PETER M. HUBER

Wehrhafte Demokratie – Gelungenes Resilienzkonzept, missbrauchsanfällig oder zahnloser Tiger?

Vortrag im Rahmen der 68. Bitburger Gespräche

Trier, 16. / 17. 01. 2025

Der Begriff der wehrhaften oder streitbaren Demokratie ist eine Übersetzung des auf *Karl Loewenstein* zurückgehenden Begriffs der *„militant democracy“.* Er stammt bekanntlich aus einem 1937 im Exil in den USA veröffentlichten Aufsatz, in dem er die Idee entwickelte, dass sich der freiheitliche Rechtsstaat vor seinen Feinden schützen müsse.[1] Diese Idee hatte er schon vor 1933. So widersprach er auf der Staatsrechtslehrertagung von 1931 dem von ihm als zu pessimistisch empfundenen Referat von *Gerhard Leibholz* zur Reform des Wahlrechts und stellte fest:

„Der Staat hat die Pflicht der Selbsterhaltung, sich dagegen zu wehren, daß gerade den Parteien der parlamentarische Apparat zur Verfügung gestellt wird, die sich zum Programm gemacht haben, diesen Apparat zu zerschlagen. Die gewöhnlichen Mittel gegen parlamentarische Obstruktion reichen nicht aus. Die Parteien, welche programmatisch und durch die Tat den Parlamentarismus verwerfen, müßten von seiner Benutzung überhaupt ausgeschlossen werden; dazu wäre vielleicht nicht einmal eine Verfassungsänderung erforderlich, sondern eine Änderung der Geschäftsordnung genügend. Der Staat, der von zwei radikalen Flügelparteien bewußt bedroht wird, muß sich entschlossen dagegen zur Wehr setzen.“[2]

Dies war auch eine Antwort auf den berüchtigten Leitartikel von *Joseph Goebbels* im Völkischen Beobachter vom 30. April 1928, in dem dieser erklärt hatte, warum die Nazis in den Reichstag wollten und dass sie die Wölfe unter den Schafen seien:

„Wir betreten den Reichstag, um uns mit den Waffen der Demokratie zu bewaffnen. Wenn die Demokratie dumm genug ist, uns kostenlose Bahnpässe und Gehälter zu geben, ist das ihr Problem. Es geht uns nichts an. Jeder Weg, die Revolution herbeizuführen, ist für uns in Ordnung.

Wenn es uns gelingt, sechzig oder siebzig der Agitatoren und Organisatoren unserer Partei in die verschiedenen Parlamente zu wählen, wird der Staat selbst für unsere Kampforganisation bezahlen. Das ist amüsant und unterhaltsam genug, um einen Versuch wert zu sein.“[3]

I. Die wehrhafte Demokratie des Grundgesetzes

Den Müttern und Vätern des Grundgesetzes stand diese Erfahrung vor Augen, und sie haben versucht, daraus Lehren zu ziehen und dem demokratischen Rechtsstaat Zähne zu verleihen. Dies

---

[1] *Loewenstein,* (1937), Militant Democracy and Fundamental Rights I, 31 (3) The American Political Science Review, p. 417 ff.

[2] *Loewenstein,* Die Reform des Wahlrechts, Aussprache, in VVDStRL 7 (1932), 193: vgl. auch *ders.*, Apologie des liberalen Staatsdenkens, Kubitscheck (Hrsg.), 2024.

[3] *Goebbels,* Leitartikel des Völkischen Beobachters am 30.4.1928.

sind Partei- (Art. 21 Abs. 2 GG)[4] und Vereinsverbote (Art. 9 Abs. 2 GG), der Entzug der Parteienfinanzierung (Art. 21 Abs. 3 GG),[5] die Grundrechtsverwirkung (Art. 18 GG), die Information der Öffentlichkeit durch Regierung und Verfassungsschutz sowie die Pflicht von Beamten, Soldaten und Richtern zur Loyalität gegenüber dem demokratischen Rechtsstaat (Art. 33 Abs. 5 GG).

1. Parteiverbot

Mit dem Parteiverbot des Art. 21 Abs. 2 GG i.V.m. §§ 43 ff. BVerfGG wollten die Mütter und Väter des Grundgesetzes die strukturellen Voraussetzungen schaffen, um eine Wiederholung der Katastrophe des Nationalsozialismus und eine Entwicklung des Parteiwesens wie in der Endphase der Weimarer Republik zu verhindern.6 Art. 21 Abs. 2 GG will Risiken begegnen, die von der Existenz einer Partei mit verfassungsfeindlicher Grundtendenz und ihren typischen verbandsmäßigen Wirkungsmöglichkeiten ausgehen.[7] Einer solchen Partei soll - entsprechend der Devise „keine unbedingte Freiheit für die Feinde der Freiheit"[8] - nicht die Möglichkeit eröffnet werden, die Parteienfreiheit des Art. 21 Abs. 1 GG zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung zu missbrauchen.[9]

Parteiverbote sind in der Ordnung des Grundgesetzes allerdings eine seltene Ausnahme, um nicht zu sagen das letzte Mittel. Sie kommen nur gegen Parteien in Betracht, die „darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden." Das Grundgesetz geht, wie es schon im KPD-Urteil heißt,[10] davon aus, dass die ständige geistige Auseinandersetzung zwischen den einander begegnenden sozialen Kräften und Interessen, den politischen Ideen und damit auch den sie vertretenden Parteien der richtige Weg zur Bildung des Staatswillens ist.[11] Es vertraut auf die Kraft dieser Auseinandersetzung als wirksamste Waffe auch gegen die Verbreitung totalitärer und menschenverachtender Ideologien.[12] Ein Parteiverbot stellt demgemäß einen schwerwiegenden Eingriff in die Freiheit der politischen Willensbildung des Volkes und die Parteienfreiheit des Art. 21 Abs. 1 GG dar, der nur unter besonderen Voraussetzungen gerechtfertigt sein kann. Als "demokratieverkürzende Ausnahmenorm" ist Art. 21 Abs. 2 GG zurückhaltend anzuwenden, sind seine Tatbestandsmerkmale restriktiv auszulegen.[13]

In der 75jährigen Geschichte der Bundesrepublik Deutschland haben Parteiverbote immer wieder eine Rolle gespielt: 1952 wurde die SRP verboten, eine Nachfolgeorganisation der NSDAP,[14] und 1956 die KPD.[15] Ein Verbotsverfahren gegen die NPD wurde 2003 eingestellt, weil die Antragsteller nicht ausschließen konnten, dass sich in den Gremien der NPD V-Leute des Verfassungsschutzes befanden.[16] 2017 befand der Zweite Senat schließlich, dass die NPD zwar verfassungsfeindliche Ziele verfolge, aber zu unbedeutend sei, um ein Risiko für die Schutzgüter des Art. 21 Abs. 2 GG – Menschenwürde, Demokratie und Rechtsstaat – darzustellen.[17]

---

[4] Zuletzt BVerfGE 144, 20 ff. – *NPD-Verbotsverfahren*.
[5] BVerfG, Urteil vom 23.1. 2024 – 2 BvB 1/19 – *Finanzierungsausschluss NPD/Die Heimat*.
[6] Vgl. BVerfGE 107, 339 (362); 144, 20 (195 Rn. 514) - *NPD-Verbotsverfahren*.
[7] Vgl. BVerfGE 25, 44 (56).
[8] Vgl. BVerfGE 5, 85 (138) – *KPD-Verbot*.
[9] Vgl. BVerfGE 144, 20 (195 Rn. 514) - *NPD-Verbotsverfahren*.
[10] Vgl. BVerfGE 5, 85 (135) - *KPD-Urteil*.
[11] Vgl. BVerfGE 5, 85 (135) - *KPD-Urteil*; 144, 20 (200 Rn. 524) - *NPD-Verbotsverfahren*.
[12] Vgl. BVerfGE 144, 20 (200 Rn. 524) - *NPD-Verbotsverfahren* unter Hinweis auf BVerfGE 124, 300 (320).
[13] Vgl. BVerfGE 144, 20 (200 Rn. 524) - *NPD-Verbotsverfahren*.
[14] BVerfGE 2, 1 ff. – *SRP*.
[15] BVerfGE 5, 85 ff. – *KPD-Verbot*.
[16] BVerfGE 107, 339 ff. – *Einstellung NPD-Verbotsverfahren*.
[17] BVerfGE 144, 20 ff. – *NPD-Verbotsverfahren*.

