



**Madeleine Henfling**

Mitglied des Thüringer Landtags  
Parlamentarische Geschäftsführerin  
und Innenpolitische Sprecherin der  
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
im Thüringer Landtag

**Valentin Lippmann**

Mitglied des Sächsischen Landtags  
Parlamentarischer Geschäftsführer und  
Innen- und rechtspolitischer Sprecher  
der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN  
im Sächsischen Landtag

**Sebastian Striegel**

Mitglied des Landtags von Sachsen-Anhalt  
Innen- und rechtspolitischer Sprecher der  
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
im Landtag von Sachsen-Anhalt

# Handlungsfelder und Instrumente für eine wehrhafte Demokratie



14. FEBRUAR 2024



# Handlungsfelder und Instrumente für eine wehrhafte Demokratie

Unsere freiheitliche Demokratie wird so stark bedroht wie noch nie in ihrer jüngeren Geschichte – Verfassungsfeinde streben in mehreren Bundesländern an die Macht und wollen die Pfeiler unserer Republik ins Wanken bringen. Um diesen Entwicklungen sichtbar etwas entgegenzusetzen, sind in den letzten Wochen nicht nur hundertausende Menschen auf die Straße gegangen, sondern es wurden auch viele Instrumente zum Schutz unserer Verfassungsordnung in Wissenschaft und Politik teils kontrovers diskutiert.

Dieses Papier dient mit Blick auf die aktuellen Debatten dazu, verschiedene Handlungsmöglichkeiten gegen die Unterminierung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung durch Rechtsextremist\*innen, insbesondere die AfD, darzustellen. Es soll als Diskussionsgrundlage verschiedene Optionen, deren Chancen und Risiken aufzeigen. Dabei geht es auch darum, darzulegen, dass ein Parteiverbotsverfahren – unabhängig der Erfolgsaussichten – bei weitem nicht die einzige Lösung im Kampf gegen Rechtsextremismus und zur Abwehr einer erheblichen Bedrohung für unsere freiheitliche Demokratie sein kann. Die wehrhafte Demokratie umfasst ein Bündel an Instrumenten und es ist angezeigt, all diese in der aktuellen Situation breit zu diskutieren und jene zu ergreifen, die verhältnismäßig und notwendig sind. Andernfalls besteht die Gefahr, dass eine einseitige Diskussion um ein Verbotsverfahren gegen die AfD gleichsam als Feigenblatt genutzt wird, weil es für andere Maßnahmen an der notwendigen Entschlossenheit staatlicher Institutionen oder gesellschaftlichem Rückhalt fehlt.

Zugleich soll es dem stetigen Verweis auf die alleinige Verantwortung der Zivilgesellschaft im Kampf gegen den Rechtsextremismus und die AfD entgegentreten. Der bloße Verweis auf die Verantwortung von Zivilgesellschaft hat stets da einen faden Beigeschmack, wo er von staatlicher Untätigkeit ablenken soll. Zudem sind Akteur\*innen der Zivilgesellschaft selbst in Gefahr, werden angefeindet und bedroht. Insbesondere in einigen ländlichen Räumen sind sie den rechtsextremen Kräften fast schutzlos ausgeliefert und haben sich entweder auf weniger politisierte



Bereiche zurückgezogen oder befinden sich in einem ständigen Abwehrkampf. Hier sind zivilgesellschaftliche Akteur\*innen darauf angewiesen, dass der Staat den Raum schafft und sichert, innerhalb dessen sie agieren können. Unsere freiheitliche Demokratie lebt von engagierten und unerschütterlichen Demokrat\*innen genauso wie von der unverbrüchlichen Verantwortung aller staatlichen Institutionen, unsere Verfassungsordnung zu schützen. Die vielbeschworenen Instrumente der wehrhaften Demokratie sind samt und sonders rechtliche, die demzufolge in staatlicher Hand liegen.

## **Wie weiter? – Maßnahmen zum Schutz unserer freiheitlichen demokratischen Grundordnung**

Die Verteidigung unseres freiheitlichen Verfassungsstaates ist eine gesamtgesellschaftliche und eine gesamtstaatliche Aufgabe zugleich. Denn die Bedrohung seiner Grundfesten durch rechtsextreme Verfassungsfeinde strahlt aus bis in die Kapillaren unserer gemeinsamen Ordnung. Deswegen beschränken sich die hier vorgeschlagenen Instrumente nicht auf verfassungsrechtliche, sondern nehmen alle Ebenen in den Blick.

### **A. Symbolische Brüche – Die wehrhafte Demokratie im Grundgesetz**

Die wehrhafte Demokratie ist dem Grundgesetz ebenso eingeschrieben wie sein Fundament der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten der Verteidigung gegen ihre Feind\*innen bedeuten jedoch auch immer eine Einschränkung der Demokratie. Deswegen muss ihre Nutzung sorgsam erwogen werden. Jene Instrumente, die unsere Verfassung bereitstellt, sollten zukünftig fortwährend koordiniert und auf das Vorliegen ihrer Tatbestandsvoraussetzungen hin genauestens und tiefgreifend geprüft werden.

