

DIMENSIONEN WEHRHAFTER DEMOKRATIE IN UNSICHEREN ZEITEN

Interdisziplinärer Workshop am 3. Juli 2026 des Forschungsverbunds DemoReg – Herausforderungen der Demokratie in Zeiten ihrer Regression: Zeiten, Räume und Diskurse

WP 3.1: Demokratie zwischen Verteidigung und Zukunftsoffenheit (Biebricher, Britz, Daase, Deitelhoff)

AUTOR:INNEN

Leon Abich, Cosima Adams, Thomas Biebricher, Gabriele Britz, Christopher Daase, Nicole Deitelhoff, Jan Dönges, Leon Krause, Patrick Nitzschner, Hannes Siebert, Julian Siefert, Isabelle Stephanblome



Dimensionen wehrhafter Demokratie in unsicheren Zeiten

Inhalt

I.	Wehrhafte Demokratie in Zeiten der Regression – Einführung (<i>Thomas Biebricher</i>)	3
II.	Dimensionen demokratischer Wehrhaftigkeit: Ein Systematisierungsvorschlag (<i>Hannes Siebert</i>)	5
III.	Politische Theorie der wehrhaften Demokratie	9
	1. Wehrhafte Demokratie heute: Eine Skizze (<i>Patrick Nitzschner</i>)	9
	2. Autoritäre Potenziale des Parteiverbots in der Demokratie (<i>Leon Abich</i>)	14
IV.	Rechtliche Instrumente der wehrhaften Demokratie	17
	1. Wehrhafte Demokratie des Grundgesetzes (<i>Gabriele Britz</i>)	17
	2. Erfolgsaussichten eines AfD-Verbotsverfahrens im Lichte der aktuellen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung (<i>Jan Dönges</i>)	20
	3. Zugang zum Öffentlichen Dienst: Verfassungsfeind:innen im Rechtsreferendariat – Lehren aus einem sächsischen Sonderweg (<i>Julian Siefert</i>)	26
V.	Wehrhafte Demokratie und (Un-)Sicherheit	32
	1. Verteidigung <i>durch</i> Demokratie? Der Topos der „wehrhaften Demokratie“ im parlamentarischen Diskurs (2014-2026) (<i>Isabelle Stephanblome</i>)	32
	2. Demokratische Zusammenhaltspolitik – Zum Verhältnis von interner und externer Konfliktfähigkeit von Demokratien (<i>Cosima Adams, Christopher Daase, Nicole Deitelhoff, Leon Krause</i>)	36
VI.	Resümee	40
VII.	Zu den Autor:innen	41

I. Wehrhafte Demokratie in Zeiten der Regression – Einführung

Thomas Biebricher

Dieses Working Paper basiert auf einer Tagung einer Arbeitsgruppe des Forschungsverbundes Herausforderungen der Demokratie in Zeiten ihrer Regression. Die dreigliedrige Fragestellung des Forschungsverbundes lautet erstens, was genau unter demokratischer Regression zu verstehen ist und wie sie sich manifestiert; zweitens, welche Ansätze zur Erklärung dieser Entwicklungen sich identifizieren lassen und drittens, welche Strategien sich aus diesen Erklärungen ableiten, um regressiven Tendenzen entgegenzuwirken. Das Work Package, in dessen Rahmen die Veranstalter_innen der Tagung zusammenarbeiten, beschäftigt sich unter dem Titel ‚Demokratie zwischen Verteidigung und Zukunftsoffenheit‘ vor allem mit letzterem Aspekt der Forschungsagenda. In dieser Arbeitsgruppe werden unterschiedlich gelagerte Untersuchungsperspektiven auf der Grundlage der zu diskutierenden Hypothese einer konstitutiven Zukunftsbezogenheit von Demokratie verfolgt und miteinander verknüpft. In allen Perspektiven wird eine Zukunftsbezogenheit adressiert, deren Vitalität sich insbesondere darauf gründet, Versprechungen bezüglich einer gestaltbaren, besseren Zukunft abzugeben und entsprechendes Vertrauen zu generieren.

Eine gemeinsame Frage gilt den Strategien der Resilienz und der wehrhaften Demokratie. In der Debatte darum, wie auf die Krise der Demokratie zu reagieren ist, wird in jüngster Zeit verstärkt auf den Aufbau demokratischer Resilienz als zentrale Stärkungsstrategie verwiesen. Diese Strategie wird von allen Beteiligten der Arbeitsgruppe einer kritischen Überprüfung unterzogen, da die Strategie stark auf den demokratischen Bestandserhalt zu fokussieren scheint und vor dem Hintergrund der ‚Polykrise‘ den progressiven Anspruch auf die Gestaltbarkeit der Zukunft zu suspendieren droht. Resilienzerfordernisse werden nicht zuletzt im Zusammenhang mit der Vorstellung einer wehrhaften Demokratie diskutiert. Diese Rahmung wird hier auch vor dem Hintergrund aktueller Debatten über Parteienverbote u.ä. in die Untersuchungen mit einbezogen. Zugespitzt lautet hier also die Frage, wie eine nach innen – und außen – wehrhafte Demokratie auszusehen hätte, die gleichwohl nicht ihren Charakter als (liberale) Demokratie einbüßt und welche konkreten Strategien sich anbieten, um diese doppelte Wehrhaftigkeit zu erlangen.

Das Thema der Tagung lautete ‚Dimensionen wehrhafter Demokratie in unsicheren Zeiten‘ und war geleitet von der Idee, die Frage wehrhafter Demokratie multidimensional aufzufächern und zu diskutieren, was sich auch im vorliegenden Working Paper widerspiegelt: Zum einen sind hier unterschiedliche (Sub-)Disziplinen vertreten (Politische Theorie, Rechtswissenschaft, Internationale Beziehungen), deren Zugriff auf die Thematik (auch) durch ihre jeweilige disziplinäre Perspektive geprägt ist. Zum anderen wird das Konzept der wehrhaften Demokratie nicht nur im Hinblick auf die typische Konstellation des Umgangs demokratischer Regime mit ihren ‚inneren Feinden‘ betrachtet, sondern auch daraufhin, welche Implikationen sich aus demokratischer Wehrhaftigkeit gegenüber einem äußeren feindlichen Umfeld ergeben – und zwar im Hinblick auf das demokratische Zusammenleben in den betroffenen Gesellschaften.

Eine, wenn nicht sogar die Schlüsselfrage, im Zusammenhang mit Wehrhafter Demokratie lautet, ob und inwieweit es Demokratien möglich ist, Wehrhaftigkeit gegenüber inneren und äußeren Gegnern zu entwickeln, ohne sich dabei selbst zumindest in bestimmten Aspekten als liberale Demokratie in Frage zu stellen: Kann eine Demokratie wehrhaft sein und gleichzeitig ihren liberal-pluralistischen Selbstanspruch uneingeschränkt aufrecht erhalten? Diese Frage zieht sich auch – bisweilen explizit, bisweilen im Hintergrund – durch das vorliegende Working Paper. Doch vor dem Hintergrund des Titels unseres Work Packages geht es auch darum, dieser Grundspannung des Konzepts der Wehrhaften

Demokratie eine bestimmte Wendung zu geben: Die Frage lautet dann nämlich, ob es möglich ist, den Defensivmodus einer Wehrhaften Demokratie zu aktivieren und gleichzeitig demokratische Zukunftsoffenheit zu wahren. Der Titel des Work Packages legt zumindest nahe, dass zwischen beiden Ausrichtungen eine gewisse Spannung existiert; diesem Working Paper und der Agenda des Work Packages liegt aber zumindest die Hoffnung zugrunde, dass es sich nicht um ein striktes Nullsummenspiel handelt, sondern dass es möglich ist, - um es ebenfalls in der Spielmetaphorik auf den Punkt zu bringen – die Demokratie ‚nach vorne zu verteidigen‘.

II. Dimensionen demokratischer Wehrhaftigkeit: Ein Systematisierungsvorschlag

Hannes Siebert

Demokratien sehen sich in der Gegenwart einer Vielzahl von Krisen gegenüber. So ergibt sich aus dem stetigen Voranschreiten der Klimakrise, über die Re-Etablierung des Krieges als Mittel zwischenstaatlicher Interaktion, bis hin zu den vielfältigen Folgen der Corona-Pandemie und den immer noch spürbaren Nachwirkungen der Weltfinanzkrise von 2008 ein Zustand der Polykrise. Vor diesem Hintergrund sind verschiedene Demokratien mit der Herausforderung eines zunehmenden elektoralen Erfolgs verschiedenster rechtspopulistischer Parteien konfrontiert. In diesem Kontext hat sich im vergangenen Jahrzehnt ein ganzer Katalog an Literatur zu den Krisen, dem Leiden, dem Ende und dem Sterben der Demokratie ergeben.¹ Im Zuge dessen erfährt auch ein zuvor primär historischer Begriff wieder eine erneute Konjunktur und Popularität: die wehrhafte Demokratie.

Seit der Schöpfung des Begriffs durch Karl Loewenstein in seinem zweiteiligen Aufsatz zu *Militant Democracy and Fundamental Rights*² hat sich in Bezug auf dieses Konzept eine weite Diskussion ergeben.³ Im Folgenden möchte ich, mit Blick auf diesen Diskurs und vor dem Hintergrund der Breite der diskutierten Maßnahmen, eine Systematisierung entlang zweier Achsen in vier Dimensionen vorschlagen. Dafür werde ich zunächst kurz auf zwei zentrale Beobachtungen zum Diskurs verweisen, welche die Notwendigkeit einer Systematisierung betonen. Danach werde ich den Blick auf zwei Arbeiten, welche durch ideengeschichtliche Rekonstruktion Traditionslinien des Diskurses nachzeichnen, lenken und zwei zentrale Beobachtungen dieser Rekonstruktionen hervorheben. Aus diesen Beobachtungen werde ich dann die zwei Achsen der Systematisierung ableiten, zwischen denen sich die vier Dimensionen der Maßnahmen ergeben.

Betrachtet man verschiedene Arbeiten, die zum Konzept der wehrhaften Demokratie verfasst und publiziert werden, zeigt sich zunächst ein großer Fokus auf restriktive Maßnahmen wie Parteiverbote.⁴ So schreibt beispielsweise Anthoula Malkopoulou in der Einleitung zu dem von ihr herausgegebenen Sammelband *Militant Democracy and its Critics*, dass: „[a] great deal of research on militant democracy is focused on the practice of party bans, so much so that the two are often used as synonymous.“⁵ Sie verweist aber auch darauf, dass: „party prohibitions are a fraction of what militant democracy can contain.“⁶

So findet sich auch in den verschiedenen Arbeiten zum Konzept eine beeindruckende Breite der diskutierten Maßnahmen. Beispielsweise werden sowohl informelle Normen des demokratischen

¹ Levitsky, Steven/Daniel Ziblatt, *How democracies die*, UK/USA/Canada/Ireland/Australia/India/New Zealand/South Africa 2018; Neumann, Peter R./Richard Chaim Schneider, *Das Sterben der Demokratie. Der Plan der Rechtspopulisten - in Europa und den USA*, 1. Auflage, Originalausgabe, Berlin 2025; Schäfer, Armin/Michael Zürn, *Die demokratische Regression. Die politischen Ursachen des autoritären Populismus*, Orig.-Ausg., 1. Aufl., Berlin 2021; Steinbeis, Maximilian, *Die verwundbare Demokratie. Strategien gegen die populistische Übernahme*, 1. Auflage, München 2024; Norris, Pippa/Ronald Inglehart, *Cultural backlash. Trump, Brexit, and authoritarian populism*, Cambridge/New York/Port Melbourne/New Delhi/Singapore 2019; Mounk, Yascha, *Der Zerfall der Demokratie. Wie der Populismus den Rechtsstaat bedroht*, München 2018.

² Loewenstein, Karl, »Militant Democracy and Fundamental Rights, I«, *American Political Science Review*, Jg. 31, H. 3 (1937), S. 417–432; Loewenstein, Karl, »Militant Democracy and Fundamental Rights, II«, *American Political Science Review*, Jg. 31, H. 4 (1937), S. 638–658.

³ Der englischsprachige Diskurs umfasst neben dem Begriff der militant democracy, wie von Loewenstein verwendet, auch unter dem Begriff der democratic self-defence.

⁴ siehe beispielsweise: Kirshner, Alexander S., *A Theory of Militant Democracy* 2014; Rijpkema, Bastiaan, *Militant democracy. The limits of democratic tolerance*, First issued in paperback, London/New York 2020.

⁵ Malkopoulou, Anthoula, *Militant Democracy and Its Critics. Populism, Parties, Extremism*, 1st ed., Edinburgh 2019., Seite 2.

⁶ Ebd., Seite 2.

Miteinanders,⁷ Losverfahren,⁸ politische Bildung,⁹ zivilgesellschaftliches Engagement,¹⁰ die Inklusion antidemokratischer Kräfte mit der Zielsetzung einer demokratischen Resozialisierung,¹¹ soziale Sicherungssysteme,¹² Ostrazismus¹³ oder auch das imperative Mandat¹⁴ als mögliche Maßnahmen verhandelt. In welchem Verhältnis diese Maßnahmen dabei zueinanderstehen, wird bislang zumeist nicht diskutiert. Dadurch ergibt sich vor allem eine große undefinierte Breite, die einer theoretisch fundierten und verständlichen Systematisierung bedürfe, um den Diskurs besser greifbar zu machen.

In der bestehenden Literatur finden sich auch erste Ansätze zu Systematisierungen. Diese gehen aber nicht so vor, dass sie allgemeine Kategorien bilden. Stattdessen identifizieren sie Traditionslinien durch ideengeschichtliche Rekonstruktionen. Möchte man nun die bestehende Breite an Maßnahmen in die Traditionslinien einordnen, führt dies entweder zu einer zunehmenden Weitung dieser Traditionslinien und einer damit verbundenen Abweichung vom Ansatz der ideengeschichtlichen Rekonstruktion, der sie entstammen, oder zur Unfähigkeit, verschiedene Maßnahmen einzuordnen. Daher schlage ich vor, die ideengeschichtlichen Rekonstruktionen als Basis zu nutzen, um allgemeine Möglichkeiten der Differenzierung abzuleiten, welche dann die Grundlage der verschiedenen Dimensionen bilden. Dafür soll nun der Blick auf zwei zentrale ideengeschichtliche Systematisierungen gelenkt werden.

Die erste dieser beiden Systematisierungen stammt von Rune Møller Stahl und Benjamin Ask Popp-Madsen und unterscheidet drei Traditionen.¹⁵ Zum einen ein *liberal model*, dessen Fokus darauf liegt: „[to] uphold rule of law in the face of mass politics“¹⁶, welches dies vor allem durch die Beschränkung von Rechten, Parteiverboten und antimajoritären Institutionen durchsetzt. Zum anderen identifizieren sie ein *popular-republican model*, dessen Ziel es ist: „[to] prevent domination from political and economic elites“. ¹⁷ Dafür nutzt diese Traditionslinie vor allem klassenbasierte Rechte sowie Losverfahren anstelle elektoraler Repräsentation. Als Drittes und Letztes benennen sie auch das *socialist model*, welches den Fokus darauflegt: „[to] retain political power in the institutions of the masses“. ¹⁸ Als zentrale Maßnahmen beschreiben sie hierfür die Organisation über Räte sowie imperative Mandate.

Neben dieser Einteilung unterscheiden Anthoula Malkopoulou und Ludvig Norman ebenfalls drei Traditionslinien.¹⁹ Zuerst ein *neo-militant model*, welches sie zentral auf die Arbeiten von Karl Loewenstein zurückführen, in dem primär repressive Maßnahmen, wie Beschränkungen von Rechten und Parteiverbote, vorherrschen. Als Zweites beschreiben sie ein *liberal-procedural model*, für das sie Hans Kelsen als zentralen Impulsgeber sehen und den Fokus auf den offenen Diskurs zur Entkräftung antidemokratischer Akteur*innen legen. Als Drittes und Letztes zeichnen sie ein *social-democratic model*

⁷ Levitsky/Ziblatt, *How democracies die* [wie Anm. 1].

⁸ Mulvad, Andreas Møller/Benjamin Ask Popp-Madsen, »Sortition-infused democracy: Empowering citizens in the age of climate emergency«, *Thesis Eleven*, Jg. 167, H. 1 (2021), S. 77–98.

⁹ Schäfer/Zürn, *Die demokratische Regression* [wie Anm. 1]; Neumann/Schneider, *Das Sterben der Demokratie* [wie Anm. 1].

¹⁰ Müller, Jan-Werner, *Freiheit, Gleichheit, Ungewissheit. Wie schafft man Demokratie?*, Erste Auflage, Berlin 2021; Levitsky, Steven/Daniel Ziblatt, *Tyranny of the minority. Why American democracy reached the breaking point*, First edition, New York 2023.

¹¹ Rosenblum, Nancy L., *On the side of the angels. An appreciation of parties and partisanship*, Princeton/Oxford 2008.

¹² Näsström, Sofia, »Democratic self-defense: bringing the social model back in«, *Distinktion: Journal of Social Theory*, Jg. 22, H. 3 (2021), S. 376–396.

¹³ Malkopoulou, Anthoula, »Ostracism and democratic self-defense in Athens«, *Constellations*, Jg. 24, H. 4 (2017), S. 623–636.

¹⁴ Stahl, Rune Møller/Benjamin Ask Popp-Madsen, »Defending democracy: Militant and popular models of democratic self-defense«, *Constellations*, Jg. 29, H. 3 (2022), S. 310–328.

¹⁵ Dies., *Defending democracy: Militant and popular models of democratic self-defense* [wie Anm. 14].

¹⁶ Ebd., Seite 321.

¹⁷ Ebd., Seite 321.

¹⁸ Ebd., Seite 321.

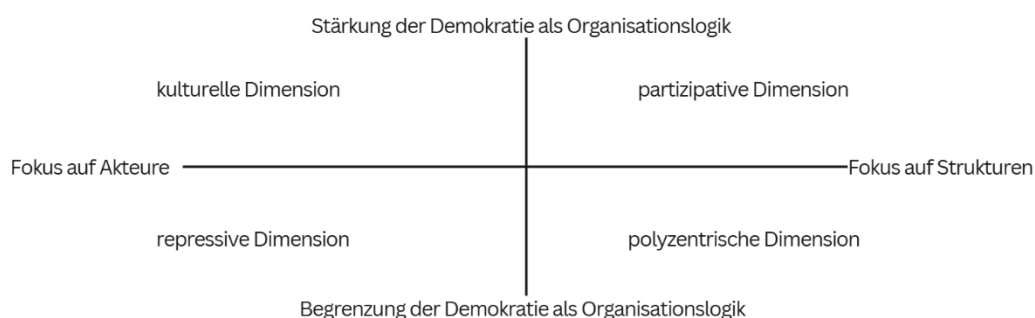
¹⁹ Malkopoulou, Anthoula/Ludvig Norman, »Three Models of Democratic Self-Defence: Militant Democracy and Its Alternatives«, *Political Studies*, Jg. 66, H. 2 (2018), S. 442–458.

nach, welches sie zentral auf Hermann Heller aufbauen, in welchem vor allem Formen sozialer Sicherung genutzt werden, um soziale Disparitäten zu mindern.

Betrachtet man nun diese beiden Systematisierungen, so wird in beiden Fällen je ein Modell, das *liberal model* und das *neo-militant model*, als der innerhalb des Diskurses dominante Ansatz identifiziert. Darüber hinaus wird auch in beiden Fällen auf eine strukturelle Unterscheidung zwischen dem jeweils dominanten Model und den anderen beiden verwiesen. Diese besteht darin, ob die Ansätze sich darauf fokussieren, durch ihre Maßnahmen die Demokratie als gesellschaftliche Organisationslogik zu beschränken oder zu stärken. In beiden Fällen wird beobachtet, dass die dominante Traditionslinie begrenzend agiert und die anderen Traditionslinien stärkend vorgehen.²⁰

Des Weiteren verweisen Malkopoulou und Norman auch auf eine weitere Beobachtung, die sie innerhalb der Rekonstruktion machen. Dabei handelt es sich um einen Unterschied zwischen ihrem *liberal-procedural* und ihrem *social-democratic model*. Ihnen fällt hierbei auf, dass das *liberal-procedural model* seinen Fokus auf einzelne Akteur*innen legt, während das *social-democratic model* den Fokus auf Struktur platziert. So verweisen sie darauf, dass das liberal-procedural model von einer "individualised conception of democracy"²¹ ausgeht, während das social-democratic model "highlights the social conditions".²²

Die beiden genannten, in der ideengeschichtlichen Rekonstruktion beobachteten, Unterscheidungen sollen nun im nächsten Schritt die Basis für die neu vorgeschlagene Systematisierung bilden. Eine Achse beschreibt also, ob die Maßnahmen die Demokratie als zentrale gesellschaftliche Organisationslogik begrenzen oder stärken. Die zweite Achse unterscheidet, ob dabei der Fokus auf den Akteur*innen oder den Strukturen liegt. Dadurch ergibt sich eine Vier-Felder-Matrix, die 4 Dimensionen, eine restriktive, eine polyzentrische, eine partizipative und eine kulturelle, unterscheidet. Diese Dimensionen werden nun als Nächstes jeweils einzeln vorgestellt.