2. Entzug der staatlichen (Teil-)Finanzierung

Besonders schwer vermittelbar war – nicht zuletzt mit Blick auf das o. a. *Goebbels-Zitat* – schon immer, dass extremistische Parteien wegen des Parteienprivilegs an der staatlichen (Teil-)Finanzierung der politischen Parteien teilhaben, die gerade bei ihnen einen erheblichen Teil der Finanzausstattung ausmacht.[18] Gleichwohl wies das Bundesverfassungsgericht im Urteil zum NPD-Verbotsverfahren vom 17. Januar 2017 Überlegungen, den Entzug der staatlichen (Teil-)Finanzierung auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu stützen,[19] zurück, weil das Grundgesetz diese Sanktion damals nicht kannte.[20] Dass sich der EGMR-Rechtsprechung zu den Rechtsfolgen von Parteiverboten schon lange entnehmen ließ, dass der Entzug der staatlichen (Teil-)Finanzierung durchaus als Minus zum Verbot verstanden werden kann bzw. muss,[21] focht den Zweiten Senat trotz der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes nicht an. Konventionskonform ist auch

„das auf differenzierte Sanktionsmöglichkeiten verzichtende Regelungskonzept des Art. 21 Abs. 2 Satz 1 GG. Dieser sieht bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen der Norm ausschließlich die Feststellung der Verfassungswidrigkeit als Rechtsfolge vor. Unterhalb der Ebene des Parteiverbots liegende Sanktionen – etwa die Kürzung oder Streichung staatlicher Finanzmittel – sind nach der geltenden Verfassungslage ausgeschlossen. Daher ist entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin – solange der verfassungsändernde Gesetzgeber keine abweichenden Regelungen trifft – für die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Rahmen des Art. 21 Abs. 2 GG kein Raum […]. Konventionsrechtlich ist dies unbedenklich, solange die Anordnung eines Parteiverbots den sich aus der Rechtsprechung des EGMR zu Art. 11 Abs. 2 Satz 1 EMRK ergebenden Anforderungen an die Angemessenheit eines Verbots entspricht. Dies ist bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 21 Abs. 2 Satz 1 GG der Fall.“[22]

Der (verfassungsändernde) Gesetzgeber hat dies als Aufforderung verstanden und bereits am 13. Juli 2017, nur ein halbes Jahr nach dem Karlsruher Urteil, Art. 21 GG um einen Absatz 3 ergänzt,[23] der es ermöglicht, Parteien, die nach ihren Zielen oder dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgerichtet sind (nicht darauf ausgehen [!]), die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, wegen ihrer zu geringen Bedeutung aber kein Risiko für diese darstellen, zumindest die staatliche (Teil-)Finanzierung zu entziehen. Er hat das Arsenal der "wehrhaften Demokratie" damit unterhalb der Schwelle eines Parteiverbots um ein zusätzliches Instrument erweitert.[24]

Mit Urteil vom 24. Januar 2024 hat das Bundesverfassungsgericht von der Möglichkeit des Art. 21 Abs. 3 GG i. V. m. §§ 43 ff. BVerfGG erstmals Gebrauch gemacht und die in „Die Heimat“ umbenannte NPD für die Dauer von sechs Jahren von der staatlichen (Teil-)Finanzierung nach § 18 PartG ausgeschlossen.[25] Zur Begründung hat es im Wesentlichen auf die Feststellungen des Urteils vom 17. Januar 2017 Bezug genommen und darauf, dass sich an Zielen und Verhalten der Antragsgegnerin seither nichts Wesentliches geändert habe.[26]

---

[18] Dazu *Huber/ Freitag,* Kein Staatsgeld für Extremisten, F.A.Z. vom 6.5.2010; vgl. auch BVerfGE 142, 9 (10) - *Richterablehnung*.

[19] Unter Hinweis auf *Pforr,* Das Parteiverbotsverfahren in der gefestigten Demokratie der Gegenwart, ThürVBl 2002, 149 (153); *Kumpf,* Verbot politischer Parteien und Europäische Menschenrechtskonvention, DVBl 2012, 1344 (1346 f.); *Shirvani,* Parteiverbot und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, JZ 2014, 1074 (1082).

[20] Vgl. BVerfGE 144, 20 (233 f. Rn. 606) - *NPD-Verbotsverfahren*.

[21] EGMR, *Parti pour une Société démocratique (DTP) et autres c. Turquie,* Urteil vom 12.1.2016, Nr. 3840/10 u. a., §§ 101 ff.EGMR; allgemein EGMR, *Socialist Party and Others v. Turkey,* Urteil vom 25.5.1998, Nr. 20/1997/804/1007, § 49; *Refah Partisi and Others v. Turkey,* Urteil vom 13.2.2003, Nr. 41340/98 u. a., § 104.

[22] Vgl. BVerfGE 144, 20 (242 Rn. 625) - *NPD-Verbotsverfahren.*

[23] BGBl. I 2017, 2346.

[24] BVerfGE 168, 193 (272 Rn. 223) - *Finanzierungsausschluss NPD/Die Heimat*.

[25] BVerfGE 168, 193 ff. - *Finanzierungsausschluss NPD/Die Heimat.*

[26] Vgl. BVerfGE 168, 193 (307 ff. Rn. 319 ff.) - *Finanzierungsausschluss NPD/Die Heimat.*

3. Vereinsverbote

Gehen Gefahren oder Risiken nicht von politischen Parteien, sondern von Vereinigungen aus, so setzt Art. 9 Abs. 2 GG als Ausdruck einer pluralistischen, aber wehrhaften verfassungsstaatlichen Demokratie auch der Vereinigungsfreiheit eine Schranke.[27] Vereinigungen, deren Zweck oder deren Tätigkeit sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder den Gedanken der Völkerverständigung richten, sind nach Art. 9 Abs. 2 GG verboten. Diese Vorgabe wird durch § 3 VereinsG operationalisiert, wobei das verfassungsrechtliche Verbot eine gebundene Entscheidung darstellt.[28]

Eine Vereinigung richtet sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung im Sinne von Art. 9 Abs. 2 2. Alt. GG, wenn sie als solche nach außen eine kämpferisch-aggressive Haltung gegenüber den elementaren Grundsätzen der Verfassung einnimmt[29] und gegen den Gedanken der Völkerverständigung, wenn sie Gewalt oder vergleichbar schwerwiegende völkerrechtswidrige Handlungen wie den Terrorismus in den internationalen Beziehungen oder zwischen Teilen der Bevölkerung aktiv propagiert und fördert (Art. 9 Abs. 2 3. Alt. GG). Das kann auch durch die Förderung Dritter geschehen, wenn diese objektiv geeignet ist, den Gedanken der Völkerverständigung schwerwiegend, ernst und nachhaltig zu beeinträchtigen, und die Vereinigung dies weiß und zumindest billigt.[30]

4. Grundrechtsverwirkung

Die in Art. 18 GG geregelte Grundrechtsverwirkung ist ein weiteres Instrument der wehrhaften Demokratie[31] und soll Personen, die eine konkrete Gefahr für diese darstellen, „entpolitisieren". Sie bezieht sich deshalb nicht auf alle Grundrechte, sondern nur auf solche, die typischerweise zum Kampf gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung eingesetzt werden können: die Freiheit der Meinungsäußerung, insbesondere die Pressefreiheit (Artikel 5 Abs. 1 GG), die Lehrfreiheit (Artikel 5 Abs. 3 GG), die Versammlungsfreiheit (Artikel 8), das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis (Artikel 10 GG), das Eigentum (Artikel 14 GG) oder das Asylrecht (Artikel 16a GG).

Die Verwirkung eines Grundrechts kann ganz oder teilweise ausgesprochen werden. Wie sich aus der tatbestandlichen Unterscheidung in Art. 18 Satz 2 GG zwischen dem Ausspruch der Grundrechtsverwirkung als solcher und der Festsetzung ihres „Ausmaßes" ergibt, ist dabei das Übermaßverbot zu beachten und diese empfindliche Sanktion auf das unbedingt Erforderliche zu beschränken.[32] Deshalb können auch einzelne, abgrenzbare Interessen eines der in Art. 18 Satz 1 GG genannten Schutzgüter der Verwirkung anheimfallen. So kann eine Verwirkung etwa nur die Tätigkeit als Redakteur betreffen, nicht die als Verleger; sie kann sich auf das Recht, an Versammlungen unter freiem Himmel teilzunehmen, beschränken, statt das Versammlungsrecht insgesamt zu entziehen oder – mit Blick auf Art. 14 Abs. 1 GG – die Nutzung vermögenswerter Rechte adressieren, nicht aber deren Innehabung.

