vor allem als Defizit zu identifizierenden Rechten gebührt der Vorrang im Denken und auch im politischen Handeln.

Dem gegenüber steht eine *Positive Ungleichheit*. Unter *Positiver Ungleichheit* kann einerseits die Stärkung des Bewusstseins für faktische materielle Ungleichheit, für die Positioniertheit von Menschen in einem bestimmten sozio-kulturellen Kontext, und die Auflösung von einem indifferenten inklusiven „Wir“ verstanden werden. Es geht andererseits um eine Wertschätzung von zum Beispiel kultureller Vielfalt, die nur dann stattfinden kann, wenn die Unterschiede der Menschen und ihre damit verbundene Einzigartigkeit auch gesehen werden und die Menschen als „originäre Quellen der Weltbetrachtung“ (Ebd.) Raum bekommen. Im letztgenannten Sinne geht es somit keineswegs um einen Abbau von Ungleichheit, sondern um deren Sichtbarmachung und die Einübung einer anerkennend-respektvollen Haltung dieser gegenüber, die aber zugleich mit der Kritik der Benennung der Ungleichheit selbst einhergeht. Dann geht es darum, Ungleichheit keine abwertende, sondern eine konkret machtkritische Funktion zuzusprechen (Engelmann/Koerrenz 2021).

## Wissen über Recht und Werte – Facetten der Rechtsstaatsbildung

Die bildungs- und erziehungstheoretischen Reflexionen von Bernfeld und Anhalt wiederum führen zu der Frage, was denn nun konkret getan werden kann, wenn Gleichheit und Gleichbehandlung, Toleranz und Umgang mit Verschiedenheit zum Thema von Bildungseinrichtungen gemacht werden sollen. Der Politikwissenschaftler Wolfgang Bergem schlägt hierfür vor, die Rechtsstaatsbildung in Schule und Unterricht zu fokussieren. Sein Vorschlag ist aus erziehungswissenschaftlicher Perspektive gerade deshalb von Interesse, weil es aktuell keine intensive Debatte um die Rechtspädagogik und damit auch keine Debatte um die Besonderheiten der Rechtsvermittlung gibt. Bergem weist aus, dass nicht jede Entscheidung im Rahmen der Rechtsprechung demokratisch ist: „Es ist zum Beispiel nicht per se demokratisch, wenn das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe als eine Art metalegislative Instanz Gesetze, die die Abgeordneten des Bundestages als gewählte Repräsentanten des demokratischen Souveräns, des Volkes, mit großer Mehrheit beschlossen haben, für null und nichtig erklären kann, wenn es sie im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle für nicht vereinbar mit dem Grundgesetz hält: Es ist nicht an sich demokratisch, aber es ist rechtsstaatlich“ (Bergem 2023: 22). Auf diese Art verstanden, ist der Rechtsstaat nicht nur ein Bestandteil der Demokratie, sondern auch ein Instrument, die Demokratie zu erhalten. Und nicht selten fällt den Mechanismen des Rechtsstaats auch die Aufgabe zu, die Demokratie davor zu schützen, sich selbst zu unterlaufen.

Deutlich wird dies immer dann, wenn Parteien vermeintlich Mehrheiten auf sich versammeln und dann dazu aufrufen, im Namen der Mehrheit zu handeln. Das Mehrheitsprinzip mag eines der Prinzipien von Demokratie sein. Das Prinzip des Rechtsstaates schützt davor, dass das Mehrheitsprinzip bis zur Unkenntlichkeit ausgedehnt werden und z. B. die Regierung „nur im Rahmen der Verfassung und der Gesetze und beschränkt durch gegenseitige Machtkontrolle sowie mehrfache Formen der Gewaltenteilung handeln darf“ (Ebd.). Im Zentrum der von Bergem angestoßenen Überlegungen zur Rechtsstaatsbildung steht dann vornehmlich die Achtung und der Schutz der Menschenwürde, an dem sich das

Recht ausrichtet. Wichtig ist hierbei die systematische Unterscheidung zwischen Demokratie und Rechtsstaat. Auch wenn die beiden Begriffe miteinander verbunden sind, bleiben sie doch voneinander unterschieden.

Eine Auseinandersetzung mit dem, was das Recht genuin auszeichnet, ist immer dann geboten, wenn die empirische Realität nicht mehr das aufweist, was sie idealtypisch sollte. Bergem kommt zu dem Schluss: „Hier bedarf es eines starken, verfassungsmäßig verankerten, in Institutionen gesicherten, aber auch in den Köpfen und Herzen fundierten Rechtsstaates: Demokratie und Rechtsstaat“ (Ebd.: 24). Um kognitiv und emotional den Rechtsstaat und mit ihm auch das zentrale Instrument der Verfassung zu verstehen und eine Bindung aufzubauen, braucht es aber zunächst den Fokus auf die Mechanismen des Rechtsstaats. Deklaratives Wissen spielt hier eine große Rolle, denn die Prinzipien des Rechtsstaats sind oft weit weg von der eigenen Handlungspraxis. Die Erfahrung der Verbindung von Alltag und Recht scheint damit geboten. Die Stiftung Forum Recht macht das Recht z. B. an ihren Standorten in Karlsruhe, Baden-Württemberg (dem Sitz des Bundesverfassungsgerichts) und Leipzig, Sachsen (dem Sitz des Bundesverwaltungsgerichts) mit Stadtpaziergängen greifbar. Auch weisen Ausstellungen darauf hin, dass das Recht notwendigerweise in den Alltag wirkt. Gesprächskreise mit Expertinnen und Experten reichern das Thema um alternative Perspektiven an und Jugendliche werden in eigens für sie kreierten Angebotsformaten adressiert.

## Ordnung und Handlung – Wissen und Werte – Ein Fazit

Die eingangs gestellte Frage danach, welche Rolle die schulische Bildung für den „Prozess der Aneignung“ (Frevert 2024: 231) der Verfassung spielt, kann in diesem Text nur angerissen werden – die von Frevert aufgerufene Frage regt aber zu empirischen Studien an und stellt zugleich zur Disposition, ob pädagogisches Handeln die von ihr behandelten „Verfassungsgefühle“ zu Gegenständen oder Konstrukten materieller und ideologischer Natur überhaupt anregen soll. Aus den Ausführungen in diesem Text ist aber deutlich geworden, dass Schule notwendigerweise mit der Arbeit an so etwas wie den „Gefühlen“ in Bezug auf die Verfassung, den Einstellungen zu demokratischen Werten und auch der Praxis des gemeinsamen Handelns befasst ist. In einer demokratischen Gesellschaft sind Bildungseinrichtungen notwendigerweise Teil der umfassenden Funktion der Vermittlung und Aufrechterhaltung von Werteordnungen. Sie sind Orte der Repräsentation einer Ordnung. In ihnen soll diese Ordnung sowohl besprechbar als auch handlungspraktisch wirksam werden. Wissen und Werte werden vermittelt und idealerweise im Sinne eines sinnstiftenden und expansiven Lernprozesses in den eigenen Bildungsprozess integriert.

Insbesondere in Zeiten von gesellschaftlichen Krisen ist expansives Lernen ein hochgestecktes Ziel, wenngleich es für die Aufrechterhaltung demokratischer Ordnung und für ihre Weiterentwicklung notwendig ist (Engelmann 2023). Ohne die Schule wären einerseits demokratische Herrschafts-, Gesellschafts- und Lebensform nicht möglich. Andererseits ist sie nicht die einzige Einrichtung, die über den Fortbestand der Demokratie entscheidet. Dies hängt auch damit zusammen, dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass in Schulen allerorts eine didaktisch reflektierte und systematische Auseinandersetzung mit der Verfassung bzw. den Prinzipien des Rechtsstaats stattfindet. Das wiederum ist darauf zurückzuführen, dass das Sprechen über Demokra-



Mit Herzen für Grundrechte begeistern: Verfassungsgefühle können durch spielerische Aktionen, wie hier der Landeszentrale für politische Bildung Bremen, geweckt werden. © Landeszentrale für politische Bildung Bremen

tie nicht zwingend mit einem Sprechen über den Rechtsstaat verbunden sein muss.