Die erste der vier Dimensionen ist die restriktive Dimension. Dabei wird demokratische Wehrhaftigkeit erzeugt durch die Einschränkung der Fähigkeit bestimmter Akteur*innen, an demokratischer Organisation teilzunehmen. Beispielhafte Maßnahmen hierfür sind die Beschränkung oder Verwirkung von Rechten, das Verbot bestimmter Parteien oder auch das Verbot bestimmter Vereine.

²⁰ Malkopoulou/Norman, Three Models of Democratic Self-Defence: Militant Democracy and Its Alternatives [wie Anm. 19], Seite 446-448; Stahl/Popp-Madsen, Defending democracy: Militant and popular models of democratic self-defence [wie Anm. 14], Seite 312-316.

²¹ Malkopoulou/Norman, Three Models of Democratic Self-Defence: Militant Democracy and Its Alternatives [wie Anm. 19], Seite 455.

²² Ebd., Seite 455.

Die zweite Dimension ist die polyzentrische Dimension. Diese zeichnet sich dadurch aus, dass demokratische Wehrhaftigkeit durch die institutionelle Streuung, Beschränkung und Kontrolle politischer Macht erzeugt wird. Es wird also eine Vielzahl von Machtzentren geschaffen, wobei viele der beispielhaft zu nennenden Institutionen nach technokratischen und entsprechend nicht demokratischen Prinzipien verfahren. Beispielhaft zu nennen zur Teilung der Machtzentren wäre das klassische Konzept der Gewaltenteilung und als spezielle, primär technokratische Institutionen lassen sich Zentralbanken oder Verfassungsgerichte als klassische Beispiele anführen.

Die Kombination eines strukturellen Fokus mit einem demokratie-stärkenden Ansatz findet sich in der partizipativen Dimension. Diese zielt darauf ab, demokratische Wehrhaftigkeit durch eine Erweiterung der Möglichkeiten politischer Teilhabe zu schaffen. Die Maßnahme des imperativen Mandats aus den ideengeschichtlichen Rekonstruktionen wäre hier einzuordnen. Ebenso wäre die Schaffung der Möglichkeit zur Durchführung von Bürger*innenentscheiden und die sich zunehmender Beliebtheit erfreuende Institution der Bürger*innenräte in dieser Dimension verortet.

Die vierte und letzte Dimension beschreibt akteur*innenzentrierte Maßnahmen, welche die Stärkung der Demokratie zur Schaffung demokratischer Wehrhaftigkeit nutzen. So schaffen diese Maßnahmen demokratische Wehrhaftigkeit durch die Ausbildung kognitiver Kompetenzen und zivilgesellschaftlicher Handlungsfähigkeit. Innerhalb dieser Dimension lassen sich Forderungen nach einer Stärkung und Förderung der politischen Bildung sowie Forderungen nach größerem zivilgesellschaftlichem Engagement finden, welche beispielsweise zu der Ausbildung eines reflexiven Verfassungspatriotismus führen sollen.

Nachdem die Dimensionen der Systematisierung kurz dargelegt wurden, soll zum Abschluss noch einmal betont werden, welche Vorteile dieser Systematisierungsvorschlag mit sich bringt. Hierfür sollen drei zentrale Erträge angeführt werden. Erstens, die Systematisierung erlaubt es, die Breite des Diskurses über den häufigen Fokus auf restriktive Maßnahmen hinaus darzustellen. Zweitens, im Kontrast zu den Systematisierungen, die auf ideengeschichtlichen Rekonstruktionen aufbauen, besteht bei dieser allgemeinen Systematisierung nicht die Gefahr, ideengeschichtliche Traditionslinien unnötig aufweichen zu müssen, um Maßnahmen einordnen zu können. Drittens, ermöglicht die Einteilung in die vier Dimensionen es, Interaktionen zwischen den Dimensionen zu untersuchen. Beispielsweise kann eine Stärkung der polyzentrischen Dimension zu einer Komplexitätssteigerung der staatlichen Strukturen führen, wodurch Forderungen zur Stärkung der politischen Bildung entstehen. Es entsteht also aus dem Ausbau der polyzentrischen Dimension eine Forderung der Stärkung der kulturellen Dimension. So bietet die vorgeschlagene Systematisierung eine produktive Basis, um den Diskurs zur wehrhaften Demokratie strukturierter und greifbarer zu gestalten und Möglichkeiten weiterer Untersuchungen bezüglich der Interaktionseffekte zu eröffnen.

III. Politische Theorie der wehrhaften Demokratie

1. Wehrhafte Demokratie heute: Eine Skizze

Patrick Nitzschner

Eine vermeintliche Krise der Demokratie verlangt, so scheint es der Tenor zeitgenössischer politischer Theorie zu sein, nach defensiven Interventionen. Diese defensiven Interventionen werden klassisch unter den Begriff der „militant democracy“ (deutsch: wehrhafte Demokratie) zusammengefasst.¹ Wehrhafte Demokratie bezeichnet die repressive Verteidigung liberaldemokratischer Gesellschaftsordnungen gegen als antidemokratisch identifizierte Akteure, insbesondere durch Parteiverbote sowie durch andere Eingriffe in politische Rechte. Allerdings genießt die wehrhafte Demokratie heute einen eher zweifelhaften Ruf. Ihr scheinbar konstitutives Problem ist das vermeintliche demokratische Paradoxon: Um die Demokratie zu verteidigen, schränkt sie die Demokratie ein und tut dies schlimmstenfalls auf politisch-arbiträre Weise. Aus diesem Grunde suchen zeitgenössische Befürworter*innen wehrhafter Demokratie aktuell, den arbiträren Charakter wehrhafter Demokratie² zu mildern. Dazu begründen sie Interventionen minimalistisch in unveränderbaren liberaldemokratischen Prinzipien und Prozeduren.³ Zugleich lässt sich vermehrt die Tendenz beobachten, den Begriff wehrhafter Demokratie durch den der „democratic self-defense“ (demokratische Selbstverteidigung) zu ersetzen, womit vor allem nicht-repressive, prozedural oder sozial inkludierende Maßnahmen gemeint sind.⁴

Dieser Beitrag steht zu der skizzierten Debatte in einem Doppelverhältnis. Einerseits teilt er die Kritik an den autoritären Zügen wehrhafter Demokratie, an ihrer fehlenden normativ-theoretischen Grundlegung und an ihrer repressiven, gesellschaftliche Transformation hemmenden Zügen. Andererseits geht dieser Beitrag aber auch davon aus, dass die Verwässerung des Begriffs wehrhafter Demokratie zur demokratischen Selbstverteidigung eine problematische Abkehr von einer der Grundintentionen wehrhafter Demokratie kennzeichnet. Wehrhafte Demokratie, so versuche ich in meinem Beitrag zu zeigen, ist durch die Grundintention gekennzeichnet *bestehende Institutionen* und *nur* bestehende Institutionen zu verteidigen. Sie maßt sich eben die Gestaltung politischer Gesellschaften nicht an, die alternative Vorschläge zur Verteidigung der Demokratie heute als notwendig erscheinen lassen. Zugleich aber ist wehrhafte Demokratie bis heute vor allem auf „institutionell konservative“ Art und Weise gedacht worden.⁵ Das heißt, dass die Verteidigung bestehender Institutionen zumindest implizit als grundlegender betrachtet wird als demokratischer Wandel selbst. Das Ziel dieses Beitrags ist es, die Verteidigung bestehender Institutionen von diesem institutionellen Konservatismus zu lösen und sie stattdessen in radikalem gesellschaftlichem Wandel zu begründen.

Wehrhafte Demokratie, institutioneller Konservatismus, kritische Theorie

Ich halte diese institutionell konservative Position für unhaltbar, möchte aber zugleich zeigen, dass die Verteidigung bestehender Institutionen ein wichtiges Element der Demokratieverteidigung darstellen kann. Es ist also der augenscheinlich paradoxe Punkt zu verdeutlichen, dass institutioneller

¹ Loewenstein, K. (1937). Militant Democracy and Fundamental Rights, *III. American Political Science Review*, 31(3/4), 417-432/638-658.

² Invernizzi Accetti, C., & Zuckerman, I. (2017). What's Wrong with Militant Democracy?. *Political Studies*, 65(1_suppl), 182-199.

³ Rijpkema, B. (2018). *Militant Democracy: The Limits of Democratic Tolerance*. Taylor & Francis; Kirshner, A. S. (2014). *A Theory of Militant Democracy: The Ethics of Combatting Political Extremism*. Yale University Press.

⁴ Malkopoulou, A., & Norman, L. (2018). Three Models of Democratic Self-Defence: Militant Democracy and Its Alternatives. *Political Studies*, 66(2), 442-458.

⁵ Nitzschner, P. (2025). On militant democracy's institutional conservatism. *Philosophy & Social Criticism*, 51(1), 29-49.

Konservatismus keine notwendige Konsequenz institutionell konservierender Demokratieverteidigung ist. Dies geschieht hier aus einer spezifischen Perspektive. Ich trete an das Problem der Demokratieverteidigung heran aus einem Blickwinkel, der auf die radikale Veränderung der bestehenden Gesellschaft, einschließlich ihrer grundlegenden (institutionellen) Strukturen, zielt.⁶ Diesen Blickwinkel bezeichne ich als kritische Theorie. Für gewöhnlich denken kritische Theoretiker*innen gerne über die Verteidigung demokratischer Prinzipien nach. Bei der Verteidigung bestehender Institutionen, die diesen Prinzipien im Zweifel ja gar nicht so recht entsprechen, herrscht allerdings eher Unmut vor.⁷ Mir geht es in diesem Beitrag trotzdem um die Verteidigung bestehender Institutionen, schlicht aus dem pragmatischen Grunde, dass die Verteidigung bestehender Institutionen heute eine wichtige – und das heißt nicht notwendig: gute – gesellschaftliche Praxis ist. Sie wird akademisch ebenso wie in der politischen Praxis zunehmend relevanter.

Geht es aber um die Verteidigung bestehender Institutionen, so schließt sich ein ganz offensichtlicher Einwand an: Ist das nicht notwendig institutionell konservativ? Das fordert zunächst eine Begriffsklärung ein. Institutioneller Konservatismus besteht, meiner Definition nach, in der Präferenz, bestehende Institutionen auf Dauer zu stellen, ihre Veränderlichkeit nach Möglichkeit zu verringern oder ihr zumindest enge Grenzen zu setzen. Das heißt freilich nicht, dass sich wirklich gar nichts mehr verändern darf. Aktuelle Theorien der Demokratieverteidigung begründen sich genau darin, dass sie die Möglichkeit sich wiederholender demokratischer Entscheidungsprozesse verteidigen würden.⁸ Es geht ihnen um eine problematische *Einhegung* demokratischen Wandels. Diese Einhegung, so mein Argument, ist nicht notwendig. Die Verteidigung der Demokratie kann auch in Ihrer radikalen Veränderung „gründen“ – wobei Begründung dann selbst ein schwieriger Begriff wird.

Institutioneller Konservatismus: Geschichte der wehrhaften Demokratie

Um das Argument dieses Beitrags zu entwickeln, ist eine kurze Rekonstruktion des institutionellen Konservatismus wehrhafter Demokratie hilfreich. Wenn heute in politischer Theorie von der Verteidigung bestehender demokratischer Institutionen die Rede ist, wird noch immer auf die Idee der wehrhaften Demokratie rekurriert, wie Karl Loewenstein sie 1937 verfasst hat. Die einhergehende „Weimar-Analogie“⁹ hat zur Folge, dass ein Paradigmenkern der wehrhaften Demokratie bis heute die Legende¹⁰ von der demokratischen oder zumindest legal zulässigen Abschaffung der Weimarer Republik durch den Nationalsozialismus ist. Loewenstein macht sich das vermeintliche demokratische Paradox einer möglichen demokratischen, legal zulässigen Abschaffung der Demokratie zu eigen, und es bleibt der Ausgangspunkt zeitgenössischer Demokratieverteidigung.

Loewensteins eigentliche rechtstheoretische Innovation aber wird in zeitgenössischer wehrhafter Demokratie eher implizit mitgeschleppt als begrifflich bearbeitet. Hierbei handelt es sich um die Identifikation eines recht zusammengestrichenen Katalogs bestehender Institutionen mit gar nicht weiter gerechtfertigten, aber gerade deshalb unveränderlichen Werten.¹¹ Bei seinen Weimarer Zeitgenossen wie rechtstheoretischen Mit- und Gegenspielern sah es ganz anders aus. Hans Kelsen etwa geht es – verkürzt – um die Offenheit institutionalisierter, demokratischer Prozeduren.¹² Deswegen wird eine bestehende Demokratie nicht gegen ihre Abschaffung verteidigt, solange diese Abschaffung prozedural zulässig ist. Bei Carl Schmitt geht es um Institutionen, die eine vermeintlich eigentlichere, substantielle

⁶ Cooke, M. (2020). Forever Resistant? Adorno and Radical Transformation of Society. *A Companion to Adorno*, 583-600.

⁷ Forst, R. (2023). The rule of unreason: Analyzing (anti-) democratic regression. *Constellations*, 30(3), 217-224..

⁸ Besonders Rijpkema, *Militant Democracy*.

⁹ Dazu: Lebow, R. N., & Norman, L. (Hrsg.). (2024). *Weimar's Long Shadow*, Cambridge University Press.

¹⁰ Dazu: Fuhrmann, M., & Schulz, S. (2021). *Strammstehen vor der Demokratie*. Black Books.

¹¹ Nitzschner, „militant democracy's institutional conservatism“.

¹² Kelsen, H. (2006). *Verteidigung der Demokratie*. Mohr-Siebeck.

Ordnung absichern können.¹³ Darum wird also eine bestehende demokratische Ordnung nicht verteidigt, solange sie nicht mit einer irgendwie essentielleren, völkisch-deutschen Ordnung zusammenhängt. Demokratische Institutionen sind austauschbare Mittel des Ordnungserhalts. Bei Loewenstein geht es vielmehr um das Ineinsfallen demokratischer Institutionen und substantieller Werte. Dadurch ist Wandel auf Seiten der Institution und auf Seiten der Werte von der jeweils anderen Seite aus eingeeht. Das erst macht es möglich, bestehende Institutionen zu verteidigen.

Loewenstein allerdings führt die relevanten Werte und ihren Zusammenhang mit bestehenden Institutionen nur sehr lose aus – es ist seine eher eine ad hoc Theorie des demokratischen Brandschutzes, als eine wirklich durchdachte normative Theorie wehrhafter Demokratie. Daran schließen sich einige Kritiken der wehrhaften Demokratie an, die vor allem auf den Dezisionismus hinweisen, der aus dieser relativen Grundlosigkeit von Parteiverboten und entsprechenden Maßnahmen resultiert.¹⁴ Einiges davon durchzieht sicher auch heutige Theorien der Demokratieverteidigung, darum soll es hier aber nicht gehen. Wichtiger ist, dass sich diese Theorien entweder explizit, durch Zurückweisung, oder implizit, durch weitgehendes aber nicht ganz durchgehaltenes Verschweigen von Loewensteins Theorie distanzieren.¹⁵ Sie argumentieren für eine haltbare normative Rechtfertigung wehrhafter Maßnahmen, wie der eben angesprochenen Parteiverbote, aber auch für Mittel, mit denen der ausgreifenden Verwendung solcher Mittel theoretisch Grenzen gesetzt werden können. Dazu entwickeln sie minimale normative Rechtfertigungen wehrhafter Demokratie und fordern einen ebenso minimalen, aber wirkmächtigen Einsatz repressiver Maßnahmen.

Institutioneller Konservatismus: Zeitgenössische wehrhafte Demokratietheorie

Diese Minimalgrundlage wehrhafter Demokratie verorten zeitgenössische Theorien wehrhafter Demokratie vor allem in prozedural zulässigem, demokratischem Wandel. Exemplarisch argumentiert Bastiaan Rijpkema, dass wehrhafte Demokratie in „Selbstkorrektur“ zu begründen sein, also der Verteidigung solcher bestehenden Institutionen dienen kann, die ein Minimum an wiederkehrenden demokratischen ‚Korrekturprozessen‘ ermöglichen und so demokratischen Wandel absichern.¹⁶ Es geht bei Rijpkema vor allem um Wahlen. Der springende Punkt aber ist: Prinzipiell könnte jede Institution, die so etwas wie Selbstkorrektur zulässt, verteidigt werden. Zeitgenössische wehrhafte Demokratietheorie nimmt also an, dass wehrhafte Demokratie offen für alternative Verständnisse der Demokratie ist – etwa Demokratie per Losverfahren.¹⁷

Wie kann das also noch sinnvoll unter meinen Begriff des „institutionellen Konservatismus“ fallen? Abgekürzt ließe sich das vielleicht so fassen: Worum es wehrhafter Demokratie heute geht, ist die Absicherung prozeduralen demokratischen Wandels, der immer schon durch bestehende, wenn auch nicht vorab definierte, Institutionen vermittelt ist. Es ist also möglich, die Verteidigung verschiedener institutioneller Ordnung zu rechtfertigen – es geht bloß immer um bestehende institutionelle Ordnungen.¹⁸ Wer nun versucht, bestehende Institutionen radikal zu verändern, also etwa von Wahldemokratie auf Losdemokratie, oder von einer Wahldemokratie auf eine noch gar nicht bekannte Form demokratischer politischer Organisation zu kommen, sieht sich mit der durchaus glaubhaften Androhung politischer Repression konfrontiert. Wehrhafte Demokratie verteidigt immer den gerade vorliegenden status quo derer Institutionen, die Veränderungen innerhalb ihrer Vorgaben aber nie über sich selbst

¹³ Schmitt, C. (2012). *Legalität und Legitimität*. Duncker & Humblot.

¹⁴ Invernizzi Accetti & Zuckerman, „What's Wrong with Militant Democracy?“.

¹⁵ Kirshner, A. (2019). *Militant Democracy Defended. Militant Democracy and Its Critics*, 56-72; Rijpkema, *Militant Democracy*.

¹⁶ Rijpkema, *Militant Democracy*.

¹⁷ Explizit etwa Kirshner, „Militant Democracy Defended“, 68-69.

¹⁸ Wehrhafte Demokratie setzt explizit eine bestehende Demokratie voraus. Siehe Rijpkema 2018, *Militant Democracy*, 194.

hinaus ermöglichen. Bei Rijkema wird das besonders deutlich: „If the articles on the right to vote and elections are removed from a democratic constitution, it would no longer be democratic“.¹⁹

Ich möchte nicht nahelegen, dass Wahlen und Wahlrecht ganz abstrakt und zum jetzigen Zeitpunkt aufgehoben werden sollten. Im Gegenteil. Worum es mir geht, ist, dass die *Möglichkeit* einer solchen Aufhebung fortbestehen sollte, dass Demokratie also immer auch die radikale Möglichkeit zur Abschaffung der bestehenden Ordnung beinhaltet. Wenn das der Fall ist, dann sind auch zeitgenössische Theorien der wehrhaften Demokratie, aller gegenteiliger Bekundungen zum Trotz, institutionell konservativ. Und das ist durchaus ein immanent entwickeltes Argument und nichts, das kritische Theorie erst äußerlich an die wehrhafte Demokratie herantragen müsste. Denn das demokratische Paradoxon besagt ja, dass Demokratie nicht zuletzt in dieser Möglichkeit der Abschaffung der bestehenden Ordnung ihren Kern hat. Wenn diese Möglichkeit nicht grundsätzlich zur Demokratie gehörte, dann brauchte es auch keine komplizierten normativen Theorien wehrhafter Demokratie, die versuchen, der Demokratie doch noch ein Quäntchen an Unveränderlichkeit abzutrotzen.

Kritischer Institutionalismus: Wehrhafte Abschaffbarkeit

Ist Kelsens erstaunlich pathetische Schlussfolgerung, Demokrat*innen müssten ihrer „Fahne treu bleiben, auch wenn das Schiff sinkt; und [...] in die Tiefe nur die Hoffnung mitnehmen, dass das Ideal der Freiheit unzerstörbar ist und dass es, je tiefer es gesunken, umso leidenschaftlicher wieder aufleben wird“ also unumgänglich? Diesem Schluss möchte ich hier meine Idee eines kritischen Institutionalismus entgegenstellen. Diesen entwickle ich hier kurz aus einigen Bezügen zur frühen kritischen Theorie. Der mittlere und späte Adorno, und wohl auch Horkheimer, hätten zwei Behauptungen mit mir geteilt. Erstens: Die bestehende Ordnung ist potentiell als Ganze schlecht und es sollte anders sein. Zweitens: Die bestehende Ordnung, sofern sie eine demokratische ist, gilt es heute zu verteidigen. Das Problem, freilich, ist, dass erstere Behauptung zwar philosophisch und paradigmatisch mit der *Dialektik der Aufklärung* und später mit der *Negativen Dialektik* in Umlauf gerät.²⁰ Die zweite Behauptung aber wird philosophisch kaum vertreten und wo sie in Ansätzen philosophisch vertreten wird, ist sie keineswegs plausibel. Stattdessen ist sie der Kern der politischen Einmischungen der frühen Frankfurter in die Gründungsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland.²¹

Zumeist bleibt das auch so unvermittelt nebeneinander stehen: Radikaler philosophischer Negativismus mit uneinlösbarem revolutionärem Anspruch auf der einen, politischer Quietismus und Konservatismus auf der anderen Seite. Es gibt freilich einige Ausnahmen. Zuletzt etwa hat Peter Gordon dem „prekären Glück“ bei Adorno nachgespürt.²² Aber selbst Gordon schließt letztlich, dass Verteidigung nur nach vorne zu denken sei, also radikale Kritik und radikalen Wandel notwendig mache.²³ Die bewahrende Verteidigung bestehender Institutionen lässt sich so eher nicht begründen. Es gibt allerdings noch eine weitere, hier von mir entwickelte Lesart, die Adorno in der *Negativen Dialektik* in die Nähe eines kritischen Institutionalismus rückt. Adorno sagt, im passend betiteltem Abschnitt „Regression unterm Bann“, „die totale Vergesellschaftung brütet objektiv ihr Widerspiel aus, ohne daß bis heute zu sagen wäre, ob es die Katastrophe ist oder die Befreiung“.²⁴ Ohne das exegetisch oder kontextuell einzuordnen lässt sich auf die Struktur des Zitats hinweisen. Wenn totale Vergesellschaftung die

¹⁹ Rijkema, *Militant Democracy*, 141.

