

Professor Dr. Dietrich Murswiek

THÜR. LANDTAG POST  
07.12.2020 07:25

30.12.20

## Stellungnahme

zu den Gesetzentwürfen zur Änderung der Verfassung  
des Freistaates Thüringen (Drucksachen 7/897 und 7/1628)

Themenkomplex „Extremismusklausel/Staatsziele ‚Antifaschismus, Anti-  
rassismus, gegen Antisemitismus‘ und Staatsschutzklausel/Erweiterung  
Art. 83 Thüringer Verfassung (Demokratienschutz)“

### Gliederung:

A. Der Entwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.....	2
I. Charakteristika der freiheitlichen und demokratischen Verfassung .....	2
II. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Probleme des vorgeschlagenen Art. 1 Abs. 3 ThürVerf .....	4
1. „Antifaschistische“ Einseitigkeit.....	4
2. Unbestimmte und ideologisch aufgeladene Begriffe.....	8
3. Verstoß gegen das Verbot der Bekämpfung bloßer Meinungen oder Gesinnungen .....	10
4. Die „antifaschistische“ Verantwortlichkeit des Einzelnen .....	13
B. Der Entwurf der CDU-Fraktion.....	14
I. Die staatliche Pflicht zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung.....	15
II. Die Bürgerverantwortlichkeit.....	15
C. Beantwortung der Fragen gemäß Anlage 4 der Einladung zur Anhörung .....	17

### **A. Der Entwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Die Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN schlagen vor, Art. 1 ThürVerf um den folgenden Abs. 3 zu ergänzen<sup>1</sup>:

(3) Die Abwehr der Wiederbelebung oder Verbreitung nationalsozialistischen Gedankenguts, der Verherrlichung des nationalsozialistischen Herrschaftssystems und rassistischer, antisemitischer oder menschenfeindlicher Aktivitäten ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt und Verantwortung aller.

Ich empfehle, diese Vorschrift nicht in die Verfassung aufzunehmen.

#### **Begründung:**

Die Zielsetzung des Vorschlags mag vielleicht auf edlen Motiven beruhen. Der Lösungsansatz lädt jedoch zum politischen Missbrauch ein und ist mit einer freiheitlichen Ordnung inkompatibel.

#### **I. Charakteristika der freiheitlichen und demokratischen Verfassung**

Das Grundgesetz konstituiert die Bundesrepublik Deutschland als freiheitlichen und demokratischen Staat. Kernelemente der Verfassungsordnung sind die Garantie der Menschenwürde, die Gewährleistung der individuellen Freiheit, also der individuellen Selbstbestimmung und Selbstverwirklichung, die Absicherung der Freiheit durch rechtsstaatliche Garantien, die demokratische Legitimation der Staatsgewalt, die zwingend die gleichberechtigte Teilhabe aller Staatsbürger sowie die Chancengleichheit der politischen Parteien sowie die Offenheit des politischen Willensbildungsprozesses umfasst.

Die individuelle Freiheit kann (und muss) aus Gründen des Gemeinwohls begrenzt werden. Aber jede Freiheitseinschränkung ist rechtfertigungsbedürftig. Nicht der Einzelne muss sich für seine Freiheitsausübung rechtfertigen, sondern der Staat muss sich für Freiheitseinschränkungen rechtfertigen.

Die Offenheit des demokratischen Willensbildungsprozesses ist nur gewährleistet, wenn der Staat nicht mit hoheitlichen Mitteln auf die Willensbildung Einfluss nimmt. Er ist insoweit zur Neutralität gegenüber den verschiedenen politischen Parteien und Strömungen verpflichtet und darf auch nicht Steuergelder zum Kampf gegen bestimmte politische Meinungen und Richtungen einsetzen.

Keine Neutralität kann es allerdings gegenüber Bestrebungen geben, welche die Grundlagen des Staates beziehungsweise seiner Verfassungsordnung angreifen. Selbstverständlich ist der Staat nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet, sich selbst und alle Individuen oder Organisationen, insbesondere auch die politischen Parteien, vor

---

<sup>1</sup> Drs. 7/897, S. 5.

Gewaltanwendung zu schützen und gewaltbereiten Bestrebungen entgegenzutreten. Gewaltanwendung ist nicht nur mit dem Freiheitsprinzip unvereinbar. Jede politische Gewalt und jede Drohung mit Gewalt richten sich auch gegen die Freiheit und Offenheit des demokratischen Willensbildungsprozesses. Der Rechtsstaat muss um der Freiheit und auch um der Demokratie willen sein Gewaltmonopol durchsetzen.

Die Erfahrungen des 20. Jahrhunderts haben gezeigt, dass die freiheitliche und demokratische Ordnung nicht nur durch gewaltbereite Bestrebungen gefährdet werden kann. Da es auch möglich ist, dass Feinde der Demokratie und des Rechtsstaats sich auf dem Wege demokratischer Wahlen durchsetzen, hat sich der Verfassungsgeber in Deutschland für ein Konzept der „wehrhaften“ oder „streitbaren“ Demokratie entschieden. Anders als in den meisten anderen Staaten gibt es absolute Grenzen der Verfassungsänderung (Art. 79 Abs. 3 GG, Art. 83 Abs. 3 ThürVerf), und anders als in den meisten Staaten können Parteien und andere Vereinigungen, die sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung richten, verboten werden (Art. 21 Abs. 2 und Art. 9 Abs. 2 GG). Besteht der durch tatsächliche Anhaltspunkte begründete Verdacht solcher Bestrebungen, können sie vom Verfassungsschutz observiert werden.