Unter Rekurs auf die Überlegungen von Elmar Anhalt konnte in diesem Beitrag aber aufgezeigt werden, dass das Recht oder auch die Verfassung der privilegierte Gegenstand der individuellen Auseinandersetzung ist. Die Individuen können mit Bezug auf diese Ordnung ihr eigenes Handeln befragen, reflektieren und mit anderen diskutieren. Wolfgang Bergem weist in didaktischer Absicht darauf hin, dass die systematische Spannung zwischen Rechtsstaat und Demokratie zum Anlass genommen werden kann, über Prinzipien wie die Menschenwürde ins Gespräch zu kommen oder auch die Facetten der Debatte um die Gleichheit zu bearbeiten. All dies wiederum setzt voraus, dass eine Verbindung zwischen dem Recht und der Lebensrealität von Menschen hergestellt wird, wie es beispielhaft die Stiftung Forum Recht versucht.

Ein pädagogisches Projekt wie die Rechtsstaatsbildung basiert auf der Annahme, dass es zunächst eine Auseinandersetzung mit dem Rechtsstaat braucht. Wissen um die Prinzipien des Rechtsstaats wird nur dann auf individueller Ebene wirksam, wenn es in den Köpfen der Menschen als sinnhaft gedeutet wird. Wenn diese Sinnhaftigkeit vorhanden ist, dann wird auch die Verfassungsresilienz durch Menschen gestärkt, die ihren Sinn verstehen und sich konstruktiv-kritisch mit ihr auseinandersetzen. Dieser pädagogische Umweg zur Verfassungsresilienz erfolgt über das Denken und das Handeln von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen. Die Bedingung dafür ist es, sich selbst als von

der Verfassung betroffen und mit ihr verbunden zu verstehen. Dann wird aus der Einsicht in die Betroffenheit und die dadurch entstehende Verbindung zur Verfassung, ihre Relevanz für das eigene Leben auch die Gefahr geringer, selbst Opfer fehlgeleiteter Verständnisse von Demokratie, Selbstüberschätzung und Machthunger zu werden.

#### KURZVITA

#### Dr. Sebastian Engelmann,

geb. 1990, ist seit April 2021 Juniorprofessor (TenureTrack) für Allgemeine Erziehungswissenschaft an der Pädagogischen Hochschule Karlsruhe. Zuvor promovierte er an der Friedrich-Schiller-Universität Jena zum Thema „Pädagogik der Sozialen Freiheit“ und war wissenschaftlicher Mitarbeiter in Jena und Tübingen. Er studierte Sozialwissenschaften und Anglistik (BA) an der Uni Oldenburg sowie Bildung-Kultur-Anthropologie und Angewandte Ethik (MA) in Jena. Seine Forschungsschwerpunkte umfassen Theorie und Geschichte der Pädagogik, Demokratiepädagogik, Reformpädagogik und die Pädagogik des Exils. 2021 publizierte er „Lebensformen des Demokratischen“ (Beltz Juventa), in dem er die Verbindung zwischen Demokratie und pädagogischem Handeln neu denkt.

## LITERATUR

- ▶ Achour, Sabine/Siederer, Matthias/Pech, Detlef/Zelck, Johanna/Eberhard, Philip (Hrsg.) (2025): *Demokratiebildung und Fachdidaktik. Band 2: Fachperspektiven*. Frankfurt a. M.
- ▶ Anhalt, Elmar (2025): *Bildung in Gemeinschaft. Von der Idee, den Möglichkeiten und Grenzen eines Menschheitstraums*. In: Thomas Rucker/Romano De Maddalena/Lena Scholl (Hrsg.): *Gelingende Bildung. Interdisziplinäre Studien zu einem gesellschaftlichen Dauerproblem*. Berlin/Boston, S. 43–68.
- ▶ Baumgardt, Iris/Lange, Dirk (Hrsg.) (2022): *Young Citizens. Handbuch politische Bildung in der Grundschule*. Bonn.
- ▶ Bergem, Wolfgang (2023): *Demokratiebildung und/oder Rechtsstaatsbildung? Politische Bildung vor aktuellen Herausforderungen*. In: DIALOG 14. *Bildungsjournal der Pädagogischen Hochschule Karlsruhe*, S. 18–25. URL: [https://www.ph-karlsruhe.de/www/st/publikationen/pdf/2023\\_04\\_PHKA\\_DIALOG\\_14\\_Demokratische\\_Bildung.pdf](https://www.ph-karlsruhe.de/www/st/publikationen/pdf/2023_04_PHKA_DIALOG_14_Demokratische_Bildung.pdf) [20.07.2025]
- ▶ Bernfeld, Siegfried (1973/2012): *Sisyphos oder die Grenzen der Erziehung*. Frankfurt a. M.
- ▶ Beutel, Wolfgang/Gloe, Markus (2022): *Moralisches Lernen und Just Community*. In: Wolfgang Beutel/Markus Gloe/Gerhard Himmelmann/Dirk Lange/Volker Reinhardt/Anne Seifert (Hrsg.): *Handbuch Demokratiepädagogik*. Frankfurt a. M., S. 440–458.
- ▶ Beutel, Wolfgang/Kenner, Steve/Lange, Dirk (2024): *Demokratiebildung. Eine Orientierung*. In: Dies. (Hrsg.): *Monitor Demokratiebildung. Bd. 1: Demokratiebildung. Eine Orientierung*. Frankfurt a. M., S. 9–20.
- ▶ Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1976): *Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisierung*. In: Ders. (1991): *Recht, Staat, Freiheit, Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte. Aufsätze*, S. 41–64.
- ▶ Engelmann, Sebastian (2021): *Lebensformen des Demokratischen. Pädagogische Impulse*. Weinheim/Basel.
- ▶ Engelmann, Sebastian/Koerrenz, Ralf (2021): *Negative und Positive Ungleichheit. Politische Bildung als Einübung in Differenzenerfahrung*. In: *Politik Unterrichten* 36, Heft 2/2021, S. 18–26. URL: [https://www.dvpb-nds.de/wp-content/uploads/PU\\_2021\\_02.pdf](https://www.dvpb-nds.de/wp-content/uploads/PU_2021_02.pdf) [09.07.2025].
- ▶ Engelmann, Sebastian (2023): *Bildung in der demokratischen Gesellschaft. Urteile und Ordnungen hinterfragbar machen und hinterfragen*. In: DIALOG 14. *Bildungsjournal der Pädagogischen Hochschule Karlsruhe*, S. 7–11. URL: [https://www.ph-karlsruhe.de/www/st/publikationen/pdf/2023\\_04\\_PHKA\\_DIALOG\\_14\\_Demokratische\\_Bildung.pdf](https://www.ph-karlsruhe.de/www/st/publikationen/pdf/2023_04_PHKA_DIALOG_14_Demokratische_Bildung.pdf) [20.07.2025]
- ▶ Frevert, Ute (2024): *Verfassungsgefühle. Die Deutschen und ihre Staatsgrundsätze*. Göttingen.
- ▶ Göppel, Rolf/Graf, Ulrike (Hrsg.) (2024): *Was Resilienz stärkt. Chancen und Risiken eines boomenden Konzepts*. Stuttgart.
- ▶ Hemetsberger, Bernhard (2022): *Schooling in Crisis. Rise and Fall of a German-American Success Story*. New York u. a.
- ▶ Himmelmann, Gerhard (2022): *Demokratie als Lebensform, Gesellschaftsform und Herrschaftsform – Herausforderungen für die Demokratie, Aufgaben für die Pädagogik*. In: Wolfgang Beutel/Markus Gloe/Gerhard Himmelmann/Dirk Lange/Volker Reinhardt/Anne Seifert (Hrsg.): *Handbuch Demokratiepädagogik*. Frankfurt a. M., S. 43–51.
- ▶ Kenner, Steve/Lange, Dirk (2022): *Demokratiebildung als Querschnittsaufgabe*. In: Wolfgang Beutel/Markus Gloe/Gerhard Himmelmann/Dirk Lange/Volker Reinhardt/Anne Seifert (Hrsg.): *Handbuch Demokratiepädagogik*. Frankfurt a. M., S. 62–71.
- ▶ Kenner, Steve/Lange, Dirk (2024): *Demokratie, das Demokratische und Demokratisierung. Kategorien emanzipatorischer Demokratiebildung*. In: Wolfgang Beutel/Steve Kenner/Dirk Lange (Hrsg.): *Monitor Demokratiebildung. Bd. 1: Demokratiebildung. Eine Orientierung*. Frankfurt a. M., S. 21–33.
- ▶ Reckwitz, Andreas (2017): *Die Gesellschaft der Singularitäten. Zum Strukturwandel der Moderne*. Berlin.