#### **1. Parteiverbot**

Die Anstrengung eines Parteiverbotsverfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht ist derzeit in aller Munde. Dabei wird regelmäßig darauf verwiesen, dass dieses „zu prüfen“ sei. Damit eine solche Prüfung nicht nur ein wohlfeiles Wort bleibt, muss unverzüglich eine bundesweit zentrale Task-Force eingerichtet werden, die die Erkenntnisse der Verfassungsschutzämter und der Zivilgesellschaft fortlaufend zusammenführt und parallel ihre Relevanz für einen Verbotsantrag



bewertet. Ein etwaiges Verbotsverfahren braucht eine umfangreiche Materialsammlung mit handfesten Beweisen für die Verfassungsfeindlichkeit der Partei. Hier sind insbesondere die Innenministerien unter Führung des BMI gefordert, eine solche Task-Force einzurichten. Nur aufgrund einer solchen Materialsammlung können schlussendlich die Erfolgsaussichten für einen Verbotsantrag juristisch fundiert beurteilt werden.

Dieses Unterfangen ist nicht trivial. Denn im Parteiverbotsverfahren ist das Bundesverfassungsgericht eine Tatsacheninstanz - allerdings ohne normierte Beweisregeln. Das stellt die Nachweisführung hinsichtlich der eigentlich verfassungsfeindlichen Programmatik der AfD vor erhebliche rechtliche und auch tatsächliche Herausforderungen. Denn anders als bei der NPD bietet das Parteiprogramm der AfD alleine aktuell keine unzweideutigen Belege für eine Ablehnung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Demnach sind es die entsprechenden Äußerungen von Mitgliedern und Anhänger\*innen, die in Kontext gesetzt werden müssen und bei denen dargelegt werden muss, inwiefern sie repräsentativ für die von der Partei formalisierte Doktrin sind. Es muss der lückenlose Beweis nicht nur der eigentlich verfassungsfeindlichen Ausrichtung der Gesamtpartei, sondern auch der Zurechenbarkeit der Äußerungen von Anhänger\*innen zur Partei geführt werden. Das dürfte angesichts der Verankerung der AfD in der Gesamtgesellschaft eine nicht zu unterschätzende Aufgabe sein. Zudem muss nachgewiesen werden, dass die AfD als Gesamtpartei die Schwelle zur Bekämpfung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung überschritten hat. Die planvollen Handlungen Einzelner im Sinne einer qualifizierten Vorbereitungshandlung auf die Beeinträchtigung oder Beseitigung ebenjener müssen Ausdruck einer der Partei zuzusprechenden Grundtendenz sein. Bestrebungen einzelner Parteianhänger einer anderenfalls noch „verfassungsloyalen“ Partei genügen nicht. Die Handlungen müssen so verdichtet sein, dass sie die grundlegende Haltung offenbaren, die der Partei in ihrer Gesamtheit zugerechnet werden kann.

Insbesondere aufgrund der fehlenden Beweisregeln und der damit einhergehenden Unklarheit darüber, welche Erkenntnisse verwertet werden dürfen, kann die Erarbeitung einer Materialsammlung nur durch öffentliche Stellen geleistet werden. Dabei muss sichergestellt werden, dass die den Antrag tragenden Äußerungen und Handlungen nicht jene von V-Leuten sind. Vor der öffentlichen



Ankündigung der Einleitung eines Verbotsverfahrens und vor Abschluss der politischen Diskussion muss die zu benennende Stelle zumindest deswegen ein vorläufiges Ergebnis präsentieren, das Grundlage der endgültigen politischen Entscheidung darstellen sollte.

Zudem verlangt der Grundsatz der Staatsfreiheit, dass spätestens ab dem Zeitpunkt der Bekanntgabe, ein Verbotverfahren tatsächlich einzuleiten, mögliche V-Personen und verdeckte Ermittler\*innen in Führungspositionen der Partei abgeschaltet werden müssen – auch um zu gewährleisten, dass Prozessstrategien nicht ausgeleuchtet werden. Die Beobachtung durch den Verfassungsschutz ist damit wesentlich eingeschränkt – und das Risiko dieser Einschränkung bedarf zwingend einer politischen und auch polizeilichen Einschätzung.

Das ebenfalls rege diskutierte Verbot einzelner, besonders verfassungsfeindlicher, Landesverbände begegnet höchstwahrscheinlich erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Denn dieser Eingriff in die Organisationshoheit der Parteien findet keine eigene Rechtsgrundlage im Grundgesetz. Daher könnte er einzig als Minus-Maßnahme auf Art. 21 Abs. 2 GG gestützt werden. Das widerspricht allerdings dem Wortlaut der Norm, der weder Alternativformulierungen auf Tatbestandsebene, noch Ermessensspielräume auf der Rechtsfolgenseite zulässt. Diesen Befund hat das BVerfG in seinem NPD-Urteil 2017 auch bestätigt: Es konstatierte, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei der Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei keine Anwendung finde, da der Verfassungsgeber mit Art. 21 Abs. 2 GG eine abschließende Regelung getroffen habe. Im Lichte dieser strikten Vorgaben ist die Umgehung durch einfaches Gesetz nicht mit der besonderen Stellung der Parteien im staatlichen Gefüge vereinbar.