Der Ausspruch der Grundrechtsverwirkung führt dazu, dass sich der Betroffene auf die in Rede stehenden Grundrechte nicht mehr berufen kann. [33] Das kann sich im Einzelfall auch auf die

---

[27] BVerfGE 149, 160 ff. – *Vereinsverbot.*
[28] BVerfGE 149, 160 (194 Rn. 101) – *Vereinsverbot.*
[29] BVerfGE 149, 160 (197 ff. Rn. 107 ff.) – *Vereinsverbot.*
[30] BVerfGE 149, 160 (199 ff. Rn. 110 ff.) – *Vereinsverbot.*
[31] *Schlaich/ Korioth,* Das Bundesverfassungsgericht, 13. Aufl., 2025, Rn. 772.
[32] *Brenner,* DÖV 1995, 60 (65).
[33] *Dürig/ Klein,* in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, Art. 18 Rn. 69; *Krebs/ Kotzur,* in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Band I, Art. 18 Rn. 22 f.; *Pagenkopf,* in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 18 Rn.13.

Schutznormqualität einfach–gesetzlicher Normen auswirken[34] oder die Berufung auf eine enteignungsrechtliche Vorwirkung im Rahmen eines Planungsvorhabens ausschließen.[35] Für die Exekutive bedeutet die Grundrechtsverwirkung, dass sie im Rahmen der ihr eingeräumten Beurteilungs- und Ermessensspielräume auf die entsprechenden Interessen keine Rücksicht zu nehmen braucht;[36] mit Blick auf die Judikative schließt sie nicht nur die Verfassungsbeschwerde aus; sie kann im Einzelfall auch die Klagebefugnis (z. B. § 42 Abs. 2 VwGO) entfallen lassen. Die Betroffenen werden allerdings weder rechtlos noch „vogelfrei":

Die Aufzählung in Art. 18 GG ist wegen der hohen Eingriffsintensität der Maßnahme und weil sie den Betroffenen ihre Anerkennung in der Rechtsgemeinschaft als „Gleiche" ein Stück weit nimmt und damit an Art. 1 Abs. 1 GG rührt, abschließend.[37] Sie kann – entgegen der Auffassung von *Dürig*[38] – durch den einfachen Gesetzgeber nicht erweitert werden, insbesondere nicht auf grundrechtsgleiche Rechte wie das Recht auf demokratische Selbstbestimmung aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG etc.[39.]

Die hohen Hürden und das aufwändige Verfahren des Art. 18 GG i. V. m. §§ 36 ff. BVerfGG würden umgangen, eröffnete man dem einfachen Gesetzgeber die Möglichkeit, weitere Tatbestände zu normieren. Soweit § 39 Abs. 2 BVerfGG etwas anderes regelt, verstößt er gegen den Vorrang der Verfassung (Art. 1 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 3 GG). Das zieht der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers auch bei der Normierung von Straftatbeständen, die zu einem Verlust des Wahlrechts aufgrund Richterspruchs führen (§§ 45, 92a, 101, 108c, 109i StGB), enge Grenzen. Sollen Worte einen Sinn machen, steht die Erstreckung der Grundrechtsverwirkung auf andere als die in Art. 18 Satz 1 GG genannten Grundrechte unter Verfassungsvorbehalt.[40]

Im Übrigen erstreckt sich die Grundrechtsverwirkung nicht auf einfachgesetzliche Rechtspositionen etwa aus dem Versammlungs- oder Vereinsrecht.[41] Sie führt lediglich zum (zeitweiligen) Verlust bzw. Entzug des grundrechtlich geschützten Interesses[42] und ermöglicht es ausweislich von § 39 Abs. 1 Satz 3 und 4 BVerfGG der Exekutive, vom Bundesverfassungsgericht angeordnete Verbote ohne Rücksicht auf andere Befugnisse zu vollziehen.

5. Verfassungsschutz und Information der Öffentlichkeit

Eine Schlüsselrolle für die wehrhafte Demokratie und die Sicherung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung nimmt zunehmend die Information der Öffentlichkeit durch Regierung und Verfassungsschutz ein. Insoweit sei nur an die Entscheidungstrias *Wanka, Seehofer* und *Merkel*

---

[34] Dazu *Huber,* Konkurrenzschutz im Verwaltungsrecht, 1991, S. 189 ff.

[35] Der Betroffene hat dann dieselbe Rechtsstellung wie ein Träger öffentlicher Gewalt; siehe BVerwGE 97, 143 (151); 100, 388 (391).

[36] *Brenner*, DÖV 1995, 60 (63); *Gallwas,* Der Mißbrauch von Grundrechten, 1967, S. 143.

[37] *Krebs/ Kotzur,* in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Band I, Art. 18 Rn. 17.

[38] So *Brenner,* in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Band I, 8. Aufl. 2024, Art. 18 Rn. 43; *Barcak,* in: Dreier (Hrsg.), GG, Band I, 4. Aufl. 2023 Art. 18 Rn. 38.

[39] *Huber,* Das Recht auf demokratische Selbstbestimmung, in: FS für Horst Dreier, 2024, S. 545 ff.

[40] Vgl. zur Aberkennung des Wahlrechts und des Mandats wegen unrichtiger Angaben über die MfS–Mitgliedschaft auch den ähnlichen Fall in ThürVerfGH, ThürVBl 2000, 180 (181 ff.) LS. 5 –: „Als Übergangsrechtsprinzipien" im Verfassungsstaat lassen sich feststellen: In Zeiten des Verfassungsumbruchs sind für den Übergang, d.h. befristet, Einschränkungen demokratischer Rechte zulässig. Diese Einschränkung kann nur die Verfassung selber vornehmen"; *Steinberg,* Aberkennung des Abgeordnetenmandats im Verfassungsstaat, Der Staat 39 (2000), S. 558 ff.; krit. noch *Huber,* in: ders. (Hrsg.), ThürStVerwR, 2000, 1. Teil Rdnr.168; *ders.,* Entwicklung des Landesverfassungsrechts in Thüringen, JöR 52 (2004), 323 (336 f.); siehe auch Art. 118 SächsVerf.; SächsVerfGH, Urteil vom 13.01.2000 – Vf. 41 – IX – 99.

[41] *Brenner,* DÖV 1995, 60 (65); *Gallwas,* Der Mißbrauch von Grundrechten, 1967, S. 142.

[42] BVerfGE 11, 282; *Gallwas,* Der Mißbrauch von Grundrechten, S. 142; *Pagenkopf,* in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 18 Rn.13.

erinnert, bei der es um Öffentlichkeitsarbeit unter Inanspruchnahme amtlicher Ressourcen und/oder amtlicher Autorität ging.[43]

Der Verfassungsschutz hat hingegen seit langem die Aufgabe, Daten zu sammeln, um den zuständigen Stellen rechtzeitig die erforderlichen Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung sowie den Bestand und die Sicherheit des Bundes und der Länder zu ermöglichen (§ 3 BVerfSchG, § 4 Abs. 1 ThürVerfSchG). Bundes- und Landesämter haben mindestens einmal im Jahr einen zusammenfassenden Bericht, den sog. Verfassungsschutzbericht zu veröffentlichen (§ 16 Abs. 2 BVerfSchG, Art. 27 Abs. 2 BayVSG, § 5 Abs. 2 ThürVerfSchG). Dahinter stand ursprünglich die Idee, dass die Verfassungsschutzbehörden Informationen sammeln, in Berichten zusammenfassen, und diese dann an die Innenministerien des Bundes und der Länder weiterleiten. Durch diese erfolgt sodann die Veröffentlichung, um durch die Unterrichtung der Öffentlichkeit die gesamte Gesellschaft für den Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung in die Pflicht nehmen.

In den vergangenen Jahren ist als besondere Befugnis des Verfassungsschutzes die Ermächtigung hinzugekommen, die Öffentlichkeit auch ohne (mäßigende und lenkende) Zwischenschaltung der Innenministerien zu unterrichten und zu warnen. Hieß es in § 16 Abs. 1 BVerfSchG 1990 zunächst, dass das Bundesamt für Verfassungsschutz den Bundesminister des Innern über seine Tätigkeit unterrichtet und dass *diese* Unterrichtung auch der Aufklärung der Öffentlichkeit *durch den Bundesminister des Innern* dient, so bestimmt § 16 Abs. 1 BVerfSchG heute:

„Das Bundesamt für Verfassungsschutz informiert die Öffentlichkeit über Bestrebungen und Tätigkeiten nach § 3 Absatz 1, soweit hinreichend gewichtige tatsächliche Anhaltspunkte hierfür vorliegen, sowie über präventiven Wirtschaftsschutz."