# Grundgesetz 4.0

## Verfassungsresilienz angesichts von Klimakrise und digitaler Transformation

Daniela Winkler und Kornelius Löffler

Ist das Grundgesetz den grundlegenden Transformationen durch Klimakrise und Digitalisierung gewachsen? Wie Daniela Winkler und Kornelius Löffler in ihrem Beitrag aufzeigen, besitzt die Verfassung stabilisierende Elemente ebenso wie Räume für Anpassung und Veränderung, die eine resiliente Grundhaltung der Verfassung zum Ausdruck bringen. Historische wie aktuelle Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts unterstreichen zudem die Gestaltbarkeit des Rechts angesichts neuer oder zukünftiger Herausforderungen. Dabei ist die Verfassung nur dann resilient, wenn sie diese Entwicklungen aufzugreifen vermag, ohne ihren Identitätskern aus Menschenwürde und dem daraus resultierenden Anspruch auf Freiheit und Gleichheit aller Menschen zu verlieren.

### Aus der Zeit gefallen?

Das Grundgesetz steht vor großen Herausforderungen: Mehr als siebenzig Jahre nach seinem Inkrafttreten wird es nicht nur (intern) durch politische Kräfte, sondern auch (extern) durch eine Veränderung realer Lebensbedingungen in Frage gestellt. Ist ein Grundgesetz, das als gezielte Reaktion auf die nationalsozialistische Willkürherrschaft gedacht war (konkret zum Parteiverbot: BVerfGE 144, 20, Rn. 578), unter dem Eindruck von Klimakrise und digitaler Transformation noch tragfähig? Beide Begriffe eint, dass sie Transformationsentwicklungen beschreiben, die zunächst durch tatsächliche Veränderungen (einerseits der klimatischen Bedingungen, andererseits der technologischen Möglichkeiten)

angestoßen werden, darüber hinaus aber zugleich (dauerhafte und fundamentale) soziale Auswirkungen und rechtliche Relevanz entfalten, welche individuelle und gesellschaftliche Strukturen berühren (vgl. Hoffmann-Riem 2023: 617; WBGU 2011: 115, 250, 336).

Aus beiden Entwicklungen können daher (verfassungsrelevante) Systembrüche resultieren: So führt die Klimakrise zu einer Veränderung künftiger Lebensbedingungen, die sich unmittelbar auf die Grundrechtsausübung auswirken wird. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Klimabeschluss sehr pointiert herausgestellt, dass „[b]ei heutiger Lebensweise [...] noch nahezu jegliches Verhalten unmittelbar oder mittelbar mit dem Ausstoß von CO<sub>2</sub> verbunden“ ist



Mit der zunehmenden Digitalisierung wächst die Gefahr umfassender Überwachung und der Einschränkung individueller Entscheidungsfreiheit durch algorithmische Steuerung.

© Adobe Stock | issaronov

(BVerfGE 157, 30, Rn. 37) und knüpft damit an die unvermeidbare Notwendigkeit an, Treibhausgasemissionen kurzfristig und signifikant zu reduzieren. Die Digitalisierung in ihrem heutigen Verständnis meint nicht mehr nur Automatisierung, sondern deutet auf Prozesse der Entindividualisierung und Entkörperlichung, die sich sowohl auf der Seite der Handelnden als auch der Adressaten abbilden lassen. In einer fortschreitenden digitalen Transformation können staatliche Entscheidungen dann letztlich nicht mehr individuell verkörperten Akteuren zugerechnet werden. Staatliche Entscheidungen ergehen, ohne den adressierten Menschen als individuelles und würdevolles Subjekt anzuerkennen.

Die liberale Freiheitsordnung, welche durch die Grundrechte konstituiert wird, gerät an ihre Grenzen, wenn jede Freiheitsausübung durch die verursachten Treibhausgasemissionen begrenzt wird oder wenn die fortschreitende Digitalisierung zu einer umfassenden Überwachung sämtlicher Lebensbereiche sowie einem fortschreitenden faktischen Freiheitsentzug durch die Abgabe von Entscheidungsfreiheit und Verantwortung an digitale Techniken führt. Zugleich ist die demokratische Ordnung betroffen, wenn notwendige Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen zu einer derart spürbaren Einwirkung auf den privaten Lebensbereich führen, dass die gesellschaftliche Akzeptanz schwindet. Das Vertrauen in demokratische Prozesse vermag auch die Digitalisierung zu beeinträchtigen, indem sie in den sozialen Medien eine beleidigende und unsachliche Debattenkultur befeuert, traditionelle Medien verächtlich macht, die Kreation von *fake news* im digitalen Raum erleichtert und mit der Fortentwicklung von Künstlicher Intelligenz (KI) Realität und Fiktion zunehmend verschwimmen. Wird KI von staatlichen Entscheidungsträgern zur Entscheidungsfindung herangezogen, werden demokratische Verantwortlichkeiten zunehmend unklar und demokratische Gestaltungsmöglichkeiten ausgehöhlt (zu deren Bedeutung BVerfGE 129, 124, Rn. 104; BVerfGE 132, 195, Rn. 124).

Bereits aus diesen Beobachtungen ergeben sich eine Vielzahl grundlegender verfassungsrelevanter Fragen. Gemeinsam ist beiden Entwicklungen zudem die Vergrößerung von Verteilungskonflikten, welche die politische Stabilität beeinflusst (Merkel 2015: 13). Im Falle der digitalen Transformation spaltet sich eine Kluft explizit zwischen „Arbeitsmarktvierern“ und „Digitalisierungsgewinn(l)ern“, im Falle der Klimakrise geraten „Klimaschädiger“ in Konflikt mit Betroffenen, deren Lebensstandard durch Emissionsbeschränkungen und Veränderungen der Lebensbedingungen massiv beeinträchtigt wird. Diese Entwicklungen greifen das demokratische System (in seiner ebenso politischen wie – im Weiteren dargelegten – sozialen und gesellschaftlichen Dimension) an.

## Verfassungsresilienz

Die systemische Dimension der gegenwärtigen Herausforderungen durch große Transformationsentwicklungen macht es unausweichlich, sich mit der unbequemen Frage nach der Zukunftsfestigkeit des Grundgesetzes zu befassen. Man sagt, Verfassungen dienen der Einhegung und Ordnung des Politischen (Böckenförde 1991: 42 ff.). Die durch sie konstituierten Ordnungen sind auf Dauer stabil, wenn es der Verfassung gelingt, ihre verfassungsrelevanten Konflikte zu kanalisieren, zu absorbieren und einer verfassungsmäßigen sowie gemeinschaftsverträglichen Lösung zuzuführen. Da die freiheitliche Verfassung diese Lösung nicht *a priori* kennt, sondern *ex processu* gewinnt, kann man von der Ver-

fassung als einem „Integrationsprogramm für eine differenzierte Gesellschaft“ (Lübbe-Wolff 2019: 44) sprechen. Diese Integration erfordert in einer repräsentativen Ordnung, in der (legitime) Herrschaft auf Zeit und stets für die Zukunft vergeben wird, zum einen das Vertrauen des Demos in die Umkehrbarkeit von Mehrheitsverhältnissen und zum anderen die Responsivität des Staates und seiner Organe. Mit bemerkenswerter Weitsicht stellte Dieter Grimm bereits 1991 fest, dass „die Zunahme irreversibler Entscheidungen, die die wissenschaftlich-technische Entwicklung erzwingt, den demokratischen Mehrheitswechsel tendenziell folgenlos macht“ und zugleich in demselben Maße das demokratische Prinzip außer Kraft gesetzt werde (Grimm 1991: 436).