Ebengleiches gilt für die Diskussion um das isolierte Verbot der „Jungen Alternative“ (JA) im Wege eines Vereinsverbotes. Die von der Vereinigung gewählte Rechtsform ist sowohl für das Parteienverbot als auch das Vereinsverbot nicht die entscheidende Frage. Vieles spricht dafür, dass der Parteienbegriff in Art. 21 GG auch so genannte qualifizierte Hilfsorganisationen, die im Gesamtkonstrukt der Partei wichtige Funktionen übernehmen, umfasst. Darunter fallen auch die politischen



Jugendorganisationen wie die JA. In den Entscheidungen zum 2. NPD-Verbotsverfahren und dem Finanzierungsausschluss der Partei Die Heimat recurriert das Bundesverfassungsgericht in seinen Begründungen auch regelmäßig auf Aktivitäten der Jugendorganisation.

## **2. Ausschluss von der Parteienfinanzierung**

Der Ausschluss von Parteien von der staatlichen Finanzierung ist eine mögliche präventive Maßnahme unterhalb der Schwelle des Parteiverbots. Wie das Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 23. Januar 2024 über den Finanzierungsausschluss der Partei Die Heimat, ehemals NPD, klar gestellt hat, unterliegt das Verfahren den gleichen hohen Hürden wie die Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei – mit Ausnahme der Potentialität. Auch hier ist das Bundesverfassungsgericht Tatsacheninstanz, auch hier ist die Beweisführung anspruchsvoll. Eine juristische Begründung, warum ein Finanzierungsausschlussverfahren, nicht jedoch ein Verbotsverfahren geprüft, respektive durchgeführt werden soll, ist wenig schlüssig, weil auch für einen Finanzierungsausschluss alle Voraussetzungen vorliegen müssen - außer der Potentialität. Diese wiederum ist bei der AfD wohl der am wenigsten streitige Punkt.

## **3. Grundrechtsverwirkung nach Artikel 18 GG**

Die Verwirkungsmöglichkeit von Grundrechten ist bislang ohne praktische Bedeutung geblieben und deshalb auch eine weithin unklare Norm, insbesondere auch im Hinblick auf die Rechtsfolgen. Bislang gab es lediglich vier Anträge, die alle bereits im Zulassungsstadium gescheitert sind. Neben der Frage, gegen welche Person man ein Verfahren überhaupt richtet, steht auch das derzeitige in der Debatte angebrachte Hauptargument, die Aberkennung der Wählbarkeit, die etwa nicht für den Parteivorsitz gelten würde, als lediglich einfachgesetzliche und noch nicht mal zwingende Rechtsfolge auf wackligen Beinen. Einiges spricht dafür, dass Artikel 18 aufgrund der heutigen Grundrechtsdogmatik eher noch eine symbolische Funktion erfüllt und in der Praxis weitgehend wirkungslos bliebe.



#### **4. Vereinsverbote**

Die rechtsextreme Landnahme erfolgt nicht nur in den Parlamenten. Es sind regelmäßig Vereine, die als Vorfeldorganisation die verfassungsfeindliche Ideologie der AfD in die Gesellschaft tragen, dort verbreiten oder verfestigen. Verfassungsfeindliche Vereinigungen sind nach Artikel 9 Abs. 2 GG verboten, daher ist ein aktives Vorgehen der Innenminister\*innen von Bund und Ländern gegen rechtsextreme Vereine, wie etwa Ein Prozent e.V., dringend geboten.

### **B. Krisenfeste Gesetzgebung – Parlamente am Zug**

In drei Bundesländern – Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen – ist die AfD vom Verfassungsschutz als erwiesen rechtsextremistische Bestrebung eingestuft worden und könnte gleichzeitig bei den nächsten Landtagswahlen jeweils die stärkste Fraktion in den Landtagen stellen. Deswegen müssen nun jene Stellen im Staatsaufbau identifiziert und geschlossen werden, die sonst ein Einfallstor für einen gegen die Verfassung und die sie tragenden Grundwerte gerichteten Umbau des Systems darstellen oder für Obstruktionen genutzt werden könnten.

#### **1. Parlamente handlungsfähig machen**

Um die Handlungsfähigkeit der Parlamente nach Wahlen zu gewährleisten, braucht es in allen Parlamenten ein geregeltes Verfahren, um die Wahl einer Präsidentin bzw. Präsidentin auch für Fälle, in dem die AfD stärkste Fraktion wird, sicherzustellen. Hierfür ist es u.a. notwendig, die Geschäftsordnung so anzupassen, dass beim Verfahren das freie Mandat der Abgeordneten in den Vordergrund rückt. Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, die Leitung der konstituierenden Parlaments-sitzung künftig der bzw. dem erfahrensten, mithin dienstältesten Abgeordneten zu übertragen, wie dies heute schon in Sachsen-Anhalt der Fall ist.