6. Loyalitätspflicht von Beamten, Soldaten und Richtern

Zum Instrumentarium der wehrhaften Demokratie gehört schließlich auch die Loyalitätspflicht von Beamten, Soldaten und Richtern. Diese müssen jederzeit – im Dienst und außerhalb – für die freiheitliche demokratische Grundordnung eintreten; eine distanziert – neutrale Haltung genügt insoweit nicht.[44] Bewerbern, die diese Gewähr nicht bieten, fehlt die von Art. 33 Abs. 2 GG verlangte Eignung. Fällt sie später weg, sieht das Disziplinarrecht die Entfernung aus dem Dienst vor.

Aufgabe des Berufsbeamtentums unter dem Grundgesetz ist es heute, Demokratie und Rechtsstaat personalwirtschaftlich zu umhegen[45] und Verfassung und Gesetz ggf. auch und gerade gegen die Staatsspitze zu behaupten. Damit ist das Berufsbeamtentum auch ein Instrument der wehrhaften Demokratie.[46]

7. Sonstiges

Verfassungsrechtliche Garantien wie das Widerstandsrecht (Art. 20 Abs. 4 GG) oder die jüngste Konstitutionalisierung der Organisation des Bundesverfassungsgerichts im Interesse seiner stärkeren Resilienz (Art. 93 Abs. 2 und 3 GG n. F.) zielen dagegen nicht unmittelbar auf den Umgang mit den Gegnern der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und gehören daher nicht zum Instrumentarium der wehrhaften Demokratie im engeren Sinne.

---

[43] BVerfGE 138, 102 ff. – *Schwesig;* 148, 11 ff. – *Wanka*; 154, 320 ff. – *Seehofer*; 162, 207 ff. – *Merkel*; *Huber,* Öffentlichkeitsarbeit von Amtsträgern - Zwischen Neutralitätsgebot und Wettbewerbsverzerrung, in: FS für Morlok, 2019, S. 551 ff.

[44] Art. 33 Abs. 5 GG und § 33 Abs. 1 Satz 2 BeamtStG; BVerfGE 39, 334 (346 ff.) - *Extremistenbeschluss;* BVerwGE 113, 347 (353); jüngst OVG NW, Urteil vom 18.12.2024 – 31 A 3166/21.O – ,Rn. 64; *Anna-Bettina Kaiser,* in: Huber/ Voßkuhle (Hrsg.), GG, Band II, 2024, Art. 33 Abs. 5 Rn. 47.

[45] BVerfGE 121, 205 (221); 149, 1 (17 f. Rn. 35); 152, 345 (Rn. 66) – *Entfernung aus dem Dienst.*

[46] *Huber,* Ensuring the Independence of the Civil Service. Civil Service, Rule of Law, and Democratic Backsliding, in: Sommermann (Hrsg.) 2025, S. 463ff.

II. Kritik in der Öffentlichkeit

Alle aufgeführten Instrumente der wehrhaften Demokratie haben ihre „Feuertaufe“ in der Praxis mehr als einmal bestanden. Ob das Ausdruck eines im Großen und Ganzen gelungenen Resilienzkonzepts, missbrauchsanfällig oder ein zahnloser Tiger ist, darüber gehen die Meinungen naturgemäß auseinander.

1. Kritik an der mangelnden Durchschlagskraft

Kritik an der fehlenden Durchschlagskraft des Parteiverbots gab es insbesondere nach der Einstellung des ersten NPD-Verbotsverfahren mit Beschluss des Zweiten Senats vom 18. März 2003,[47] weil die gemäß § 15 Abs. 4 Satz 1 BVerfGG entscheidungstragende Minderheit der Richter *Hassemer*, *Broß* und *Osterloh* gegen die Mehrheit der Richter *Sommer*, *Jentsch*, *Di Fabio* und *Mellinghoff* der Auffassung war, dass die nicht geklärte V-Mann-Problematik ein Verfahrenshindernis begründe.[48] Aber auch nach dem Urteil vom 17. Januar 2017, in dem ein Verbot der NPD wegen ihrer fehlenden „Potentialität“ abgelehnt worden war,[49] gab es Kritik.[50] Vielfach wird beklagt, dass dem Parteiverbotsverfahren mit der in diesem Urteil vorgenommenen Maßstabsverschärfung die Zähne gezogen worden seien.[51]

In eine ähnliche Richtung geht die Kritik an der Rechtsprechung des Zweiten Senats zu den öffentlichen Äußerungen von Amtsträgern. Das dort vermeintlich angeordnete Neutralitätsgebot und die damit verbundene Trennung von Amt und Amtswalter wird als überholter Ausdruck einer altliberalen Politikvorstellung aus dem 19. Jahrhundert gegeißelt, die unter den Bedingungen des modernen Parteienstaates lebensfremd sei.[52]

Spitzenpolitiker seien keine gespaltenen Persönlichkeiten, sondern Amtsträger und Parteipolitiker zugleich. Die Behauptung eines Neutralitätsgebots beruhe auf einer verfassungsrechtlich zweifelhaften Prämisse und verstoße, so wird man die Kritik verstehen dürfen, gegen das Demokratiegebot des Art. 20 Abs. 1 GG. Äußerungen von Amtsträgern, die sich kritisch mit politischen Wettbewerbern auseinandersetzten, seien vielmehr Ausdruck einer originären politischen Kompetenz demokratisch legitimierter staatlicher Funktionsträger und daher grundsätzlich zulässig.[53]

2. Missbrauchsanfälligkeit

Auf der anderen Seite wird der Einsatz des Instrumentariums wehrhafter Demokratie zunehmend mit Argwohn betrachtet und steht – berechtigt oder nicht – im Verdacht des Machtmissbrauchs.

Das gilt für den fortgesetzten Verstoß von Regierungsmitgliedern gegen die verfassungsrechtlichen Grenzen ihrer Äußerungsbefugnisse und die eigentlich bindende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (§ 31 Abs. 1 BVerfGG), die den Steuerzahler zudem mit den Prozesskosten für das mutwillig-vorsätzliche Fehlverhalten belastet, einzelne Vereinsverbote, aber auch für

---

[47] BVerfGE 107, 339 ff. – *Einstellung NPD-Verbotsverfahren.*
[48] *Volkmann,* Anmerkung, DVBl 2003, 605 ff.
[49] BVerfGE 144, 20 ff. – *Parteiverbotsverfahren (NPD).*
[50] *Prantl,* Das NPD-Urteil ist bedauerlich falsch, SZ vom 17.1.2017.
[51] *Ipsen,* Verfassungsschutz durch Parteiverbot, JÖR 71 (2023), 1 ff.
[52] Vgl. Sondervotum der Richterin *Astrid Wallrabenstein,* BVerfGE 162, 207 (271 ff.); *Butzer,* ZG 30 (2015), 97; *Hillgruber,* JA 2014, 796 ff.; *Krüper/Kühr,* ZJS 2014, 477; *van Ooyen,* RuP 2014, 127; *Sachs,* JuS 2014, 956 ff.; *Bäcker,* MIP 2015, 151 ff.; *dies.* MIP 2015, 154 ff.; *Gusy,* NVwZ 2015, 700 ff.; *Muckel,* JA 2015, 715 ff.; *Penz*, ThürVBl 2016, 265 ff.; *Putzer,* DÖV 2015, 417 ff.; *Tanneberger/ Nemeczek,* NVwZ 2015, 215 ff.; *Payandeh,* Die Neutralitätspflicht staatlicher Amtsträger im öffentlichen Meinungskampf, Der Staat 55 (2016), 519 ff.; *Stumpf,* ThürVBl 2016, 181 ff.; *ders.* ThürVBl 2016, 270 ff.; *Classen,* JÖR 65, (2017) 263 ff.; *Kuch,* JZ 2018, 409 ff.
[53] *Payandeh,* Der Staat 55 (2016), 519 ff.

die mitunter aktivistisch empfundenen Warnungen des früheren Präsidenten des Bundesamts für Verfassungsschutz *Haldenwang* und einzelner seiner Kollegen in den Ländern „gegen rechts“ im Allgemeinen und die AfD im Besonderen.