Verliert die demokratische Verfassung ihre integrierende Funktion, dann erscheint es – abseits aufgesetzter Dramatik – möglich, dass sie als normative Ordnung über der sozialen Realität erodiert und schließlich zerbricht. Dieser demokratischen Regression (Merkel 2024: 18) wird gegenwärtig – zumindest begrifflich – reichlich demokratische Resilienz entgegengehalten. Ganz allgemein hat sich Resilienz in den vergangenen Jahrzehnten zu einem Schlüsselbegriff spätmoderner Gesellschaften gemauert. Dem lateinischen *resilire* (dt. „zurückspringen“, „abprallen“) entlehnt, fand der Begriff zunächst im 19. Jahrhundert in der Physik und Materialwissenschaft zur Beschreibung der Widerstandsfähigkeit eines Körpers Verwendung. Später griff die US-amerikanische Entwicklungspsychologin Emmy E. Werner den Begriff in ihrer berühmten Kauai-Studie auf, in der sie die Bewältigung pränataler Risikofaktoren und ungünstiger Lebensumstände durch Kinder erforschte. In den 1970er Jahren bahnte sich die Resilienz ihren Weg in die Ökologie und wurde schließlich auch in den Sozialwissenschaften und der Rechtswissenschaft *en vogue*.

Das Recht begründet eine normative und zugleich soziale Ordnung. Per se kann es aber weder politische Stabilität garantieren noch die Übereinstimmung der ihm unterworfenen Gesellschaft mit ihm sichern (Gärditz 2024: 407). Recht schafft zunächst lediglich ein System, das zwischen rechtmäßig und rechtswidrig unterscheidet und so normative Orientierung im Sozialen bietet. Das Grundgesetz aber errichtet eine objektive Wertordnung, die in alle Bereiche des Rechts – und damit der sozialen Wirklichkeit – ausstrahlt (v. a. BVerfGE 7, 198, 1. Ls. und Rn. 25). Mit dem Lüth-Urteil von 1958 legte das Bundesverfassungsgericht die Grundlage für die Universalisierung der Grundrechte, jedoch ohne näher zu konkretisieren, welche Werte zu dieser Ordnung gehören (Kahl 2010: 821). Jedenfalls – und dies macht schon die systematische Stellung deutlich – hat das Grundgesetz die Menschenwürde zu seinem höchsten Wert erklärt (instruktiv und mit Bezug auf Kants Selbstzweckformel: BVerfGE 45, 187 [227 f.]); ihre wichtigste Ableitung ist die Freiheit, die ohne Gleichheit aller Menschen nicht verwirklicht werden kann (Di Fabio 2006: Rn. 36 f.). Besonders in der jüngeren Vergangenheit gewinnen daneben Staatszielbestimmungen für die Steuerung politischen Handelns an Bedeutung, etwa mit dem sogenannten Klimabeschluss von 2021 (BVerfGE 157, 30). Sie begründen zwar keine subjektiven Rechte, legen die Staatsgewalt aber darauf fest, „sie nach Kräften anzustreben und [ihr] Handeln danach auszurichten“ (vgl. Art. 3 Abs. 3 2. Hs. LV SA). Die Staatszielbestimmungen lenken also die grundsätzlich nur auf das Verfassungsmäßige beschränkte politische Urgewalt in eine bestimmte Richtung, ohne ihre Entscheidungen inhaltlich zu antizipieren (bspw. Art. 20a GG) (Isensee 2006: Rn. 8 ff.).

Kernfunktion des Rechts ist die Konfliktlösung (Poscher 2021: Rn. 3). Diese Funktion darf es unter (realem) Stress

nicht verlieren – es entbehrt ansonsten jeden Sinns. Ein Verständnis als Widerstandsfähigkeit gegenüber dem Tatsächlichen macht die Resilienz daher auch für die Rechtswissenschaft anschlussfähig. Resilienten Systemen ist es möglich, auf Druck mit Anpassung zu reagieren und bei Nachlassen des Drucks in einen Zustand zurückzukehren, der nicht notwendigerweise dem *status quo ante* entspricht. Maßgeblich ist dabei, dass das System seine Identität erhält. Denn ein System erweist sich dann als nicht resilient, wenn es infolge des Drucks einen gänzlich anderen Zustand annimmt – es ist dann schlicht untergegangen. Beständigkeit und Anpassungsfähigkeit sind allerdings nicht die einzigen Voraussetzungen. Es zählt auch das „Wie“ der Anpassung auf die Resilienz der Verfassung ein, kann sie sich doch nicht einfach irgendwie anpassen; im Gegenteil, blinde Anpassung beschleunigt im Zweifel die Erosion der normativen Ordnung. Es muss der Verfassung als in diesem Sinne heteronomer Ordnung also gelingen, die für sie virulenten Konflikte zu identifizieren und zu bewältigen, ohne ihre Identität aufzugeben.

Man könnte Verfassungsresilienz nach alldem als die Fähigkeit der Verfassung definieren, kraft eigener und institutioneller Responsivität die verfassungsrelevanten Konflikte zu identifizieren, um mit normativer Anpassung auf sich ändernde Umweltbedingungen reagieren zu können und zugleich ihre Identität zu behaupten. Weder darf sie dabei zu flexibel noch zu rigide sein. Daher stellt sich die Resilienz der Verfassung letztlich als Frage der Gewichtung von Anpassungsfähigkeit und Beständigkeit dar, die in ihrem Kern eine politische ist. Das Recht kann lediglich unabdingliche wie weiter begünstigende Voraussetzungen schaffen.

#### Konkrete Umsetzung im Grundgesetz

Elemente der Beständigkeit wie der Anpassungsfähigkeit finden sich im Grundgesetz an verschiedenen Stellen. Bei den Elementen der Beständigkeit lassen sich dem Grunde

nach drei Modi unterscheiden: Regelungen, die das Grundgesetz rigide machen, wo es seinen Inhalt jeder Suspension oder Disposition entzieht, solche, die (systemimmanent) stabilisierend wirken, etwa indem sie Mehrheitserfordernisse qualifizieren oder die institutionelle Handlungsfähigkeit aufrechterhalten, und Elemente, die es wehrhaft machen, wann immer der verfassungsrechtliche Rubikon überschritten wird. Letztere bleiben im Folgenden außer Betracht (vgl. hierzu den Beitrag von Frieder Günther in dieser Ausgabe).

Die prominenteste Ausprägung der Beständigkeit ist gewiss Art. 79 Abs. 3 GG, die sogenannte Ewigkeitsklausel. In ihm kulminiert ein Strauß an Grundsätzen zur grundgesetzlichen Essenz: „Art. 79 Abs. 3 GG verbietet eine prinzipielle Preisgabe der dort genannten Grundsätze, hindert jedoch nicht, durch verfassungsänderndes Gesetz auch elementare Verfassungsgrundsätze systemimmanent zu modifizieren“ (BVerfGE 30, 1 [5. Ls.]). In Art. 79 Abs. 3 GG zeichnet das Grundgesetz seine eigene Ordnungsidee nach und setzt seiner Änderung dort rigide Grenzen, wo es zur Wahrung seiner Identität unnachgiebig bleiben muss – in Bezug auf die grundsätzlich föderale Gestaltung Deutschlands sowie die in Art. 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze. Ein spezieller (materieller) Bestandsschutz für Grundrechte folgt zudem aus Art. 19 Abs. 2 GG, der die grundrechtlichen Wesensgehalte vor Aushöhlung durch die Staatsgewalt schützt (Wesensgehaltsgarantie).