²⁰ Horkheimer, M. & Adorno, T. W. (2016). *Dialektik der Aufklärung*. Fischer; Adorno, T. W. (2015) *Negative Dialektik*. Suhrkamp.

²¹ Freyenhagen, F. (2014). Adorno's politics: Theory and praxis in Germany's 1960s. *Philosophy & Social Criticism*, 40(9), 867-893.; Albrecht et al. (1999). Die intellektuelle Gründung der Bundesrepublik: Eine Wirkungsgeschichte der Frankfurter Schule. Campus.

²² Gordon, P. E. (2023). *Prekäres Glück: Adorno und die Quellen der Normativität*. Suhrkamp.

²³ Gordon, *Prekäres Glück*, 430-431.

²⁴ Adorno 2015, 346.

ausgreifende institutionelle Überformung als Zusammenfassung von Einzelnen zu einer Gesellschaft meint, dann besteht ihr Widerspiel im Zerfall dieser institutionellen Überformung, in der Abschaffung der institutionellen Ordnung. Adorno sagt dann aber interessanterweise, dieses Widerspiel sei nicht notwendig wünschenswert, sondern normativ radikal mehrdeutig. Die maximalen normativen Möglichkeiten, Katastrophe und Befreiung, sind also in der Möglichkeit institutioneller Abschaffung vermittelt. Institutionelle Abschaffung bewahrt einerseits die einzige Möglichkeit der Befreiung unterm Bann, andererseits ist sie immer auch möglicherweise katastrophal. All das spielt sich *innerhalb* der totalen Vergesellschaftung ab. Das heißt, bestehende Institutionen *enthalten in ihrer Abschaffbarkeit*, meiner Lesart nach, radikal unterschiedliche normative Potentiale: Das radikal Gute und Schlechte zugleich. Das ließe sich für die Verteidigung bestehender Institutionen so einspannen, dass allein die Möglichkeit der Abschaffung bestehender Institutionen verteidigt wird. Denn so wird zugleich die Möglichkeit der Befreiung erhalten und die Möglichkeit der Katastrophe eingeeht. Die Institution besteht fort als Versprechen der Befreiung und als Bollwerk gegen die Katastrophe. So löst sich gewissermaßen das demokratische Paradoxon auf: Die Möglichkeit der Abschaffung bestehender Institutionen ist nicht mehr das, was Demokrat*innen das Fürchten lehrt, sondern vielmehr die Grundbedingung der Möglichkeit institutioneller Bewahrung ohne einen Rückfall in den institutionellen Konservatismus wehrhafter Demokratie.

Auf dieser Basis ließe sich wehrhafte Demokratie als kritischer Institutionalismus denken, also als ein Institutionalismus, der nicht vom Standpunkt des Fortbestandes der Institution, sondern vom Standpunkt ihrer Abschaffung argumentiert. Zunächst ist Theoretiker*innen wehrhafter Demokratie Glaube zu schenken: Bestehende Institutionen *sind* abschaffbar. Ansonsten wäre ihre Verteidigung Makulatur. Solange das der Fall ist, sind bestehende Institutionen zumindest in diesem Sinne „gut“ und können verteidigt werden.²⁵ Allerdings bedarf es dazu institutioneller Analytik. Die Abschaffung bestehender Institutionen stellt sich in der Praxis komplizierter da, als es der Begriff des demokratischen Paradoxons suggeriert. Die erste Verteidigungslinie wäre es, zu verstehen, *wie konkret* Institutionen „demokratisch“ abgeschafft werden können. *Nach* einer solchen Analyse könnte wehrhaftes Handeln dann so organisiert werden, dass bewahrende Eingriffe sich auf diese konkreten Abschaffbarkeiten konzentrieren: Das Potential demokratischer Selbstabschaffung wird erhalten, es wird auf prospektive Verringerung dieses Potentials angemessen geantwortet. Gleichzeitig lassen sich aber auch Änderungsvorhaben an bestehenden Institutionen und wehrhafte Eingriffe selbst aus dieser Perspektive bewerten. Verringert ein Parteienverbot die legitime Möglichkeit, bestehende Institutionen abzuschaffen? Will eine Partei bestimmte Institutionen auf ewig stellen, ohne nennenswerte Möglichkeit der Abschaffung? Diese Fragen sollten in konkreten Fällen verhandelt werden, alles andere würde gesellschaftlicher Realität bloß den Begriff des kritischen Institutionalismus überstülpen. Selbst in der Abstraktion dieses Beitrags aber zeigt sich, dass der institutionelle Konservatismus wehrhafter Demokratie nicht alternativlos und dass die Alternative nicht bloß demokratischer Defätismus sein muss.

²⁵ Zu einem ähnlichen Begriff „guter“ Institutionen, siehe Jaeggi, R. (2009). „Was ist eine (gute) Institution?“, *Sozialphilosophie und Kritik*. Suhrkamp.

2. Autoritäre Potenziale des Parteiverbots in der Demokratie

Leon Abich

In der Demokratietheorie werden die repressiven Maßnahmen der wehrhaften Demokratie im Rahmen des *democratic dilemma* diskutiert. Dieses Dilemma besteht in der Möglichkeit, dass sich eine Demokratie im Zuge ihrer Selbstverteidigung selbst zu zerstören vermag:¹ Sowohl fehlende Verteidigungsmechanismen als auch nicht rechtfertigbare Repressionsmaßnahmen können die Entwicklung zum Autoritarismus konstituieren.

Unter besonderem Autoritarismusverdacht steht das Parteiverbot. Es gilt als „schärfste und überdies zweischneidige Waffe des demokratischen Rechtsstaats“,² weil es in dem Versuch, die Demokratie mittels Repressionen aufrechtzuerhalten, das demokratische Prinzip des politischen Wettbewerbs und die politische Autonomie einschränkt. Als letztes Mittel³ kann das Parteiverbot in nichtidealen Kontexten grundsätzlich gerechtfertigt werden, weil es den Fortbestand einer politischen Ordnung schützt, die politische Autonomie ermöglicht. Die Einschränkung der politischen Autonomie durch ein Parteiverbot ist das geringere Übel als die Abschaffung politischer Autonomie insgesamt.

Die Verwendung des Parteiverbots in der Demokratie nötigt jedoch zu einer Reflexion der autoritären Potenziale, die von ihm ausgehen:

Eine erste Missbrauchsanfälligkeit besteht, wenn das Parteiverbot so konzipiert ist, dass es Parteien mit legitimen Zielen reprimiert. Diese inhaltliche Dimension wird in der politischen Theorie unter dem Begriff des *detection problem*⁴ diskutiert. Hier geht es darum, die Kernprinzipien der Demokratie systematisch zu identifizieren, sodass die fundamentalsten Bedingungen der Demokratie vor ihrer Abschaffung von antidemokratischen Parteien mit einem Verbot geschützt werden können. Diese Kernprinzipien variieren je nach Demokratievorstellung. So hat das Bundesverfassungsgericht in dem Urteil zur Sozialistischen Reichspartei (1952) eine extensive Liste an Prinzipien präsentiert, die „mindestens“ zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung gehörten. Hierzu zählten unter anderem die Menschenrechte, die Volkssouveränität, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und das Mehrparteienprinzip. In dieser umfassenden Konzeption unterliegt beispielsweise das Mehrparteienprinzip dem *problem of institutional conservatism*,⁵ das Patrick Nitzschner formuliert hat: Die Idee der Demokratie muss auf unterschiedliche Weisen verwirklicht werden können, sodass institutionelle Lernprozesse möglich sind – die Parteiendemokratie ist nur eine Möglichkeit, die neben weiteren Realisierungsformen besteht. Das Bundesverfassungsgericht hat diesen institutionellen Konkretismus im NPD-II-Verfahren (2017) mit einem „reduzierte[n] Ansatz“⁶ verabschiedet und sich auf drei Kernprinzipien beschränkt, die die freiheitliche demokratische Grundordnung definieren: die Menschenwürde, das Demokratieprinzip und die Rechtsstaatlichkeit. Diese neue Interpretation ermöglicht einen größeren Spielraum für inhaltliche

¹ Jan-Werner Müller (2012): »A Practical Dilemma Which Philosophy Alone Cannot Resolve? Rethinking Militant Democracy: An Introduction«, in: *Constellations* 19 (4), S. 537.

² BVerfG, Urt. v. 17.01.2017 – 2 BvB 1/13, BVerfGE 144, 20, Rn. 405.

³ Hogan, James (2022): »Analyzing the Risk Thresholds for Banning Political Parties After NPD II«, in: *German Law Journal* 23 (1), S. 99.

⁴ Bastiaan Rijpkema (2019): »Militant Democracy and the Detection Problem«, in: Anthoula Malkopoulou und Alexander S. Kirshner (Hrsg.), *Militant Democracy and Its Critics: Populism, Parties, Extremism*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2019), S. 169–186.

⁵ Nitzschner, Patrick (2025): »On Militant Democracy's Institutional Conservatism«, in: *Philosophy & Social Criticism* 51 (1), S. 29–49.

⁶ BVerfG, Urt. v. 17.01.2017 – 2 BvB 1/13, BVerfGE 144, 20, Rn. 535.

Entfaltungsmöglichkeiten von Parteien, sodass die Offenheit der Demokratie für Transformationsprozesse ermöglicht wird.

Ein zweites autoritäres Potenzial sehe ich in dem Verbot von gewaltfrei agierenden, marginalen Parteien. Diese Parteien versuchen mit dem Mittel der legalen Revolution⁷ die demokratische Ordnung abzuschaffen, scheitern jedoch bei der Organisation von hinreichender Zustimmung aus der Bevölkerung, sodass sie über eine marginale politische Bedeutung nicht hinauskommen. Diesen politischen Status hatte beispielsweise die NPD zur Zeit ihres Verbotsverfahrens im Jahr 2017 (0,4% der Zweitstimmen bundesweit).⁸

Verfassungsgerichtlich ist der Zusammenhang zwischen dem politischen Einfluss einer Partei und ihrem Verbot mithilfe der Eingriffsschwelle normiert. Sie gibt an, ab welchem Zeitpunkt das Verbot einer Partei verhältnismäßig ist. In der Geschichte der Bundesverfassungsgerichtsrechtsprechung hat sich die Auffassung von einer frühpräventiven Konzeption des legitimen Zeitpunkts zu einem am Begriff der Potentialität orientierten Verständnis gewandelt. Im KPD-Urteil (1956) verstand das höchste Gericht unter dem Tatbestandsmerkmal „darauf ausgehen“ in Art. 21 (2) GG eine „aktiv kämpferische, aggressive Haltung gegenüber der bestehenden Ordnung“, mit der planvoll auf die Beeinträchtigung und Beseitigung der Grundordnung hingearbeitet werde.⁹ Diese Haltung sei jedoch bereits vorhanden, wenn eine Absicht bestehe, verfassungsfeindliche Ziele realisieren zu wollen – der Nachweis eines konkreten Unternehmens sei nicht erforderlich. Begründet wurde diese niedrige Schwelle mit dem Hinweis auf das demokratische Paradox: „Die freiheitlich-demokratische Grundordnung soll verteidigt werden, bevor ihr eine tatsächliche Gefahr droht.“¹⁰ Dieser Auffassung zufolge ist die Legitimität des Parteiverbots unabhängig von der realen Erfolgsaussicht einer Partei zu bewerten, sie konzentriert sich ausschließlich auf inhaltliche und motivationale Faktoren. Das einzige Kriterium ist, ob eine Absicht besteht, die Schutzgüter in Art. 21 Abs. 2 GG – also die freiheitliche demokratische Grundordnung oder den Bestand der Bundesrepublik – zu gefährden. Von dieser frühpräventiven Konzeption hat sich das Bundesverfassungsgericht mit einem neuen Kriterium verabschiedet, in dem die Eingriffsschwelle erst bei Erreichen einer gewissen Potentialität überschritten werde. Um die Potentialität einer Partei festzustellen, bedürfe es einer Gesamtbetrachtung, in der die Situation der Partei, die Wirkkraft in die Gesellschaft, die politische Repräsentationsmacht durch Ämter und Mandate sowie die strategischen Mittel untersucht würden.¹¹ Entscheidend bei dieser Untersuchung ist: Gibt es konkrete Anzeichen dafür, dass die Möglichkeit (nicht die Wahrscheinlichkeit) besteht, eine Partei könne in ihrem Handeln die Schutzgüter in Art. 21 Abs. 2 GG gefährden. Auch das Potentialitätskriterium verfolgt daher nicht das Ziel, eine konkrete Gefahr abzuwehren, sondern bereits vor ihrem Entstehen mit einem Verbot zu reagieren. Historisch sieht das Gericht „die Bestimmung eines frühen, den Eintritt konkreter Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung nicht abwartenden Zeitpunkts für ein Parteiverbot“ aus der „spezifischen historischen Erfahrung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft“ gerechtfertigt.¹²

⁷ Schupmann, Benjamin A. (2024): *Democracy Despite itself: Liberal Constitutionalism and Militant Democracy*. Oxford: Oxford University Press, S. 29-52.

⁸ Die Bundeswahlleiterin, „Bundestagswahl 2017: Endgültiges Ergebnis“, <https://www.bundeswahlleiterin.de/bundestagswahlen/2017/ergebnisse/bund-99.html> (abgerufen am 21.07.2026).

⁹ BVerfG, Urt. v. 17.08.1956 – 1 BvB 2/51, BVerfGE 5, 85, Rn. 264.

¹⁰ Müller, Jann-Heinrich & Nölscher, Patrick (2017): »NPD – verfassungsfeindlich, aber nicht verfassungswidrig?«, in: *Zeitschrift für öffentliches Recht* 72 (2), S. 299.

¹¹ BVerfG, Urt. v. 17.01.2017 – 2 BvB 1/13, BVerfGE 144, 20, Rn. 587.

¹² BVerfG, Urt. v. 17.01.2017 – 2 BvB 1/13, BVerfGE 144, 20, Rn. 621.

Eine höhere Eingriffsschwelle hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in dem Refah-Urteil bestimmt. Ein Parteiverbot sei nur legitim, wenn die Gefahr für die Demokratie unmittelbar bevorstehe (sufficiently imminent).¹³

Aus demokratiethoretischer Sicht sprechen zwei Gründe gegen die frühpräventive Eingriffsschwelle. Erstens haben Parteien nicht nur einen instrumentellen Wert für ihre Mitglieder, indem sie auf die Verwirklichung der Parteiziele hinarbeiten, sondern auch einen autonomen Wert. Er besteht in der Zugehörigkeit zu einer Gemeinschaft, die Verbindung und Sinn für ihre Mitglieder stiftet. Solange keine Gefahr durch gewalthaltige Aktionen oder den potenziellen Systemumsturz von einer Partei ausgeht, steht dem Wertverlust für die Mitglieder kein hinreichendes Schutzgut gegenüber, das als Rechtfertigungsgrund für ein Verbot dienen könnte. Darüber hinaus besteht zweitens die Möglichkeit innerparteilicher demokratischer Lernprozesse, insbesondere bei Parteien in einem frühen Entwicklungsstadium. Gelingen diese demokratischen Lernprozesse, können sie in die demokratische Parteienkultur integriert werden und ein weiterer Stabilitätsfaktor für die Demokratie darstellen, wie bereits Karl Loewenstein 1935 feststellte: „The existence of a democratic tradition must be considered as one of the most powerful promises for the maintenance of democracy in the countries of Europe which still adhere to parliamentary government“.¹⁴

Ein drittes autoritäres Potenzial besteht in der Institutionalisierung des Parteiverbots, insbesondere in der institutionellen Aneignung des Parteiverbots durch eine Gewalt. Als mahnendes Beispiel lässt sich auf den Reichspräsidenten in der Weimarer Republik verweisen: Kraft seiner Notverordnungskompetenz konnte er nach Art. 48 Abs. 2 WRV Maßnahmen erlassen, durch die er Grundrechte außer Kraft setzte, wenn es zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung notwendig war. Zu diesen Grundrechten gehörte auch das Recht, Vereine zu bilden, zu denen in der Weimarer Republik auch Parteien gehörten. Die zwei verfassungsmäßigen Kontrollinstrumente, die Gegenzeichnung durch den Reichskanzler oder den zuständigen Reichsminister (Art. 50 WRV) und das Aufhebungsverlangen mit einfacher Mehrheit des Reichstags (Art. 43 Abs. 3 WRV) konnte der Reichspräsident umgehen. Nach Art. 53 WRV konnte er die Reichsregierung entlassen und nach Art. 25 WRV den Reichstag auflösen, sodass er zumindest zeitweise (bis ein neuer Reichstag gebildet wurde) Parteien im Alleingang verbieten konnte.

¹³ EGMR (GK), Urt. v. 13.02.2003 – 41340/98 u.a., Refah Partisi (the Welfare Party) u.a./Türkei, Rn. 102 und 104.

¹⁴ Loewenstein, Karl (1935): »Autocracy Versus Democracy in Contemporary Europe, I«, in: *The American Political Science Review* 29 (4), S. 588.

IV. Rechtliche Instrumente der wehrhaften Demokratie

1. Wehrhafte Demokratie des Grundgesetzes

Gabriele Britz

I.

Das Grundgesetz wird als „wehrhafte Verfassung“¹, die Demokratie des Grundgesetzes als „wehrhafte Demokratie“² begriffen. Mit den Möglichkeiten des Partei- und Vereinsverbots sowie der Grundrechtsverwirklichung³ ist die verfassungsrechtliche Entscheidung für militante, für sich genommen nicht mehr liberale Instrumente der wehrhaften Demokratie gefallen. Demokratie und Verfassung können aus ihrem Normalmodus in den Kampfmodus wechseln. Dabei ist der Grundmodus der Demokratie selbst schon kämpferisch: Demokratie in dem verfassungsrechtlichen Bild, wie es das Bundesverfassungsgericht und mit ihm weite Teile der Verfassungsrechtswissenschaft zeichnen, ist geprägt von der „ständigen geistigen Auseinandersetzung“; der „Kampf der Meinungen ist ihr Lebenselement“.⁴ Freier Meinungskampf ist danach die Standardeinstellung der Grundgesetz-Demokratie. Hingegen gehört er nicht selbst schon zum hier terminologisch enger gefasste Wehr- und Verteidigungsmodus. Man mag darauf hoffen, dass sich liberal-diskursive Praktiken selbst erhalten; zum Teil des verfassungsrechtlichen Verteidigungskonzepts im engeren Sinne werden sie hierdurch noch nicht. Die Wehrhaftigkeit der Demokratie setzt erst dann ein, wenn der ihr immanente geistige Kampf zum Erliegen gebracht werden soll: „Da diese Ordnung wegen ihrer Offenheit und ihrer mannigfachen Gewährleistungen von Freiheiten und Einflüssen auch eine gefährdete Ordnung ist, schützt sie sich gegen Kräfte, die ihre obersten Grundsätze und ihre Spielregeln prinzipiell verneinen“.⁵

Bringt Demokratie in dieser wehrhaften Ausprägung den politischen Meinungskampf aber nicht ihrerseits zum Erliegen? Tatsächlich schließt sie jene Positionen, die ihr allzu gefährlich werden, aus. Eigentlich ist dies wider ihre Natur. Legt man die – bezeichnenderweise gerade im Urteil zum KPD-Verbot, also dem bisherigen Hauptfall der wehrhaften Demokratie, formulierten – Demokratievorstellungen des Bundesverfassungsgerichts zugrunde, geht es der Demokratie weniger um Bewahrung als um die Überwindbarkeit von Bestehendem und die Gestaltbarkeit von Neuem: „Diese freiheitliche demokratische Ordnung nimmt die bestehenden, historisch gewordenen staatlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse und die Denk- und Verhaltensweisen der Menschen zunächst als gegeben hin. Sie sanktioniert sie weder schlechthin noch lehnt sie sie grundsätzlich und im ganzen ab; sie geht vielmehr davon aus, daß sie verbesserungsfähig und -bedürftig sind. Damit ist eine nie endende, sich immer wieder in neuen Formen und unter neuen Aspekten stellende Aufgabe gegeben; sie muß in Anpassung an die sich wandelnden Tatbestände und Fragen des sozialen und politischen Lebens durch stets erneute Willensentschlüsse gelöst werden.“ „Die staatliche Ordnung der freiheitlichen Demokratie muß demgemäß systematisch auf die Aufgabe der Anpassung und Verbesserung und des sozialen Kompromisses angelegt sein...“. „Ihre Aufgabe besteht wesentlich darin, die Wege für alle denkbaren Lösungen offenzuhalten...“.⁶ Die „Geistesfreiheit“ ist in diesem System „entscheidend wichtig“, denn „sie bewahrt es insbesondere vor Erstarrung“.⁷

¹ zB. BVerfGE 144, 20 Rn. 578 – NPD-Verbotsverfahren: „wehrhafter Verfassungsstaat“.