Der Verdacht des Machtmissbrauchs wird auch durch Vorfälle wie jenen befördert, wonach bei einer Leitungsbesprechung im Bundesministerium des Innern ein Apfelbäumchen an Zielen des Ministeriums verwendet worden sein soll, das auf einem Apfel die „Bekämpfung der AfD“ als Ziel auswies.[54] Gleiches gilt für das – von ARD und ZDF durch eine entsprechende Bebilderung und nachhaltige Berichterstattung unterstützte – Framing einer vom Recherchenetzwerk Correctiv angeblich aufgedeckten „Remigrationskonferenz“, die Anfang Januar 2024 in einer Villa in Potsdam stattgefunden haben soll, sich im Nachhinein jedoch als überwiegend diffuse, wertende Zuschreibung aktivistischer Journalisten entpuppte.[55] Dieses Störgefühl beruht auch darauf, dass Correctiv nicht gerade binnenplural zusammengesetzt ist,[56] sich einer besonderen Nähe zur scheidenden Bundesregierung erfreut und mehr als eine halbe Million Euro Projektförderungen aus Kassen des Bundes und des Landes Nordrhein-Westfalen erhalten hat,[57] sowie immer wieder auch Spenden des ZDF.

III. Bewertung – Maßstäbe

1. Dichotomie von Resilienz und Freiheit

Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung müssen die Dialektik immer wieder aufs Neue bewältigen, dass die freiheitliche demokratische Grundordnung ohne einen leistungsfähigen Staat zum Scheitern verurteilt wäre, ein übermäßig leistungsfähiger Staat jedoch zur Herausforderung dieser Grundordnung werden kann.

Einerseits sind die Gewährleistung und die Integrität der Werte, die die freiheitlich demokratische Grundordnung ausmachen, eine wesentliche Voraussetzung für den freiheitlichen Verfassungsstaat. Ohne Sicherheit gibt es – wie die Richterin *Evelyn Haas* in ihrem Sondervotum zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Rasterfahndung in NRW dargelegt hat[58] – keine Freiheit. Das gilt auch für das Instrumentarium der wehrhaften Demokratie. Andererseits wächst, je effektiver diese ihre Ziele erfüllt, auch das Besorgnispotential: Je eingreifender die Mittel, desto höher der demokratische und rechtsstaatliche Preis und das Risiko eines Missbrauchs.

---

[54] Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Bernd Baumann, Dr. Gottfried Curio, Martin Hess, Steffen Janich, Dr. Christian Wirth und der Fraktion der AfD Leitungsklausur des Bundesministeriums des Innern und für Heimat – Strategie zur Bekämpfung der AfD am Wunschbaum für 2024, BT.-Drs. 20/10531.
[55] LG Hamburg, Beschluss vom 9.12.2024 – 324 O 524/24: Untersagung einer Presseerklärung der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Hmb. Bürgerschaft: Der Bericht von Correctiv, dass auf der Konferenz in Potsdam die „Deportation unliebsamer deutscher Staatsbürger*innen ins afrikanische Ausland besprochen“ worden sei, sei eine unwahre Tatsachenbehauptung.
[56] Correctiv wird in Form einer gemeinnützigen GmbH geführt, dabei leitet ein Kuratorium die strategische Entwicklung, überwacht die Geschäftsführung und beschließt über die Verwendung der Ergebnisse. Daneben überwacht der Aufsichtsrat, der nur aus Mitgliedern des Kuratoriums besteht, die wirtschaftliche Arbeit von Correctiv und ein Ethikrat über die „ethisch saubere Arbeit“. Das Kuratorium besteht aus zwei Journalisten, einer Juristin, die zuvor 10 Jahre bei Amnesty International gearbeitet hat, einem Vermögensverwalter für nachhaltige Vermögensverwaltung, einem ehemaligen Geschäftsführer von Bündnis 90/Die Grünen und einem Wirtschaftswissenschaftler mit Stationen bei Wikimedia und Transparency International Deutschland.
[57] Dt. Bundestag, Drs. 20/12475, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Martin Erwin Renner, Dr. Marc Jongen, Dr. Götz Frömming, Beatrix von Storch und der Fraktion der AfD – Drucksache 20/12299 – Staatliche Mitfinanzierung von CORRECTIV und anderen privaten Medienbetrieben. Die gesamte Summe der Fördermittel unmittelbar aus öffentlicher Hand beträgt: 568 554,43 €; das sind 12,77 % der gesamten Finanzierung von Correctiv.
[58] BVerfGE 115, 320 (371, 374 f.).

2. Die Präponderanz der Freiheit

Wie aber löst man dieses Spannungsverhältnis auf? Liegt der Verfassungsschutz, weil er dazu beiträgt, die freiheitliche demokratische Grundordnung vor Anfechtungen zu schützen, der Freiheit voraus? In diese Richtung gingen Überlegungen, wie sie *Otto Depenheuer* in seiner Schrift „Selbstbehauptung des Rechtsstaates" nach dem 11. September 2001 angestellt hat, wo er in Anlehnung an *Carl Schmitt* über die Einführung der Kategorie des „Feindes" nachdenkt, der jenseits der Rechtsordnung stehen und ohne Rücksicht auf ihre Maßstäbe bekämpft werden könne.[59] Dazu passt, dass der an schlimmste Weimarer Zeiten erinnernde Begriff der „Feinde" ist im Vokabular auch „demokratischer" Politiker wieder aufgetaucht ist.[60]

Das wird die Polarisierung der Gesellschaft nicht nur weiter anheizen; die Überlegung führt auch in die Irre, weil die wehrhafte Demokratie bei einer einseitigen oder auch nur prioritären Ausrichtung auf die Gewährleistung von Sicherheit zur Tyrannei würde. Dem Grundgesetz aber geht es mehr um die rechtliche Bindung und Eindämmung der Staatsgewalt, denn um ihre Effizienz. Nach dem der Verfassung zugrunde liegenden rechtsstaatlichen Verteilungsprinzip[61] ist staatliches Handeln bekanntlich ausnahmslos rechtfertigungsbedürftig, unterliegt es einer umfassenden Grundrechtsbindung (Art. 1 Abs. 3, Art. 20 Abs. 3 GG) und ist auf das unbedingt Erforderliche zu begrenzen.[62] Auch die wehrhafte Demokratie ist, wie es in der im Herrenchiemseer Entwurf erwogenen Formel heißen sollte, um des Menschen willen da (Art. 1 HChE); ein Selbstzweck ist sie nicht.

Die Entdeckung des faktischen Grundrechtseingriffs in der Dogmatik der letzten 40 Jahre[63] macht auch eine realistischere Einschätzung des mit dem Instrumentarium der wehrhaften Demokratie verbundenen Gefährdungspotentials möglich und hat nicht zuletzt die rechtsstaatliche Einhegung des Verfassungsschutzes beschleunigt. Ein wesentlicher Schritt war insoweit, dass der Bund die Tätigkeit seiner Geheimdienste 1990 auf eine gesetzliche Grundlage gestellt hat.[64] Die Länder sind dem rasch gefolgt.[65]

3. Verhältnismäßigkeit

Auch in der wehrhaften Demokratie müssen Eingriffe des Staates in die (grund-)rechtlich geschützten Interessen der Bürgerinnen und Bürger, von Vereinigungen und die Rechte politischer Parteien auf das unbedingt Erforderliche begrenzt bleiben. Ungeachtet der Feststellung im NPD-Urteil, dass es „einer gesonderten Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit im Parteiverbotsverfahren" nicht bedürfe,[66] ist dessen Geltung ubiquitär: für das Parteiverbotsverfahren, den Entzug der staatlichen (Teil-)Finanzierung, die Grundrechtsverwirkung, die Öffentlichkeitsarbeit von Regierung und Verfassungsschutz und disziplinarrechtliche Maßnahmen gegenüber Beamten, Soldaten und Richtern. Zu Recht heißt es etwa in der Leitentscheidung des Ersten Senats zu den Vereinsverboten, dass jeder Eingriff in die Vereinigungsfreiheit an die Verhältnismäßigkeit gebunden ist, dass mildere Mittel vorzuziehen und die Verbotsbefugnis des Art. 9 Abs. 2 GG eng auszulegen sind.[67]

---

[59] *Depenheuer,* Selbstbehauptung des Rechtsstaates, 2007, S. 63 ff.
[60] Berliner Morgenpost vom 14.12. 2024, Söder macht Merz weiter Druck – und bezeichnet AfD als „Feind".
[61] *Schmitt,* Verfassungslehre, 1928, S. 126.
[62] Grundlegend *Lerche,* Übermaß und Verfassungsrecht, 1961.
[63] Grundlegend *Gallwas,* Faktische Beeinträchtigungen im Bereich der Grundrechte, 1970.
[64] BGBl. I 1990, 2954. Zuletzt geändert durch Art. 1a des Gesetzes vom 31.07.2009, BGBl. I, 2009, 2499.
[65] Z. B. ThürGVBl. 1991, 527.
[66] BVerfGE 144, 20 (230 ff. Fn. 599 ff.) - *Parteiverbotsverfahren (NPD).*
[67] BVerfGE 149, 160 (195 Rn. 103 ff.) – *Vereinsverbot.*

IV. Das Instrumentarium der wehrhaften Demokratie

Betrachtet man das Instrumentarium der wehrhaften Demokratie vor diesem Hintergrund, so sprechen manche Gründe für ein gelungenes Resilienzkonzept, das den sich wandelnden politischen und sozialen Gegebenheiten kontinuierlich angepasst wurde und weiter angepasst werden muss. Nicht alle Instrumente aber vermögen zu überzeugen.