Beständigkeit in ihrer stabilisierenden Funktion wird insbesondere durch formale Regelungen sichergestellt, welche die Änderung des Verfassungsinhalts erschweren bzw. die erfolgreiche Änderung auf ein möglichst stabiles politisch-soziales Fundament stellen sollen. Hierfür ist zunächst auf Art. 79 Abs. 2 GG zu verweisen, der die Verabschiedung eines verfassungsändernden Gesetzes an die Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates bindet. Art. 79 Abs. 1



Die sogenannte Ewigkeitsklausel (Art. 79 Abs. 3 GG) schützt die in Art. 1 und Art. 20 GG verankerten Grundprinzipien – etwa Menschenwürde, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit – vor jeder Änderung. © Adobe Stock | spuno

S. 1 GG regelt wiederum, dass das Grundgesetz nur durch ein Gesetz geändert werden kann, das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt, um zu verhindern, dass verfassungsrechtliche Inhalte „durch die Hintertür“ ausgehöhlt werden können. Damit enthält diese Vorschrift eine dem Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 S. 2 vergleichbare Warnfunktion (Dreier 2015: Rn. 21), die sich einerseits an den verfassungsändernden, andererseits an den einfachen Gesetzgeber richtet. Beiden Vorschriften entspringt daher ein stabilisierendes Element. Zum Kreis der stabilisierenden Vorschriften des Grundgesetzes zählen aber auch weniger beachtete Vorschriften, die etwa im Fall des konstruktiven Misstrauensvotums (Art. 67 Abs. 1 GG), der Kanzlerwahl (Art. 63 Abs. 4 GG), der Vertrauensfrage (Art. 68 GG) oder des Gesetzgebungsnotstands (Art. 81 GG) die Handlungs- und Funktionsfähigkeit der Verfassungsorgane aufrechterhalten.

Ein weiteres Element der Beständigkeit ist die institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums aus Art. 33 Abs. 4 und 5 GG (vgl. zum Folgenden auch den Beitrag von Ralf Brinktrine in dieser Ausgabe). Als entpolitisierendes Element gewährleisten Beamtinnen und Beamte eine stabile und gesetzestreue Verwaltung gegenüber wechselnden politischen Mehrheiten (BVerfGE 155, 1, Rn. 87). In den Worten des Bundesverfassungsgerichts ist es Aufgabe des Beamtentums, „Verfassung und Gesetz im Interesse des Bürgers auch und gerade gegen die Staatsspitze zu behaupten“ und dadurch „einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatswesen gestaltenden politischen Kräften“ zu bilden (BVerfGE 119, 247, Rn. 46). Da der Staat zum Vollzug seines Rechts auf einen Beamtenapparat angewiesen ist, ist das Regieren gegen einen streng gemeinwohlgebundenen und verfassungstreuen Beamtenapparat nur in engen Grenzen überhaupt möglich (Gärditz 2024: 410). Keine Beamten im statusrechtlichen Sinne sind Richter (BVerfGE 32, 199 [213]).

Die Rechtsprechung dient im Wertesystem des Grundgesetzes aber letztlich der Verwirklichung der Grundrechte (BVerfGE 33, 23 [32]). Insbesondere das Bundesverfassungsgericht wacht über die Wahrung des Grundgesetzes. Seine Entscheidungen sind unanfechtbar und können sogar Gesetzeskraft haben (vgl. § 31 Abs. 2 BVerfGG). Im Gegensatz zu Beamten, die grundsätzlich weisungsgebunden agieren (vgl. bspw. § 62 Abs. 1 S. 2 BBG), sind Richter sachlich und persönlich unabhängig. Die Garantie ihrer Unabhängigkeit (Art. 97 Abs. 1 GG) stellt einen durch Art. 33 Abs. 5 GG geschützten hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums dar (BVerfGE 55, 372 [391 f.]), ist geradezu konstitutiv für die Judikative und unterliegt daher auch dem Schutz des Art. 79 Abs. 3 GG. Erst die Unabhängigkeit qualifiziert Richterinnen und Richter zu besonderen Organen der Rechtsprechung i. S. v. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG und ermöglicht den effektiven Rechtsschutz, den Art. 19 Abs. 4 GG als eigenständiges Grundrecht verbürgt (Hillgruber 2024: Rn. 1 ff.).

Auf eine letzte, für den Staat geradezu existenzielle Beständigkeitsvorschrift sei hingewiesen: Der Schutz der Kinder (Art. 6 Abs. 2 und 3 GG). Im Bewusstsein, sich ohne den Schutz der Kinder seiner eigenen Zukunft zu berauben („ohne Volk kein Staat“), vergibt das Grundgesetz hier einen Schutzauftrag des Staates zugunsten seiner zukünftigen Citizens.

Auf der anderen Seite enthält das Grundgesetz auch eine Vielzahl dynamischer Elemente, wobei zuvörderst an die Möglichkeit der Verfassungsänderung zu denken ist. Spiegelbildlich zur soeben erwähnten erschwerten Änderung des Verfassungsinhalts eröffnet nämlich zugleich Art. 79 Abs. 2 GG die Änderungsmöglichkeit der Verfassung bei Vorliegen der erforderlichen Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat. Unabhängig von solchen Mehrheitserfordernissen und dem Wortlauterfordernis aus Art. 79 Abs. 1 S. 1



Kinder demonstrieren 2020 vor dem Reichstag anlässlich des Weltkindertags für die Aufnahme von Kinderrechten ins Grundgesetz. Auch wenn es keinen eigenständigen Grundrechtsartikel für Kinder gibt, ist ihr Schutz in Art. 6 GG verfassungsrechtlich verankert – damit verbunden sind staatliche Schutzpflichten, die Fragen der Generationengerechtigkeit und Zukunftssicherung einschließen.

© picture alliance/dpa | Jörg Carstensen

GG kann sich die Verfassung zugleich im Wege des Verfassungswandels verändern. Dieser beschreibt die Möglichkeit, mithilfe der juristischen Methodenlehre auf „wissenschaftlich-kognitive, technische, wirtschaftliche und soziale Veränderungen“ (Herdegen 2024: Rn. 33) im Wege formeller, vor allem aber materieller Anpassung des Grundgesetzes zu reagieren (hierzu Hirzel 2023).

In den vergangenen Jahrzehnten war vor allem das Bundesverfassungsgericht die treibende Kraft hinter der verfassungsrechtlichen Materialisierung gesellschaftlichen Wandels. Mit seinem – im Rahmen der Lüth-Rechtsprechung selbst kreierten – Mandat veränderte das Bundesverfassungsgericht unter Einsatz der juristischen Methodenlehre immer wieder die Verfassung systemrelevant und -immanent – etwa im Wege der Ausbildung von (neuen) ungeschriebenen Grundrechten oder Prinzipien (z. B. das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und das Verhältnismäßigkeitsprinzip) oder der Ableitung ganz konkreter staatlicher Handlungspflichten aus Staatszielbestimmungen (bspw. Art. 20a GG) (s. auch die Beispiele bei Hirzel 2023: 26 ff.).

Das Grundgesetz kennt keinen abschließenden Katalog von Staatszielen, sondern statuiert diese nur für einzelne Politikbereiche – in denen entweder strukturelle Defizite ausgemacht wurden (z. B. die Gleichberechtigung von Frau und Mann, Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG) oder wo es die politische *ratio* gebietet (z. B. der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, Art. 20a GG oder die Haushaltswirtschaft, Art. 109 Abs. 2 GG). Ein Paradebeispiel für das Vorstehende stellt das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) dar, denn es genießt zugleich den Rang einer Staatszielbestimmung und fällt als Strukturprinzip in den Schutzbereich des Art. 79 Abs. 3 GG. Das Sozialstaatsprinzip entfaltet sich daher gleich auf drei Ebenen: Zum einen erweist es sich als Element der rigiden Beständigkeit, als Staatsziel ist es hingegen zukunftsgerichtet und wegen der sich permanent ändernden sozialen Wirklichkeit wohnt ihm ein dynamisches Element inne, das nach Anpassung an eben diese Wirklichkeit verlangt.

