

Dr. Dr. Jörg Berwanger\*

## Errettung der Demokratie – gegen Volkeswillen?

Die liberale Demokratie ist weltweit großen Zumutungen und Widrigkeiten ausgesetzt. In eigentlich unverdächtigen Staaten, so in den USA und Frankreich, wird dies wegen der verliehenen Machtfülle und wegen des zum Teil autoritär-einsamen Gehabes aktueller Akteure zusätzlich verstärkt. Wenngleich systemisch nicht mit dem augenscheinlichen Nachteil eines Präsidialsystems ausgestattet wird bisweilen angeführt, Demokratie sei auch hierzulande in Gefahr. Dafür verantwortlich sei insbesondere eine bestimmte Partei mit drei Buchstaben. Besorgte Mahner verkennen mitunter oder wollen es nicht wahrhaben, dass Demokratie politisch und verfassungsrechtlich Veränderungen zugänglich ist, ja sogar darauf angelegt ist. Und wenn von ihr einkalkulierte Änderungen eintreten – kann man dann von Gefahr sprechen? Die Verfassung enthält zudem Sicherheitsvorkehrungen, würden von Seiten des Volkes, vermittelt über politische Parteien, grenzüberschreitende Dinge angestrebt werden.

### I. Demokratiegefährdungen allüberall

#### 1. Demokratie in Deutschland – ein Über-Himalaya

Art. 20 II GG lautet: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“ Es handelt sich um zwei verfassungsrechtliche Fundamentalsätze zur Demokratie. Sie werden für gewöhnlich mit der „Herrschaft des Volkes“ und mit dem Begriff der Volkssouveränität hinterlegt. Ungeachtet wie der Volksbegriff, wie „Herrschaft“ und wie „Souveränität“ genau zu verstehen sind,<sup>1</sup> sind das wesentliche Schlüsselbegriffe zur Demokratie. Auch wenn sich Ranking-Überlegungen aus Gründen des „Respekts“ gegenüber jenen vielleicht eher verbieten mögen – von den fünf Staatsprinzipien der Bundesrepublik Deutschland ist Demokratie, neben der Wertentscheidung und dem Postulat zum Schutz der Menschenwürde (Art. 1 GG), als das hervorgehobene, das wichtigste Staatsprinzip anzusehen.<sup>2</sup> Das gilt unbeschadet dessen, dass der Demokratiebegriff „vielschichtig und umstritten“<sup>3</sup> ist und im Übrigen zwischen dem

Demokratie- und dem Rechtsstaatsprinzip ein „wechselhaftes Spannungs- und Ergänzungsverhältnis“ besteht.<sup>4</sup> Demokratie ist prägend für die politische, kulturelle, gesellschaftliche und nicht zuletzt für die rechtliche Verfasstheit des Staates.<sup>5</sup> Demokratie prägt das Selbstverständnis unseres Staates und seiner Bürger, der sogenannten Zivilgesellschaft,<sup>6</sup> in deren Verhältnis zueinander und in deren Verhältnis zu ihrem Staat. Dabei sind Freiheit, Gleichheit und Grundrechte nur drei von einigen weiteren Begriffen bzw. Einrichtungen, die als Attribute untrennbar mit Demokratie<sup>7</sup> verbunden sind. So schon Churchill zum seiner Meinung nach bestehenden Wert der Demokratie: „die schlechteste aller Staatsformen, ausgenommen alle anderen“.

Nach alledem: Demokratie ist von geradezu monumental-kollossaler Bedeutung für den Staat und seine Gesellschaft. Und um diese überragende Bedeutung von Demokratie für Deutschland sinnbildlich angemessen in Szene zu bringen und im wahrsten Sinne des Wortes noch eins drauf zu setzen: Der Himalaya ist dagegen eine sanfte Hügellandschaft.

\* Der Autor ist Leiter Vertragsmanagement bei einem Energieversorgungsunternehmen.

1 Eingehend Müller, Wer ist das Volk?, 1997.

2 Kloepfer, VerfR I, 2011, S. 153: „Von den in Art. 20 GG angesprochenen Staatsstrukturprinzipien prägt das demokratische Prinzip das politische System Deutschlands am stärksten“; Jarass/Pieroth/Jarass, 17. Aufl. 2022, GG Art. 20 Rn. 1: „zentrale Strukturentscheidung“.

3 Detterbeck, Öffentliches Recht, 12. Aufl. 2022, S. 20 Rn. 43; Müller, S. 24 f.: Grundgedanke von Demokratie ist normatives Bestimmen der Art des Zusammenlebens des Volkes durch dieses selbst, „als Ausgangspunkt, der degré zéro nachmonarchistischer Legitimation“.

4 Voßkuhle, Die Zeit, Nr. 40/2018, 6.

5 Der Staat als „idealer Nährboden“ für die Demokratie, vgl. Volkman AöR 2002, 575 (592).

6 Zur Begriffsmodifikation von „Civil Society“ (Begriff ursprünglich nach 1989 entwickelt) zum heutigen Gebrauch, vgl. bei Möllers, Demokratie – Zumutungen und Versprechen, 2008, S. 36.

7 Daran ist festzuhalten, auch wenn sich deren verfassungsrechtliche Verortung zum Teil im Rechtsstaatsprinzip, dem weiteren hervorgehobenen Staatsprinzip, findet.

## 2. Demokratie weltweit im Hintertreffen

Beim Antagonismus Wirtschaft vs. Demokratie muss derzeit „Demokratie“ kräftig Federn lassen. In Übersee ist in Südamerika zB Argentinien zu nennen, wo Demokratie wegen des Präsidenten Milei einen schweren Stand hat. In Nordamerika wurde Donald Trump wiedergewählt.<sup>8</sup> Über andere Staaten, zB Russland und China, braucht hier erst gar nichts extra gesagt zu werden. Als Staatsform befindet sich Demokratie im Konkurrenzettbewerb mit anderen Staatsformen. Die insoweit ursprünglich vorgenommene Zweiteilung mit der Gegenüberstellung Republik/Monarchie wird weiter ausdifferenziert. Demokratie wird, diese ihrerseits abgestuft (Demokratie „mit Defekten“ bzw. „starken Defekten“), autokratischen Regierungsformen, bei denen alle Staatsgewalt unkontrolliert in den Händen eines Einzelnen oder einer Gruppe liegt, gegenübergestellt. Bei einer aktuellen Studie (Fortsetzungsstudie, begonnen im Jahr 2006), die im Zeitraum zwischen 1.2.2021 bis zum 31.1.2023 137 Staaten (Entwicklungs- und Transformationsländer) untersucht hat,<sup>9</sup> stehen 63 Demokratien 74 Autokratien gegenüber. Fazit der Studie: „Die Demokratiequalität in Entwicklungs- und Transformationsländern hat sich in den vergangenen zwanzig Jahren kontinuierlich verschlechtert. Heute stehen nur noch 63 Demokratien einer Mehrheit von 74 Autokratien gegenüber.“ In einer steigenden Zahl von Ländern seien es die Gegner demokratischer und marktwirtschaftlicher Reformen, die an den Schaltstellen der Macht sitzen.