² BVerfGE 5, 85, 139 – KPD-Verbot BVerfGE 144, 20 Rn. 418 – NPD-Verbotsverfahren.

³ Art. 21 Abs. 2, 4, Art. 9 Abs. 2, Art. 18 GG.

⁴ BVerfGE 7, 198 (208) – Lüth.

⁵ BVerfGE 5, 85, 197 (200) – KPD-Verbot.

⁶ BVerfGE 5, 85, 197 (198) – KPD-Verbot.

⁷ BVerfGE 5, 85, 197 (204 f.) – KPD-Verbot.

Die wehrhafte Demokratie zeigt sich aber dann, wenn sie diesem ihr eigenen Modus, dem Geisteskampf, nicht mehr trauen kann, weil sich daran Kämpfer beteiligen, die genau diesen Modus ausschalten wollen. Wenn wehrhafte Demokratie zuschlägt, holt sie die institutionellen (Art. 21 Abs. 2, 4 GG) oder individuellen (Art. 18 GG) Protagonisten bestimmter Positionen vom politischen Spielfeld und nimmt deren Gestaltungsvorstellungen den Hebel – ein für sich genommen undemokratischer Vorgang. Kann eine Demokratie also nicht wehrhaft sein, ohne ihren uneingeschränkt liberal-pluralistischen Selbstanspruch aufzugeben? In der Logik des bundesverfassungsgerichtlichen Demokratieverständnisses kann sie es doch: Wenn es richtig läuft, schneidet die wehrhafte Demokratie mit dem Ausschluss der Protagonisten bestimmter Positionen zwar einen Weg ab, den die Entwicklung des Gemeinwesens nehmen könnte. Weil gerade dieser abgeschnittene Weg in den viel radikaleren Ausschluss geistigen Meinungskampfes geführt hätte, tut die wehrhafte Demokratie dies jedoch um ihrer eigenen Spielregeln willen: Zur Rettung des nach vorne offenen geistigen Meinungskampfes.

II.

In der aktuellen Verfassungspraxis könnte sich die wehrhafte Demokratie des Grundgesetzes allerdings zwischen juristischer Feinsteuerung und politischem Ermessen verlieren. Hier werden gleich das prominenteste Instrument der wehrhaften Demokratie des Grundgesetzes besprochen, das Parteiverbot einschließlich vorbereitender Verfassungsschutztätigkeit (*Jan Dönges*), und ein bislang nicht konsequent als Instrument der wehrhaften Demokratie etablierter Steuerungsmechanismus, die Regulierung des Zugangs zum Öffentlichen Dienst (*Julian Siefert*). Beide verweisen auf aktuelle Grenzen der Wehrfähigkeit der Demokratie.

1. Was das im Grundgesetz in Art. 21 Abs. 2, 4 vorgesehene Parteiverbot angeht, sind die Voraussetzungen, unter denen sich die Demokratie zur Wehr setzen darf, *juristisch* durch Judikate der Verwaltungs- und Verfassungsgerichte von Bund und Ländern anspruchsvoll und komplex determiniert. Ob von den Verteidigungsmöglichkeiten Gebrauch gemacht wird, bleibt hingegen im Wesentlichen eine *politische* Entscheidung. In dieser juridisch-politischen Gemengelage, kombiniert mit dem besonderen Beobachtungs- und Informationsauftrag deutscher Verfassungsschutzbehörden, kommt es zu der weltweit außergewöhnlichen Situation, dass mit der AfD eine einflussreiche politische Akteurin die politische Bühne bespielt und staatliches Personal stellt, die von Verfassungsschutzbehörden öffentlich als Verdachtsfall der Verfassungsfeindlichkeit und deren Landesverbände zum Teil als gesichert rechtsextremistisch bezeichnet werden, ohne dass aber die politisch Verantwortlichen die Instrumente zur Verteidigung der Demokratie ergreifen (müssten). Die Skandalisierung von Verfassungsfeindlichkeit, auf deren Wirkung die Instrumente der wehrhaften Demokratie auch zielen, könnte sich in dieser widersprüchlich erscheinenden Lage abnutzen. Wenn die AfD in Frankfurt am Main mit dem Slogan „verboten gut“ wirbt, deutet dies darauf hin, dass das verbietbare Verfassungsfeindlichkeit in ihren Kreisen eher zur Attraktivität beiträgt.

2. Direkter durchzuschlagen scheint bis heute der Schutz gegen Unterwanderung des Öffentlichen Dienstes durch Verfassungsfeinde. Die Personalentscheidungen sind durch Tatbestandsvoraussetzungen und Rechtsfolgen juristisch determiniert, die in der Praxis des Öffentlichen Dienstes zur Anwendung kommen. Gerade hierher rührte in den Jahren des Radikalerlasses die Horrorifizierung der Formel von der freiheitlichen demokratischen Grundordnung von links. Mit dem Erstarken und der Radikalisierung der AfD wird das Instrumentarium wieder vermehrt auch wegen Parteizugehörigkeit zum Einsatz gebracht. Wird das staatliche Personal von Anhängern extremistischer Parteien freigehalten, kann dies den Umbau des demokratischen Apparats im Fall der Machterlangung autoritärer Parteien erschweren. Allerdings fragt sich auch hier, wie der Kampf gegen die Unterwanderung des Öffentlichen Dienstes auf längere Sicht durchgehalten werden soll, wenn auf den Kampf gegen die politische Übernahme, nämlich auf das Parteiverbotsverfahren, verzichtet wird. Auch hier könnte das

Spannungsverhältnis, das aus spezifischen Verfassungsschutzmaßnahmen im Öffentlichen Dienst einerseits und Ausbleiben eines Parteiverbotsverfahren andererseits resultiert, der Erzählung von der wehrhaften Demokratie die normative Kraft rauben. Nicht auszuschließen, dass an die Stelle der Perhorreszierung der „fdGO“ in den 70er und 80er Jahren deren Ridikülisierung von rechts tritt.

2. Erfolgsaussichten eines AfD-Verbotsverfahrens im Lichte der aktuellen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung

Jan Dönges

1. Parteiverbotsverfahren
 - a) Geschichte der Parteiverbotsverfahren

Als schärfstes Schwert der wehrhaften Demokratie sieht das Grundgesetz die Möglichkeit eines Parteiverbotsverfahrens vor. In der Geschichte der Bundesrepublik kam es bereits zu fünf Parteiverbotsverfahren, wovon lediglich die ersten beiden erfolgreich waren. Im NPD-Verbotsverfahren II erhielt das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) die Möglichkeit, die im KPD-Verbotsverfahren 1956 entwickelten Maßstäbe nachzuschärfen bzw. anzupassen.¹ Obwohl das NPD-Verbotsverfahren II 2017 keinen Erfolg hatte, zeigte das Gericht – in einem *obiter dictum* (einer nicht entscheidungstragenden Nebenbemerkung) – dem verfassungsändernden Gesetzgeber die Möglichkeit auf, das Parteiverbotsverfahren um ein Finanzierungsausschlussverfahren zu ergänzen.² Von dieser Möglichkeit wurde durch Einfügung des Art. 21 Abs. 3 GG Gebrauch gemacht. Mit Urteil des Zweiten Senats vom 23.01.2024 wurde der Partei NPD/Die Heimat die staatliche Finanzierung entzogen. In dieser Entscheidung hat der Zweite Senat die in der NPD-Verbotsverfahren II-Entscheidung aufgestellten Maßstäbe weiter geschärft.

- b) Tatbestandsvoraussetzungen

In Art. 21 Abs. 2 GG heißt es: Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig.

- aa) Schutzgut: „freiheitliche demokratische Grundordnung“ (fdGO)

Zentrales Schutzgut des Parteiverbots ist die fdGO. Das Merkmal des „Bestands der Bundesrepublik Deutschland“ erlangte in den bisherigen Verbotsverfahren keine Bedeutung. Um dem Ausnahmecharakter von Art. 21 Abs. 2 GG Rechnung zu tragen, zählen zur fdGO „nur wenige, zentrale Grundprinzipien, die für den freiheitlichen Verfassungsstaat schlechthin unverzichtbar sind.“³ Darunter fallen neben der Menschenwürdegarantie das Demokratieprinzip sowie das Rechtsstaatsprinzip.⁴

- bb) Ziel: „beeinträchtigen oder zu beseitigen“

Ziel der Partei muss die Beeinträchtigung oder Beseitigung der fdGO sein. Unter „Beseitigen“ versteht das Gericht die „Abschaffung zumindest eines der [...] beschriebenen Wesenselemente der fdGO oder deren Ersetzung durch eine andere Verfassungsordnung beziehungsweise ein anderes

¹ BVerfGE 107, 339 (356) – NPD-Verbotsverfahren I wurde aufgrund eines von drei Richtern angenommenen Verfahrenshindernisses eingestellt, sodass in dieser Entscheidung die Maßstäbe des Parteiverbotsverfahrens nicht näher konkretisiert werden konnten.

² BVerfGE 144, 20 (242 Rn. 625) – NPD-Verbotsverfahren II; deutlicher *Voßkuhle*, Entscheidung und Begründung im NPD-Verbotsverfahren am 17.01.2017, <https://www.youtube.com/watch?v=NVAacUe6MQI> (zuletzt abgerufen am 31.07.2026): „Ob in einer solchen Situation auch andere Reaktionsmöglichkeiten sinnvoll sind, wie z.B. der Entzug der staatlichen Finanzierung, hat nicht das Bundesverfassungsgericht, sondern der verfassungsändernde Gesetzgeber zu entscheiden.“

³ BVerfGE 168, 193 (281 Rn. 248) – Finanzierungsausschluss NPD/Die Heimat; nach *Kliegel*, in: *Modrzejewski/Naumann* (Hrsg.), *Linien der Rechtsprechung des BVerfG*, Bd. V, 2019, S. 387 wurde der Begriff der fdGO „wieder auf seinen Kern zurückgeführt“.

⁴ Näher BVerfGE 144, 20 (202 ff. Rn. 529 ff.) – NPD-Verbotsverfahren II; BVerfGE 168, 193 (281 ff. Rn. 247 ff.) – Finanzierungsausschluss NPD/Die Heimat: Die Menschenwürde umfasst insbesondere die Wahrung personaler Individualität, Identität und Integrität sowie die elementare Rechtsgleichheit; das Demokratieprinzip verlangt die gleichberechtigte Teilnahme aller an der politischen Willensbildung und die Rückbindung der Staatsgewalt an das Volk; das Rechtsstaatsprinzip ist auf die Rechtsbindung der öffentlichen Gewalt, deren Kontrolle durch unabhängige Gerichte und das staatliche Gewaltmonopol reduziert.

Regierungssystem.“⁵ Die Betonung liegt auf „eines“: Die drei Ausprägungen der fdGO müssen für ein Verbot nicht kumulativ betroffen sein, sondern es reicht aus, dass eine der drei Ausprägungen betroffen ist. Demgegenüber ist schon dann von einer „Beeinträchtigung“ auszugehen, „wenn eine Partei nach ihrem politischen Konzept mit hinreichender Intensität eine spürbare Gefährdung der fdGO bewirken will.“

cc) Erkenntnisquellen: „nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger“

Die einzigen Erkenntnisquellen für die Feststellung der Verfassungswidrigkeit bestehen in den Zielen und dem Verhalten der Anhänger einer Partei.

Ziele sind alles, was eine Partei politisch anstrebt – gleich ob Zwischen-, Haupt- oder Nebenziele. Sie ergeben sich vor allem aus dem Programm, parteiamtlichen Erklärungen, Reden führender Funktionäre sowie Schulungs- und Propagandamaterial.⁶

Schwieriger ist zu bestimmen, was unter dem Verhalten der Anhänger zu verstehen ist. Da nicht jede Äußerung eines jeden Sympathisanten einer Partei zugerechnet werden kann, unterscheidet das BVerfG danach, wie stark die Partei selbst das Verhalten beeinflussen kann.⁷ Das Verhalten der Parteiorgane, wie der Bundes- und Landesvorstandsmitglieder, und der sonstigen leitenden Funktionäre muss sich eine Partei grundsätzlich zurechnen lassen.⁸ Die Äußerungen und Handlungen einfacher Parteimitglieder muss sich die Partei nur zurechnen lassen, wenn diese in einem politischen Kontext erfolgt sind und die Partei sie billigt oder duldet.⁹ Auf bloße Anhänger ohne Mitgliedschaft hat die Partei dagegen – anders als über Ordnungsmaßnahmen bis hin zum Parteiausschluss bei Mitgliedern – keinen Einfluss. Dass eine Zurechnung des Verhaltens bloßer Anhänger dennoch grundsätzlich in Betracht kommt, folgt bereits aus dem Wortlaut des Art. 21 Abs. 2 GG; andernfalls hätte der Verfassungsgeber „Parteimitglieder“ geschrieben. Aufgrund der fehlenden Beeinflussbarkeit ist eine Zurechnung jedoch nur möglich, wenn die Partei das Verhalten aktiv billigt.¹⁰

dd) Handlungsmodus: „darauf ausgehen“

Zentrales Tatbestandsmerkmal ist das „Darauf Ausgehen“, gewissermaßen die „Tathandlung“¹¹ des Parteiverbotsverfahrens. Erforderlich ist „ein Überschreiten der Schwelle zur Bekämpfung“ der fdGO.¹² Gemeint ist „ein planvolles Handeln im Sinne qualifizierter Vorbereitung einer Beeinträchtigung oder Beseitigung“ der fdGO.¹³

Im NPD-Verbotsverfahren II-Urteil hat das Gericht einschränkend das Kriterium der Potentialität entwickelt, das bei der NPD nicht vorlag: Erforderlich sind konkrete Anhaltspunkte von Gewicht, die einen Erfolg des gegen die Schutzgüter des Art. 21 Abs. 2 GG gerichteten Handelns zumindest möglich erscheinen lassen.¹⁴ Bei einem möglichen AfD-Verbotsverfahren würde dieses Kriterium keine Rolle spielen. Größere Wichtigkeit kommt daher dem „planvollen Handeln“ zu. Die Partei muss „kontinuierlich auf die Verwirklichung eines der [fdGO] widersprechenden politischen Konzepts“ hinarbeiten.¹⁵

⁵ BVerfGE 144, 20 (285 Rn. 260) – NPD-Verbotsverfahren II.

⁶ BVerfGE 144, 20 (214 Rn. 558) – NPD-Verbotsverfahren II.

⁷ BVerfGE 144, 20 (215 Rn. 561) – NPD-Verbotsverfahren II.

⁸ BVerfGE 144, 20 (215 f. Rn. 562) – NPD-Verbotsverfahren II.

⁹ BVerfGE 144, 20 (216 Rn. 563) – NPD-Verbotsverfahren II.

¹⁰ BVerfGE 144, 20 (216 Rn. 564) – NPD-Verbotsverfahren II.

¹¹ Kliegel, in: Modrzejewski/Naumann (Hrsg.), Linien der Rechtsprechung des BVerfG, Bd. V, 2019, S. 394.

¹² BVerfGE 144, 20 (219 Rn. 570) – NPD-Verbotsverfahren II.

¹³ BVerfGE 144, 20 (221 Rn. 575) – NPD-Verbotsverfahren II; BVerfGE 168, 193 (292 Rn. 279) – Finanzierungsausschluss NPD/Die Heimat.

¹⁴ BVerfGE 144, 20 (224 f. Rn. 585) – NPD-Verbotsverfahren II.

¹⁵ BVerfGE 168, 193 (292 Rn. 280) – Finanzierungsausschluss NPD/Die Heimat.

Die einzelne Handlung muss Ausdruck einer der Partei zuzurechnenden Grundtendenz sein¹⁶ und in einem Zusammenhang mit der Beseitigung oder Beeinträchtigung der fdGO stehen.¹⁷

Die Maßstäbe zum „planvollen Handeln“ aus dem NPD-Verbotsverfahren II-Urteil wurden in der Entscheidung zum Finanzierungsausschluss NPD/Die Heimat weiterentwickelt. Dass dort anstelle des „Darauf Ausgehens“ ein „Darauf Ausgerichtetsein“ vorausgesetzt wird, steht der Übertragbarkeit nicht entgegen. Nach dem Gericht besteht „abgesehen von der Potentialität“ kein Unterschied zwischen beiden Merkmalen.¹⁸ Die Weiterentwicklung besteht nun in der näheren Konkretisierung, wann eine Partei die Schwelle zum Bekämpfen der fdGO überschritten hat¹⁹: Maßgeblich sind die Umstände des Einzelfalls: Finanz- (1) und Organisationsstrukturen (2) sowie Wahlbeteiligungen (3) können erste Indizien für eine aggressiv-kämpferische Haltung gegenüber der fdGO sein; besonderes Gewicht kommt der Frage zu, ob die Partei über ein strategisches Konzept zur Beeinträchtigung der fdGO verfügt (4) und dessen Umsetzung planvoll vorantreibt (5).²⁰

Die ersten drei Kriterien, die dem Potentialitätskriterium ähneln, wären bei der AfD problemlos erfüllt; bei der NPD/Die Heimat war dies allerdings nicht selbstverständlich. Eine umso größere Nachschärfung der Maßstäbe aus der NPD-Verbotsverfahren II-Entscheidung stellt das Kriterium des „strategischen Konzepts“ dar. Bei der Anwendung dieser Maßstäbe auf die NPD/Die Heimat zieht das Gericht deren „Vier-Säulen-Strategie“ heran (Kampf um die Straße, um die Köpfe, um die Parlamente und um den organisierten Willen).²¹ Es drängt sich der Eindruck auf, dass dem Gericht bei der Weiterentwicklung der Maßstäbe diese Strategie vor Augen stand. Ob diese Anforderungen auch auf andere Parteien – wie die AfD – übertragbar sind, bleibt fraglich.

c) Verfahren

Das Grundgesetz selbst regelt das Verfahren des Parteiverbots nicht näher. Regelungen zum Parteiverbotsverfahren finden sich im Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG). Nach § 43 Abs. 1 BVerfGG kann der Antrag auf Entscheidung, ob eine Partei verfassungswidrig ist, vom Bundestag, Bundesrat oder der Bundesregierung gestellt werden.

aa) Begrenzung des Antrags auf einzelne Landesverbände

Die föderalen Strukturen der Bundesrepublik haben zur Folge, dass Parteien nicht nur als Bundespartei organisiert sind, sondern auch einzelne Landesverbände haben müssen.²² Die Eigenständigkeit dieser Landesverbände führt – wie auch bei der AfD – dazu, dass extremistische Tendenzen zunächst in einzelnen Landesverbänden besonders stark auftreten, bevor sie auch die Mutterpartei dominieren. Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, danach zu fragen, ob ein Parteiverbotsantrag auch lediglich gegen einzelne Landesverbände rechtlich möglich ist. Dass diese Frage in der Rechtswissenschaft umstritten ist, liegt an den Vorschriften der §§ 43, 46 BVerfGG. Nach § 43 Abs. 1 S. 1, der die Antragsberechtigung

¹⁶ BVerfGE 168, 193 (292 Rn. 280) – Finanzierungsausschluss NPD/Die Heimat.

¹⁷ BVerfGE 168, 193 (292 Rn. 281) – Finanzierungsausschluss NPD/Die Heimat, diese Fußnote klingt ganz danach, dass das Kriterium des „Darauf Ausgehens“ auf die Beseitigung/Beeinträchtigung der fdGO gerichtet sein muss; anders interpretierend GFF, AfD-Verbot Rechtsgutachten, 25.06.2026, https://freiheitsrechte.org/uploads/publications/Demokratie/GFF_AfD-Gutachten.pdf, S. 503 f., wonach sich das Kriterium auf die Erlangung von Macht bezieht.

¹⁸ BVerfGE 168, 193 (296 Rn. 290) – Finanzierungsausschluss NPD/Die Heimat.