Zur Anpassung an die Wirklichkeit muss das Grundgesetz eine freie Wissenschaft gewährleisten. Schon aus politischen Gründen ist die Staatsgewalt um ihrer Integrität willen versucht, ihr Handeln mit dem Attribut der Rationalität zu versehen (Gärditz 2021: 12). Dies schließt aber ein, dass die Politik die tatsächlichen Grenzen ihres Einflusses respektiert, also anerkennt, dass es Realitäten gibt, die jeder politischen Gestaltung entzogen sind. Zugespißt gesagt lässt sich die Klimakrise „eben nicht durch Mehrheitsbeschluss abschaffen“ (Gärditz 2021: 12). Insofern erfüllt die Wissenschaft als Gegenöffentlichkeit auch eine wichtige Funktion zur Kontrolle politischen Handelns und kann im Einzelfall sogar Handlungsdruck – fraglos mit Wirkung für die Zukunft – erzeugen (Gärditz 2021: 12). Daher wohnt der Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG), die zwar auch der Bewältigung der Vergangenheit dient, zugleich ein Zukunftselement inne.

### Die Zukunft des Grundgesetzes

Wie steht es also um die Zukunft des Grundgesetzes? Verfassungen sind keine zementierte Vergangenheit, sondern bleiben stets im Werden begriffene Ordnungen. Sie zielen auf die Gestaltung der politisch-sozialen Zukunft (Grimm 2015: 39 ff.) und müssen zugleich Antworten auf Gegenwartsfragen bieten. Die Fragen, mit denen sich das Grundgesetz zu seinem Entstehungszeitpunkt konfrontiert sah, sind zwar zum Teil mit den heutigen vergleichbar; in der Gegenwart treten allerdings systemische Veränderungen, wie

die Klimakrise oder die digitale Transformation, hinzu. Weil zwar fast alles dem Grunde nach wandelbar, aber nur ein bestimmtes Maß an Wandel zeitgleich oder abrupt zu bewältigen ist (Grimm 1991: 427 f.), stellen zunehmend schnellere Entwicklungen eine Herausforderung sowohl für die Beständigkeit als auch die Anpassungsfähigkeit des Grundgesetzes dar. Die Besonderheit der systemischen Veränderungen wird überdies darin zu erkennen sein, dass sie sich nicht auf den temporären Ausnahmezustand beziehen, sondern einen permanenten Horizont darstellen. Die freiheitliche Verfassung baut indes auf die Erwartung von Normalität auf – auch um sich vom permanenten Ausnahmezustand des totalen Staates abzugrenzen (Isensee 2010: 255 f.). Um zu verhindern, dass die systemischen Veränderungen den verfassungsrechtlichen Ausnahmezustand habitualisieren, müssen innerhalb der grundgesetzlichen Ordnung Wege gefunden werden, ihnen in der (verfassungsrechtlichen) Normalität zu begegnen.

Das Grundgesetz ist zukunftsorientiert: Dies kommt explizit in der Adressierung der „künftigen Generationen“ in Art. 20a GG, der sogenannten Schuldenbremse (insbesondere Art. 109 Abs. 3 und Abs. 5, Art. 109a, Art. 115 n.F., Art. 143d Abs. 1 GG) oder auch in der jüngst avisierten Klimaneutralität im Jahre 2045 (Art. 143h Abs. 1 S. 1 GG) zum Ausdruck (zur Zukunftsorientierung des Grundgesetzes auch Kersten/Kaupp 2022: 473 ff.). Auch wenn diese Regelungen (auf die Geltungsdauer des Grundgesetzes bezogen) eher jüngeren Datums sind und hierdurch ein neu erstarrendes Bewusstsein langfristiger Entwicklungen und Wirkungen belegen, ist dem Grundgesetz eine temporale Ebene seit jeher (implizit) eigen. Jene (vorstehend ausdifferenzierten) Regelungen, welche Beständigkeit und Anpassungsfähigkeit der politisch-sozialen Ordnung konkretisieren, bestätigen diesen Befund, da sie nur aus einer zeitlichen Perspektive verständlich sind.

Im Hinblick auf die Klimakrise bietet Art. 20a GG, der erst 1998 im Zuge einer Verfassungsänderung eingefügt wurde und seither ein so nicht prognostizierbares „Eigenleben“ entwickelt hat, mit dem darin enthaltenen Blick auf die „künftigen Generationen“ und seiner finalen Struktur Raum für eine zukunftsorientierte und dynamische Gestaltung. Dabei stellt das Bundesverfassungsgericht auch klar, dass sich im Zeitablauf Abwägungsspielräume verschieben können: So nimmt das relative Gewicht des Klimaschutzgebots, auch wenn es keinen unbedingten Vorrang gegenüber anderen Belangen genießt, in der Abwägung „bei fortschreitendem Klimawandel weiter zu“ (BVerfGE 157, 30, Rn. 198). Damit öffnet das Bundesverfassungsgericht bereits jetzt Raum für eine sich verändernde Interpretation der Vorschrift. Die Grundrechte (insbesondere auf Leben und körperliche Unversehrtheit sowie auf Eigentum) bieten durch ihren weiten Schutzbereich auch Raum, klimaspezifische Fragestellungen aufzunehmen. Mit der Entwicklung der grundrechtlichen Schutzpflichtendogmatik (BVerfGE 39, 1) hat das Bundesverfassungsgericht bereits früh – seit den 1970er Jahren – die Möglichkeit eröffnet, präventiv auf drohende Schadensereignisse zu reagieren und damit künftige Entwicklungen zu perzipieren. Die Entwicklung intertemporaler Freiheitsrechte im sogenannten Klimabeschluss 2021 führt diese Systematik fort, indem es die relevante Eingriffswirkung nach hinten verschiebt. Von einem *gegenwärtigen* Eingriff wird danach bereits dann ausgegangen, wenn die Gefahr einer Freiheitsbeschränkung „im aktuellen Recht angelegt ist“, etwa weil gegenwärtige Treibhausgasemissionen künftige emissionsrelevante Freiheitsausübungen absehbar beeinträchtigen werden (BVerfGE 157, 30, Rn. 130).



In der Nähe des Bundesverfassungsgerichts in Karlsruhe fordern Klimaaktivisten in einem Protestcamp unter dem Motto „Wir bleiben, bis ihr handelt!“ im Mai 2021 mehr Klimaschutz ein. Ihr Protest knüpft an den Klimabeschluss des Gerichts wenige Wochen zuvor an, den sie als unzureichend kritisieren, obwohl dieser Generationengerechtigkeit als verfassungsrechtliches Gebot betont.

© picture alliance/dpa | Uli Deck

Auf erste Ausprägungen der digitalen Transformation hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil von 1983 mit der Ableitung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht reagiert, das wiederum seine Wurzeln in Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG findet (BVerfGE 65, 1, Rn. 151 ff.). In seinem Urteil betonte das Bundesverfassungsgericht im Angesicht „moderner Informationstechnologien“ die demokratische Relevanz des Umgangs mit personenbezogenen Daten, da „Selbstbestimmung eine elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungsfähigkeit und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger begründeten freiheitlichen demokratischen Gemeinwesens ist“ (BVerfGE 65, 1, Rn. 154). Die Rückführung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung (auch) auf Art. 1 Abs. 1 GG ist danach nur folgerichtig. Weitere Ableitungen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts, wie das Recht am eigenen Bild oder das Recht am eigenen Wort, können unter den technologischen Möglichkeiten des Einsatzes von KI neue Bedeutungsebenen entfalten.

### Betroffener Identitätskern der Verfassung

Das Grundgesetz basiert – wie andere moderne Verfassungen – auf der Grundannahme einer (weitgehend) stabilen Lebensumwelt in einer realen – räumlich vermessbaren – Welt. Klimakrise und digitale Transformation bringen diese Überzeugungen zunehmend ins Wanken: Während das Grundgesetz Naturkatastrophen als verfassungsrechtlichen Sonderfall in Art. 11 Abs. 2, Art. 35 Abs. 2 S. 2, Abs. 3 S. 1, Art. 104b Abs. 1 S. 2 und Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG zur Begründung von Grundrechtseingriffen bzw. Änderungen in der

verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung heranzieht, steuert die Klimakrise auf die Normalität der Krisensituation zu. Digitalisierungsentwicklungen meinen nicht mehr (nur) die Vereinfachung und Beschleunigung von Handlungs- und Kommunikationsprozessen, sondern vielmehr eine zunehmende Entkoppelung von Realitäten (hierzu Winkler 2024: 339 ff.). Eine Verfassung erweist sich nur dann als resilient, wenn sie diese Entwicklungen aufzugreifen vermag, ohne ihren Identitätskern zu verlieren.