Die Erosion von Demokratie geht zum Teil mit einem Rechtsruck einher. In Europa sind Italien, Niederlande, Ungarn und Frankreich einige Beispiele.<sup>10</sup>

## 3. Gefährdungssituation auch in Deutschland?

Demokratie sei auch in Deutschland gefährdet. Maßgeblich im Fokus dieser in der deutschen Öffentlichkeit geäußerten Befürchtungen und Warnungen steht schon seit geraumer Zeit, und aufgrund ihrer Wahlerfolge sich stetig verstärkend, eine am rechten Rand des Spektrums stehende politische Partei. Deren drei Buchstaben werden im Fließtext dieses Beitrags bewußt nicht genannt (nachfolgend: „die Partei“). Die Demokratie, der demokratische Staat, seien in Deutschland wegen ihr in Gefahr. Die Ziele der Partei werden von ihren Kritikern als demokratiefeindlich eingeordnet.<sup>11</sup> Begründet wird das mit diversen Vorwürfen und einer ganzen Reihe an Vorhaltungen: Die Partei betreibe, zum Teil in Allianz mit anderen dem Staat ablehnend bzw. feindlich gesinnten Kräften (Pegida, Reichsbürger) Rechtspopulismus,<sup>12</sup> mit gezielter Diskretisierung bzw. Sabotage der geltenden repräsentativen Demokratie (zB mittels nur vorgeblich vorgetragener Präferenzierung plebiszitärer Demokratieformen<sup>13</sup>). Sie setze systematisch und gezielt, zum Teil mittels von ihr selbst gesteuerter Messenger-Dienste, auf breit gestreute Desinformation (Fake News, Verschwörungstheorien, Propaganda<sup>14</sup>). Sie schüre in der deutschen Gesellschaft bewusst und gezielt Rassismus und Fremdenhass, Homophobie und Antifeminismus. Sie setze, bis hin zu Kulturfragen des deutschen Alltagslebens (Fleischgenuss, Billigflüge etc.), auf Exklusionsstrategien und wolle die deutsche Gesellschaft spalten.<sup>15</sup> Sie wolle vor allem eine gegenseitige Feindseligkeit von gegensätzlichen Wählergruppen befeuern. Dazu gehöre inhaltlich die feindselige Ablehnung bestehender Parteien und gegenüber „links-liberaler Eliten“, einschließlich linker „Lügenpresse“. Ihre grundsätzliche Festlegung auf ein sogenanntes autochthones Deutschtum, mit Ablehnung gegenüber Fremden, erstrecke sich auch auf einen Antisemitismus. Vor allen Dingen werde das Migrationsthema durch sie in-

strumentalisiert. Es gebe konkrete Vertreibungsüberlegungen hinsichtlich in Deutschland lebender Ausländer. Globalisierung und die Verflochteneit der Weltwirtschaft würden abgelehnt bzw. kritisch gesehen. Übergeordnete Ziele, wie etwa der vom Mainstream als notwendig angesehene Klimaschutz, würden durch sie ebenfalls hintertrieben.

In ihrem Parteiprogramm und in speziellen Statements tritt die Partei dem zum Teil explizit entgegen.<sup>16</sup> Zuweilen bezeichnet sie sich selbst als „Schutzherrin des Grundgesetzes“.<sup>17</sup>

Teilweise steht die Partei unter Beobachtung des Verfassungsschutzes. Die Landesverbände der Partei in Sachsen, Sachsen-Anhalt und in Thüringen werden als „gesichert rechtsextrem“ bzw. als rechtsextremistische Verdachtsfälle eingestuft und stehen unter Beobachtung des Verfassungsschutzes. Teilweise wehrt sich die Partei gerichtlich. Sie klagte auch gegen die Bundesrepublik wegen der Beobachtung der Gesamtpartei (als Verdachtsfall).<sup>18</sup>

Speziell wegen eines sogenannten Reimigrationstreffens am 25.11.2023, an dem auch Teilnehmer aus den Reihen der Partei mitwirkten, gab es diesbezüglich mahnende Aufrufe. So vonseiten des Bundespräsidenten,<sup>19</sup> von maßgebenden Vertretern politischer Parteien, mit oder ohne Innehabung (hoher) staatlicher Ämter<sup>20</sup> und von prominenten Meinungsbildnern aus allen Gruppen der (Zivil-)Gesellschaft.<sup>21</sup> Als Reaktion auf das Reimigrationstreffen gab es in Deutschland etliche Demonstrationen „gegen rechts“. Gegenwehr erschöpft sich darin nicht. Es gibt weitergehende Überlegungen, wie etwa die Für/Wider-Diskussionen zur Einleitung eines Parteiverbotsverfahrens nach Art. 21 II, IV GG. Darü-

8 Stephen Moore, ein Wirtschaftsberater von Trump: „Ich bin eigentlich kein großer Anhänger der Demokratie.“, zitiert in Die Zeit Nr. 15/2024, Thomas Assheuer, Amerikas Geister, S. 53.

9 Bertelsmann „Transinformationsindex 2024“, vgl. [www.bti-project.org](http://www.bti-project.org); Abruf: 1.4.2024.

10 Vgl. näher, auch zu länderspezifischen Gemeinsamkeiten und Unterschieden, bei [www.deutschlandfunk.de](http://www.deutschlandfunk.de) unter „Rechtspopulismus-Rechtsextremismus“, Abruf: 1.4.2024.

11 „Abschaffung der Demokratie mit Mitteln der Demokratie“, vgl. Ulrich, Blätter für deutsche und internationale Politik, 10/2017, 14, mit Hinw. auf Armin Mohler und Alain de Benoist.

12 Vgl. Definition und Abgrenzungen bei [www.politische-bildung-brandenburg.de/lexikon/rechtspopulismus](http://www.politische-bildung-brandenburg.de/lexikon/rechtspopulismus), Abruf: 1.4.2024.

13 Möllers, allg., nicht mit Bezug auf die Partei: „(...) die größten Feinde der Demokratie idealisieren sie, um sich dann an ihrem vermeintlichen Versagen zu weiden“, S. 7.

14 Jonas Schaihle, Wir sind in einer neuen Ära der Propaganda, Essay in Der Spiegel v. 16.3.2024, [www.spiegel.de](http://www.spiegel.de) unter „politik/deutschland“, Abruf: 31.3.2024. „Neuartige Form der Propaganda“, vgl. Hillje, Blätter für deutsche und internationale Politik Nr. 10/17, S. 49.

15 Hillje, 6.11.2022, bei Franfurter Rundschau, [www.fr.de](http://www.fr.de), bei „politik“; Abruf durch den Autor: 6.4.2024.

16 S. zB die Klarstellungen zu ihren Zielen betreffend Reimigration nach dem Reimigrationstreffen am 25.3.2024, vgl. bei [afd.de](http://afd.de) unter „haltung zur reimigration“, Abruf: 7.4.2024.

17 Alice Weidel am 26.5.2019, vgl. bei [www.fr.de](http://www.fr.de), bei „meinung“, Abruf Autor: 7.4.2024.

18 OVG Münster NVwZ-Beil. 2024, 94.

19 Vgl. bei [www.bundespraesident.de](http://www.bundespraesident.de), unter „Berichte“, Abruf durch den Autor: 1.4.2024: Die Absicht von Rechtsextremisten, Mio. von Menschen aus Deutschland zu deportieren, hätten unser Land aufgerüttelt, so Steinmeier. Sie zeigten einmal mehr, wie gefährlich Rechtsextremismus sei: „Wir müssen uns Verfassungsfeinden entgegenstellen“.