¹⁹ BVerfGE 168, 193 (299 Rn. 296) – Finanzierungsausschluss NPD/Die Heimat. Diese Konkretisierung fügt sich nicht bruchlos in die Maßstäbe des NPD-Verbotsverfahrens II ein: Dort konkretisiert das „planvolle Handeln“ das „Überschreiten der Schwelle“, BVerfGE 144, 20 (219 Rn. 570) – NPD-Verbotsverfahren II; in BVerfGE 168, 193 (298 f. Rn. 294, 296) stellt der Senat neben dem „planvollen Handeln“ (Rn. 294) weitere Anforderungen zum „Überschreiten der Schwelle“ auf (Rn. 296). In welchem Verhältnis diese zu den in Rn. 294 aufgestellten Anforderungen stehen, bleibt unklar.

²⁰ BVerfGE 168, 193 (299 Rn. 296) – Finanzierungsausschluss NPD/Die Heimat.

²¹ BVerfGE 168, 193 (339 ff. Rn. 421 ff.) – Finanzierungsausschluss NPD/Die Heimat.

²² Das BWahlG setzt Landeslisten voraus, damit Parteien bei der Bundestagswahl antreten können, § 27 BWahlG.

regelt, kann ein Antrag auf Entscheidung, ob eine Partei verfassungswidrig ist, vom Bundestag, vom Bundesrat oder von der Bundesregierung gestellt werden. In § 46, der den Entscheidungsausspruch des Gerichts über die Verfassungswidrigkeit regelt, heißt es in Abs. 2, dass die Feststellung auf einen rechtlich oder organisatorisch selbstständigen Teil einer Partei beschränkt werden kann.

Die überwiegende Ansicht, die einen Antrag gegen einzelne Landesverbände für unzulässig hält, stützt sich im Wesentlichen auf zwei Argumente: Zum einen sehe der Wortlaut des § 43 Abs. 1 S. 1 nur einen Antrag gegen die Gesamtpartei vor.²³ Zum anderen spräche der Standort der Beschränkungsmöglichkeit in der Vorschrift zum Entscheidungsausspruch – und damit nicht in der zur Antragsberechtigung – dafür, dass der Antrag gegen die Gesamtpartei gerichtet sein muss, das Gericht aber den Ausspruch auf organisatorisch selbstständige Teile einer Partei beschränken kann.²⁴

Diejenigen, die einen Verbotsantrag gegen einzelne Landesverbände für zulässig erachten, leiten dagegen im Umkehrschluss aus der Möglichkeit der Begrenzung des Entscheidungsausspruchs eine Berechtigung zur Begrenzung des Antrags ab.²⁵ Jedenfalls widerspräche es dem Sinn und Zweck des Verbotsverfahrens, die Antragsteller zu einem Antrag gegen die Gesamtpartei zu zwingen, obwohl sie lediglich einzelne Landesverbände für verfassungswidrig erachten. Ein solcher Umweg würde das ohnehin langwierige Verfahren weiter verlängern und kann nicht gewollt sein.²⁶ Daher erscheint es überzeugender, von der Zulässigkeit eines Antrags der Antragsberechtigten aus § 43 Abs. 1 S. 1 BVerfGG gegen einzelne Landesverbände auszugehen.²⁷

bb) Politisches Ermessen

§ 43 Abs. 1 S. 1 räumt den antragsberechtigten Organen nach ganz herrschender Ansicht²⁸ ein Ermessen ein („kann [...] gestellt werden“). Wenn diese zunächst versuchen, die Partei in der politischen Auseinandersetzung zu stellen, ist dies verfassungsrechtlich legitim.²⁹ Wenn diese Strategie keinen Erfolg hat und sich gleichzeitig die Verfassungswidrigkeit – beispielsweise durch nachrichtendienstliche Einstufungen – der Partei den antragsberechtigten Organen aufdrängt, kann sich das Ermessen nach überwiegender Meinung zu einer Pflicht zur Antragstellung verdichten.³⁰ Zu trennen ist diese Frage von der

²³ So Waldhoff, in: Walter (Hrsg.), BeckOK BVerfGG, 21. Ed. Stand 01.06.2026, § 43, Rn. 8; Lechner/Zuck, BVerfGG, 8. Aufl. 2019, § 46, Rn. 13.

²⁴ von Coelln, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge (Hrsg.), BVerfGG, 65 EL August 2025, § 43, Rn. 11; Kliegel, in: Barczak (Hrsg.), BVerfGG Mitarbeiterkommentar, 2017, § 43, Rn. 22; Lenz/Hansel, Bundesverfassungsgerichtsgesetz Kommentar, 4. Aufl. 2024, BVerfGG, Rn. 4, wobei sich das Argument strenggenommen nur auf eine fehlende Antragsberechtigung einer Landesregierung bezieht.

²⁵ Dollinger, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf (Hrsg.), BVerfGG-Kommentar, 2. Aufl. 2022, § 43, Rn. 26.

²⁶ So aber Ogorek, Zehn populäre Irrtümer und ihre verfassungsrechtliche Einordnung, Verfassungsblog 2025, wobei dieser Umweg – trotz Verpflichtung den Verbotsantrag auf die Gesamtpartei zu beziehen – die Möglichkeit eröffne, auf ein Verbot einzelner Landesverbände hinzuwirken.

²⁷ So auch Karpenstein/Sangi, Kann ein Verbot der AfD-Thüringen beantragt werden?, 2026, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/afd-verbot-landesverbaende-thueringen-bundesverfassungsgericht> (zuletzt abgerufen am 31.07.2026).

²⁸ BVerfGE 40, 287 (291) – Verfassungsschutzbericht („nach pflichtgemäßem Ermessen“); BVerfGE 133, 100 (110 Rn. 25) – Verfassungskonformitätsantrag NPD; a.A. Streinz, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 8. Aufl. 2024, Art. 21, Rn. 245, der von einer Antragspflicht spricht.

²⁹ BVerfGE 40, 287 (292) – Verfassungsschutzbericht.

³⁰ Klein, VVDStRL 37 (1979), 53 (74); Koch, in: von Coelln/Mann (Hrsg.), Sachs GG-Kommentar, 10. Aufl. 2024, Art. 21, Rn. 182; von Coelln, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge (Hrsg.), BVerfGG, 65 EL August 2025, § 43, Rn. 32; Klein, in: Benda/Klein/Klein (Hrsg.), Verfassungsprozessrecht, 4. Aufl. 2020, Rn. 1193; Streinz, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 8. Aufl. 2024, Art. 21, Rn. 245; Hong, Grundrechtsverwirkung und Parteiverbote gegen radikale AfD-Landesverbände (Teil III), Verfassungsblog 2024; a.A. Dollinger, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf (Hrsg.), BVerfGG-Kommentar, 2. Aufl. 2022, § 43, Rn. 31; Lenz/Hansel, Bundesverfassungsgerichtsgesetz Kommentar, 4. Aufl. 2024, BVerfGG, Rn. 14; Waldhoff, in: Walter (Hrsg.), BeckOK BVerfGG, 21. Ed. Stand 01.06.2026, § 43, Rn. 27; Kliegel, in: Barczak (Hrsg.), BVerfGG Mitarbeiterkommentar, 2017, § 43, Rn. 19; ebenfalls kritisch Ogorek, Zehn populäre Irrtümer und ihre verfassungsrechtliche Einordnung, Verfassungsblog 2025.

Durchsetzbarkeit.³¹ Verfassungsprozessual besteht keine Möglichkeit, Bundestag, Bundesrat oder Bundesregierung zu einem Verbotsantrag zu zwingen.³²

2. Verwaltungsgerichtliche Verfahren zu den verfassungsschutzrechtlichen Einstufungen

Die AfD wird inzwischen in 13 Bundesländern und im Bund durch die Verfassungsschutzbehörden beobachtet. In fünf Bundesländern wird die Partei als gesichert rechtsextremistische Bestrebung eingestuft. Obergerichtlich bestätigt ist diese Einstufung bislang nirgends. Mit Ausnahme Thüringens, wo der Landesverband nicht gegen die Einstufung vorgegangen ist, sind die Verfahren noch anhängig.

Im Bund wird die AfD im aktuellen Verfassungsschutzbericht als Verdachtsfall geführt.³³ Diese Einstufung hat das OVG NRW im Mai 2024 bestätigt.³⁴ Im Mai 2025 hat das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) die AfD aufgrund eines Gutachtens, das inzwischen an die Öffentlichkeit gelangt ist, als gesichert rechtsextremistische Bestrebung eingestuft. Die AfD hat sich gegen diese Einstufung im Eilrechtsschutz gewandt und hatte vor dem VG Köln Erfolg.³⁵ Damit ist keineswegs geklärt, ob die Einstufung selbst rechtmäßig ist. Es wurde dem BfV lediglich bis zum Abschluss eines Hauptsacheverfahrens untersagt, die AfD als gesichert rechtsextremistisch einzustufen.

Die in der Öffentlichkeit geläufigen Begrifflichkeiten des Prüffalls, Verdachtsfalls und der gesichert rechtsextremistischen Bestrebung finden sich im Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG) nicht. Diese Kategorien wurden vielmehr aus Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten von der Rechtsprechung entwickelt. Die gesetzliche Grundlage zur Beobachtung von Bestrebungen – so bezeichnet das Gesetz u.a. Personenzusammenschlüsse, die gegen die fdGO gerichtet sind – ergibt sich aus § 4 Abs. 1 S. 5 iVm § 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG. Voraussetzung ist das Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte. Diese liegen vor, wenn konkrete, in gewissem Umfang verdichtete Umstände bei vernünftiger Betrachtung auf verfassungsfeindliche Bestrebungen hindeuten.³⁶ Beim Vorliegen dieser Voraussetzungen kann von einem Verdachtsfall gesprochen werden. Eine gesichert rechtsextremistische Bestrebung ist dagegen erst anzunehmen, wenn sich die Anhaltspunkte zu einer durch Tatsachen begründeten hinreichenden Gewissheit verdichtet haben.³⁷ Das VG Köln hielt es maßstäblich für erforderlich, dass die Partei von einer die fdGO „ablehnenden Grundtendenz beherrscht wird bzw. diese das Gesamtbild der Partei bestimmt.“³⁸ Nach Ansicht des Gerichts fehle es – bei Betonung eines „starken Verdachts“ der Verfassungsfeindlichkeit – gerade an einer solchen Gewissheit.³⁹ Auch wenn das VG Köln verschiedene im BfV-Gutachten enthaltene Äußerungen als verfassungsfeindlich einstufte, beherrschten diese nach Auffassung des Gerichts jedoch nicht das Gesamtbild der Partei.⁴⁰ Indem das Gericht ein „gezielt[es]“⁴¹ Vorgehen oder „Geheimpläne“⁴² verlangt, erinnern die Maßstäbe an die Ausführungen des BVerfG zum strategischen Konzept⁴³. Ein solches (Geheim-)Konzept, wie die Partei NPD/Die Heimat mit der Vier-

³¹ Ogorek, Zehn populäre Irrtümer und ihre verfassungsrechtliche Einordnung, Verfassungsblog 2025 argumentiert jedoch mit der fehlenden Justiziabilität gegen eine Antragspflicht.

³² Statt aller Streinz, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 8. Aufl. 2024, Art. 21, Rn. 245.

³³ Bundesministerium des Innern, Verfassungsschutzbericht 2025, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/BMI26012-vsb2025.pdf?__blob=publicationFile&v=7 (zuletzt abgerufen am 31.07.2026), S. 130 f.

³⁴ OVG NRW, Urteil vom 13.05.2024 – 5 A 1218/22 = NVwZ-Beilage 2024, 94.

³⁵ VG Köln, Beschluss vom 26.02.2026 – 13 L 1109/25 = BeckRS 2026, 2400.

³⁶ Roth, in: Schenke/Graulich/Ruthig (Hrsg.), SicherheitsR des Bundes, 2. Aufl. 2019, § 4 BVerfSchG, Rn. 101.

³⁷ VG Köln, Beschluss vom 26.02.2026 – 13 L 1109/25 = BeckRS 2026, 2400 Rn. 165.

³⁸ VG Köln, Beschluss vom 26.02.2026 – 13 L 1109/25 = BeckRS 2026, 2400 Rn. 167.

³⁹ VG Köln, Beschluss vom 26.02.2026 – 13 L 1109/25 = BeckRS 2026, 2400 Rn. 194 ff.

⁴⁰ VG Köln, Beschluss vom 26.02.2026 – 13 L 1109/25 = BeckRS 2026, 2400 Rn. 240.

⁴¹ VG Köln, Beschluss vom 26.02.2026 – 13 L 1109/25 = BeckRS 2026, 2400 Rn. 241.

⁴² VG Köln, Beschluss vom 26.02.2026 – 13 L 1109/25 = BeckRS 2026, 2400 Rn. 276.

⁴³ BVerfGE 168, 193 (299 Rn. 296) – Finanzierungsausschluss NPD/Die Heimat.

Säulen-Strategie hatte, wird man bei der AfD nur schwerlich vorfinden können.⁴⁴ Das VG Köln hat im einstweiligen Beschluss somit hohe Anforderungen an die Einstufung als gesichert rechtsextremistische Bestrebung aufgestellt. Ob das OVG NRW in der Hauptsache an diesen hohen Anforderungen festhält, bleibt abzuwarten.

3. Schlussfolgerungen

Aus der Entscheidung des VG Köln folgt nicht, dass ein AfD-Verbotsverfahren keine Aussicht auf Erfolg hätte. Dies liegt schon daran, dass sich das Gericht allein mit dem aus öffentlich zugänglichen Quellen erstellten Gutachten des BfV zu befassen hatte. Material, das mit nachrichtendienstlichen Mitteln – etwa durch den Einsatz von V-Leuten oder Telekommunikationsüberwachung – gewonnen wurde, fand keine Verwendung. In einem Verbotsverfahren vor dem BVerfG könnte die Tatsachengrundlage daher deutlich breiter ausfallen. Dass ein Verbotsverfahren nicht chancenlos wäre, zeigt zudem das Rechtsgutachten der Gesellschaft für Freiheitsrechte (GFF), das auf der Grundlage einer Fülle von Quellen zu dem Ergebnis kommt, dass die AfD verfassungswidrig ist.

Zugleich bleibt die Entscheidung des VG Köln nicht ohne Folgen: Die Anforderungen an die Einstufung als gesichert rechtsextremistische Bestrebung sind danach sehr hoch und nähern sich den Anforderungen an ein Parteiverbot an. Sollte die Einstufung (ober-)gerichtlich bestätigt werden, lieferte dies Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung starke Indizien für die Verfassungswidrigkeit der Partei – Indizien, die das Ermessen zur Antragstellung im Einzelfall zu einer Antragspflicht verdichten könnten. Wahrscheinlich ist, dass eine solche Bestätigung zunächst für einzelne Landesverbände erfolgen wird. Damit gewinnt die hier bejahte Frage, ob ein Verbotsantrag gegen einzelne Landesverbände zulässig ist, zusätzlich an Bedeutung.

⁴⁴ So auch Ogorek, Mit Geheimplänen ist nicht zu rechnen, FAZ vom 09.04.2026.

3. Zugang zum Öffentlichen Dienst: Verfassungsfeind:innen im Rechtsreferendariat – Lehren aus einem sächsischen Sonderweg

Julian Siefert

Die Fernhaltung von Verfassungsfeind:innen vom Rechtsreferendariat ist vieldiskutiert, als Instrument wehrhafter Demokratie jedoch weniger prominent. Ich untersuche das übersehene Potential, die Nichtzulassung¹ zum juristischen Vorbereitungsdienst wegen Verfassungsfeindlichkeit² gezielt zum Schutz der fdGO einzusetzen. Ausgangspunkt ist ein Sonderweg, den Sachsen genommen hat, indem sein Rechtsreferendariat zwischenzeitlich in bundesweit einzigartiger Weise Verfassungsfeind:innen offenstand (A.). Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die anstehende Wahl in Sachsen-Anhalt zeige ich, wie sich die Ablehnung von Ref-Bewerber:innen als Instrument wehrhafter Demokratie begreifen (B.) und gezielt an Mitgliedschaft in verfassungsfeindlichen Parteien knüpfen lässt (C.). Nachdem ich dieses Instrument auf den Tisch gelegt und scharf gestellt habe, würdige ich es kritisch (D.), ohne abschließend zu entscheiden, ob das Grundgesetz seine Nutzung in dieser Form untersagt, zulässt oder gar verlangt.

A. Sächsisches Rechtsreferendariat: Zwischenzeitliche Anlaufstelle für Verfassungsfeind:innen

In Sachsen haben die Gerichte es zwischenzeitlich erschwert, Bewerber:innen ums Rechtsreferendariat wegen Verfassungsfeindlichkeit abzulehnen. Diesen Sonderweg hatte der Sächsische Verfassungsgerichtshof (SächsVerfGH) eingeschlagen, indem er die Ablehnungsgründe im Sächsischen Juristenausbildungsgesetz (SächsJAG) (landes-)verfassungskonform auslegte: Die Ablehnung in den Vorbereitungsdienst lasse sich den Zulassungsvoraussetzungen zur Rechtsanwaltschaft entsprechend nur dann auf die *Verfassungsfeindlichkeit* von Bewerber:innen stützen, wenn diese *strafbar* sei.³ An dieser Rechtsauffassung äußerten die sächsischen Verwaltungsgerichte Zweifel, erklärten sich aber daran gebunden.⁴ Da Verfassungsfeind:innen so leichter Zugang hatten, wurde der juristische Vorbereitungsdienst in Sachsen öffentlich als Anlaufstelle für Extremist:innen wahrgenommen und von den in anderen Bundesländern abgelehnten Rechtsextremisten Matthias B. und John H. frequentiert.⁵ Darauf hat der sächsische Gesetzgeber reagiert und die Ablehnungsvoraussetzungen im SächsJAG abgesenkt: Auch Sachsen kann jetzt (wieder) Bewerber:innen ablehnen, die *verfassungsfeindlich*, aber *nicht strafbar* tätig sind.⁶ Diese Hochsetzung der Zugangshürden entschärft die Situation fürs Erste. Offen bleibt jedoch, was das Grundgesetz hierzu vorgibt. Das wird spätestens relevant, wenn Gerichte oder Gesetzgeber den Kurs erneut ändern. Anhaltspunkte liefern zwei Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts aus den 1970er Jahren, die so gelesen werden können, dass Verfassungsfeind:innen

¹ Fernhalten lassen sich Verfassungsfeind:innen vom Vorbereitungsdienst auch nach erfolgter Aufnahme durch *Entlassung*. Diese unterliegt meist ähnlichen Voraussetzungen wie die *Nichtzulassung* (vgl. Wagner, Rechte Richter, 2. Aufl. 2023, S. 202), dürfte aber mit Fortschreiten der Ausbildung schwerer zu rechtfertigen und nicht zuletzt aus diesem Grund weniger effektiv sein. Daher ist dieser Beitrag beschränkt auf Pflichten, Möglichkeiten und Grenzen der *Ablehnung* verfassungsfeindlicher Ref-Bewerber:innen.

² Mit dem Begriff „Verfassungsfeindlichkeit“ und seinen Ableitungen beschreibe ich eine *aktive Haltung gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung (fdGO)*, also nach BVerfGE 144, 20 (Rn. 529-547) *gegen die Grundprinzipien der Menschenwürde, der Demokratie und/oder des Rechtsstaats*.

³ SächsVerfGH, Beschl. v. 27.10.2021 – Vf. 49-IV-21 (HS) (juris-Rn. 35); Beschl. v. 21.10.2022 – Vf. 95-IV-21 (HS) (juris-Rn. 33). § 8 III 2 Nr. 3 und IV Nr. 1 lit. b) SächsJAG (vom 17.03.2021 bis zum 31.03.2026).

⁴ VG Dresden, Urt. v. 04.04.2023 – 11 K 1918/21 – BeckRS 2023, 13492 (Rn. 28-43); SächsOVG, Beschl. v. 06.11.2025 – 2 B 267/25 (juris-Rn. 14-18). Dazu jüngst BVerfG(K), Beschl. v. 14.07.2026 – 2 BvR 17/26.

⁵ Siehe zu Matthias B. neben den Entscheidungen in Fn. 3 und der VG-Entscheidung in Fn. 4 insb. ThürVerfGH, Beschl. v. 24.02.2021 – 4/21; BVerfG(K), Beschl. v. 06.07.2021 – 2 BvR 950/21; BVerwGE 183, 207; zu John H. neben der OVG-Entscheidung in Fn. 4 VG Koblenz, Beschl. v. 09.05.2025 – 5 L 416/25.KO.

⁶ § 8 III 2 Nr. 3 SächsJAG (ab 01.04.2026). Ausführlich zur Novelle Schramm, SächsVBl 2026, 201-208.

strafbarkeitsunabhängig auch vom Vorbereitungsdienst außerhalb eines Beamtenverhältnisses nicht nur ferngehalten werden können,⁷ sondern müssen.⁸

B. Nichtzulassung zum Rechtsreferendariat als Instrument wehrhafter Demokratie

Ein klassisches Instrument der wehrhaften Demokratie ist die Nichtzulassung zum Rechtsreferendariat nicht.⁹ Ich möchte im Folgenden darlegen, inwiefern diese – vermutlich meist unbewusste¹⁰ – Auslassung eine Leerstelle ist. Die naheliegendste Schutzwirkung der Nichtzulassung von Verfassungsfeind:innen zum Rechtsreferendariat besteht darin, dass der Öffentliche Dienst von ihnen frei bleibt. Zeitlich auf den juristischen Werdegang bezogen wirkt sie jedoch nicht nur *im* Referendariat (I.), sondern auch noch *danach* (II.) und sogar schon *davor* (III.).