Dieser Identitätskern lässt sich auf den Schutz der menschlichen Würde zurückführen, welcher wiederum ebenso in die Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG wie in die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG ausstrahlt. Die in Art. 79 Abs. 3 GG genannten änderungsfesten Inhalte stehen nicht zusammenhanglos nebeneinander, sondern finden ihren gemeinsamen Bezugspunkt in der Anerkennung der Menschenwürde als übergesetzlicher Grundlage der Gestaltung jeder menschlichen Gemeinschaft. Dass Klimakrise und digitale Transformation die Grundrechte herausfordern und Umgestaltungen der gesellschaftlichen Ordnung einfordern können, stellt die Verfassung als solche noch nicht in Frage – vielmehr handelt es sich um Herausforderungen, auf die Verfassungen angemessen reagieren können müssen. Beide Entwicklungen vermögen jedoch auch den Identitätskern der Verfassung zu berühren: Im Hinblick auf die Klimakrise sind Szenarien denkbar, in welchen der reale Freiheitskern auf ein existenzielles Minimum beschränkt wird, da in Zukunft jede unnötige Treibhausgasemission vermieden werden muss. Eine Monetarisierung solcher Emissionen, wie sie im Emissionszertifikatehandel angelegt ist, würde in dem vorgestellten Szenario zu einer so deutlich

spürbaren Ungleichheit der Freiheitsverteilung führen, dass diese noch weniger mit der Menschenwürde vereinbar wäre, da diese Freiheit und Gleichheit aller Menschen voraussetzt. Die digitale Transformation weist spürbare Friktionen mit der Menschenwürde auf, soweit hierdurch technologische Kontroll-, aber auch zunehmend Manipulationsmöglichkeiten entstehen. Auf einer abstrakteren Ebene resultiert hieraus zugleich eine zunehmende Entindividualisierung und Entkörperlichung, die den Subjektcharakter des Menschen ebenso wie seine Subjektivität relativiert.

## Fazit

Ob das Grundgesetz in der Lage sein wird, sämtliche zukünftigen (im Moment in Reichweite und Geschwindigkeit noch nicht endgültig absehbaren) Entwicklungen und Herausforderungen resilient aufzulösen, bleibt abzuwarten. Hierzu bedarf es jedenfalls eines umfassenden Verständnisses für die systemrelevanten Wirkungen von digitaler Transformation und Klimakrise ebenso wie einer adäquaten Reaktion der verantwortlichen politischen Akteure. Als wichtig erscheint dabei, dass eine zukunftsorientierte Auslegung und Anwendung der verfassungsrechtlichen Normen nicht nur verän-

derte Zustände, sondern auch prognostizierbare Entwicklungen in den Blick nimmt und damit bereits heute auf Herausforderungen von morgen reagiert.

### Prof. Dr. Daniela Winkler

KURZVITA

ist Professorin für öffentliches Recht, Leiterin des Masterstudiengangs „Planung und Partizipation“ und geschäftsführende Direktorin des Instituts für Volkswirtschaftslehre und Recht an der Universität Stuttgart.

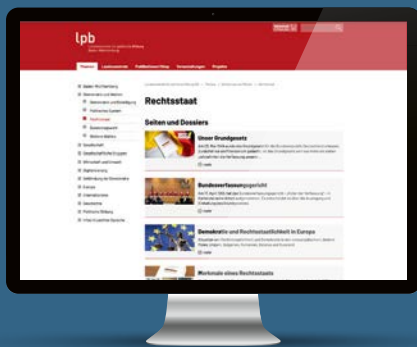
### Kornelius Löffler

studierte Rechtswissenschaft in Konstanz und absolvierte anschließend sein Referendariat in Stuttgart. Seit 2023 arbeitet er als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl von Prof. Dr. Daniela Winkler an der Universität Stuttgart. Dort forscht er u. a. zur Resilienz des Grundgesetzes.

## LITERATUR

- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1991): *Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*. 1. Aufl., Frankfurt a. M.
- Di Fabio, Udo (2006): *Zur Theorie eines grundrechtlichen Wertesystems*. In: Detlef Merten/Hans-Jürgen Papier (Hrsg.): *Handbuch der Grundrechte, Band II*. Heidelberg, S. 1031–1057.
- Dreier, Horst (2015): Art. 79 GG. In: Horst Dreier (Hrsg.): *Grundgesetz-Kommentar*. 3. Aufl., Tübingen
- Herdegen, Matthias (2024): Art. 79 GG. In: Günter Dürig/Roman Herzog/Rupert Scholz (Hrsg.): *Grundgesetz – Kommentar*. 106. EL, München.
- Hillgruber, Christian (2024): Art. 97 GG. In: Günter Dürig/Roman Herzog/Rupert Scholz (Hrsg.): *Grundgesetz – Kommentar*. 106. EL, München.
- Gärditz, Klaus Ferdinand (2021): *Die politische Grammatik der Wissenschaftsfreiheit*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)* 46/2021, S. 10–16. URL: [https://www.bpb.de/system/files/dokument\\_pdf/APuZ\\_2021-46\\_online\\_0.pdf](https://www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/APuZ_2021-46_online_0.pdf) [29.07.2025].
- Gärditz, Klaus Ferdinand (2024): *Resilienz des Rechtsstaates*. In: *Juristische Schulung (JuS)* 2024, S. 407–411.
- Grimm, Dieter (2015): *Deutsche Verfassungsgeschichte 1776–1866*. 4. Aufl., Frankfurt a. M.
- Grimm, Dieter (1991): *Die Zukunft der Verfassung*. 1. Aufl., Frankfurt a. M.
- Hirzel, David (2023): *Macht und Methode – Kompetenzgrenzen des Bundesverfassungsgerichts im Wandel der Zeit*. Berlin.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (2023): *Die digitale Transformation als rechtliche Herausforderung*. In: *Juristische Schulung (JuS)* 2023, S. 617–627.
- Isensee, Josef (2010): *Die Staatlichkeit der Verfassung*. In: Otto Depenheuer/Christoph Grabenwarter (Hrsg.): *Verfassungstheorie*. Tübingen, S. 199–270.
- Isensee, Josef (2006): *Staatsaufgaben*. In: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts, Band IV*. 3. Aufl., Heidelberg, S. 117–160.
- Kahl, Wolfgang (2010): *Grundrechte*. In: Otto Depenheuer/Christoph Grabenwarter (Hrsg.): *Verfassungstheorie*. Tübingen, S. 807–836.
- Kersten, Jens/Kaupp, Elisabeth (2022): *Die Verfassung einer prospektiven Gesellschaft – Wie zukunfts offen ist das Grundgesetz?* In: *Juristische Schulung (JuS)*, S. 473–482.
- Lübke-Wolff, Gertrude (2019): *Verfassung als Integrationsprogramm*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)* 16–17/2019, S. 43–48.
- Merkel, Wolfgang (2015): *Die Herausforderungen der Demokratie*. In: Ders. (Hrsg.): *Demokratie und Krise*. Wiesbaden, S. 7–42.
- Merkel, Wolfgang (2024): *Wie resilient ist unsere Demokratie?* In: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)* 27/2024, S. 18–25.
- Poscher, Ralf (2021): *Das Grundgesetz als Verfassung des verhältnismäßigen Ausgleichs*. In: Matthias Herdegen/Johannes Masing/Ralf Poscher/Klaus Ferdinand Gärditz (Hrsg.): *Handbuch des Verfassungsrechts*. 1. Aufl., München, S. 149–220.
- *Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU)* (2011): *Welt im Wandel – Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation*. URL: [https://www.wbgu.de/fileadmin/user\\_upload/wbgu/publikationen/hauptgutachten/hg2011/pdf/wbgu\\_jg2011.pdf](https://www.wbgu.de/fileadmin/user_upload/wbgu/publikationen/hauptgutachten/hg2011/pdf/wbgu_jg2011.pdf) [29.07.2025].
- Winkler, Daniela (2024): *Körperlichkeit und Verfassung*. In: Christian von Coelln (Hrsg.): *Konsistenz und Dogmatik des Rechts. Gedächtnisschrift für Michael Sachs*. München, S. 339–356.