1. Parteiverbot und Entzug der (Teil-)Finanzierung

Ein Parteiverbot wurde – zugegebenermaßen in den 1950er Jahren – zweimal erfolgreich verhängt, gegen die NPD im Jahre 2017 aber nur deshalb nicht, weil die Partei zu unbedeutend war, um auch nur ein Risiko[68] für die freiheitliche demokratische Grundordnung darzustellen.[69] Es ist kritisiert worden, dass mit der isolierten Behandlung des Tatbestandsmerkmals „darauf ausgehen“ die Hürden für ein Parteiverbot erhöht worden seien. Dies trifft zu, trägt aber dem Umstand Rechnung, dass ein Parteiverbot in der freiheitlichen Demokratie des Grundgesetzes ein seltener Ausnahmefall bleiben muss. Wörtlich heißt es:

„Ein Parteiverbot stellt demgemäß einen schwerwiegenden Eingriff in die Freiheit der politischen Willensbildung und die Parteienfreiheit des Art. 21 Abs. 1 GG dar, der nur unter besonderen Voraussetzungen gerechtfertigt sein kann. Art. 21 Abs. 2 GG ist als "demokratieverkürzende Ausnahmenorm" zurückhaltend anzuwenden […]. Aus diesem Grund bedarf es einer restriktiven Auslegung der einzelnen Tatbestandsmerkmale der Norm, die dem Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen der Parteienfreiheit des Art. 21 Abs. 1 GG und dem Parteiverbot des Art. 21 Abs. 2 GG Rechnung trägt.“[70]

Zudem verlangen Art. 1 Abs. 2 GG und die Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes, dass dieses so weit wie möglich in Übereinstimmung mit der EMRK und der Rechtsprechung des EGMR ausgelegt wird.[71] Die kritisierte Präzisierung des Parteienverbots dient aber vor allem dem Nachweis, dass die Maßstäbe von Art. 21 Abs. 2 GG nicht hinter jenen von Art. 11 Abs. 2 EMRK zurückbleiben und im Ergebnis den Anforderungen eines „dringenden sozialen Bedürfnisses“ und der Angemessenheit gerecht werden.[72]

Schaut man im Übrigen unter einem rechtsrealistischen Blickwinkel – *"it is more decisive what judges did than what they said“* – auf das Parteiverbotsverfahren der NPD, so hat der Umstand, dass der NPD die „Potentialität“ abgesprochen wurde, sicher mit dazu beigetragen, ihren Weg in die Bedeutungslosigkeit zu beschleunigen. Sie musste sich umbenennen und hat als „Die Heimat“ bis auf weiteres auch die – derzeit kaum wahrscheinliche – Möglichkeit verloren, an der staatlichen (Teil-)Finanzierung zu partizipieren. Wie ein zahnloser Tiger wirkt das nicht. Dass die Verhängung eines Parteiverbots trotzdem auch weiterhin das Bohren dicker Bretter voraussetzt, mag man – je nach parteipolitischer Präferenz – bedauern. Missliebige Parteien zu beseitigen, ist aber kein legitimes Ziel.

2. Vereinsverbote

Nicht nur das Parteiverbot und der Entzug der staatlichen (Teil-)Finanzierung prägen die Wirklichkeit der wehrhaften Demokratie, sondern auch Vereinsverbote. Seit Inkrafttreten des Vereinsgesetzes wurden allein seitens des Bundes 55 Verbote gegen Vereine aller Phänomenbereiche ausgesprochen, die sich zusätzlich auf insgesamt 109 Teil- und Ersatzorganisationen erstrecken

---

[68] Zum Begriff *Di Fabio,* Risikoentscheidungen im Rechtsstaat, 1994.
[69] BVerfGE 144, 20 ff. – *Parteiverbotsverfahren (NPD).*
[70] BVerfGE 144, 20 (200 Rn. 524) - *Parteiverbotsverfahren (NPD)*.
[71] BVerfGE 128, 326 (366 ff.) - *Sicherungsverwahrung II*; 144, 20 (234 Rn. 607).
[72] BVerfGE 144, 20 (237 ff. Rn. 617 ff.) - *Parteiverbotsverfahren (NPD).*

(Stand: 30. Juni 2020). Von diesen Verboten wurden 93 im Bereich Ausländerextremismus ausgesprochen, wobei 46 auf Ausländervereine und 44 auf ausländische Vereine entfallen. 14 Verbote wurden durch das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) im Bereich Islamismus ausgesprochen.[73] Insgesamt hat dies wenig Kritik hervorgerufen.

Wellen geschlagen hat allerdings das auf Art. 9 Abs. 2 GG gestützte Verbot der Zeitschrift Compact GmbH durch das BMI vom 16. Juli 2024, dessen Sofortvollzug vom Bundesverwaltungsgericht weitgehend ausgesetzt worden ist.[74] Kritiker sehen hierin eine missbräuchliche Verwendung des Vereinsverbot und einen Verstoß gegen das Zensurverbot des Art. 5 Abs. 1 Satz 3 GG.[75]

3. Grundrechtsverwirkung

Auch bei der Grundrechtsverwirkung handelt es sich um eine *„ultima ratio“* im Arsenal der wehrhaften Demokratie. Der vollständige oder teilweise Verlust der Grundrechtsträgerschaft ist ein so schwerer Eingriff in das betroffene Grundrecht, dass er schon im Interesse einer Missbrauchsabwehr beim Bundesverfassungsgericht konzentriert worden ist (Art. 18 Abs. 2 GG). Zudem bedarf eine nachteilige Entscheidung einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Senats (§ 15 Abs. 4 Satz 1 BVerfGG).

Damit ist die Hürde allerdings so hoch gelegt, dass das Institut in der Verfassungswirklichkeit praktisch keine Rolle spielt und *„law in the books“* geblieben ist.[76] In den 73 Jahren seit Errichtung des Bundesverfassungsgerichts hat es nur vier Verfahren nach Art. 18 GG gegeben. Diese haben nicht nur zwischen vier und acht Jahren gedauert, sondern sind letztlich auch erfolglos geblieben.[77] Dass eine Grundrechtsverwirkung praktisch nicht auf das einfache Recht durchschlägt, muss die Skepsis erhöhen.

4. Eingriffsträchtigkeit von Verfassungsschutz und Öffentlichkeitsarbeit

Dass die Rechtsprechung zur Öffentlichkeitsarbeit von Regierung und Verfassungsschutz der Durchschlagskraft der wehrhaften Demokratie Grenzen zieht, ist der Preis der Freiheit.[78]

Die an der Rechtsprechung des Zweiten Senats insoweit geäußerte Kritik kapriziert sich auf ein in der Verfassung vermeintlich nicht enthaltenes Neutralitätsgebot und verkennt, dass es hier nicht um eine ethische Pflicht zur Hintanstellung eigener Überzeugungen oder um eine realitätsferne „Schere im Kopf“ geht, die aus jedem Amtsträger eine gespaltene Persönlichkeit im Sinne von *Dr. Jekyll & Mr. Hyde* machte, sondern um Fairness und Chancengleichheit zwischen konkurrierenden Parteien. Um diesen unverfälschten Wettbewerb um (potentielle) Wähler und damit um Machtgewinn und Machtverlust geht es auch bei der Öffentlichkeitsarbeit der Regierung und ihrer Mitglieder. Gleichgültig ob die Bundesregierung mit Steuermitteln eine große Kampagne auflegt, die die Wählerinnen oder Wähler den die Regierung tragenden Parteien geneigt machen, oder ob diese durch abwertende Äußerungen über konkurrierende Parteien abgeschreckt werden sollen – immer geht es der Sache nach (auch) um einen Eingriff in den Wettbewerb der politischen Parteien um Wählerinnen und Wähler. Dieser Wettbewerb muss lauter sein und darf – wie man in Anlehnung an das