I. Schutz des Vorbereitungsdienstes vor Besetzung mit verfassungsfeindlichen Referendar:innen

Unmittelbar und offensichtlich schützt es den Öffentlichen Dienst und die Rechtsunterworfenen, wenn Verfassungsfeind:innen nicht ins Rechtsreferendariat kommen und dort keinen Schaden anrichten können. Rechtsreferendar:innen durchlaufen Stationen bei Gericht, der Staatsanwaltschaft und in der Verwaltung, bearbeiten Akten, erhalten Kenntnis personenbezogener Daten, wirken an der Rechtspflege mit, beeinflussen die Entscheidungsfindung und üben hoheitliche Gewalt aus, die die Rechte von Bürger:innen betrifft.¹¹ Zwar unterliegen sie Aufsicht, Anleitung und gegebenenfalls Auflagen; dies verhindert jedoch nicht, dass es das Vertrauen in die Rechtspflege und damit letztlich (eine zentrale Voraussetzung für) deren Funktionsfähigkeit mindern kann, wenn Bürger:innen den Eindruck haben, dass Verfassungsfeind:innen an der Bearbeitung ihrer Angelegenheiten mitwirken.¹²

Die Funktionsfähigkeit der Rechtspflege zählt zu den Grundbedingungen des Rechtsstaats, dessen Grundprinzipien wiederum zur fdGO zählen.¹³ Eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Rechtspflege über Vertrauensverluste zu begründen, ist allerdings nicht notwendig und kann überdies nach hinten losgehen. Denn zum einen gefährden Verfassungsfeind:innen, die an hoheitlichen Entscheidungen mitwirken und an sensible Informationen gelangen, die Rechtspflege unabhängig vom Eindruck, der nach außen entsteht. Zum anderen kann gerade eine rigorose Einstellungspolitik Vertrauensverluste kosten, wovon insbesondere in den 1970er Jahren die sog. Berufsverbote zeugen.

II. Schutz der Justiz und Verwaltung vor Besetzung mit verfassungsfeindlichen Volljurist:innen

⁷ BVerfGE 39, 334 (374).

⁸ BVerfGE 46, 43 (52, 55). Lesart auch in Bln-BbgOVG, Beschl. v. 04.06.2024 – OVG 4 S 14/24 (juris-Rn. 13-15); VG Koblenz, Beschluss, 09.05.2025, 5 L 416/25.KO (juris-Rn. 11). Zurückhaltender hingegen *Thrun/Schramm*, VerBlog, 27.03.2026, verfassungsblog.de/referendariat-sachsen-fdgo-reform/, die ein Versagungsrecht, aber keine Versagungspflicht annehmen.

⁹ Exemplarisch *Voßkuhle*, NVwZ 2022, 1841 (1842-1845), der den Umgang mit Extremist:innen im Öffentlichen Dienst immerhin im „Gesamtzusammenhang“ wehrhafter Demokratie sieht und die Personalauswahl unter herkömmliche/traditionelle „Instrumente und Strategien zur Eingrenzung des Extremismus im Öffentlichen Dienst“ fasst. *Loewenstein*, The American Political Science Review 31 (1937), 638 (644 f., 654 f.) listet in seiner rechtsvergleichenden Systematisierung antifaschistischer Gesetzgebung auch solche gegen verfassungsfeindliche Aktivitäten von Staatsbediensteten, vor allem in Form von Parteimitgliedschaft oder -unterstützung.

¹⁰ Nöcker, Die Gewähr der Verfassungstreue, 2025, S. 103-107 sieht die Pflicht zur Verfassungstreue allerdings dezidiert nicht als Schutzmechanismus, sondern als umfassende Direktive der wehrhaften Demokratie, da sie nicht ab einer bestimmten Schwelle greife.

¹¹ *Endemann*, JZ 2026, 568 f.; *Wagner* (Fn. 1) S. 206.

¹² BVerwGE 183, 207 (Rn. 40 f.); VG Koblenz, Beschl. v. 09.05.2025 – 5 L 416/25.KO (juris-Rn. 11); ThürVerfGH, Urt. v. 26.11.2025 – 9/25 (juris-Rn. 109); ferner BVerfGE 153, 1 (Rn. 91, 104). Beispiele für Auflagen in SächsVerfGH, Beschl. v. 04.11.2021 – Vf. 96-IV-21 (e.A.) (Rn. 14); VG Dresden, Urt. v. 04.04.2023 – 11 K 1918/21 – BeckRS 2023, 13492 (Rn. 44-51).

¹³ BVerwGE 183, 207 (219 f. Rn. 40) und oben Fn. 2.

Die Nichtzulassung zum Rechtsreferendariat schützt den Öffentlichen Dienst und die Rechtsunterworfenen über den Vorbereitungsdienst hinaus. Dieser ist nicht nur Voraussetzung für die Befähigung zum Richteramt, sondern auch für zahlreiche weitere Berufe, die diese Qualifikation verlangen: Staatsanwält:in, Rechtsanwält:in oder Notar:in kann nur werden, wer das Rechtsreferendariat erfolgreich mit dem zweiten Staatsexamen abgeschlossen hat. Und auch für viele weitere Tätigkeiten im Öffentlichen Dienst wie in der Privatwirtschaft werden zum Richteramt Befähigte, landläufig „Volljurist:innen“ genannt, gerne genommen. In einem Bundesland erworben, ist die Befähigung zum Richteramt im gesamten Bundesgebiet anzuerkennen.

1. Verfassungsfeindliche Volljurist:innen inner- und außerhalb der Rechtspflege

Verfassungsfeindliche Richter:innen und Staatsanwält:innen schaden nicht nur dem Ansehen der Rechtspflege; ihre Verfassungsfeindlichkeit kann sich auch zulasten der Rechtsunterworfenen in Entscheidungen niederschlagen, wenn sie einerseits gegen politische Gegner:innen vorgehen und andererseits Gleichgesinnte decken, indem sie beispielsweise Äußerungen verfolgen, ahnden, unterbinden oder gerade zulassen.¹⁴ Indes wirkt verfassungsfeindliches Justizpersonal nicht nur in Gerichtssälen und Amtsstuben. Das Verhältnis der AfD zum Rechtsstaat ist genauso chamäleonartig-opportun wie ihr Verhältnis zur Demokratie; auf die Spitze getriebene Demontage und Inanspruchnahme gehen Hand in Hand: Während Delegitimierung der Justiz besonders überzeugend wirkt, wenn sie von Insidern kommt,¹⁵ fördert gleichzeitig das Werben mit Richter:innen und Staatsanwält:innen auf Landeslisten, Wahlplakaten oder anderswo das Zerrbild einer bürgerlichen Rechtsstaatspartei.¹⁶

2. Limitierung der Reserve an zu Volljurist:innen ausgebildeten Verfassungsfeind:innen

Auf den ersten Blick scheint es überflüssig, die Ablehnung von Ref-Bewerber:innen zum Schutz vor zu Volljurist:innen ausgebildeten Verfassungsfeind:innen zu nutzen. Nicht nur, weil sich politische Einstellungen ändern und durch den Vorbereitungsdienst mitunter positiv beeinflusst werden können, sondern auch, weil bei der Aufnahme in den Öffentlichen Dienst nach der Ausbildung eine erneute und strengere Prüfung der Verfassungstreue erfolgt: Richter:innen und Beamte:innen müssen *aktiv für die fdGO eintreten*, Referendar:innen dürfen *nicht aktiv gegen die fdGO tätig* sein. Effektiver ist es dennoch, schon beim Zugang zum Referendariat auszusieben. Das verkleinert den Pool an zu Volljurist:innen ausgebildeten Verfassungsfeind:innen, auf den eine verfassungsfeindliche Regierung zurückgreifen kann, die zudem voraussichtlich auf Verfassungstreueprüfungen verzichten oder ihre ganz eigenen etablieren würde. Die Prüfung der Verfassungstreue lässt sich leichter manipulieren als die der Qualifikation „Volljurist:in“.

3. Szenarien für die Rechtspflege in Sachsen-Anhalt nach der Landtagswahl 2026

Den Ernst der Lage verdeutlicht ein Blick auf die Ankündigungen der AfD für Justiz und Verwaltung nach einem möglichen Wahlsieg in Sachsen-Anhalt.

a) Justiz: Richter:innen und Staatsanwält:innen

In ihrem Regierungsprogramm für Sachsen-Anhalt nimmt die AfD die Rechtspflege und deren personelle Zusammensetzung ins Visier. Sie will „keine Kuscheljustiz“ und im Gegenteil „Richter ermutigen, gegen den linken Ungeist [...] mit maximaler Härte zu bestrafen“.¹⁷ Darüber hinaus sollen Richterstellen

¹⁴ Kraske/Laabs, Angriff auf Deutschland, 2024, S. 242 f., 246-251; Schwarzenböck, Rechtsextremismus in der Justiz?, 2025, S. 36 f., 43 f., 49-53; Wagner (Fn. 1) S. 16.

¹⁵ Kraske/Laabs (Fn. 14) S. 245; Wagner (Fn. 1) S. 188-190.

¹⁶ Wagner (Fn. 1) S. 15, 189-191, 195.

¹⁷ afd-regierungsprogramm.de/ (VII. 2).

durch einen Richterwahlausschuss besetzt werden.¹⁸ Das erlauben Art. 98 IV GG und Art. 83 IV VerflSA, ist aber momentan in Sachsen-Anhalt nicht vorgesehen.¹⁹ Stattdessen werden die Richter:innen für die normale Justiz vom Justizministerium unter Beteiligung des Präsidialrates ausgesucht und ernannt; bei Uneinigkeit zwischen Justizminister und Präsidialrat kann der Ministerpräsident entscheiden.²⁰ Die AfD-Forderung nach einem Richterwahlausschuss verwundert, wenn man bedenkt, dass sie bei Übernahme des Justizministeriums ihr Personal ohne Richterwahlausschuss leichter in die Justiz bringen könnte. Bei genauerer Betrachtung ist die Forderung hingegen ein geschickter Schachzug: Im Wahlkampf mutet sie rechtsstaatlich an. Umgesetzt böte sie der AfD neben Einfluss auf die personelle Zusammensetzung der Justiz einen auf Bundes- und Landesebene erprobten Spielball für Selbstinszenierungen und Blockaden.²¹ Und da die konkrete Ausgestaltung die Letztentscheidung dem Justizministerium belassen kann, könnte ein Richterwahlausschuss das Spielfeld der AfD erweitern, ohne ihr für den Fall Steine in den Weg zu legen, dass sie das Justizministerium übernimmt. Und selbst wenn sie eine Möglichkeit der Ernennung von Richter:innen und Staatsanwält:innen über das Justizministerium nicht missbrauchen sollte, könnte sie bei einer Neubesetzung von Präsident:innenposten auch über dienstliche Beurteilungen Karrieren steuern.²²

b) Verwaltung: Beamt:innen

In der Verwaltung will die AfD bei einem Wahlsieg in Sachsen-Anhalt 150 bis 200 Beamtenstellen neu besetzen.²³ Beamtenrechtlich dürfte die Ankündigung des Spitzenkandidaten Ulrich Siegmund in diesem Umfang schwer umzusetzen sein, taugt jedoch als Einschüchterungstaktik.²⁴ Tatsächlich könnte eine AfD-Regierung in Sachsen-Anhalt den Kreis der politischen Beamten ausweiten und die Betroffenen dann in den einstweiligen Ruhestand versetzen.²⁵ Nach meiner Zählung hat Sachsen-Anhalt momentan 19 politische Beamt:innen, von denen mindestens sechs Volljurist:innen sind. Dieser Kreis ist kleiner gezogen als auf Bundesebene, wo auch Abteilungsleiter:innen in Bundesministerien erfasst sind, gegenüber deren Einbeziehung das BVerfG allerdings bereits verfassungsrechtliche Zweifel angemeldet hat.²⁶ Überhaupt setzt das Lebenszeitprinzip enge Grenzen, da es im Interesse der Bindung an Recht und Gesetz die Unabhängigkeit der Beamt:innen gegenüber der politischen Leitung und dadurch „im politischen Kräftespiel eine stabile, gesetzestreue Verwaltung“ sichern soll.²⁷ Aufgrund der hierarchischen Behördenstruktur kann die AfD die Verwaltung aber auch bereits mit einem weniger umfangreichen Personalaustausch umstrukturieren („Machtwechsel per Organigramm“)²⁸ und wie in der Justiz über dienstliche Beurteilungen Karrieren beeinflussen.

c) Pensionierungswelle in Sachsen-Anhalt und bundesweite AfD-Personalsuche

Momentan läuft in Sachsen-Anhalt eine Pensionierungswelle, in der bis Anfang/Mitte 2030 fast die Hälfte der Richter:innen und Staatsanwält:innen in den Ruhestand geht, was mit den umfangreichen

¹⁸ afd-regierungsprogramm.de/ (VII. 5.).

¹⁹ Hillgruber, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 98 Rn. 63 (99. Lfg. September 2022).

²⁰ Balser/Ismar/Janisch/Roßbach, SZ v. 23.-25.05.2026, S. 2 (Spalte 4).

²¹ Wagner (Fn. 1) S. 215-220.

²² Balser/Ismar/Janisch/Roßbach (Fn. 20) Spalte 3 f.

²³ Ebd. Spalte 1; Carstens, FAZ, 18.05.2026, faz.net/aktuell/politik/inland/afd-in-sachsen-anhalt-die-rechtlichen-grenzen-der-beamten-plaene-200842653.html.

²⁴ MDR AKTUELL, 17.06.2026, mdr.de/nachrichten/deutschland/politik/beamte-entlassung-versetzung-afd-plaene-sachsen-anhalt-100.html.

²⁵ Vogel, VerfBlog, 16.06.2026, verfassungsblog.de/verwaltungsumbau-afd/.

²⁶ BVerfGE 149, 1 (Rn. 84).

²⁷ BVerfGE 149, 1 (1. Leits., Rn. 35).

²⁸ Carstens (Fn. 23).

Neueinstellungen in den 1990er Jahren im Zuge der Wiedervereinigung zusammenhängt.²⁹ Die Pensionierungswelle betrifft auch die Verwaltung, in der in den kommenden Jahren 25 bis 30 % des Gesamtpersonals in den Ruhestand gehen werden.³⁰ Neubesetzungen will die AfD nicht am eigenen Personal scheitern lassen: Sie sucht in rechtsgerichteten Burschenschaften gezielt nach (Voll-)Juristen, da bestimmte Stellen im Staatsdienst diese Qualifikation erfordern, führt seit mehreren Jahren die Kaderschmiede „Schwarz-Rot-Gold-Akademie“ samt Register mit Namen und Qualifikationen, hat in der Bundesgeschäftsstelle eine „Arbeitsgruppe Regierungsbeteiligung“ und ist laut Ulrich Siegmund bereit, Personal aus anderen Bundesländern zu holen – „egal, ob aus Ost oder West“.³¹

III. Schutz der Köpfe vor verfassungsfeindlicher Gesinnung

Die Nichtzulassung von Verfassungsfeind:innen zum Rechtsreferendariat entfaltet weitere Wirkungen, die über einen Schutz des Öffentlichen Dienstes vor Besetzung mit verfassungsfeindlichen Referendar:innen und Volljurist:innen hinausgehen. Sie kann auch der Entwicklung verfassungsfeindlicher Gesinnungen während des Studiums entgegenwirken. Jurastudierende, die wissen, dass Verfassungsfeindlichkeit sie ihren Werdegang kosten kann, dürften dies bei der Entwicklung innerer Einstellungen in Rechnung stellen. Wenngleich der Gedanke an die Zulassungsvoraussetzungen des Vorbereitungsdienstes verfassungsfeindliche Ansichten nicht verhindern und mitunter Trotzhaltungen provozieren kann, so dürfte er zumindest Mäßigung bei der Beteiligung an Radikalisierung und Enthemmung in der Öffentlichkeit begünstigen und auf diese Weise der Verbreitung von Verfassungsfeindlichkeit entgegenwirken.

C. Instrumentenjustierung: Verfassungsfeindlichkeit qua Parteimitgliedschaft

Nachdem ich den Instrumentencharakter der Nichtzulassung zum Rechtsreferendariat herausgearbeitet habe, die nicht nur den Öffentlichen Dienst vor verfassungsfeindlichen Referendar:innen und Volljurist:innen schützt, sondern auch der Entwicklung verfassungsfeindlicher Gesinnung vorbeugen kann, betrachte ich nun, wie dieses Instrument gezielt wegen Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Partei in Stellung gebracht werden kann. Dafür ist wichtig, wie Einstellungsbehörden Verfassungsfeind:innen identifizieren. Ein häufig genutzter Anhaltspunkt ist die Mitgliedschaft in einer Partei, zu deren Relevanz bei nicht verbotenen Parteien eine Bandbreite an Auffassungen vertreten wird.³² Nach herrschender Meinung in Rechtsprechung und Literatur genügt die Mitgliedschaft allein nicht, sondern kann in der Gesamtwürdigung nur ein wesentliches Indiz sein, zu dem weiteres individuelles Verhalten treten muss, z.B. die Übernahme von Funktionärsämtern in dieser Partei.³³

Der Schluss von der Verfassungsfeindlichkeit einer Partei auf die ihres Mitglieds hat zwei Knackpunkte: Erstens die inzidente Feststellung der Verfassungsfeindlichkeit der Partei und zweitens deren Zurechnung zum Mitglied. Bei der nötigen Inzidentprüfung der Verfassungsfeindlichkeit einer Partei sind weder die Einstellungsbehörden noch die Gerichte an fremde Einschätzungen gebunden. Sie sollten aber die Einschätzungen der Verfassungsschutzämter zumindest zur Orientierung heranziehen, weil es ihnen die Arbeit erleichtert und Anwärter:innen Vorhersehbarkeit bringt.³⁴ Die Zurechnung der

²⁹ Weidinger im Interview mit Heidrich, azur, 26.09.2023, [azur-online.de/beruf-karriere/es-gilt-die-justiz-jetzt-auf-die-zukunft-vorzubereiten/](https://www.azur-online.de/beruf-karriere/es-gilt-die-justiz-jetzt-auf-die-zukunft-vorzubereiten/); Veltzke, mdr, 17.04.2026, [mdr.de/nachrichten/deutschland/politik/richter-mangel-justiz-gerichte-staatsanwaltschaft-nachwuchs-100.html](https://www.mdr.de/nachrichten/deutschland/politik/richter-mangel-justiz-gerichte-staatsanwaltschaft-nachwuchs-100.html).

³⁰ Vgl. Balser/Ismar/Janisch/Roßbach (Fn. 20) Spalte 4 f.

³¹ Bingener/Bender, FAZ, 15.05.2026, [faz.net/aktuell/politik/wahl-in-sachsen-anhalt/afd-in-sachsen-anhalt-will-150-stellen-in-der-verwaltung-neu-besetzen-accg-200835507.html](https://www.faz.net/aktuell/politik/wahl-in-sachsen-anhalt/afd-in-sachsen-anhalt-will-150-stellen-in-der-verwaltung-neu-besetzen-accg-200835507.html); dies., FAZ, 15.05.2026, [faz.net/aktuell/politik/wahl-in-sachsen-anhalt/das-ist-der-interne-machtplan-der-afd-in-sachsen-anhalt-200836110.html](https://www.faz.net/aktuell/politik/wahl-in-sachsen-anhalt/das-ist-der-interne-machtplan-der-afd-in-sachsen-anhalt-200836110.html).

³² Überblick zur beamtenrechtlichen Treuepflicht Nitschke, ZBR 2022, 361 (365).

³³ Für Beamt:innen Benamor, VerfBlog, 15.05.2025, verfassungsblog.de/afd-beamte-treuepflicht/. Für Referendar:innen außerhalb eines Beamtenverhältnisses BVerwGE 183, 207 (Rn. 65).

³⁴ Kenntner, NVwZ 2025, 9 (13). „Darauf ausgehen“ (Art. 21 II GG) ist nicht erforderlich, BVerwGE 61, 194 (195 f.); 114, 258 (266).