20 Bundeskanzler Scholz am 11.1.2024: „Wer sich gegen unsere freiheitliche demokratische Grundordnung richtet, ist ein Fall für unseren Verfassungsschutz und die Justiz“, auf der Plattform X. „Dass wir aus der Geschichte lernen, das ist kein bloßes Lippenbekenntnis“, so die ihm zugeschriebenen Aussagen, vgl. bei [www.tagesschau.de](http://www.tagesschau.de) unter „inland“ und „innepolitik“, Abruf: 1.4.2024.

21 ZB dem Schauspieler und Schriftsteller Matthias Brandt: „Von Tag zu Tag mehr entblößt sich die AfD gerade als offen rechtsextreme, antidemokratische, antieuropäische, toleranz- und freiheitsfeindliche Partei“, vgl. bei [www.rnd.de](http://www.rnd.de), dort bei „Politik“ und „demos gegen rechts“, Abruf: 1.4.2024.

ber hinaus gibt es ganz konkrete Umsetzungsüberlegungen und Vorschläge, die sich gegen „verfassungsfeindliche Einflüsse“ (gemeint ist: die Partei) richten. So etwa das seit Ende 2022 diskutierte sogenannte Demokratieförderungsgesetz (es soll Projekte stärken, die sich für eine „starke Demokratie“ und gegen Extremismus einsetzen) oder die seit Frühjahr 2024 bestehende konkrete Bestrebung zur vorbeugenden und vorsorglichen Errichtung von rechtlichen Schutzmechanismen zugunsten des BVerfG.<sup>22</sup>

Alle bisherigen Warnungen und Aktivitäten haben allem Anschein nach nichts genutzt: Die Partei hatte und hat nach wie vor Zulauf. Sie hat es seit ihrer erstmaligen Wahl in den Bundestag, am 24.9.2017, geschafft, auf allen Ebenen des Staates, in Bund, Ländern und in Gemeinden, verstärkt Fuß zu fassen. Sie sei mittlerweile zu einer Volkspartei geworden.<sup>23</sup> Reaktanzreflexe bei ihren Wählern spielen ebenfalls eine Rolle.

## II. Methodik und Leitfragen

### 1. Untersuchungsgegenstände, Werturteilsfreiheit

Mit Bezug auf „Demokratie“ ist zunächst lapidar festzustellen, dass das Erstarken der Partei, sofern es auf Wahlerfolge beruht, nichts Undemokratisches hat, ganz im Gegenteil. Warnungen einer besorgten Öffentlichkeit, erst recht vom Staat veranlasste konkrete Gegenmaßnahmen, haben sich dieser Tatsache zu stellen. Beeinträchtigungen der Partei und ihrer Vertreter, etwa in Form von Erschwernissen bei der parlamentarischen Mitarbeit in Ausschüssen, könnten – unbeschadet der rechtlichen Bewertung – bedeuten, dass die Wähler der Partei ignoriert werden, sich diese mindestens ignoriert fühlen. Dass ihre Wähler durch den Staat zu Bürgern zweiter Klasse erklärt würden, ist nicht von ungefähr ein Ansatzpunkt, den die Partei für sich ins Feld führt.

Bei diesem Beitrag handelt es sich *nicht* um eine politische und *nicht* um eine rechtliche Bewertung der Partei durch den Autor. Es werden vom Autor keine Rechtsfragen anhand von sie betreffenden konkreten Sachverhalten juristisch, mit Kundgabe von rechtlichen Prüfungsergebnissen, beurteilt. Ungeachtet dessen hat sich der Autor zu beiden Facetten, politisch und juristisch, seine eigene Meinung gebildet. Den einen oder anderen Kommentar zu getroffenen Entscheidungen, etwa von Gerichten, tut er sich nicht verkneifen. Es werden nachfolgend aber hauptsächlich allgemeine Themen rund um „Demokratie“ und ihrer Implikationen, am Beispiel von Sachverhalten rund um die Partei, grundsätzlich aber nur abstrahierend, aufgegriffen und verarbeitet. Es sind im Übrigen dieselben Fragen, die sich stellen würden, wenn es sich um eine andere Partei, etwa um eine am extremen linken Rand zu Verortende (zB mit einem Steckenpferd wie „woke-ness“), handeln würde.<sup>24</sup>

Diese methodische Vorgehensweise wird gesteuert vom sozialwissenschaftlichen Postulat der Werturteilsfreiheit. Wissenschaft soll Distanz zum Untersuchungsgegenstand bewahren.<sup>25</sup> Es ist streng zwischen persönlicher Wertung und Evidenzerlebnis einerseits und wissenschaftlicher Betätigung andererseits zu unterscheiden.<sup>26</sup> Eigene politischen Ansichten, insbesondere zur Partei, sind daher vom Autor auszublenden – auch wenn gefundene Ergebnisse dem Untersuchenden persönlich nicht schmecken sollten. Und nicht nur nebenbei – es geht dabei auch um das Vermeiden von unerwünschtem Applaus. Selbst das Bewusstsein, dass ein Fachbeitrag wie dieser bei einer stabilen Etablierung rechter Mehrheitsstrukturen in Deutschland womöglich gar nicht

geschrieben werden könnte, kann an einer solchen regelgerechten wissenschaftlichen Arbeitsweise nichts ändern.

### 2. Leitfragen – erste Antworten des Autors

Allgemein sind die politische Willensbildung des Volkes und die rechtlich zu exekutierende Willensbildung des Staates gegeneinander abzugrenzen.<sup>27</sup> Staatliche Willensbildung steuert im Wesentlichen die *rechtliche* Auseinandersetzung des Staates gegenüber solchen Parteien, von denen er annimmt, dass sie in einer extremen Ecke zu verorten sind. Denn dazu sind staatliche Stellen aufgerufen, sie sind dazu gegebenenfalls sogar verpflichtet. Das Selbstbestimmungsrecht von Parteien findet insoweit seine Schranke in der Entscheidung des GG für eine „streitbare“ bzw. „wehrhafte“ Demokratie. Das ergibt sich zB aus den Art. 9 II, 18, 20 IV, 21 II und 28 III GG. Das Grundgesetz vertraut aufgrund geschichtlicher Erfahrung nicht allein darauf, die freiheitliche Demokratie werde sich im Prozess der öffentlichen Meinungsbildung ohne Weiteres behaupten. Es hat darüber hinaus dem Staat die Aufgabe übertragen, die zentralen Grundwerte der Verfassung durch (repressive) Schutzvorkehrungen zu sichern und zu gewährleisten.<sup>28</sup> Wiewohl es sich andererseits beim Demokratiegrundsatz um ein „entwicklungsoffenes Prinzip“<sup>29</sup> handelt – die demokratische Legitimation einer gewählten politischen Partei muss rechtlich jedenfalls dann hinstehen, wenn ihr gravierende rechtliche Grenzüberschreitungen vorzuwerfen bzw. wenn jedenfalls solche handgreiflich zu befürchten sind. Das herauszufinden und entsprechend zu handeln, obliegt staatlichen Organen.<sup>30</sup> Ob der Staat dabei rechtmäßig handelt, ist gegebenenfalls von angerufenen Gerichten zu kontrollieren.