#### **2. Verfassungsgerichte resilient aufstellen**

Die Unabhängigkeit und Überparteilichkeit der Verfassungsgerichte muss verfassungsrechtlich gesichert werden. Überlegenswert ist es dabei, die Aufgaben der Gerichte, den Richterwahlmodus, die Anzahl der Richter\*innen und deren Amtszeit, die Organisationshoheit und die Bindungskraft der Entscheidungen unmittelbar in der Verfassung zu verankern.



### 3. Parlamentskultur stärken

Das Plenum ist kein Ort für die Propaganda menschenverachtender Ansichten. Deswegen muss die Sitzungsleitung besonders auf die Wahrung der parlamentarischen Ordnung während des Plenums achten und die Würde des jeweiligen Hauses sichern. Zugleich sollte die Einführung weiterer parlamentarischer Ordnungsmaßnahmen erwogen werden. Auch sollten die Vorschriften zur Besetzung parlamentarischer Gremien auf ihre Tragfähigkeit hin untersucht werden.

### 4. Richteranklage

Im Grundgesetz und in fast allen Landesverfassungen findet sich mit der Richteranklage ein weiteres Instrument der wehrhaften Demokratie, das bislang ungenutzt blieb. Dabei hat sich in der Diskussion um AfD-Mitglied und Richter Jens Maier gezeigt, dass es auf einfachgesetzlicher Ebene Nachschärfungen bedarf, um der ursprünglichen Intention hinreichende Geltung zu verschaffen. Das gilt insbesondere hinsichtlich der im Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) geregelten Fristen. Sowohl die Zweijahresfrist aus § 58 Abs. 3 BVerfGG als auch vor allem die sechsmonatige Frist aus § 58 Abs. 2 BVerfGG sind mit einem parlamentarischen Verfahren nicht in Einklang zu bringen. Auch suggeriert vor allem der § 58 Abs. 2 BVerfGG, dass Anknüpfungspunkt eine konkrete Tat sein müsse, wohingegen die Mütter und Väter des Grundgesetzes in ihren Beratungen die menschliche Eignung für das Richteramt in den Fokus gerückt haben. Mehr als es die einfachgesetzlichen Vorschriften erkennen lassen, steht also die Person selbst und ihr gesamtes Verhalten zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Zentrum dieses Instrumentes.

### 5. Verfassungstreuepflicht politischer Beamt\*innen nachgeordneter Behörden

Politische Beamt\*innen nachgeordneter Behörden haben im Gegensatz zu normalen Beamt\*innen ein Transformationsamt inne. Sowohl im Rahmen eines Auswahlverfahrens als auch in der fortlaufenden Tätigkeit als politische Beamt\*in braucht es Mechanismen, die eine kontinuierliche Überprüfung der Verfassungstreue gewährleisten. Es gilt vorab und dauerhaft sicherzustellen, dass nur Menschen berücksichtigt werden, die die freiheitliche demokratische Grundordnung jederzeit unterstützen, diese als schützenswert anerkennen und aktiv für ihre Erhaltung eintreten.



## 6. Disziplinarverfahren bündeln

Die Zuständigkeit in beamtenrechtlichen Disziplinarverfahren ist breit gestreut und für jedes Ressort einzeln geregelt. Das kann zu einer Zersplitterung der Bewertung von Dienstvergehen, insbesondere in Hinblick auf die beamtenrechtliche Treuepflicht führen. Eine zentrale Behörde zur Durchführung von Disziplinarverfahren soll diesbezüglich Einheitlichkeit schaffen und Expertise bündeln. Ebenso gilt es, alle rechtlichen Möglichkeiten auszuschöpfen, um Mitglieder von erwiesenen extremistischen Parteien aus dem öffentlichen Dienst zu entfernen.

## C. Wehrhafte Verwaltung – Instrumente erkennen und nutzen

Wir brauchen im öffentlichen Dienst eine Kultur des Hinschauens und Handelns, die alle rechtlichen Möglichkeiten ausschöpft. Denn es stehen viele Instrumente der wehrhaften Demokratie bereits zur Verfügung. Sie müssen aber konsequent ergriffen werden.

### 1. Kommunalen Kontrollmechanismus entwickeln

Die Kommunen sind keine rechtsfreien Räume. Um Freiheit und Demokratie auf der kommunalen Ebene auch bei rechtsextremen Mehrheiten in den Kommunalparlamenten bzw. bei rechtsextremen Bürgermeister\*innen und Landrät\*innen strukturell zu sichern, sollte ein Kontrollmechanismus für die kommunale Ebene erarbeitet werden und die kommunalaufsichtsrechtlichen Möglichkeiten gestärkt werden. Damit können die bereits rechtlich normierten präventiven und repressiven Aufsichtsmittel effektiv und koordiniert angewendet werden. Das gilt insbesondere für die korrekte Handhabung des Verwaltungsermessens.