---

[73] Bundesministerium des Innern und für Heimat (Hrsg.), Verfassungsschutzbericht 2023, Übersicht über Verbotsmaßnahmen seit 1990, S. 356 ff.
[74] BVerwG, Beschluss vom 14.08.2024, BVerwG 6 VR 1.24 – *Vereinsverbot Compact.*
[75] *Buchholz/ Kolter,* Ist das Compact-Verbot rechtswidrig?, LTO vom 16.7. 2024.
[76] Durchwegs abschlägig entschieden: BVerfGE 11, 282 ff.; 38, 23 ff.; BVerfG, NJW 1998, 590.
[77] BVerfGE 11, 282 f. – *Zweiter Vorsitzender der SRP*; 38, 23 ff. – *Verwirkung der Pressefreiheit durch Verleger der Deutschen Nationalzeitung;* BVerfG, Beschluss vom 18.6.1996 – 2 BvA 1/92 – einstimmige Zurückweisung von zwei Anträgen auf Grundrechtsverwirkung.
[78] Krit. *Kramer,* Deutschlandradio, https://www.deutschlandfunk.de/verfassungsschuetzer-kramer-bundesamt-sollte-ueber-afd-informieren-102.html (zuletzt abgerufen am 12.5.2025).

Wettbewerbsrecht formulieren kann – weder durch einen „Missbrauch amtlicher Autorität“ (§ 4 Nr. 3 UWG)[79] noch durch einen „Vorsprung durch Rechtsbruch“ (§ 3a UWG)[80] verfälscht werden.[81]

Die Chancengleichheit der politischen Parteien und mit ihr das Parteienprivileg müssen auch mit Blick auf die Tätigkeit des Verfassungsschutzes die gebotene Berücksichtigung erfahren. Dass dies nicht immer geschieht, liegt in der Natur der Sache, weil der Verfassungsschutz seine Aufgaben – wie jede Behörde – möglichst gut erfüllen will, und ist durch die Rechtsprechung etwa mit Blick auf den früheren Thüringer Ministerpräsidenten *Bodo Ramelow* hinreichend belegt.[82]

Das Recht politischer Parteien auf Chancengleichheit verbietet es staatlichen Stellen, eine nicht verbotene politische Partei in der Öffentlichkeit nachhaltig verfassungswidriger Zielsetzung und Betätigung zu verdächtigen, wenn ein solches Vorgehen nicht mehr verständlich ist und sich daher der Schluss aufdrängt, dass es auf sachfremden Erwägungen beruht. Staatliche Stellen sind jedoch nicht gehindert, das Für und Wider der Einleitung eines Parteiverbotsverfahrens mit der gebotenen Sachlichkeit zur Debatte zu stellen. Eine Verletzung der Rechte der betroffenen Partei aus Art. 21 Abs. 1 GG kommt erst dann in Betracht, wenn erkennbar wird, dass diese Debatte mit dem Ziel der Benachteiligung der betroffenen Partei geführt wird.[83]

Die amtliche Qualifikation einer politischen Partei als extremistisch und die Erwähnung von Parteien und Einzelpersonen im Verfassungsschutzbericht ist freilich ein empfindlicher Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien (Art. 21 Abs. 1 GG), das allgemeine Persönlichkeitsrecht bzw. das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) und andere Grundrechte[84] und unterscheidet sich insoweit strukturell nicht von amtlichen Warnungen vor glykolhaltigem Wein[85] oder Jugendsekten.[86] Die Erwähnung im Verfassungsschutzbericht hat eine erhebliche Breitenwirkung und kann eine Vielzahl von Nachteilen für die Betroffenen nach sich ziehen.[87]

In einem Beschluss zur Nennung der Wochenzeitung „Junge Freiheit“ im Verfassungsschutzbericht hat der Erste Senat insoweit nicht nur festgestellt, dass „der Hinweis im Verfassungsschutzbericht eines Landes auf den Verdacht verfassungsfeindlicher Bestrebungen eines Presseverlags …einem Eingriff in die Pressefreiheit gleich[kommt] und … deshalb der Rechtfertigung durch ein allgemeines Gesetz im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG“ bedarf:

„[54] Der Verfassungsschutzbericht ist kein beliebiges Erzeugnis staatlicher Öffentlichkeitsarbeit. Er zielt auf die Abwehr besonderer Gefahren […] und stammt von einer darauf spezialisierten und mit besonderen Befugnissen […], darunter der Rechtsmacht zum Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel, arbeitenden Stelle. …

[55] Die Verfassungsschutzbehörde bewertet in den Berichten einzelne Inhalte der Zeitung als verfassungsfeindlich und versieht dies mit Schlussfolgerungen über die Bestrebungen der Beschwerdeführerin. Die Äußerung im Verfassungsschutzbericht hat nach Auffassung des Verwaltungsgerichts zugleich den Charakter einer Warnung vor der Beschwerdeführerin und der von ihr verantworteten Zeitung […]. Der Verlag und die Redaktion der "Jungen Freiheit" werden durch die

---

[79] BGHZ 150, 343 ff. Rn. 23 - *Elektroarbeiten*; BGH, GRUR 2009, 606 - *Buchgeschenk vom Standesamt*; GRUR 2005, 960 - *Friedhofsruhe*; GRUR 2003, 167 - *Kommunaler Schilderprägebetrieb*; GRUR 1987, 116 - *Kommunaler Bestattungswirtschaftsbetrieb I*.
[80] BGH, Versäumnisurteil vom 11.05.2017 – I ZR 59/16 –, juris.
[81] BVerfGE 148, 11 (23 Rn. 39 ff., 42) – *Wanka*; *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), Band II, 3. Aufl. 2015, Art. 21 Rn. 78; *Streinz,* in: Huber/ Voßkuhle (Hrsg.), Band II, 8. Aufl., 2024, Art. 21 Rn. 119.
[82] BVerfGE 134, 141 ff. – *Abgeordnetenüberwachung durch den Verfassungsschutz (Bodo Ramelow).*
[83] BVerfGE 133, 100 (108 Rn. 22) - *Unzulässigkeit des Antrags einer politischen Partei auf Feststellung ihrer Verfassungsmäßigkeit.*
[84] *Murswiek,* NVwZ 2004, 769 (771) m.w.N. in Fn 21.
[85] BVerfGE 105. 252 ff. – *Glykol.*
[86] BVerfGE 105, 279 ff. – *Osh*o.
[87] BVerwG, Beschl. vom 15.9.2011 – 5 B 23/11 – juris – *Einbürgerungszusicherung*; OVG NW, Beschl. vom 24.6.2011 – 6 B 445/11 – juris – *Mobbing;* Beschl. vom 09.02.2011 – 5 A 2766/09 – juris eA gegen Verfassungsschutzbericht.

Erwähnung in den Verfassungsschutzberichten zwar nicht daran gehindert, die Zeitung weiter herzustellen und zu vertreiben sowie auch zukünftig Artikel wie die beanstandeten abzudrucken. Ihre Wirkungsmöglichkeiten werden jedoch durch den Verfassungsschutzbericht nachteilig beeinflusst. Potenzielle Leser können davon abgehalten werden, die Zeitung zu erwerben und zu lesen, und es ist nicht unwahrscheinlich, dass etwa Inserenten, Journalisten oder Leserbriefschreiber die Erwähnung im Verfassungsschutzbericht zum Anlass nehmen, sich von der Zeitung abzuwenden oder sie zu boykottieren.[88]

Auch wenn die Verfassungsschutzgesetze entsprechende Ermächtigungen enthalten, so entbindet dies doch nicht von einer sorgfältigen Abwägung im Einzelfall. Unter dem Blickwinkel der Verhältnismäßigkeit hat das Bundesverfassungsgericht vor diesem Hintergrund relativ hohe Anforderungen an eine Aufnahme in den Verfassungsschutzbericht gestellt und der Verfassungsbeschwerde der Jungen Freiheit bekanntlich stattgegeben.