Ferner ist an die grundsätzliche politische Neutralitätspflicht des Staates und seiner Vertreter zu erinnern. Angesichts der gebotenen Staatsfreiheit des politischen Meinungs- und Willensbildungsprozesses und auch wegen der von Art. 21 I GG geforderten Chancengleichheit der Parteien unterliegen Staatsorgane bei öffentlichen Äußerungen, verstärkt im Wahlkampf, einer Neutralitätspflicht.<sup>31</sup> Bei der staatlichen Bewertung einer Partei als rechtsextrem oder verfassungs-

22 Das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes mit dem Ziel der Stärkung der Resilienz des Bundesverfassungsgerichts war kurz vor Redaktionschluss dieses Beitrages auf den Weg gebracht. Das Gesetz wurde vom Bundestag am 19. Dezember 2024 beschlossen.

23 Abdi-Herrle/Endt in Die Zeit, Nr. 13/2024, 11.

24 Rechts und Links sind gleich oder gleich wenig demokratisch, vgl. Möllers, Demokratie – Zumutungen und Versprechen, S. 113.

25 Vgl. Daniel Mertens beim 13. Osnabrücker Wissensforum, zu „Distanz und Einmischung. Wie politisch darf man sein, wenn man forscht?“, mit kritischem Hinterfragen von Max Weber, vgl. bei www.uni-osnabrueck.de, Abruf: 8.4.2024; speziell zum Verhältnis Rechtswissenschaft zu Demokratie differenzierend Lepsius STAAT 2013, 157 ff.

26 Hillmann, Wörterbuch der Soziologie, 4. Aufl. 1994, 931, mit Hinweis auf Max Weber.

27 Indes ist das nicht so ganz einfach, weil die rechtliche Facette von „Demokratie“ begrifflich nur schwer, eigentlich so gut wie gar nicht, von ihrer politischen Implikation abzugrenzen ist, arg. Art. 21 I S. 1 GG. Zu den tatsächlichen Wechselwirkungen von staatlicher Willensbildung und politischer Willensbildung des Volkes – „vielfältig miteinander verschränkt“ – vgl. Schmidt-Bleibtreu/Grzeszick/Rauber, 15. Aufl. 2021, GG Art. 21 Rn. 32 f., mwN.

28 Vgl. BVerfGE 63, 266 Rn. 91 f. = NJW 1983, 1535 = NVwZ 1983, 468 Ls.

29 BVerfGE 107, 59 Rn. 167 = NVwZ 2003, 974; Möllers, Demokratie – Zumutungen und Versprechen, 2008, S. 13: „(...) freischwebende Herrschaftsform, die ihre eigenen Bedingungen immer wieder neu herstellen und verändern muss.“

30 Zur Vorfeldbeobachtung durch den Verfassungsschutz und deren Voraussetzungen anhand § 4 I 5 BVerfSchG („Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte“ und „Verdacht“) vgl. BVerwGE 110, 126 Rn. 14 ff. = NJW 2000, 824 = NVwZ 2000, 433 Ls. und BVerwGE 137, 275 Rn. 29 = NVwZ 2011, 161.

31 Vgl. etwa BVerfGE 138, 102 (111) = NVwZ 2015, 209.

feindlich, etwa im Kontext einer öffentlichen Auseinandersetzung darüber, ob gegen die Partei ein Verbotsverfahren eingeleitet werden sollte, können sich zwar Abweichungen hiervon ergeben. Es können aber dann negative Werturteile nach wie vor den Anspruch einer Partei auf Chancengleichheit verletzen. Immerhin kann es insofern doch auch der Partei selbst obliegen, sich im Rahmen der öffentlichen Auseinandersetzung gegen die Bewertung verfassungsrechtlich zur Wehr zu setzen.<sup>32</sup>

Sollten keine gewichtigen demokratiebezogenen Rechtsverletzungen, „begangen“ durch eine Partei, zu erkennen bzw. ihr nicht nachweisbar sein, etwa weil hierfür zu wenige belastbare Ansatzpunkte vorliegen,<sup>33</sup> steht die Möglichkeit im Raum, dass zugunsten einer vom Staat ins Visier genommenen Partei das Demokratieprinzip und eine Reihe von ihren Individualgrundrechten (Art. 21 I 2 GG und – über Art. 19 III GG – einige anderen, wie zB Art. 5 I 1, 2 GG)<sup>34</sup> erfolgreich streiten. Dass dem hier so sein könnte, dafür könnte sprechen, da selbst Widersacher der Partei, auch aus den Reihen maßgeblicher Vertreter von Staatsorganen,<sup>35</sup> Zweifel am Erfolg eines zu initiierten Verbotsverfahrens<sup>36</sup> haben.

Es ist demgemäß zu fragen, und es steht im Übrigen wissenschaftlich nicht infrage, dies auf hypothetischer Basis tun zu können:<sup>37</sup> Trotz der von politischen Gegnern und Vertretern des Staates vorgenommenen Qualifizierung der Partei als „rechtsextrem“ etc. – was, wenn diese Partei genau das tut und als ihre (mutmaßlichen) Ziele anstrebt, weswegen und wofür sie von ihren Wählern gewählt wurde/wird?

Ist das dann, und immer noch, „demokratiefeindlich“ bzw. sonst GG-widrig?

Erste Antwortansätze: *Politisch* gesehen, ja, wenn auf das Meinungsbild anhand aktueller Mehrheitsverhältnisse abgestellt wird.

*Rechtlich* wäre es ebenfalls zu bejahen, falls sich ein evtl. Wählerwille, umzusetzen durch eine insoweit exekutierungswillige politische Partei, konkret zB auf die Umsetzung von Vertreibungen von Menschen aus Deutschland erstrecken würde. Denn dann wäre Art. 1 GG betroffen. Ebenfalls gilt zB: Die Demokratie kann auch dann nicht legal durch eine Diktatur ersetzt werden, wenn es das Volk will.<sup>38</sup> Abseits solcher Extrempositionen wäre jedoch andererseits zum Schutz einer Partei einzuwenden, dass Ziele, trotz eines in demokratischer Hinsicht durchaus fragwürdigen Charakters, rechtlich nicht angreifbar wären und dass sich für die demokratisch gewählte Opposition die Chance auf Erhalt der Mehrheit, zur Umsetzung derartiger Ziele, bestehen können muss. Dies korreliert mit folgender Feststellung: „Der Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung iSv Art. 21 II GG umfasst nur jene zentralen Grundprinzipien, die für den freiheitlichen Verfassungsstaat schlechthin unentbehrlich sind.“<sup>39</sup> Das soll zB für die Grundsätze der Republik und des Bundesstaats nicht gelten.<sup>40</sup>

Konkrete gesetzgeberische Gegenoffensiven, wie etwa die beschlossene Verfassungsänderung mit dem „Hochhieven“ von Regelungen betreffend das BVerfG aus dem BVerfGG ins GG, müssen sich im Übrigen ebenfalls einer rechtlichen Beurteilung stellen. Auch wenn ein Vorhaben politisch und demokratisch – weil vermittelt durch gewählte Repräsentanten der derzeit agierenden Mehrheitsparteien – mutmaßlich vom aktuellen Mehrheitswillen des Volkes getragen sein mag, stellt sich rechtlich doch die Frage, ob eine gezielte Herbeiführung der Unmöglichkeit von Änderungen

durch einen künftigen einfachen Gesetzgeber zur Feststellung einer verfassungswidrigen Beeinträchtigung des Demokratieprinzips führen könnte. Wäre dem so, würde Art. 79 III GG womöglich einen Riegel vorschieben. Im Übrigen gilt, dass jedes angestrebte verfassungsändernde Gesetz seinerseits materiell-rechtlich verfassungsmäßig sein und sich den Anforderungen von Art. 79 GG stellen muss.<sup>41</sup> Auch auf kleinerer juristischer Flamme köchelnde Brandherde betr. spezifischer Einzelthemen gehören dazu. So zB zu der gegenüber der Partei und ihren Entsandten verweigerten Mitwirkung beim Zugang zu bzw. für die Arbeit in Ausschüssen des Bundestages bzw. in dessen Leitungsgremien.