Verfassungsfeindlichkeit der Partei zum Mitglied setzt voraus, dass es sich damit identifiziert, indem es die gegen die fdGO gerichteten Ziele teilt und aktiv unterstützt. Hier ließe sich die Beweislast umkehren: Statt Verfassungsfeindlichkeit nur anzunehmen, wenn zur Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Partei weiteres Engagement tritt, ließe sich die Mitgliedschaft als hinreichende Aktivität gegen die fdGO werten, sofern das Mitglied eine aktive Identifikation mit den Zielen der Partei nicht durch innerparteiliches Eintreten für die fdGO widerlegt.³⁵ Das könnte Parteimitglieder animieren, in verfassungsfeindlichen Parteien Gegenströmungen zu bilden. Das BVerwG hat zur Nichtzulassung von Matthias B. ins bayerische Rechtsreferendariat entschieden, dass die Mitgliedschaft in der Partei „Der Ill. Weg“ für sich genommen die Verfassungsfeindlichkeit des Mitglieds bedeutet; dass dies mit der besonderen Mitgliederstruktur dieser Partei begründet wurde, die keine „Karteileichen“ zulasse, sodass Mitgliedschaft zwangsläufig Aktivismus sei,³⁶ kann einerseits signalisieren, dass bloße Parteimitgliedschaft nur in derartigen Sonderkonstellationen gleich Verfassungsfeindlichkeit ist. Andererseits lässt sich dieser Schritt als Erleichterung der Berücksichtigungsfähigkeit einer Parteimitgliedschaft lesen, weil das BVerwG ihn im konkreten Fall nicht gehen musste: Matthias B. hatte die verfassungsfeindlichen Ziele der Partei als Funktionsträger aktiv unterstützt, sodass es auf eine Betätigung gegen die fdGO durch bloße Parteimitgliedschaft nicht ankam.³⁷

D. Instrumentenkontrolle: Verfassungsrechtliche Grenzen und Bedenken

Die unter B. und C. skizzierten fdGO-Schutzwirkungen greifen unabhängig von ihrer Beabsichtigung intensiv in Grundrechte ein, vor allem in die Berufsfreiheit; das Abstellen auf die Parteimitgliedschaft zudem in die Freiheit und Chancengleichheit der Parteien. Sie sind daher in hohem Maße rechtfertigungsbedürftig. Der verbreitete Vorwurf, dass Partei und Mitglied am Parteiverbot vorbei „der Schutzwirkung rechtsstaatlich geordneter Verfahren beraubt“ würden,³⁸ läuft allerdings leer, solange er nicht präzise die (Reichweite der) Sperrwirkung begründet und umreißt, die ein ausstehendes Parteiverbot für andere Maßnahmen entfaltet (sog. Parteienprivileg). Für Verfassungsfeindlichkeit oder ergänzend zu ihr (Straf-)Rechtswidrigkeit zu verlangen und dafür Usancen der Rechtsordnung zu bemühen,³⁹ übersieht, dass diese auch an anderer Stelle punktuell negative Folgen an ansonsten legales Verhalten knüpft, z.B. wenn eine Gaststättenerlaubnis denen versagt wird, die „dem Trunke ergeben“ sind (§ 4 I Nr. 1 GastG).⁴⁰

Der Clou meiner Untersuchung ist, die am staatlichen Ausbildungsmonopol hängenden Wirkungen der Nichtzulassung zum Referendariat nicht wie gewöhnlich primär als Eingriff(sintensivierende Umstände) im Rahmen der Prüfung einer Verletzung der Berufsfreiheit zu betrachten,⁴¹ sondern offensiv als fdGO-schützende Effekte herauszustellen. Insbesondere unter B. II., III. und C. beleuchte ich mit dieser Perspektive Folgen, die eher unter den Tisch fallen, jedoch zu bedenken sind. Damit entscheide ich – wie eingangs angekündigt – nicht, ob eine Instrumentalisierung auf die analysierte Weise unter dem Grundgesetz erlaubt, vielleicht sogar geboten oder doch verboten ist. Ich möchte aber dazu beizutragen, dass wir die Instrumente unserer wehrhaften Demokratie umfassend verstehen und überlegt einsetzen.

³⁵ Benamor (Fn. 33); ders., VerfBlog, 26.06.2026, verfassungsblog.de/fiktion-der-einzelfallpruefung/ entwickelt diese Beweislastumkehr zwar für Beamt:innen, die aktiv für die fdGO eintreten müssen, allerdings unter Rückgriff auf BVerwGE 183, 207 zur Nichtzulassung von Matthias B. zum Rechtsreferendariat in Bayern. In diese Richtung schon BVerwGE 114, 258 (266 f.).

³⁶ BVerwGE 183, 207 (Rn. 66-69).

³⁷ Benamor (Fn. 33); BVerwGE 183, 207 (Rn. 63-69).

³⁸ Böckenförde, Staat, Verfassung, Demokratie, 2. Aufl. 1992, S. 281-283.

³⁹ Exemplarisch für diese verbreitete Linie Böckenförde (Fn. 38) S. 279 f. unter dem „Prinzip gesetzlicher Freiheit“.

⁴⁰ Böckenförde (Fn. 38) S. 279 zieht selbst eine Parallele zur beamtenrechtlichen Verfassungstreue „als ein Moment persönlicher Zuverlässigkeit, die auch in anderen Bereichen, etwa bei der Erteilung gewerberechtlicher Erlaubnisse verlangt wird“.

⁴¹ SächsVerfGH, Beschl. v. 21.10.2022 – Vf. 95-IV-21 (HS) (juris-Rn. 25). Thrun/Schramm (Fn. 8) beschreiben das Rechtsreferendariat treffend als „Flaschenhals“.

V. Wehrhafte Demokratie und (Un-)Sicherheit

1. Verteidigung durch Demokratie? Der Topos der „wehrhaften Demokratie“ im parlamentarischen Diskurs (2014-2026)

Isabelle Stephanblome

Zusammenfassung des Vorhabens

Das geplante Aufsatzprojekt nähert sich der „wehrhaften Demokratie“ als diskursivem Konzept und untersucht dessen Verwendung im Deutschen Bundestag zwischen 2014 und 2026. Ausgehend von einer konstruktivistischen Perspektive betrachtet die Arbeit die „wehrhafte Demokratie“ nicht als theoretische Figur oder verfassungsrechtliches Prinzip, sondern als einen wirkmächtigen Topos im politischen Diskurs. Ein besonderes Interesse gilt dabei der Nutzung des Konzepts im Bezug auf Sicherheit. Letztere wird in doppelter Hinsicht in den Blick genommen: Einerseits als inhaltlicher Gegenstand, da wehrhafte Demokratie gerade im Feld der inneren Sicherheit in Anschlag gebracht wird. In diesen Konstellationen wird das spannungsreiche Verhältnis von Demokratie und Sicherheit in besonderer Weise adressiert. Andererseits wird Sicherheit, im Sinne der kritischen Sicherheitsstudien, als eine spezifische Regierungstechnik verstanden, über die durch die Konstruktion von Referenzobjekten und Gefahrenbildern staatliches Handeln legitimiert und strukturiert wird.¹

Das Forschungsvorhaben geht von zwei initialen Beobachtungen aus: Die erste Beobachtung betrifft den kontinuierlichen und prägenden Rekurs auf den Topos der „wehrhaften Demokratie“ in den parlamentarischen Debatten zur Terrorismusbekämpfung seit 2001. In diesem Kontext fungierte die „wehrhafte Demokratie“ als zentrale Rahmung und Legitimationsfigur für die Einführung und Verschärfung von Sicherheitsgesetzen, obwohl der Kampf gegen den Terrorismus gerade keinen klassischen Fall wehrhafter Demokratie darstellt.² Die zweite Beobachtung nimmt die jüngeren Debatten über die globale „Krise der Demokratie“ in den Blick. In einem Kontext, in dem die Demokratie zunehmend unter Druck gerät, gewinnt die Frage nach ihrer Selbstverteidigung erneut an Brisanz. Demokratie wird dabei immer wieder als kritisches Gut konstruiert und.³ In beiden Fällen wird das Konzept der wehrhaften Demokratie inhaltlich überdehnt, sodass es kaum mehr scharf umrissen ist und zu einem „leeren Signifikanten“⁴ zu werden scheint. In beiden Fällen wird die wehrhafte Demokratie zudem mit Fragen von Sicherheit verknüpft. Es scheint, unabhängig von seiner verfassungsrechtlichen Ausformung als diskursives Konzept eine eigenständige, diskursive Dynamik gewonnen zu haben, der hier nachgegangen werden soll.

Aus diesen initialen Beobachtungen erwächst das Forschungsinteresse und die übergeordnete Problemstellung des Aufsatzes. Dieser soll zum einen die Nutzung des Konzepts im Bundestag beleuchten und zum anderen Konfigurationen des Verhältnisses von Demokratie und Sicherheit, die darin zutage treten, untersuchen. Der Aufsatz geht daher der Frage nach, wie und wozu „wehrhafte Demokratie“ im politischen Diskurs genutzt wird. Das umfasst sowohl die Kontexte, in denen sich Parlamentarier:innen auf die „wehrhafte Demokratie“ beziehen, als auch die Bedrohungsbilder und Referenzobjekte die sie in diesen Diskursen konstruieren. Dazu wurde ein Datensatz erstellt, der alle Redebeiträge umfasst,

¹ vgl. Huysmans J. (2014). *Security Unbound: Enacting Democratic Limits*. Routledge, London.

² vgl. Stephanblome, I. (2025): *Entgrenzte Wehrhaftigkeit? Der deutsche Anti-Terror-Diskurs und die Bundestagsdebatten zum Umgang mit der „Letzten Generation“*, Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung, 14: S. 159-188.

³ vgl. Hegemann, H. (2025): *Innere Zeitenwende? Die wehrhafte Demokratie in der Nationalen Sicherheitsstrategie*. Zeitschrift für Politik (Sonderband), 13: S. 71-88.

⁴ Laclau, E. (2000): *Why Do Empty Signifiers Matter In Politics?* In McQuillan (Hrsg.): *Deconstruction – A Reader*. Routledge, New York. S. 405ff.

die im Zeitraum von Januar 2014 und Juni 2026 im Bundestag gehalten wurden und sich explizit auf „wehrhafte Demokratie“ berufen. Anhand der Open-Source-Daten des Projekts „openparliament.tv“ (q: wehrhaft* AND demokrat*) wurden so 496 Redebeiträge ermittelt, die im Wege einer topic modelings sowie einer Diskursanalyse ausgewertet werden sollen. Erste Ergebnisse zeigen bereits, dass die Nutzung des Konzepts in zahlreichen Politikfeldern stattfindet. Besonders prononciert ist sie in der inneren und äußeren Sicherheit aber auch in den Bereichen der Rechtspolitik sowie des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Auffällig ist zudem, dass die Zahl der Redebeiträge, die sich auf das Konzept beziehen, seit 2022 stark zugenommen hat (s. Abb. 1).

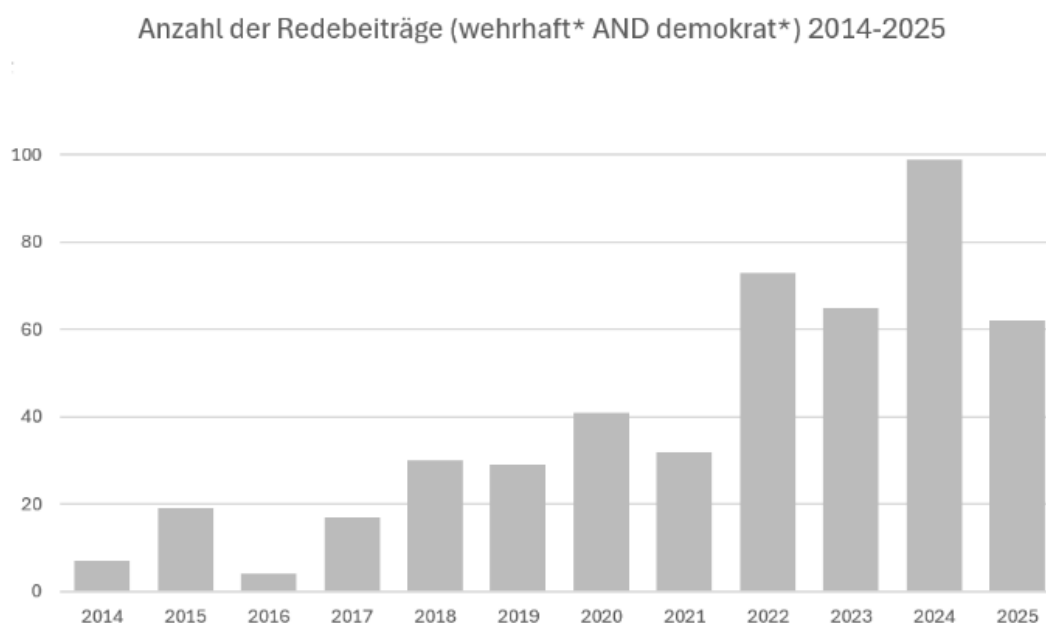


Abb. 1: Absolute Häufigkeiten der einschlägigen Redebeiträge zwischen 2014 und 2025 (eigene Darstellung)

Wehrhafte Demokratie als allgegenwärtige Formel im politischen Diskurs

Deutschland gilt gemeinhin als prototypische wehrhafte Demokratie.⁵ Das bezieht sich zunächst auf seine verfassungsrechtliche Ausformung, aber auch als Topos prägt die wehrhafte Demokratie die deutsche Politik. Im politischen Diskurs ist das Sprechen von „der wehrhaften Demokratie“ omnipräsent. Grundlegend findet sich darin immer ein affirmativer Bezug – die Formel wird parteiübergreifend positiv konnotiert und als eine Art Grundkonsens angeführt.⁶ Gerade in Zeiten der sog. Poly-Krise scheint sie „zum Heils- und Hoffnungsversprechen (...) geworden zu sein“⁷. Man trifft sie in Debatten zur Extremismusbekämpfung, der Strafrechtsschärfung oder der Förderung zivilgesellschaftlicher Organisationen an. Ihre Omnipräsens droht aber auch zur Verschwammung und Abnutzung des Konzepts zu führen. Denn worauf damit referenziert ist nicht immer klar. Die Verständnisse von Wehrhaftigkeit,

⁵ vgl. Zeller M. (2026): Pragmatic rather than principled – organisational bans in democracies. In *European Journal of Political Research*. 65(2): S. 650f.

⁶ Auch die AfD bezieht sich (wenn auch eher selten) auf die wehrhafte Demokratie, wendet sie aber gegen die demokratischen Parteien und die vermeintlichen „wahren Feinde“ der Demokratie. z.B. Martin Hess, AfD, 02.12.2022: „Alle Demokraten wissen: Wenn wir es ernst meinen mit unserer wehrhaften Demokratie, dann müssen wir gegen diese Klimafanatiker mit aller Härte und Konsequenz zurückschlagen.“

⁷ Hacke, J. (2024): Wehrhafte Demokratie Vom Wesen und Wert eines schillernden Konzepts. In *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*. 74(9-11): S. 25.

der jeweiligen Parlamentarier:innen, die in den Bundestagsdebatten zutage treten variieren stark. Während die einen etwa in ihrer Forderung nach einer verstetigten Finanzierung von Trägern politischer Bildung auf die wehrhafte Demokratie beziehen, berufen sich andere auf die Wehrhaftigkeit, um die Kompetenzen der Sicherheitsbehörden auszuweiten.

Deutlich wird in vielen dieser Beiträge die starke Normativität, die dem Konzept schon seit seiner Einführung durch Loewenstein in den 1930er Jahren eingeschrieben ist.⁸ Diese normative Qualität wird im politischen Diskurs erweitert um eine Verschränkung mit dem Gründungsmythos der Bundesrepublik. Immer wieder wird die wehrhafte Demokratie als Lehre aus der deutschen Geschichte dargestellt und auf die „Mütter und Väter des Grundgesetzes“ referenziert.⁹ Dem Appell an die eigene Wehrhaftigkeit kommt so ein zusätzliches normatives wie legitimatorisches Gewicht zu. Insofern fungiert die Formel auch als „vergemeinschaftende und identitätsstiftende Form der Komplexitätsreduktion.“¹⁰ Angesichts dieser Entgrenzung stellt sich für das Forschungsvorhaben auch die Frage, inwiefern dies mit einer ‚Entleerung‘¹¹ des Konzepts einhergeht und wie sich dies in seiner politischen Nutzung niederschlägt. Über das vorliegende Projekt hinaus könnte gefragt werden, inwiefern sich diese diskursive Formation wiederum auf die verfassungsrechtliche Interpretation des Konzepts auswirkt.

Sicherheit als Referenzobjekt wehrhafter Demokratie

An dieser Stelle soll jedoch ein anderer Aspekt fokussiert werden. Denn bei der Betrachtung der Begriffsnutzung im Bundestag fällt gerade die Nähe der „wehrhaften Demokratie“ zur Sicherheit auf. Besondere Prominenz hat die Formel im Feld der inneren Sicherheit erlangt. Immer wieder wurde etwa in den letzten zwei Jahrzehnten auf die eigene Wehrhaftigkeit verwiesen, wenn neue Gesetze im Kampf gegen den Terrorismus eingeführt wurden. So wurden sicherheitsbehördliche Kompetenzen sukzessive ausgeweitet und Anti-Terror-Maßnahmen auch über das Sicherheits- und Strafrecht hinaus etabliert.¹² Die „wehrhafte Demokratie“ wurde dabei als Selbstbehauptung im Angesicht terroristischer Bedrohungen dargestellt. Der Verweis auf diese eigene Wehrhaftigkeit entfaltete eine besondere legitimatorische Wirkung. Das Bild ist jedoch schief, denn im Fall des Terrorismus liegt zunächst kein klassischer Fall wehrhafter Demokratie vor. Hier sind es gerade nicht Bestrebungen, die sich den Mitteln der Demokratie selbst bedienen, um diese von innen zu zersetzen. Der Terrorismus ist eine Gewaltstrategie, der durch den willkürlichen Einsatz rechtswidriger Mittel, Angst verbreiten und dadurch politische Ziele erzwingen will. Das rechtsstaatliche Instrumentarium zum Umgang mit Terrorismus ist insofern in erster Linie das der Strafverfolgung und der Gefahrenabwehr. Die Inanspruchnahme der wehrhaften Demokratie in der Terrorismusbekämpfung geht insofern auch mit der Gefahr einher, dass dort die Grenzen von Prävention und Repression weiter verschwimmen.

Besonders auffällig in diesen Debatten ist die Assoziation von wehrhafter Demokratie mit staatlicher Stärke, Konsequenz und einem „harten Durchgreifen“. ¹³ Oftmals findet sich im Anschluss daran die Wendung vom „wehrhaften Rechtsstaat“¹⁴. Hier findet also auch eine inhaltliche Neuausrichtung

⁸ Hacke 2024, S. 28.

⁹ z.B. Marco Wanderwitz, CDU/CSU, 30.01.2025: „Die Mütter und Väter des Grundgesetzes haben bereits die richtigen Lehren gezogen, indem sie unsere Demokratie wehrhaft gegen innere Feinde gemacht haben.“

¹⁰ Hegemann 2025, S. 85 (mit Verweis auf Selk 2023, S. 277).

¹¹ vgl. Laclau 2000.

¹² vgl. Stephanblome et al. (2025): Politik, Recht und Unsicherheit. Die Bundesgesetzgebung mit Bezug zur Terrorismusbekämpfung seit 2001, in: Junk, Julian; Kahl, Martin (Hrsg.): Wie Deutschland mit Islamismus umgeht. Bestandsaufnahme und Trends seit 2001, Campus-Verlag, Weinheim. S. 275–322.

¹³ z.B. Ulla Schmidt, SPD, 24.11.2015: „(...)die selbsternannten Gotteskrieger sollten sich nicht täuschen. Wir sind ein liberales Land, wir sind ein tolerantes Land, aber wer sich mit unserem freiheitlichen Staat anlegt, dem sagen wir klar: Wenn ihr uns bekämpft, dann werden wir uns wehren, dann treten wir euch mit aller Härte und mit aller Schärfe entgegen; wir sind eine wehrhafte Demokratie.“

¹⁴ z.B. Linda Teuteberg, FDP, 30.10.2020: „Der wehrhafte Rechtsstaat hat die Verpflichtung, dem ebenfalls mit aller Konsequenz entgegentreten.“

entlang von Sicherheitslogiken statt. Als Ziel dieser Wehrhaftigkeit steht dann nicht nur der Schutz der Demokratie als politischer Lebensform, sondern auch die Gewährleistung von öffentlicher Sicherheit und Ordnung.¹⁵ In dieser Spielart geht es dann nicht (nur) um die Verteidigung *der*, sondern die Verteidigung *durch* Demokratie.

Erkenntnisse aus den kritischen Sicherheitsstudien zeigen auf, dass das Referenzobjekt Sicherheit sowie die diskursive Konstruktion von Bedrohungs- und Feindbildern eine besondere diskursive Kraft entfalten und ausnahmeförmige Maßnahmen rechtfertigen kann.¹⁶ Hier ist es also besonders interessant, genauer zu untersuchen, ob und wie sich eine solche „Versicherheitlichung“ wehrhafter Demokratie in der Nutzung des Konzepts niederschlägt. Denn diese Entwicklung beschränkt sich nicht auf den ‚Kampf gegen den Terrorismus‘. Derartige diskursive Versatzstücke wurden bspw. auch angeführt, um die präventive Ingewahrsamnahme von Klima-Aktivist:innen durch den politisch zu rechtfertigen.¹⁷ Die Formel der wehrhaften Demokratie bietet hier insofern die Möglichkeit, die diskursive Aushandlung des ohnehin ambivalenten Verhältnisses von Demokratie und Sicherheit¹⁸ genauer in den Blick zu nehmen.