### 2. Verfassungstreue von Kandidierenden prüfen

In kommunale Wahlämter (Bürgermeister\*innen oder Landrät\*innen) kann nicht gewählt werden, wer nicht die Gewähr dafür bietet, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten. Hier knüpft das Kommunalwahlrecht in der Regel an das Beamtenstatusgesetz an. Um Wahlrechtsverstöße zu verhindern, indem nicht wählbare Bewerber\*innen zugelassen werden, braucht es



beim Vorliegen von Anhaltspunkten eine rechtssichere qualifizierte Prüfung unter Einbeziehung des Verfassungsschutzes als Entscheidungsgrundlage für die Wahlausschüsse.

### **3. Finanzierungen rechtsextremer Strukturen stoppen**

Um die freiheitliche demokratische Grundordnung zu schützen, ist es wichtig, die AfD und ihre nahestehenden Vereine (beispielsweise die kommunalen Bildungswerke) wann immer rechtlich möglich, nicht weiter mit öffentlichen Finanzmitteln zu unterstützen. Mit dem Stiftungsurteil hat das Bundesverfassungsgericht dafür den Weg geebnet. Es braucht in der Folge gesetzliche Ausgestaltungen, die von dem Willen getragen sind, verfassungsfeindlich agierende Stiftungen von der Finanzierung auszuschließen.

### **4. Waffen konsequent entziehen**

Waffen gehören nicht in die Hände von Verfassungsfeinden. Daher müssen die Waffenbehörden nun angehalten werden, auch bei einer bekannten AfD-Mitgliedschaft die Zuverlässigkeit im Lichte des § 5 Abs. 2 Nr. 3 WaffG zu überprüfen und die Erlaubnis gegebenenfalls zu widerrufen oder zurückzunehmen.

### **5. Stabsstelle wehrhafte Demokratie**

Viele jener hier aufgezählter Instrumente der wehrhaften Demokratie liegen nicht in der Zuständigkeit der obersten Landesbehörden, sondern sind Aufgaben der Landkreise oder sogar Gemeinden. Diese leiden oft unter mangelnden Ressourcen, Personalmangel und haben eine Vielzahl verschiedener Aufgaben zu bewältigen. Deswegen soll eine Stabsstelle wehrhafte Demokratie, angesiedelt bei einem Ministerium, die nachgeordneten Behörden und die Kommunen bei der Vorbereitung von Entscheidungen unterstützen, die in ihrer politisch-juristischen Komplexität und Außenwirkung mit erheblichen Problemen und Folgen verbunden sind.

### **6. Gemeinnützigkeit überprüfen, Gewerbe kontrollieren und Geldwäsche verhindern**

Die Finanzströme von Rechtsextremen müssen aufgeklärt, wenn möglich abgedreht und Geldwäsche im Bereich politisch motivierter Kriminalität verhindert



werden. Deswegen gilt es, die bereits vorhandenen Regeln, beispielsweise in der Abgabenordnung oder im Gewerberecht zu nutzen und Verfassungsfeinden keine Rückzugsräume zu lassen. Die Finanzierung der rechtsextremen Szene und ihre Grundstückskäufe müssen zu einem der zentralen Fokuspunkte der Sicherheitsbehörden werden. Diese müssen dazu die entsprechenden rechtlichen Befugnisse und qualifiziertes Personal erhalten.

### **7. Öffentlich-rechtlichen Rundfunk absichern**

Der rechtliche Rahmen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ergibt sich oft aus Staatsverträgen. Diese werden rein exekutiv verhandelt und gezeichnet. Hieraus ergibt sich die Frage nach einer zusätzlichen Absicherung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch das zuständige Landesparlament. Hier könnte eine Zustimmungspflicht des Parlamentes auch bei Kündigung von Staatsverträgen in die jeweilige Verfassung eingeführt werden.

#### **Madeleine Henfling**

Mitglied des Thüringer Landtags

Parlamentarische Geschäftsführerin und Innenpolitische Sprecherin der Fraktion  
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Thüringer Landtag

#### **Valentin Lippmann**

Mitglied des Sächsischen Landtags

Parlamentarischer Geschäftsführer und Innen- und rechtspolitischer Sprecher  
der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN

#### **Sebastian Striegel**

Mitglied des Landtags von Sachsen-Anhalt

Innen- und rechtspolitischer Sprecher der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN



# Hintergrund

## Das Konzept der wehrhaften Demokratie

Die wehrhafte Demokratie zieht eine strikte Grenze des liberalen Systems gegenüber ihren Feind\*innen, die sie gefährden, beeinträchtigen oder zerstören wollen. Sie ist die verfassungsrechtliche Antwort auf das so genannte Toleranz-Paradoxon nach Popper. Bereits in der Weimarer Republik waren einzelne Elemente der wehrhaften Demokratie wie beispielsweise das Partei- und Vereinsverbot bekannt und wurden auch gegenüber der NSDAP mehrfach genutzt. Aufgrund des politischen Unwillens und einer schwachen rechtlichen Konzeption, ging von den vorgesehenen Instrumenten jedoch keine nachhaltige Wirkung aus. Dies gilt auch für die weiteren gesetzlichen Regelungen zum Schutz der Republik, die gerade in der Endphase der Weimarer Republik - teils aus politischen Opportunitätserwägungen - nicht oder nur noch halbherzig angewandt wurden.