### III. Kleines rechtliches Einmaleins der Demokratie, Subsumtion

#### 1. It is a mad, mad, mad, mad World – jedoch kein Ausnahmezustand

Das mit der verrückten Welt ist nicht zum Schmunzeln, wie etwa bei dieser amerikanischen Krimikomödie aus dem Jahr 1963. Im politisch-gesellschaftlichen Bereich und im öffentlichen Diskurs verlieren Fakten oft ihre Glaubwürdigkeit und Relevanz – zum Teil feiert eine bloße anekdotische Evidenz, zuweilen angereichert mit Astrologie und Esoterik, fröhliche Urständ. Es gebe derzeit, geopolitisch und geomoralisch, eine „Konterrevolution“ gegen die westlichen Demokratien,<sup>42</sup> auch hierzulande bestehen Befindlichkeiten und Ängste.<sup>43</sup> Mag die Stimmung in Deutschland höchst angespannt sein – das Recht, insbesondere soweit es „Demokratie“ regelt, hält dem jedoch Stand, seine Mechanismen funktionieren.<sup>44</sup> Beispielhaft ist die – im Rechtsstaat gerichtlich zu überprüfende – Verfassungsschutzüberwachung der in Teilen als rechtsextrem eingeschätzten Partei zu nennen. Ein Ausnahmezustand ist nicht festzustellen. Damit wird ein

32 Vgl. BVerfGE 134, 138 (141) = BeckRS 2013, 56025 einerseits und BVerfGE 136, 323 (334) = NVwZ 2014, 1156 andererseits; vgl. auch BVerfGE 136, 323 (337) f = NVwZ 2014, 1156 für den Bundespräsidenten, dessen Neutralitätspflicht nur eingeschränkt gesehen wird: Bezeichnung der Anhänger einer rechtsradikalen Partei als „Spinner“ war nach Auffassung des BVerfG noch von dem ihm zustehenden Spielraum gedeckt.

33 BVerfGE 110, 126 Rn. 22 = NJW 2000, 824 = NVwZ 2000, 433 Ls., im Zusammenhang mit den Aufgaben des Verfassungsschutzes: „(...) verfassungsfeindliche Betätigungen sind solange unverboden zuzulassen, wie sie nicht den staatlichen Bestand und die freiheitliche Ordnung gefährden (...)“.

34 Ipsen/Koch/Sachs, 9. Aufl. 2021, GG Art. 21 Rn. 29, 45.

35 S. zB das Interview Felor Badenberg in Die Zeit, Nr. 13/2024, 12. Möllers, Demokratie – Zumutungen und Versprechen, S. 112, meint, Parteiverbote helfen der Demokratie nicht.

36 Was gleichwohl die mögliche verfassungsrechtliche Beobachtung nicht ausschließt, denn der rechtliche Radius des Begriffs der freiheitlichen demokratischen Grundordnung ist beim Verbot wesentlich enger zu ziehen als bei der verfassungsrechtlichen Überwachung von Verdachtsfällen anhand § 4 I 1 Buchst. c, II BVerfSchG.

37 Prägnant zur wissenschaftstheoretischen Arbeit mittels Hypothesenbildung, Hillmann, S. 345.

38 So wörtlich Murswiek JZ 2017, 53 (55): Das sei auch nicht undemokratisch, denn das Demokratieprinzip legitimierte nicht seine Abschaffung im Wege demokratisch legitimer Entscheidungen.

39 So wörtlich im Ls. 3 des BVerfG beim NPD-Urteil v. 17.1.2017, vgl. BVerfGE 144, 20 = NJW 2017, 611 = NVwZ-Beil 2017, 46.

40 Jarass/Pieroth/Jarass GG Art. 11 Rn. 14 mwN, auch GG Art. 21 Rn. 52.

41 Schmidt-Bleibtreu/Sannwald GG Art. 79 Rn. 16.

42 So Richter/Ulrich, Revolution in Die Zeit Nr. 16 v. 11.4.2024, S. 2. Sie sprechen ua von einer „Nebenfolgenkrise“: 70 Jahre hätten die Privilegien in den westlichen Demokratien die Kosten und Kollateralschäden der eigenen globalisierten Lebensweise ab- und aufschieben können – in die Zukunft, in die Umwelt und in den globalen Süden. Das funktioniert nun aber nicht mehr. Davon profitiere Rechtspopulismus.

43 Angst als eigenständige Kategorie des Rechts, vgl. Barczak, Der nervöse Staat. Ausnahmezustand und Resilienz des Rechts in der Sicherheitsgesellschaft, 2. Aufl. 2021, 3, 686.

44 Zur Resilienz des Rechts, einem „Leitbegriff“, Barczak, S. 605, 607.

Zustand beschrieben, bei dem eine existentielle Gefahr für den Bestand des Staates oder seiner Verfassung besteht, zu deren Überwindung aussergewöhnliche Mittel in Anspruch genommen werden müssen, weil zu ihrer Bewältigung die im Normalfall vorgesehenen Mittel nicht ausreichen.<sup>45</sup> Dass im GG geregelte Notstandsnormen anhand der Sachverhalte tatbestandsmäßig keinen Ausnahmezustand aufzeigen, ist zweifelfrei. Es gibt auch kein sogenanntes antizipiertes Szenarium. Damit gemeint ist ein „stummes, implizites und geräuschloser Ausnahmezustand, nicht als ein Ausnahmezustand der expliziten Geste des Souveräns“. Unter den Bedingungen und nach den Erkenntnissen des heute oft angenommenen Präventions- und Vorsorgestaates geht es um die zur Meisterung des eigentlichen Ernstfalls als notwendig erachteten präventiven Mittel. In einer Sicherheitsgesellschaft sollen sie die Krise rechtzeitig im Voraus verhindern.<sup>46</sup> Konnte man wegen einer permanent-akuten Gefahrensituation für Leib und Leben zB bei Covid vielleicht an derartiges denken,<sup>47</sup> ist eine aufgrund Wählerentscheidung enorm erstarkte Partei, auch wenn sie rechtlich zulässig als gesichert rechtsextrem einzustufen sein sollte, nicht in diese Kategorie einzuordnen. Dies jedenfalls nicht anhand der aktuellen Befundsituation in Deutschland, rückblickend seit 2017 bis heute. Denn das vom geltenden Recht gebotene Instrumentarium im Umgang mit einer solchen Partei ist auskömmlich. Dass der Staat wegen der Partei dennoch als Präventions- und Vorsorgestaat auftritt und sich sehr „nervös“ gibt, ist rechtlich anhand des Verhältnismäßigkeitsprinzips kritisch zu hinterfragen. Die Prinzipien der Erforderlichkeit und Angemessenheit lassen es nicht zu, dass der Staat unter Verweis auf die Allgegenwärtigkeit äußerer oder innerer Bedrohung schon in der Normallage so handelt, als befände er sich de facto im Ausnahmezustand.<sup>48</sup> Ob insofern, im Verhältnis zur Partei, eine Trennlinie vom Normal- zum Ausnahmezustand unzulässig überschritten wird, ist einzelfallabhängig zu überprüfen.