Wehrhafte Demokratie und Krise

Interessant ist in dieser Hinsicht auch die Anrufung der wehrhaften Demokratie in den jüngeren Debatten über die Krise der Demokratie sowie das Zeitalter der Polykrise, in dem diese oft verortet wird. Auch hier ist die Formel allgegenwärtig, wird allerdings auch immer wieder um die Figur der „(demokratischen) Resilienz“ ergänzt. Anders als in den Debatten zum Terrorismus scheint der Rekurs auf die wehrhafte Demokratie hier zunächst weniger „schief“. Jedoch zeigen sich auch hier Sicherheitslogiken im Diskurs: Dass die Demokratie unter Druck gerät, wird in diesen Debatten zunehmend nicht mehr nur als politisches Problem, sondern auch als Sicherheitsproblem erzählt. Das zeigt sich auch außerhalb der Bundestagsdebatten. So greift etwa die Nationale Sicherheitsstrategie von 2023 die Krise der Demokratie auf und formuliert die Verteidigung der Demokratie als strategisches Ziel.¹⁹ Auch hier wird die wehrhafte Demokratie unter den Vorzeichen von Sicherheit besprochen und in eine „stark krisen- und ereignisgetriebene sowie mitunter pathetische Rhetorik eingebettet.“²⁰ Das birgt die Gefahr, die Krise der Demokratie nur den Bestrebungen ihrer „Feinde“ zuzuschreiben und die strukturellen Ursachen, die dieser Krise zugrunde liegen, zu verkennen.

Wie die Formel der wehrhaften Demokratie in diesen Krisen-Debatten zum Tragen kommt, wird von besonderem Interesse für das Forschungsvorhaben sein. Das umfasst sowohl die Beleuchtung der unterschiedlichen Krisenbilder die sich darin Niederschlagen als auch, inwiefern das Repertoire der Wehrhaftigkeit dort auf Instrumente der Sicherheit verengt wird.

¹⁵ z.B. Dennis Rohde, SPD, 10.09.2024: „Zur Wehrhaftigkeit dieser Demokratie gehört auch, dass wir der Verantwortung gerecht werden, dafür zu sorgen, dass sich Menschen in diesem Land sicher fühlen, dass sie in diesem Land sicher leben können (...).“

¹⁶ vgl. Waever, O. (1995): Securitization and Desecuritization. In R.D. Lipschutz (Hrsg.): On Security. S. 46-86. Columbia University Press, New York.

¹⁷ vgl. Stephanblome 2025.

¹⁸ vgl. Huysmans J. 2014, S. 3f.

¹⁹ vgl. Hegemann 2025, S. 72.

²⁰ vgl. Hegemann 2025, S. 84.

2. Demokratische Zusammenhaltspolitik – Zum Verhältnis von interner und externer Konfliktfähigkeit von Demokratien

Cosima Adams, Christopher Daase, Nicole Deitelhoff, Leon Krause

1. Einleitung

Demokratien leben vom Konflikt. Das ist der Ausgangspunkt dieses Vortrags. Ihre Stabilität beruht nicht auf Einheit, wie vielfach angenommen wird, sondern auf der Fähigkeit, gesellschaftliche Gegensätze offen auszutragen und institutionell zu bearbeiten. Konflikt ist in dieser Perspektive keine Störung, sondern eine Ressource politischer Selbstkorrektur.¹ Demokratien funktionieren, weil sie Konflikt zulassen, institutionalisieren und politisch produktiv machen – und genau darin liegt eine spezifische Konzeption von Freiheit: Freiheit als innere Konfliktfähigkeit.

Doch diese Konfliktfähigkeit ist nicht selbstverständlich. Externe Konflikte – Kriege, Bedrohungen, geopolitische Spannungen – erzeugen Druck, diese Offenheit einzuschränken. Unter äußerem Druck verändert sich die Bedeutung innerer Konflikte: Was im Normalzustand als Ausdruck pluralistischer Politik gilt, erscheint im Ausnahmezustand als Risiko, wenn nicht als Bedrohung, für die kollektive Handlungsfähigkeit. Genau diese Spannung steht im Zentrum dieses Vortrags: Wie verändern externe Konflikte die Konfliktordnung von Demokratien? Und unter welchen Bedingungen bleiben Demokratien pluralistisch – oder entwickeln autoritäre Dynamiken?

2. Die demokratische Konfliktordnung

Um diese Fragen zu beantworten, müssen wir zunächst klären, was unter *Konfliktordnung* zu verstehen ist. Die Konfliktordnung umfasst die institutionellen, diskursiven und sozialen Regeln, die bestimmen, wie Konflikte ausgetragen werden können. Sie definiert, was als legitime Opposition gilt, welche Konflikte als produktiv gelten und welche Grenzen Konflikt nicht überschreiten darf.

In der Demokratietheorie wird betont, dass Demokratien auf agonistische Konflikte angewiesen sind – also auf Konflikte, die Gegner als legitime Gegner anerkennen. Die Konfliktsoziologie zeigt, dass Konflikte integrative Funktionen haben können: Sie strukturieren Gesellschaften, schaffen Rollen, erzeugen Bindung. Und die politische Psychologie weist darauf hin, dass Konfliktfähigkeit eng mit Ambiguitätstoleranz verbunden ist – also mit der Fähigkeit, Mehrdeutigkeit auszuhalten.²

Diese Perspektiven zeigen, dass Konflikt ein Funktionsprinzip demokratischer Politik ist. Doch sie sagen wenig darüber, wie externe Konflikte diese Konfliktordnung verändern. Externe Konflikte wirken nämlich nicht direkt auf demokratische Institutionen. Sie wirken über die Konfliktordnung. Drei Mechanismen sind dabei zentral:

Erstens: Versicherheitlichung/Securitization. Externe Bedrohungen werden politisch gerahmt – als Gefahr, die außergewöhnliche Maßnahmen erfordert. Wie die Kopenhagener Schule um Barry Buzan und Ole Weaver (und die *critical security studies*) gezeigt haben, verändert sich dadurch der Charakter des

¹ Vgl. Deitelhoff, Nicole, und Cord Schmelzle. 2023. "Social integration through conflict: Mechanisms and challenges in pluralist democracies." *KZfSS Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 75 (Suppl 1): 69-93.

² Vgl. zur republikanischen Freiheit als Nicht-Dominierung Philip Pettit, *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*, Oxford 1997; Quentin Skinner, *Liberty Before Liberalism*, Cambridge 1998. Zur Freiheit als öffentlichem Handlungsraum und Pluralität Hannah Arendt, *On Revolution*, New York 1963. Zur agonistischen Konfliktfähigkeit als demokratischer Freiheit Chantal Mouffe, *The Democratic Paradox*, London 2000; Bonnie Honig, *Political Theory and the Displacement of Politics*, Ithaca 1993. Zur konflikttheoretischen Fundierung von Freiheit als institutionalisierter Konflikt Georg Simmel, *Der Streit* (1903); Lewis Coser, *The Functions of Social Conflict*, New York 1956; Ralf Dahrendorf, *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Stanford 1959.

politischen Diskurses und es verschieben sich die Grenzen legitimer Opposition. Kritik erscheint als potenziell gefährlich und Dissens als Hindernis für kollektive Handlungsfähigkeit.

Zweitens: Ausnahmezustandslogiken. Wie Giorgio Agamben gezeigt hat, erzeugen Bedrohungen die Tendenz, normale Regeln, die die interne Konfliktordnung von Demokratie institutionell stabilisieren, temporär zu suspendieren. Das betrifft nicht nur rechtliche Normen, sondern auch politische Erwartungen: Loyalität wird wichtiger, Konflikt wird problematischer.

Drittens: Politische Psychologie. Bedrohung reduziert Ambiguitätstoleranz und aktiviert autoritäre Prädispositionen. Menschen reagieren unter Druck stärker auf klare Grenzen, starke Führung und soziale Konformität.

Diese Mechanismen führen dazu, dass innere Konflikte als Risiko oder Bedrohung anstatt als Ressource gerahmt werden. Doch – und das ist entscheidend – diese Verschiebung ist nicht deterministisch. Externe Konflikte ermöglichen diese Entwicklung, aber sie legen nicht fest, wie Demokratien reagieren.

3. Zusammenhaltspolitik als Vermittlungsinstanz

Die zentrale These dieses Vortrags ist, dass der Einfluss externer Konflikte auf die demokratische Konfliktordnung nicht unmittelbar erfolgt, sondern über eine vermittelnde Instanz. Es ist die Zusammenhaltspolitik, die als zentraler Mechanismus wirkt: Sie übersetzt äußeren Druck in Regeln, Bedeutungen und Grenzen des inneren Konfliktaustrags und entscheidet damit darüber, ob sich die Konfliktordnung pluralistisch bleibt oder sich autoritär verengt.

Unter Zusammenhaltspolitik verstehen wir politische Praktiken, die Einheit, Loyalität und kollektive Handlungsfähigkeit sichern sollen. Sie übersetzt äußeren Druck in Regeln des inneren Konfliktaustrags. Dabei wirkt sie auf drei Ebenen:

1. Diskursiv: Sie rahmt Bedrohungen und definiert die Grenzen legitimer Opposition. Wird Kritik als Beitrag zur Selbstkorrektur oder als Gefahr für die Einheit dargestellt?
2. Institutionell: Sie verändert Verfahren, Arenen und Regeln. Werden Konfliktarenen geschützt – oder eingeschränkt?
3. Sozialpsychologisch: Sie aktiviert oder dämpft autoritäre Prädispositionen. Wird Vielfalt als Stärke oder als Risiko/Bedrohung kommuniziert?

Zusammenhaltspolitik entscheidet also, ob innere Konfliktfähigkeit geschützt oder eingeschränkt wird, eher demokratische oder eher autoritäre Züge annimmt. Sie ist nicht Ursache demokratischer Erosion oder Resilienz, sondern die *vermittelnde Instanz*, über die externe Konflikte auf die Konfliktordnung wirken.

Idealtypisch kann man sich drei Modi vorstellen, wie Zusammenhaltspolitik auf externen Druck reagiert und auf die Konfliktordnung von Demokratien wirkt.

1. Integrativer Modus – Konflikt als Ressource

Demokratien schützen Pluralismus aktiv. Opposition bleibt legitim und produktiv. Zusammenhalt entsteht durch Konflikt: „unity through contestation“. Beispiel: Staaten, die selbst im Krieg offene Debatten zulassen, weil sie Konflikt als Quelle kollektiver Intelligenz begreifen.

2. Defensiver Modus – Konflikt als Risiko

Opposition wird eingeschränkt, aber nicht delegitimiert. Konfliktarenen bleiben bestehen, werden aber reguliert. Beispiel: „responsible opposition“ in Krisenzeiten, die Kritik erlaubt, aber stärker normiert.

3. Autoritärer Modus – Konflikt als Bedrohung

Opposition wird delegitimiert oder kriminalisiert. Einheit entsteht durch Disziplin: „unity through discipline“. Beispiel: Regierungen, die äußere Bedrohungen nutzen, um innere Gegner als Gefahr darzustellen.

4. Empirische Illustrationen

Bislang argumentiere ich im Wesentlichen auf der Ebene der politischen Theorie. Man kann das Thema aber auch empirisch wenden und anhand von Beispielen zeigen, wie und unter welchen Bedingungen Staaten zu eher demokratischer oder eher autoritärer Zusammenhaltspolitik greifen und welche Auswirkungen das auf die innere Konfliktordnung dieser Staaten hat. Dazu kurz drei illustrative Beispiele:

USA nach 9/11

Die Anschläge vom 11. September 2001 markieren einen klassischen Fall akuter Versicherheitlichung: Terrorismus wurde als existenzielle Bedrohung gerahmt, die außergewöhnliche Maßnahmen erfordere: Kriminalitätsbekämpfung (*law-enforcement*), sei hinfällig, nun müsse es einen Krieg gegen den Terrorismus geben (*war on terrorism*). Diese Rahmung verschob die demokratische Konfliktordnung deutlich. Diskursiv entstand eine binäre Loyalitätslogik, in der Dissens schnell als Illoyalität oder Gefährdung nationaler Sicherheit interpretiert wurde. Institutionell führte der Patriot Act zu einer erheblichen Ausweitung exekutiver Befugnisse und zu einer Zentralisierung sicherheitspolitischer Entscheidungen, die parlamentarische und mediale Konfliktarenen temporär verengte. Psychologisch aktivierte die Bedrohungswahrnehmung autoritäre Prädispositionen und reduzierte Ambiguitätstoleranz, sodass Einschränkungen von Opposition gesellschaftlich breitere Akzeptanz fanden. Das Phänomen Trump wäre ohne diese Entwicklung nicht denkbar.

In der Gesamtdynamik zeigt der Fall USA nach 9/11 den Übergang vom defensiven in einen autoritären Modus der Konfliktordnung: Innere Konflikte wurden weniger als Ressource politischer Selbstkorrektur und zunehmend als Risiko für kollektive Handlungsfähigkeit gerahmt.

Ukraine seit 2014/2022:

Trotz des russischen Angriffskrieges zeigt die Ukraine einen bemerkenswert integrativen Modus demokratischer Konfliktordnung. Diskursiv wird der Krieg als existenzielle Verteidigung von Staatlichkeit und Demokratie gerahmt, ohne dass Opposition grundsätzlich delegitimiert wird. Kritik bleibt möglich, solange sie militärische Operationen nicht gefährdet; Vielfalt wird als Teil der nationalen Resilienz kommuniziert. Institutionell bleiben zentrale Konfliktarenen funktionsfähig: Auch wenn die Präsidentschaftswahlen in Kriegszeiten ausgesetzt sind, arbeitet das Parlament weiter, Medien bleiben pluralistisch, und zivilgesellschaftliche Organisationen behalten hohe Autonomie. Einschränkungen erfolgen punktuell und sicherheitsbezogen, nicht umfassend repressiv. Psychologisch dominiert ein Mobilisierungsnarrativ, das auf Stolz, Empathie und kollektiver Verantwortung basiert und autoritäre Prädispositionen eher dämpft als aktiviert.

Insgesamt zeigt die Ukraine, dass selbst existenzielle Bedrohung nicht zwangsläufig zu autoritären Verschiebungen führt. Die Konfliktordnung bleibt weitgehend integrativ: Innere Konflikte werden weiterhin als Ressource politischer Selbstkorrektur verstanden und nicht als Risiko für kollektive Handlungsfähigkeit.

Israel

Seit seiner Gründung haben zahlreiche Kriege und beständige Bedrohung die Konfliktordnung Israels strukturell geprägt. Diskursiv wird Sicherheit als übergeordnete Norm gerahmt, sodass Opposition

häufig nicht als legitimer Beitrag zur Selbstkorrektur, sondern als potenzielle Gefährdung nationaler Sicherheit erscheint. Kritik an sicherheitspolitischen Entscheidungen wird schnell delegitimiert, insbesondere in akuten Eskalationsphasen. *Institutionell* bleiben die zentralen demokratischen Institutionen funktionsfähig, doch sicherheitsrelevante Politikfelder sind stark exekutivdominiert; bestimmte Protestformen und mediale Praktiken werden in Konfliktzeiten eingeschränkt oder reguliert. *Psychologisch* erzeugt die chronische Bedrohungslage eine hohe Sensibilität für Loyalität und eine geringe Ambiguitätstoleranz, sodass autoritäre Prädispositionen leicht aktiviert werden und die zunehmend autoritäre Herrschaft Benjamin Netanyahus erklären.

In der Gesamtdynamik zeigt der Fall Israel zwar einen strukturell verfestigten Übergang in einen autoritären Modus demokratischer Konfliktordnung, gleichzeitig aber eine relativ große Resilienz formaler demokratischer Institutionen.

Die drei Fallstudien verdeutlichen, dass externe Konflikte demokratische Konfliktordnungen nicht linear oder deterministisch verändern. Vielmehr zeigt sich, dass die Wirkung äußerer Bedrohungen maßgeblich durch die Zusammenhaltspolitik vermittelt wird, die diskursive Rahmungen, institutionelle Anpassungen und psychologische Dynamiken strukturiert. Die drei Fälle repräsentieren dabei unterschiedliche Modi dieser Vermittlung und machen sichtbar, wie stark die demokratische Konfliktordnung historisch vorgeprägt und politisch formbar ist.

5. Fazit

Die unterschiedlichen Reaktionen von Demokratien auf externe Konflikte lassen sich nur verstehen, wenn man zwei Ebenen unterscheidet: die Konfliktordnung als strukturelle Voraussetzung und die Zusammenhaltspolitik als vermittelnden Mechanismus. Externe Konflikte treffen Demokratien nicht direkt; sie wirken auf die Konfliktordnung – auf jene Regeln, Bedeutungen und Grenzen, die bestimmen, wie innere Gegensätze ausgetragen werden können. Zusammenhaltspolitik übersetzt diesen äußeren Druck in konkrete Praktiken und entscheidet damit, ob die Konfliktordnung pluralistisch bleibt oder sich autoritär verengt.

Konfliktordnungen sind historisch vorgeprägt. Die Struktur einer Bedrohung aktiviert diese Vorprägungen unterschiedlich, politische Führung definiert die Grenzen legitimen Dissenses, Zivilgesellschaft wirkt als Puffer oder Verstärker, und institutionelle Checks and Balances bestimmen die Tiefe möglicher Verschiebungen.

Die Konfliktordnung bildet also die strukturelle Bedingung, während Zusammenhaltspolitik den operativen Mechanismus darstellt. Externe Konflikte verschieben demokratische Konfliktordnungen nicht automatisch; entscheidend ist, wie sie politisch verarbeitet werden.

VI. Resümee

Die einzelnen Beiträge wurden anhand der Leitfragen des working packages diskutiert, ob eine Demokratie wehrhaft sein und gleichzeitig ihren liberal-pluralistischen Selbstanspruch uneingeschränkt aufrechterhalten kann und, ob es möglich ist, den Defensivmodus einer Wehrhaften Demokratie zu aktivieren und gleichzeitig demokratische Zukunftsöffenheit zu wahren. Ein produktiver Zugriff für die interdisziplinäre Diskussion von Möglichkeiten der Verteidigung der Demokratie in unsicheren Zeiten ergab sich aus der Orientierung an modellhaften Entgegensetzungen: Was ist noch Standardmodell liberaler Demokratie und was kennzeichnet bereits deren Defensivmodus? Inwiefern lässt sich wehrhafte Demokratie als Selbstverteidigung gegen illiberal-autoritäre Bedrohung begreifen und wann ist sie selbst autoritäres Instrument? Bedeutet wehrhafte Demokratie konservierende Versteinerung oder kann sie als Sicherung offener Gestaltbarkeit modelliert werden? Was trägt der Perspektivwechsel vom Verständnis der wehrhaften Demokratie als rechtliches Prinzip und Instrument hin zu einem Verständnis als wirkmächtiger Topos im politischen Diskurs aus? Unter welchen Bedingungen resultiert aus einem äußeren feindlichen Umfeld im Inneren die Bewahrung von Konfliktfähigkeit oder aber eine autoritäre Dynamik? Grundkonstanten dieser Überlegungen waren sowohl die Frage nach inter- und intradisziplinären Divergenzen und Konvergenzen der verwendeten Begrifflichkeiten von der „wehrhaften Demokratie“ als auch die Frage, welche Effekte das Sprechen von der „wehrhaften Demokratie“ in verschiedenen Kontexten haben kann.

VII. Zu den Autor:innen

Leon Abich, Student im M.A. Politische Theorie an der Goethe-Universität Frankfurt

Cosima Adams, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Forschungsinstitut Gesellschaftlicher Zusammenhalt (FGZ) am Standort Frankfurt

Thomas Biebricher, Heisenberg-Professur für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Politische Theorie, Ideengeschichte und Theorien der Ökonomie an der Goethe-Universität Frankfurt, Sprecher des Forschungsverbunds DemoReg

Gabriele Britz, Professur für Öffentliches Recht, insbes. Verfassungsrecht an der Goethe-Universität, Mitglied des Forschungsverbunds DemoReg

Christopher Daase, Professur für internationale Organisationen an der Goethe-Universität, PRIF Frankfurt, Mitglied des Forschungsverbunds DemoReg

Nicole Deitelhoff, Professur für Internationale Beziehungen und Theorien globaler Ordnungen an der Goethe-Universität, PRIF Frankfurt, Mitglied des Forschungsverbunds DemoReg

Jan Dönges, Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Professur für Öffentliches Recht, insbes. Verfassungsrecht an der Goethe-Universität

Leon Krause, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Forschungsinstitut Gesellschaftlicher Zusammenhalt (FGZ) am Standort Frankfurt und Research Fellow am Peace Research Institute Frankfurt (PRIF)

Patrick Nitzschner, Fellow des Schwerpunktes »Democratic Vistas« am Forschungskolleg Humanwissenschaften der Goethe Universität, Akademischer Rat des Arbeitsbereichs Politik und Gesellschaft an der Universität Bielefeld

Hannes Siebert, Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Heisenberg-Professur für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Politische Theorie, Ideengeschichte und Theorien der Ökonomie an der Goethe-Universität Frankfurt, Koordinator und Mitglied des Forschungsverbunds DemoReg

Julian Siefert, Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Professur für Öffentliches Recht, insbes. Verfassungsrecht an der Goethe-Universität

Isabelle Stephanblome, wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Professur für Internationale Organisationen, Forschungszentrum Normative Ordnungen, Goethe-Universität Frankfurt, Mitglied des Forschungsverbunds DemoReg