Heute durchzieht das Konzept der wehrhaften Demokratie als Lehre aus den Erfahrungen des Endes der Weimarer Republik und des Nationalsozialismus unsere gesamte Verfassung. Insbesondere stellt sie mit Art. 79 Absatz 3 GG die Menschenwürde und ihren Kerngehalt in unseren Grundrechten sowie die Gliederung des Bundes in Länder und deren Mitwirkung an der Gesetzgebung unter eine Ewigkeitsgarantie und entzieht sie der Disposition des Gesetzgebers. Sie schützt die Kernelemente der freiheitlich demokratischen Grundordnung, wie das Prinzip der Menschenwürde oder das Demokratie- und Rechtsstaatlichkeitsprinzip und eröffnet die Möglichkeit, den Vereinigungen oder Personen, die Elemente davon beeinträchtigen oder abschaffen wollen, mit Verboten und Beschränkungen zu begegnen.

## 1. Hintergrund Parteiverbotsverfahren

Der Erfolg im Parteiverbotsverfahren ist davon abhängig, dass die AfD nach ihren Zielen oder dem Verhalten ihrer Anhänger\*innen darauf ausgeht, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen. Während anders als im NPD-Verbotsverfahren kein Zweifel daran bestehen dürfte, dass das



Handeln gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung – sollte es vorliegen – von Erfolg gekrönt sein könnte, ist das Vorliegen anderer Tatbestandsmerkmale nicht eindeutig und daher ein zumindest in die Abwägungen einzubeziehendes prozessuales Risiko.

In politischer-juristischer Hinsicht könnte die Einleitung eines Verbotsverfahrens möglicherweise wesentlich auf die innerparteiliche Organisation der AfD durchschlagen. Es ist keine völlig fernliegende Erwägung, dass die AfD auf die Einleitung – und sei es im Sinne einer öffentlichen Verkündung zur verständigen Materialsammlung – reagiert, und ein Parteiausschlussverfahren gegen besonders exponierte rechtsextreme Mitglieder anstrengt, während gegen andere disziplinarische Maßnahmen ergriffen werden. Das mag intuitiv kontraproduktiv wirken, denn die betroffenen Personen sind damit ja keineswegs verschwunden. Allerdings hat es das Potential einer Deradikalisierung der Partei, wenn es an verfassungsfeindlichen Zugpferden und Mitgliedern fehlt. Und den Ausgeschlossenen geht damit zumindest der einfache Zugriff auf die Strukturen der Partei verloren.

Bisher völlig offen ist, ob die mutmaßliche Einflussnahme Russlands und Chinas auf Mitarbeiter\*innen und damit vermutlich mittelbar auch Abgeordnete der AfD das Tatbestandsmerkmal des Artikel 21 Absatz 2 2. Alternative GG erfüllen könnten indem sie darauf ausgehen, den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden. Denn der Bestand der Bundesrepublik Deutschland umfasst nicht nur die physische territoriale Unversehrtheit, sondern auch die politische Unabhängigkeit zu anderen Staaten.

Eine Entscheidung über die Antragstellung steht grundsätzlich im vom Bundesverfassungsgericht nicht zu überprüfenden (politischen) Ermessen des Antragstellers. In der juristischen Literatur wird jedoch teilweise angenommen, dass sich der Ermessensspielraum für die möglichen Antragstellenden reduzieren könnte, wenn alle Nachweise für die Verfassungsfeindlichkeit einer Partei erbracht sind und der Antrag nach ihrer Prognose erfolgreich sein wird.



## 2. Hintergrund Grundrechtsverwirkung

Nach Art. 18 GG können bestimmte Grundrechte – die Freiheit der Meinungsäußerung, insbesondere die Pressefreiheit (Artikel 5 Abs. 1), die Lehrfreiheit (Artikel 5 Abs. 3), die Versammlungsfreiheit (Artikel 8), die Vereinigungsfreiheit (Artikel 9), das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis (Artikel 10), das Eigentum (Artikel 14) oder das Asylrecht (Artikel 16a) von Individualpersonen und juristischen Personen verwirkt werden, wenn diese zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung missbraucht werden. Verwirkung und Ausmaß werden dabei durch das Bundesverfassungsgericht mit Zwei-Drittel-Mehrheit ausgesprochen. Artikel 18 GG bildet also mit dem Prozessrecht der §§ 39-46 BVerfGG eine Verfassungsschutzbestimmung im Rahmen der wehrhaften Demokratie.

Artikel 18 GG ist allerdings ohne praktische Bedeutung. Bislang gab es lediglich vier Anträge, letztmalig 1992, die alle bereits im Zulassungsstadium gescheitert sind. Insgesamt ist der Artikel eine weithin unklare Norm, vor allem, da keine Verwirkungsentscheidungen existieren und es divergierende Auslegungen in der Literatur gibt, insbesondere auch hinsichtlich der Rechtsfolgen.