Wegen den gegenüber der Partei verweigerten Mitwirkungen und Erschwernissen bei Entscheidungen über die innere Organisation und die Arbeitsabläufe des Bundestages, einschließlich der Festlegung und Besetzung von Untergliederungen und Leitungsposten, waren zum Zeitpunkt der Manuskripterstellung bzgl. der Ausschusstätigkeit (ua Vorsitz) Organstreitverfahren beim BVerfG anhängig. Vor Redaktionsschluss dieses Beitrags, und hier unkommentiert, verkündete das BVerfG am 18.9.2024 sein einstimmig ergangenes ablehnendes Urteil gegen die Anträge der Partei. Zur vom Bundestag abgelehnten Vizepräsidentenschaft gab es zuvor gegenüber der Fraktion der Partei eine ablehnende Entscheidung des BVerfG („offensichtlich unbegründet“). Die ist zu respektieren, denn über dem BVerfG wölbt sich bekanntlich nur der tiefblaue Himmel. Die Begründung kann jedoch nach Meinung des Autors nicht überzeugen, denn der Elefant im Raum wird geflissentlich ignoriert.<sup>49</sup>

## 2. Staatsangehörigkeit, Ausbürgerung/Remigration

Das demokratische Prinzip ist nach dem GG die alleinige Legitimationsgrundlage aller staatlichen Gewalt. Normiert durch Art. 20 II 1 GG knüpft daran der Begriff der „Volksouveränität“ an.<sup>50</sup> Die „Herrschaft des Volkes“, die sich von unten nach oben, vom Volk zu den Staatsorganen hin vollzieht, macht im Kontext der Auseinandersetzung mit der Partei erklärungsbedürftig, wie der Volksbegriff rechtlich einzuordnen ist: Volk ist nicht die in Deutschland lebende und von deutscher Staatsgewalt betroffene Bevölkerung, sondern Volk ist das deutsche Bundes- (oder Landes-)Staats-

volk, die Gesamtheit aller Staatsbürger, die nach dem einfach-rechtlichen ausgestalteten Staatsangehörigkeitsrecht bzw. nach Art. 116 I GG die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt.<sup>51</sup> Es geht demnach nicht um Betroffenenherrschaft, sondern es geht in einschlägigen Fällen darum, ob die „Funktion der Staatsangehörigkeit als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit“ beeinträchtigt wird.<sup>52</sup> Das BVerfG hat demokratische Mitwirkungsrechte Staatsangehöriger der Menschenwürde zugeordnet: „Der Anspruch auf freie und gleiche Teilhabe an der öffentlichen Gewalt ist in der Würde des Menschen (Art. 1 I GG) verankert. Er gehört zu den durch Art. 20 I und II GG iVm Art. 79 III GG als unveränderbar festgelegten Grundsätzen des deutschen Verfassungsrechts.“<sup>53</sup>

Mit Bezug auf etwaige, gar groß angelegte Remigrationspläne, zB hinsichtlich solcher deutscher Staatsangehöriger, die in Abgrenzung zu den autochthonen Deutschen mit dem Begriff der „Passdeutschen“ belegt werden, ist damit deren negative Betroffenheit verfassungsrechtlich eindeutig. Ausgebürgerte würden diese Teilhabe verlieren. Dies wäre unter dem GG selbst dann nicht möglich, wenn es „das Volk“ so wollte. Denn es wird der zugunsten deutscher Staatsangehöriger grundrechtlich über Art. 16 I 1 GG gebotene Schutz gegen erzwungene Ausbürgerung<sup>54</sup> zusätzlich und absolut über Art. 1 GG gewährleistet. Zwangsausbürgerungen von deutschen Staatsangehörigen würden die Grundsätze von Art. 1 GG und den in Art. 20 GG niedergelegten Demokratiegrundsatz im Sinn von Art. 79 III GG „berühren“.<sup>55</sup> Rechtliche Überlegungen, ob und inwieweit Art. 16 I 1 GG über Art. 79 I, II GG evtl. einen nur eingeschränkt gebotenen Änderungsschutz genießt oder ob die Norm selbst, gegebenenfalls im Licht von Art. 1 III GG, aufgrund eines sogenannten Menschenwürdekerns,<sup>56</sup> über Art. 79 III GG geschützt ist, müssen nicht vertieft zu werden.

45 Barczak, S. 72 ff., 83 ff., 673 ff.

46 Dazu Barczak, S. 353, 357, 605. Er steht dem sehr krit. gegenüber.

47 Barczak, S. 685: Auch während der Pandemie kein Ausnahmezustand, aber auch kein Normalzustand.

48 So Barczak, S. 368, 650, mit Bezug auf Notstandsgesetze.

49 BVerfGE 160, 411 = NVwZ 2022, 640.: „(...) keine Hinweise auf eine (...) unfaire oder illoyale Durchführung der Wahlvorgänge und damit auch keine Anhaltspunkte für eine verfassungswidrige Auslegung und Anwendung des § 2 I und II GO-BT (...)“. Angesichts öffentlicher Äußerungen von Mandatsvertretern der arrivierten Parteien und des Diskurses über den (richtigen) Umgang mit „unliebsamen und unerwünschten“ Parteien ist das eine sehr gewagte Wortwahl. Eine sogenannte gruppenbezogene Ungleichbehandlung kann durchaus im Raum stehen. Sich damit rechtlich auseinandersetzen zu müssen, kann man sich so ersparen. Kloepfer, Hdb. d. Verfassungsorgane im Grundgesetz, 2022, 165 f. Rn. 340: „Eine grundlegendere Reform der Kreativitätsmöglichkeiten für das Präsidium des Bundestages ist zu bedenken“. Vgl. auch Darsow NVwZ 2019, 1013.

50 „Volk“ sei der „unbewegliche Grundstein der Volkssouveränität“ und liefere „als rhetorischer Gemeinplatz die Rechtfertigung für jegliches Staatshandeln“, so Müller, S. 8.

51 Vgl. zB BVerfGE 83, 37 Rn. 54 f. = NJW 1991, 162 = NVwZ 1991, 156 Ls. und BVerfGE 107, 59 Rn. 131 ff. = NVwZ 2003, 974.

52 BVerfGE 116, 24 = NVwZ 2006, 807.

53 BVerfGE 123, 267 Rn. 211 = NJW 2009, 2267; BVerfG NJW 2019, 3204 Rn. 116 (mwN) = NVwZ 2020, 381 Ls.; Sachs/Sachs, 9. Aufl. 2021, GG Art. 20 Rn. 27a; Art. 79 Rn. 67 und Detterbeck, S. 20 Rn. 43.

54 Zu subsumieren unter das Tatbestandsmerkmal der „Entziehung“, vgl. Sachs/Kokott, GG Art. 16 Rn. 11; BVerfGE 116, 24 Rn. 33 ff. = NVwZ 2006, 807.

55 Populär formuliert: „Der Ausschluss von Zugehörigen bricht das demokratische Versprechen.“ und „Sich selbst abschaffen darf eine Demokratie nur, wenn sie dabei niemanden unterwirft.“, so Möllers, S. 25, 81.