5. Loyalitätspflichten

Dass Beamte, Soldaten und Richter ihrer Loyalitätspflicht gegenüber Staat und Verfassung nachkommen, sichert nicht zuletzt das Disziplinarrecht. Dessen Regelungen müssen dieses Schutzgut allerdings unterstützen und dürfen es nicht unterminieren. Vor diesem Hintergrund schützen etwa die Regelungen, die eine Entfernung aus dem Dienst an einen präventiven Richtervorbehalt binden, vor Gefährdungen des Lebenszeitprinzips und der Resilienz von Beamten gegenüber Zumutungen von Vorgesetzten, Ministern etc.[89] die es von jeher gab. Die praktisch ersatzlose Streichung des präventiven Richtervorbehalts bei der Entfernung aus dem Dienst in Baden-Württemberg greift daher unverhältnismäßig in den effektiven Gewährleistungsbereich von Art. 33 Abs. 5 GG ein und wird nicht durch funktional äquivalente Vorkehrungen kompensiert. Die bloße Verweisung auf den nachträglichen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz genügt insoweit nicht.[90]

V. Fazit

1. Zur Rationalität sicherheitspolitischen Handelns

Man muss kein Marxist sein, um zu erkennen, dass Funktionen und Ämter das Handeln ihrer Inhaber typischerweise stärker prägen als umgekehrt. Es liegt daher auf der Hand, dass es das gleichsam natürliche Bestreben jeder für die Wehrhaftigkeit der Demokratie zuständigen Stellen ist, ihre Aufgaben möglichst gut zu erfüllen und ein Höchstmaß an Resilienz sicherzustellen. Die politische oder gar rechtliche Verantwortung für eine Beeinträchtigung des Bestands oder der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer hochrangiger Rechtsgüter wie Leib und Leben der Bürgerinnen und Bürger wollen Amtswalter typischerweise vermeiden. Daher tendieren sie ungeachtet ihrer unmittelbaren Bindung an die Grundrechte (Art. 1 Abs. 3 GG) geradezu zwangsläufig dazu, vor allem die Effektivität der Aufgabenerfüllung im Blick zu haben. Sie denken, wie es in der sog. Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft heißt, „akteurszentriert“, nicht in Grenzen.[91] Die „Freiheit“ des Einzelnen ist bei ihnen daher nicht in den besten Händen. Das betrifft nicht nur Verfassungsfeinde, sondern auch politische Konkurrenten.

2. Organisatorische Vorkehrungen

---

[88] BVerfGE 113, 63 (77) – *Junge Freiheit*.
[89] SV *Huber* in BVerfGE 152, 345 (384) – *Entfernung aus dem Dienst.*
[90] SV *Huber* in BVerfGE 152, 345 (384) – *Entfernung aus dem Dienst.*
[91] Die sprichwörtliche Unbeliebtheit des juristischen Berufsstandes hat viel damit zu tun, dass wir von den akademischen Kindesbeinen an geschult werden, in Grenzen und Trennungen zu denken, und weniger in der Kategorie der Politikermöglichung.

Aufgrund der negativen Erfahrungen, die Deutschland mit zwei Diktaturen und der rechtsstaatlich nicht gebändigten Tätigkeit von Geheimdiensten gesammelt hat, sehen Verfassung und einfaches Recht eine Reihe organisatorischer Vorkehrungen vor, um das Risiko, dass in der Sorge um die wehrhafte Demokratie das Kind mit dem Bade ausgeschüttet wird, zu minimieren.

Neben dem Parteienprivileg (Art. 21 Abs. 2 und 3 GG), dem Verwirkungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts (Art. 18 GG) sowie dem grundsätzlichen Richtervorbehalt im Disziplinarrecht gibt das Grundgesetz auch eine dezentrale Organisation der Verfassungsschutzbehörden vor (Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. b und c GG).[92] Auch kann, wie das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur Aufgabenausweitung des Bundesgrenzschutzes, der heutigen Bundespolizei, entschieden hat, das „Rechtsstaatsprinzip, das Bundesstaatsprinzip und der Schutz der Grundrechte (es)… verbieten, bestimmte Behörden miteinander zu verschmelzen oder sie mit Aufgaben zu befassen, die mit ihrer verfassungsrechtlichen Aufgabenstellung nicht vereinbar sind.“ Deshalb werden, so heißt es weiter, „Zentralstellen für Zwecke des Verfassungsschutzes oder des Nachrichtendienstes – angesichts deren andersartiger Aufgaben und Befugnisse – nicht mit einer Polizeivollzugsbehörde zusammengelegt werden dürfen“,[93] wobei der Senat auf den sog. Polizeibrief der Alliierten Militärgouverneure vom 14. April 1949 Bezug nimmt, die Sache jedoch letztlich offenlässt. Konsequenterweise stehen dem Bundesamt für Verfassungsschutz polizeiliche Befugnisse oder Weisungsbefugnisse nicht zu, und es darf die Polizei auch nicht im Wege der Amtshilfe um Maßnahmen ersuchen, zu denen es selbst nicht befugt ist (§ 8 Abs. 3 BVerfSchG). Das bedeutet zwar kein Verbot der informationellen Zusammenarbeit, bindet diese jedoch an gesetzliche Ermächtigungen, wie sie sich etwa in den §§ 17 ff. BVerfSchG finden.

Soweit diese den Ämtern für Verfassungsschutz heute die Befugnis verleihen, die Öffentlichkeit unmittelbar zu informieren und zu warnen, haben sie aus den im Vorfeld der Gefahrenabwehr angesiedelten Sammelstellen für sicherheitsrelevante Informationen allerdings eine Art „Verfassungspolizei“ gemacht, deren Tätigkeit hinterfragt werden sollte. Eine aktivistische (rechtswidrige) Informationstätigkeit stumpft die Öffentlichkeit im Übrigen ab und würde aus dem Verfassungsschutz ein stumpfes Schwert der wehrhaften Demokratie machen.

3. Die wehrhafte Demokratie ist nur als Rechtsstaat akzeptabel

Der demokratische Rechtsstaat ist – wie die vergangen 75 Jahre gezeigt haben – seinen Feinden nicht hilflos ausgeliefert. In jüngster Zeit versucht er verstärkt auch den Gefahren aus dem Netz zu begegnen. Das zeigt ein Blick auf das Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG), die dieses weitgehend ersetzende Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (Gesetz über digitale Dienste – *Digital Services Act*)[94] oder die Verordnung (EU) 2024/1083 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. April 2024 zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Mediendienste im Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU (Europäisches Medienfreiheitsgesetz).[95]

Aber auch mit den Partei- und Vereinsverboten, dem Entzug der staatlichen (Teil-)Finanzierung, der Verwirkung von Grundrechten und dem Verfassungsschutz ist der demokratische Rechtsstaat des Grundgesetzes eine wehrhafte Demokratie. Wo der Einsatz ihrer Instrumente die „Mitte“ einmal nicht findet, stehen Parlament und Öffentlichkeit, vor allem aber die Gerichte zur Korrektur bereit.

Die hohen Anforderungen, die das Grundgesetz an den Einsatz des Instrumentariums der wehrhaften Demokratie stellt, dürfen freilich nicht umgangen oder unterlaufen werden. So groß die Versuchung auch sein mag: der Einsatz dieses Instrumentariums ist durchwegs „ultima ratio“ und kein

---

[92] *Götz,* Innere Sicherheit, in Isensee/ Kirchhof (Hrsg.), HStR IV. 3. Aufl. 2006, § 85 Rdn. 38.
[93] BVerfGE 97, 198 (217).
[94] ABl. EU 2022 Nr. L 277/1.
[95] ABl. L, 2024/1083, 17.04.2024.

Vehikel, um sich eine unliebsame, unappetitliche oder auch irrational agierende Konkurrenz vom Hals zu schaffen. Das Grundgesetz vertraut vielmehr in erster Linie auf die Kraft der freien Auseinandersetzung als wirksamste Waffe gegen die Verbreitung totalitärer und menschenverachtender Ideologien. Politische Parteien sind, solange das Bundesverfassungsgericht nicht ihre Verfassungswidrigkeit festgestellt hat, in der Wahrnehmung ihrer Rechte daher frei und dürfen unter Berufung auf die Behauptung ihrer Verfassungswidrigkeit daran nicht durch administrative Maßnahmen oder eine aktivistische Öffentlichkeitsarbeit des Staates bzw. vom Staat finanzierter Privater[96] gehindert werden.[97] Insoweit gilt auch für die wehrhafte Demokratie: „Die Dosis macht das Gift".

[96] Grundlegend BVerwGE 90, 112 ff. – Finanzierung eines Vereins, der sich mit Jugendsekten kritisch auseinandersetzt.
[97] BVerfGE 133, 100 (107 Rn. 19) - Unzulässigkeit des Antrags einer politischen Partei auf Feststellung ihrer Verfassungsmäßigkeit.