Antragsberechtigt sind der Bundestag, die Bundesregierung oder die Landesregierungen. Verfahren gegen Abgeordnete bedürfen allerdings der Parlamentszustimmung. Dem eigentlichen Verwirkungsverfahren ist beim Bundesverfassungsgericht ein Vorverfahren, ob Antrag hinreichend begründet ist, vorgeschaltet. Der Erfolg ist davon abhängig, ob ein aktives und aggressives Tun, das auf die Beseitigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung ausgerichtet ist, nachgewiesen werden kann und zugleich eines oder mehrere der Grundrechte missbraucht worden sind, also so ausgeübt wurden, die dem Sinn des Grundrechts zuwiderlaufen, also sinn- und zweckwidrig. Zugleich kommt es auf die Gefährlichkeit der Handlungen auf Überwindung der Verfassungsordnung an, insbesondere im Hinblick auf die Zukunft.

Das Bundesverfassungsgericht kann feststellen, welche Grundrechte verwirkt sind und ggf. für welchen Zeitraum. Das Gericht besitzt dabei die Möglichkeit, unmittelbare Beschränkungen aufzulegen, die sofort ohne weitere Gesetzesgrundlage



vollziehbar sind. In diesem Zusammenhang kann das Gericht auch das Wahlrecht, die Wählbarkeit und die Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter aberkennen. Die Verwirkung wird in der Regel als Ausübungshindernis verstanden: Betroffene sollen sich nicht mehr auf das Grundrecht berufen können. Das einfache Recht ist allerdings nur insofern betroffen, wie die betroffenen Grundrechte entscheidungsrelevant werden, z. B. bei Rechtsfolgen von Ermessensentscheidungen. Eine Berufung vor Gericht auf verwirkte Grundrechte wird ebenso nicht mehr möglich sein.

Artikel 18 GG beinhaltet mehrere juristische Probleme. Unklar ist etwa, welche Rolle das Auffanggrundrecht des Art 2 Abs. 1 GG spielt und ob Landesgrundrechte zeitgleich mitverwirkt werden. Fraglich ist auch das Verhältnis zum Parteiverbot, insbesondere inwiefern ein Vorgehen gegen Parteimitglieder nicht verbotener Parteien hier möglich ist. Auch gibt es Stimmen, die die Verfassungsmäßigkeit der §§ 39 bis 45 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes in Zweifel ziehen, in der die Rechtsfolgen wie der Verlust der Wählbarkeit verankert sind.

Wichtig ist die Frage, inwiefern nun die Grundrechtsverwirkung überhaupt in der Praxis umgesetzt werden könnte, also welche Handlungsoptionen es für Regierung, Verwaltung, Parlament und Gerichte gibt. Behörden könnten etwa die Grundrechte außer Acht lassen und im Rahmen der Gesetze gegen Betroffene vorgehen, blieben aber weiter an Recht und Gesetz gebunden. Die Verwirkung wird also dort relevant, wo Grundrechte über das einfache Recht entscheidungsrelevant sind, also z. B. bei Ermessensentscheidungen. Bezeichnet das Bundesverfassungsgericht allerdings konkrete Beschränkungen, könnten diese ohne weitere Rechtsgrundlage direkt vollzogen werden. Die Parlamente besäßen die Möglichkeit, präventiv gesetzgeberisch tätig zu werden, indem sie die Verwirkung abstrakt-generell regeln, z. B. wie bereits geschehen im Versammlungsgesetz, Beamtenstatusgesetz oder Rechtsanwaltsordnung. Zugleich würde die Option bestehen, reaktiv sogar durch Einzelpersonengesetze tätig zu werden. Für die Rechtsprechung gilt, dass eine Verwirkungsentcheidung als negative Verfahrensvoraussetzung wirkt, d.h. Verwirkungsbetroffene können sich nicht mehr auf die Grundrechte vor Gericht berufen.



Die Grundrechtsverwirkung ist besonders für die verfassungsfeindliche Vorgehensweise, den legalen Weg zu nutzen und offen in Erscheinung zu treten, historisch gesehen ins Grundgesetz aufgenommen worden. Auch, weil der Verwirkungsausspruch präventiv für die Zukunft wirkt und damit ein zielgerichtetes und wirksames grundrechtsungebundenen Vorgehen gegen Betroffene möglich wird, könnte ein Verwirkungsverfahren sinnvoll sein.

Allerdings könnte ein zielgerichtetes Vorgehen gegen die Gesamtpartei weitaus wirkungsvoller sein. Auch muss die Frage geklärt werden, gegen welche Person bzw. Personen sich ein Verwirkungsverfahren richten soll. Zudem könnte die fehlende Verwirkungsmöglichkeit für Nicht-EU-Ausländer\*innen ebenso eine gefährliche Debatte lostreten wie die Verwirkungsmöglichkeit des Asylrechts. Gegen die Effektivität eines Verwirkungsausspruchs spricht, dass einfachgesetzliche Schutz-, Abwehr- und Teilhabepositionen uneingeschränkt gültig bleiben. Auch könnte der Vorteil eines möglichen Wählbarkeit-Ausschlusses angesichts der Tatsache überschätzt werden, dass auch über hohe Parteiämter gerade in zentral-organisierten Parteien großer Einfluss möglich ist.