56 Dazu allg.: BVerfGE 109, 279 (310) = NJW 2004, 999 = NVwZ 2004, 851 Ls.; Sachs/Sachs GG Art. 79 Rn. 51.

### 3. Repräsentation; Parteiforderung; Mehr Plebiszite

Unmittelbar übt das Volk die Staatsgewalt nur bei Wahlen und Abstimmungen aus (Art. 20 II 2 Alt. 1 GG). In der Demokratie in Deutschland sind freie und gleiche Wahlen unabdingbar und essentiell. Es wird die Staatsgewalt nicht unmittelbar vom Volk ausgeübt, sondern durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung (Art. 20 II 2 Alt. 2 GG). Dies genügt in aller Regel den Anforderungen an „Volkherrschaft“ iSd Art. 20 II 1 GG.<sup>57</sup> Mit Bezug insbesondere auf die gesetzgebende Gewalt geht das GG von einer parlamentarischen repräsentativen Demokratie, mit plebiszitären Elementen, aus. Parlamentarisch, weil die Parlamente – auf Bundesebene der Bundestag – die anderen Staatsorgane kontrollieren. „Repräsentativ“, weil das Volk die Staatsgewalt, abgesehen von den Wahlen und Abstimmungen, nicht unmittelbar, sondern nur mittelbar ausübt. Plebiszitären Elementen ist im GG eher nur ein Nischendasein zugewiesen, zB in den Art. 29, 146 GG.<sup>58</sup> Die Notwendigkeit dazu ergibt sich schon aus rein praktischen Gründen und zwar wegen der Ortsgebundenheit von Demokratie, die über Vollversammlungen und Volksabstimmungen nicht darstellbar wäre.<sup>59</sup>

Die notwendige Brücken- bzw. Ermöglicherfunktion für diese mittelbare Ausübung kommt den Parteien zu: Demokratie in Deutschland ist eine Parteiendemokratie. Das ergibt sich aus der Vorgabe des Art. 21 I 1 GG. Wegen dieser urdemokratischen Aufgabe von politischen Parteien stehen sie auch unter dem besonderen Schutz des GG (Opposition, Minderheitenschutz, Meinungsfreiheit etc.). Insbesondere profitieren dabei Parteien vom Inhalt der Schatzkiste mit aus dem Demokratie- und dem Rechtsstaatsprinzip (ua Gewaltenteilung) herleitbaren Garantien, die ihnen von der Freiheitlichen demokratischen Grundordnung<sup>60</sup> geboten werden (arg. Art. 21 I 1, 2 GG, mit einem Umkehrschluss anhand Art. 21 II GG). Eine spezifische Ausformung von „Freiheit“ ist nach dem geflügelten Wort „Freiheit als Freiheit der Andersdenkenden“. Auch Außenseiter und politisch Unbequeme werden von der Freiheitlichkeit der Verfassung geschützt, das gilt nicht nur für tagespolitische Fragen, sondern auch in Bezug auf Grundüberzeugungen.<sup>61</sup>

Die Partei reklamiert eine verstärkte Einführung von Formen unmittelbarer Bürgerbeteiligung per Volksabstimmungen, was sie per Gesetzesinitiative untermauert hatte.<sup>62</sup> Ungeachtet der politisch-taktischen Einordnung dieser Forderung ist dazu festzustellen: Die Zurückhaltung des GG vor plebiszitären Entscheidungsformen hat historische Gründe. Den Müttern und Vätern des GG war der „legale Sturz“ der Weimarer Republik durch das nationalsozialistische Regime allzu präsent. Die Verführbarkeit des Volkes<sup>63</sup> war 1949 präsent und spielte bei der Neu-Ausgestaltung der Demokratie eine wesentliche Rolle. Auch wenn zuweilen, aus Sicht des Autors zu sehr zugespitzt und zu sehr verkürzt, letzten Endes unangebracht, vom „dummen Volk“ gesprochen wird,<sup>64</sup> hat dieser historische Hintergrund verfassungsrechtlich doch einen prägenden Charakter. Zwar stünde Art. 79 III GG Erweiterungen plebiszitärer Möglichkeiten nicht grundsätzlich entgegen,<sup>65</sup> die Einführung einer „Volksgesetzgebung“ bedürfte grds. eines verfassungsändernden Gesetzes.<sup>66</sup> Einer verstärkten Einführung plebiszitärer Entscheidungsformen ist mit Vorbehalten zu begegnen. Neben durchgreifenden Zweifeln, ob durch das Volk wirklich ein „effektiver Einfluss auf die Staatsgewalt“<sup>67</sup> ausgeübt werden kann, bleibt zusätzlich doch die gegebene Manipulationsgefahr. Diese kann gerade in schwierigen Zeiten bestehen. Es führt eine antagonistische Unterscheidung zwischen repräsentativer und di-

rekter Demokratie ohnedies in die Irre, „es ist sinnlos zu fragen, welches von beiden Verfahren demokratischer ist als das andere“.<sup>68</sup>

### 4. Mehrheit, Herrschaft auf Zeit – keine unzulässige Konstitutionalisierung

Das Mehrheitsprinzip zählt zu den tragenden Demokratiegrundsätzen.<sup>69</sup> Als maßgeblich steuerndes Postulat ermöglicht es rein praktisch das Zustandekommen demokratisch legitimer Entscheidungen. Das Überstimmtwerden-Können der Minderheit gehört zum politisch-demokratischen Tagesgeschäft, es ist demokratiekonform und -immanent.<sup>70</sup> Kompensierende Elemente des Minderheitenschutzes, rechtlich verankert (durch den zB über Art. 38 GG gebotenen Schutz der Fraktionen), schützen die Minderheit.

Minderheitenschutz entfaltet auch das Demokratiepostulat der bloßen Herrschaft auf Zeit. Demokratie, insoweit in Herleitungsschnittmenge und im Einklang mit dem Republikgrundsatz, verbietet Ever Lasting-Szenarien von Herrschaft, wie sie bei dynastisch-monarchischen Staatsformen anzutreffen sind.

Die aktuell (zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses) zum BVerfG beschlossenen Änderungen zur Verlagerung von Normen ins GG sind aus Sicht des Autors verfassungsgemäß. Dass hierdurch spezifisch Minderheitenrechte, etwa der Partei, beeinträchtigt werden könnten, ist von vornherein nicht ersichtlich. Eine demokratiekritische „erschwerbare Abänderbarkeit“ oder eine „verfassungsrechtliche Überformung“ durch Konstitutionalisierung<sup>71</sup> der Rechtsordnung sind ebenfalls nicht gegeben. Denn es lässt sich dem Demokratieprinzip nicht zwingend mehr entnehmen, als dass dem parlamentarischen Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum verbleiben muss, der allerdings seinerseits verfassungsrecht-

57 BVerfGE 83, 60 Rn. 38 = NJW 1991, 159 = NVwZ 1991, 156 Ls.

58 Zu den zum Teil streitig diskutierten Fragen, ob „Abstimmungen“ auch Volksentscheide betreffen, zur Abgrenzung zu Volksbefragungen und ob und wie Volksentscheide in anderen Fällen als Art. 29 GG eingeführt werden können, vgl. Schmidt-Bleibtreu/Hofmann GG Art. 20 Rn. 48.

59 Ab einer bestimmten Größe der Demokratie, ab einer bestimmten Mitgliederzahl, bedarf Demokratie der Fokussierung auf Parlamente als „Ausübungsorte“, vgl. Möllers, S. 32. Das Volk als „amorphe Masse und unorganisierte Größe“, Schmidt-Bleibtreu/Hopfauf, 15. Aufl. 2022, Sonderdruck GG, Einleitung, Rn. 255.