## Weitere Angebote der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg zu den Themen Verfassung und Rechtsstaat



### ONLINE-PORTAL DER LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG BADEN-WÜRTTEMBERG

#### „RECHTSSTAAT“

Vom Grundgesetz bis zur Gewaltenteilung: Hier erfahren Sie, was den Rechtsstaat ausmacht – mit Dossiers, Hintergründen und Unterrichtsmaterialien.

<https://www.lpb-bw.de/themen/demokratie-und-wahlen/rechtsstaat>

## Materialien der LpB



### MK 60-2024: Unsere Grundrechte. Leben in Freiheit und Sicherheit!

Grundrechte einfach erklärt – verständlich, anschaulich und aktuell zum 75 Jahre Grundgesetz.



### Die Verfassung für das Bundesland Baden-Württemberg Erklärt in Leichter Sprache

Baden-Württembergs Verfassung einfach dargestellt mit Abbildungen und erläuterndem Glossar.



### P&U aktuell 21: Die Würde des Menschen ist unantastbar.

Karikaturen veranschaulichen das Grundgesetz – anschaulich, kritisch und ideal für den Politikunterricht.



Wussten Sie schon: Bei der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg können Sie das **Grundgesetz** und die **Landesverfassung Baden-Württemberg** in einer gemeinsamen Ausgabe beziehen.

## Sonderauflagen der Zentralen für politische Bildung zum Thema Recht



### Christine Schulz-Reiss Einfach erklärt. Politik – Demokratie – Deine Rechte

Christiane Schulz-Reiss erklärt Politik, Demokratie und Kinderrechte verständlich und anschaulich. Mit vielen Beispielen, Bildern und klaren Antworten führt sie Kinder und Jugendliche in die Grundlagen unseres politischen Systems ein – informativ, spannend und leicht verständlich.



### Nora Markard und Ronan Steinke Jura not alone. 12 Ermutigungen, die Welt mit den Mitteln des Rechts zu verändern

Nora Markard und Ronan Steinke zeigen, wie Recht zur Veränderung eingesetzt werden kann. In zwölf inspirierenden Beispielen machen sie deutlich, dass Jura nicht nur Macht sichert, sondern auch ein Werkzeug für Gerechtigkeit, Emanzipation und politischen Wandel ist.



### Lennart Alexy u. a. Das Rechtslexikon. Begriffe, Grundlagen, Zusammenhänge

Das Rechtslexikon erklärt über 1.400 Begriffe aus allen wichtigen Rechtsgebieten – verständlich, präzise und auf dem neuesten Stand. Ein unverzichtbares Nachschlagewerk für alle, die rechtliche Zusammenhänge schnell und zuverlässig verstehen möchten.

Diese wie auch weitere ZpB-Sonderauflagen finden Sie in unserem Webshop: <https://www.lpb-bw.de/shop>

## LpB-Shops/ Publikationsausgaben

### Stuttgart

Lautenschlagerstraße 20  
70173 Stuttgart  
Telefon: 07 11/16 40 99-0

Öffnungszeiten:

Mo–Do 9 bis 12 Uhr  
13 bis 15.30 Uhr  
Fr 9 bis 12 Uhr

### Außenstelle Freiburg

Rathausgasse 33  
79098 Freiburg  
Telefon: 07 61/2 07 73-0

Öffnungszeiten:

Di/Do 10 bis 16.30 Uhr

### Außenstelle Heidelberg

Plöck 22  
69117 Heidelberg  
Telefon: 0 62 21/60 78-0

Öffnungszeiten:

Di/Do 10 Uhr bis 17 Uhr  
Mi 13 Uhr bis 17 Uhr

### Außenstelle Ludwigsburg

Myliusstr. 15  
71 638 Ludwigsburg  
Telefon: 07 11/21 82 15 54-40  
Shop im Aufbau

### Außenstelle Tübingen

Wilhelmstraße 8  
72074 Tübingen  
Telefon 0 70 71/1 36 80-60

Öffnungszeiten:

Mo 10 Uhr bis 15 Uhr  
Do 13 Uhr bis 17 Uhr

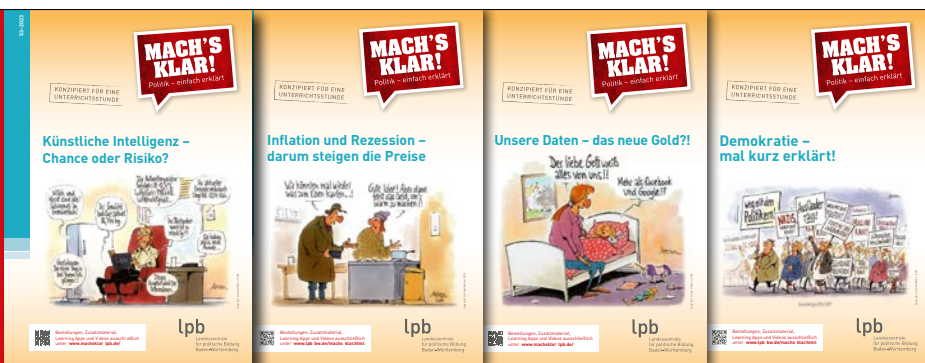


### Für alle, die mehr wissen wollen – die Zeitschriften der Landeszentrale für politische Bildung BW

- BÜRGER & STAAT – Zeitschrift für Multiplikatoren politischer Bildung, [www.buergerundstaat.de](http://www.buergerundstaat.de)
- DEUTSCHLAND & EUROPA – Zeitschrift für Politik, Geschichte und Wirtschaft, [www.deutschlandundeuropa.de](http://www.deutschlandundeuropa.de)
- POLITIK & UNTERRICHT – Zeitschrift für die Praxis der politischen Bildung, [www.politikundunterricht.de](http://www.politikundunterricht.de)

Bestellung oder Download als PDF, kostenlos (ab 500 g zzgl. Versand). Bestellung ausschließlich im Webshop der Landeszentrale: [www.lpb-bw.de/zeitschriften.html](http://www.lpb-bw.de/zeitschriften.html)

lpb  
BW



### mach's klar! ist eine Publikation der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg.

Die vierseitige Unterrichtshilfe erklärt politisches Basiswissen und bearbeitet aktuelle politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Themen. „mach's klar!“ erklärt Politik in einfacher Sprache, vereinfacht politische Themen und verdeutlicht sie mit vielen Bildern. Online gibt es zu den Heften Zusatzmaterialien, Links, Erklär-Filme und Lern-Apps.

Bestellung oder Download als PDF, kostenlos (ab 500 g zzgl. Versand)  
Bestellung ausschließlich im Webshop der Landeszentrale für politische Bildung:  
[www.lpb-bw.de/machs-klar.html](http://www.lpb-bw.de/machs-klar.html)

lpb  
BW

lpb

Landeszentrale  
für politische Bildung  
Baden-Württemberg

**lpb** SPEZIAL   
2026 – Wählen gehen!

Druckausgaben neuerer Hefte können Sie (auch im Klassensatz) im Webshop der Landeszentrale [www.lpb-bw.de/shop](http://www.lpb-bw.de/shop) bestellen. Die Hefte sind kostenlos. Ab einem Sendungsgewicht von 500g wird eine Versandkostenpauschale berechnet. Bestellungen sind nur über unseren Webshop möglich.



Die Ausgaben der Zeitschrift finden Sie im Internet zum kostenlosen Download auf der Seite [www.buergerundstaat.de](http://www.buergerundstaat.de)