Insgesamt lässt sich konstatieren, dass die Auslegung des Art. 18 GG vielfach unklar ist, was mit einer Gefahr des Scheiterns einhergeht. So ist der Tatbestand mangels Verwirkungsentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts unklar, gerade hinsichtlich der Gefährlichkeit. Umstritten ist zudem etwa, ob der Schutz von Funktionär\*innen nichtverbotener Parteien durch das Parteienprivileg nicht unterlaufen wird, ob eine Berufung auf Landesgrundrechte für die Fälle weiter möglich bleibt, wenn das Bundesverfassungsgericht auf namentliche Beschränkungen mit Bindungswirkung gegenüber der gesamten Staatsgewalt verzichten sollte. Durchaus möglich ist zudem, dass die einschlägigen §§ 39 bis 46 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes, gerade im Hinblick auf den Wählbarkeitsausschluss, verfassungswidrig sein könnten.

Politisch spricht gegen ein Verwirkungsverfahren, dass dieses komplex und schwerfällig ist, letztlich einen Ausnahmecharakter darstellt und praktisch gesehen höchstens gegen Einzelne einleitbar wäre. Zudem wäre eine Agitation



aus dem umliegenden Ausland weiter möglich, hier könnten auch Möglichkeiten der Digitalisierung genutzt werden. Die Hürde des Verfahrens ist zudem groß, insbesondere wenn die Gefährlichkeit im Laufe des Verfahrens abnimmt, da die Prognose für die Urteilsfindung relevant ist. Die konsequente Anwendung des politischen Strafrechts wie Hochverrat und Gefährdung des demokratischen Rechtsstaats (§§ 81 ff. StGB), des Berufsverbots (§ 70 StGB) oder das Gefahrenabwehrrecht könnte letztlich sogar wirksamer sein.

### 3. Hintergrund Vereinsverbote

In der Diskussion um den Umgang mit der AfD wurde öffentlich auch erwogen, deren Jugendorganisation, die Junge Alternative (JA), zu verbieten. Dies hat scheinbar einen besonderen Charme: Zum einen gilt die JA in ganz Deutschland als erwiesene rechtsextreme Bestrebung. Die Herausforderung, unterschiedlich klassifizierte Landesverbände unter das einheitliche Dach der Verfassungsfeindlichkeit zu bringen, besteht in diesem Fall somit nicht. Zudem handelt es sich bei der Jungen Alternative um einen eingetragenen Verein. Das verleitet einige Stimmen dazu, ein Vereinsverbot zu fordern. Dieses ist leichter durchzusetzen, da es vom Bundesinnenministerium und auch durch die Landesinnenministerien im Benehmen mit dem Bundesinnenministerium für Gliederungen verhängt und vollstreckt werden kann.

Allerdings kann allein die rechtliche Eigenschaft als Verein nicht als Kriterium dafür herangezogen werden, ob die Organisation den hohen Hürden des Parteiverbots oder an den niedrigeren des Vereinsverbotes zu messen ist. Das besondere Privileg für Parteien basiert auf ihrer Relevanz für die Willensbildung im politischen Prozess. Es spricht einiges dafür, dieses Kriterium auch bei den Jugendorganisationen in den Blick zu nehmen. Zwar ist wesentlich für die Parteieigenschaft die regelmäßige Teilnahme bzw. das Ziel der Teilnahme an Wahlen. Darauf ist die JA isoliert nicht ausgerichtet. Gleichwohl ist die eng mit der AfD verwoben: So geht eine JA Mitgliedschaft zwar nicht zwingend mit einer AfD Mitgliedschaft einher, die Trennung gilt allerdings bei Vorstandsmitgliedern nicht. Auch schlägt die satzungsmäßige Trennung nicht auf die tatsächliche nieder: Etwa 70% der JA Mitglieder waren 2018 laut ZEIT auch AfD Mitglieder. Auch ist der Bundeskonvent der JA nur dann



beschlussfähig, wenn mindestens 5 Landtagsabgeordnete (dann aus der AfD) anwesend sind. Bei einer Auflösung des Landesverbandes der JA Sachsen würde das Vermögen an den Landesverband der AfD fallen. Die enge Verwobenheit lässt darauf schließen, dass ein isoliertes Verbot auch vor tatsächliche Hürden gestellt würde: Könnte doch kaum rechtssicher festgestellt werden, welche Handlungen und Äußerungen eher auf die JA zurückzuführen sind und welche auf die AfD.

Zudem hat das Bundesverfassungsgericht sowohl in seiner Entscheidung zur Verfassungswidrigkeit der NPD 2017 als auch zum Finanzierungsausschluss der Heimat, vormals NPD, wesentlich auch auf Handlungen, Äußerungen und Aktionen der JN Bezug genommen. Eine solche Bezugnahme dürfte beim Parteiverbot dann nur noch unter erheblich schwierigeren Voraussetzungen möglich sein, wenn man die JA als von der Partei getrennt betrachtet. Zudem spricht dieser weite Blick des Verfassungsgerichts dafür, dass auch die Rechtsprechung von einer Untrennbarkeit von Partei und Jugendorganisation ausgeht.