60 Schmidt-Bleibtreu/Hopfauf, Sonderdruck GG, Einleitung, Rn. 241 f.

61 Schmidt-Bleibtreu/Hopfauf, Sonderdruck GG, Einleitung, Rn. 245.

62 BT-Drs. 20/6274. Auch andere Parteien plädieren dafür.

63 Eingehend Thamer, Verführung und Gewalt, Deutschland 1933–1945, 1986; weitere im GG hinterlegte Gründe zur „Vergangenheitsabkehr“ s. bei Kloepfer, S. 124.

64 Wegen der Provokation von Reaktanz-Mechanismen beim „Volk“ ist eine solche Attitüde ohnehin ein politisches Eigentor. Die Präsidentschaftskandidatin Hillary Clinton bekam später die Quittung, nachdem sie 2016 Trump-Wähler als „erbärmlichen Haufen“ in „einem Korb der Kläglichkeiten“ bezeichnet hatte. Die Verführbarkeit auch von Intellektuellen durch den Totalitarismus des 20. Jahrhunderts erwähnt Möllers, Demokratie – Zumutungen und Versprechen, S. 19.

65 Sachs/Sachs GG Art. 79 Rn. 68.

66 HM, vgl. etwa Jarass/Pieroth/Jarass GG Art. 20 Rn. 6.

67 BVerfGE 146, 1 Rn. 87 = NVwZ 2017, 1364; Harbarth zweifelt daran, zB wegen der fraglichen Erreichbarkeit von Mindestquoten und wegen „Zuspitzungen“ bei Fragestellungen, vgl. Der Spiegel Nr. 20/2024, 21.

68 Möllers, Demokratie – Zumutungen und Versprechen, S. 29, mit Hinw. auf die demokratische Legitimation des Fragestellers, den fehlenden Demokratieort und der mangelnden Austerierungs- und Kompromissmöglichkeit bei Volksabstimmungen. Andererseits meint er, unsere Abneigung gegen Volksabstimmungen sei überholt, S. 113.

69 BVerfGE 142, 123 Rn. 124 = NJW 2016, 2473 = NVwZ 2016, 1078 Ls.

70 Ein weiterer Aphorismus von Möllers, Demokratie – Zumutungen und Versprechen, S. 53: Ein Dissens, über den entschieden wurde, schafft mehr Legitimation als ein Konsens, über den nicht entschieden wurde.

71 Zu diesem Begriff näher vgl. Knauff ZaöRV 1968 (2008), 453 (455).

lich begrenzt ist.<sup>72</sup> Zwar wird und soll dieser Gestaltungsspielraum eines künftigen einfachen Gesetzgebers mit Bezug auf das BVerfG gekappt werden. Die anstehend zur Umsetzung vom Bundestag beschlossene verfassungsrechtliche Begrenzung mit Installation von Regeln zum BVerfG im GG ist aber ihrerseits im Licht von Art. 79 GG nicht zu beanstanden. Von einer „Hochzonung“ von als rechtlich problematisch empfundenen, aber politisch gewollten Regelungen in die Verfassung<sup>73</sup> kann daher nicht ausgegangen werden.

#### IV. Fazit

1. Demokratie muss in Deutschland nicht gerettet werden. Zu retten ist etwas, wenn es in Gefahr ist. In Deutschland ist die Demokratie akut nicht in Gefahr. Insbesondere ist kein rechtlicher Ausnahmezustand festzustellen. Eine latente Gefahr besteht ebenfalls nicht.

2. Ein politischer Ausnahmezustand ist ebenfalls nicht festzustellen. Der Umgang mit „unerwünschten, aber nicht verbotenen Parteien“<sup>74</sup> ist schwierig – politisch, gesellschaftlich und rechtlich. Denn sie sind demokratisch gewählt, so auch die Partei. Unterstellt, Vorwürfe und Befürchtungen trafen ihr gegenüber zu, genügen aber zunächst die vonseiten des Staates im Rahmen der „wehrhaften Demokratie“ angewandten Maßnahmen. Dazu gehören zB – durch Gerichte zu kontrollierende – Verfassungsschutzmaßnahmen. Für den Demokratieschutz sorgt ein auf Resilienz getrimmtes Recht, das ein sicheres Bollwerk gegenüber evtl. von extremer Seite beabsichtigten Übergriffen bietet. Ergänzend mögen Maßnahmen dazukommen, so etwa die Resilienzstärkung betreffend das BVerfG.

3. Zu beachten ist aber, dass derartige Vorsorgemaßnahmen „gegen Volkeswillen“ politisch und rechtlich-nachhaltig nicht von Bestand sein müssen. Erleichtertes Aufatmen mit

Selbstbestätigungsattitüde, wie nach der Entscheidung des OVG Münster am 13.5.2024 von staatlichen Vertretern gezeigt, kann wieder einer Schnappatmung weichen. Demokratie ist, rechtlich ausdrücklich erlaubt, Veränderung zugänglich. Im politischen Sinn ist Veränderung demokratieimmanent. Demokratische Mehrheiten können sich gravierend ändern, die Karten wären dann neu gemischt. Parteien können (und sollen) grds das umsetzen, wozu sie gewählt wurden. Und sie könnten dabei in der Zukunft unter Umständen Dinge umsetzen, mögen die dem aktuellen politisch-gesellschaftlichen Mainstream auch noch so missfallen. Dessen Unbehagen und Nervosität haben ihre Ursachen auch in dem Unvermögen und der mangelnden Überzeugungskraft arrivierter Parteien. Sie erreichen das Volk vielfach nicht (mehr) und bekommen die Quittung. Immerhin – es ist zu konzedieren, dass gegen (scheinbar) eindeutige Lösungen und gegen die Verlockungen eines „Weiter so“ beim Volk schwer zu punkten ist.

4. Vor evtl. künftigen Extremmaßnahmen würde die verfassungsrechtliche Konzeption von „Demokratie“ wiederum schützen. Das betrifft die in Art. 79 III GG genannten Themen, insbesondere Menschenwürde und Kernschutzgüter von „Demokratie“ und auch des Rechtsstaats. Selbst wenn es das Volk partout doch so wollte, das würde nicht funktionieren, denn das demokratische Versprechen verbietet zwar nicht die Beendigung demokratischer Herrschaft, aber sehr wohl die Einführung einer undemokratischen Ordnung.<sup>75</sup> Letzten Endes bliebe dann nur der Weg der legalen Verfassungsablösung (Art. 146 GG). Mag daher der Demokratie-Berg womöglich künftig auch erodieren können – schleifen oder ihn gar beiseiteschieben kann man ihn daher unter diesem GG nicht, auch „das Volk“ vermag das nicht. ■

72 Knauff ZaöRV 1968 (2008), 453 (481), auch zu den Grenzen; gegenüber „erschwerbarer Abänderbarkeit“ durch Konstitutionalisierung der Rechtsordnung im Licht des Demokratieprinzips zwar grds. krit. Lepsius STAAT 2013, 157 (178), wegen seiner Ausnahme zu „Verfassungsänderungen“ geht er aber wohl auch in diese Richtung.

73 Von Knauff, ZaöRV 1968 (2008), 453 (479), als Problemfall gesehen.

74 Klopfer NJW 2016, 3003.

75 Möllers, S. 81.