Nachweislich verfassungsfeindliche (also gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtete) Bestrebungen dürfen auch politisch bekämpft werden, indem sie von der Regierung oder von der Verfassungsschutzbehörde als „extremistisch“ beziehungsweise „verfassungsfeindlich“ angeprangert werden, insbesondere in Verfassungsschutzberichten.<sup>2</sup> Dies ist mit dem Grundsatz der politischen Neutralität des Staates vereinbar. Denn der Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung beschreibt diejenigen Fundamente der Verfassungsordnung, die so fundamental sind, dass sie dem politischen Streit entzogen sein sollen.

Der freiheitliche Staat schützt also die in ihm lebenden Menschen und sich selbst vor jeder Art von Gewalt und Zwang (ausgenommen natürlich die legal handelnde Staatsgewalt). Er schützt seine eigenen Grundlagen auch gegen nicht gewaltbereite Bestrebungen, muss hierbei aber ebenfalls seine politische Neutralität wahren; er darf also beispielsweise nicht den Verfassungsschutz vornehmlich gegen eine bestimmte politische Richtung einsetzen oder eine andere, ebenfalls extremistische Richtung von der Beobachtung ausnehmen.

Die Meinungsfreiheit ist eines der Fundamente der Demokratie. Sie kann zwar, wie jede andere Freiheit, durch Gesetz beschränkt werden – aber nur zum Zwecke des Rechtsgüterschutzes, nicht zum Zwecke der hoheitlichen Meinungslenkung oder der Ausgrenzung bestimmter politischer Inhalte. Als zu schützendes Rechtsgut kommt insbesondere das Persönlichkeitsrecht in Betracht. Seinem Schutz dienen die Straftatbestände Beleidigung, Verleumdung über üble Nachrede. Einschränkungen der Meinungsfreiheit müssen meinungsneutral sein. Das heißt, sie dürfen nicht an Meinungsinhalte anknüpfen; andernfalls

---

<sup>2</sup> Auf Bundesebene und in einigen Bundesländern ermächtigen die Verfassungsschutzgesetze sogar schon in Verdachtsfällen zur öffentlichen Berichterstattung in Verfassungsschutzberichten. Diese Vorschriften bedürfen m.E. einer verfassungskonformen Auslegung. Die Verdachtsberichterstattung ist in den meisten Fällen m.E. verfassungswidrig, vgl. *Dietrich Murswiek, Verfassungsschutz und Demokratie, 2020, S. 85-109.*

sind die einschränkenden Normen nicht „allgemeine Gesetze“ im Sinne von Art. 5 Abs. 2 GG, Art. 11 Abs. 3 ThürVerf.

## **II. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Probleme des vorgeschlagenen Art. 1 Abs. 3 ThürVerf**

Der vorgeschlagene Art. 1 Abs. 3 ThürVerf ist keine Staatszielbestimmung, sondern eine Staatsaufgabennorm. Er beschreibt nicht ein anzustrebendes Ziel, sondern verpflichtet die Staatsorgane zu einer Tätigkeit („Abwehr“ der dort genannten Aktivitäten). Natürlich können auch Staatsaufgaben in der Verfassung normiert werden. Staatsaufgaben sollten in der Verfassung aber dem Staat (dem Bund oder in diesem Fall dem Land) zugeordnet werden. Wird eine Aufgabe zur „Verpflichtung aller staatlichen Gewalt“ – also jeder einzelnen Behörde, jedes Beamten, jedes Amtswalters – gemacht, dann kann das im Sinne einer Auflösung nicht nur der Gewaltenteilung, sondern auch des hochdifferenzierten Zuständigkeitssystems verstanden werden. So verstanden wäre die Vorschrift mit dem Rechtsstaatsprinzip unvereinbar. Dieses mögliche Verständnis der vorgeschlagenen Vorschrift ließe sich auch dadurch vermeiden, dass klarstellen vor dem Wort „Verpflichtung“ eingefügt würde „im Rahmen der Verfassung und der Gesetze“.

Der vorgeschlagene Art. 1 Abs. 3 ThürVerf ist im übrigen unter folgenden Aspekten mit einer freiheitlichen und demokratischen Ordnung inkompatibel: (1.) Statt die freiheitliche demokratische Grundordnung gegen alle ihr drohenden Gefahren zu schützen, wendet er sich ausschließlich gegen von „rechts“ drohende Gefahren. (2.) Er verwendet sehr unbestimmte, ideologisch aufladbare und daher zum politischen Missbrauch einladende Begriffe. (3.) Er knüpft statt an Handlungen an Gesinnungen an. (4.) Er legt jedem Einzelnen eine verfassungsrechtliche Verantwortung für die Erfüllung der in dieser Vorschrift beschriebenen staatlichen Aufgaben auf.

### **1. „Antifaschistische“ Einseitigkeit**

Der Gesetzesentwurf macht nicht deutlich, welche Rechtsgüter mit der dort beschriebenen Staatsaufgabe eigentlich geschützt werden sollen. Indirekt lässt sich der Begründung entnehmen, dass es um den Schutz des Lebens und um den Schutz der Menschenwürde geht. Ersteres ergibt sich daraus, dass als Motiv für die vorgeschlagene Regelung die Toten und Verletzten genannt werden, die Opfer rechtsextremistischen Terrors geworden sind.<sup>3</sup> Für letzteres spricht die Platzierung in Art. 1 ThürVerf. Auch der Begriff der „Menschenfeindlichkeit“ könnte in dem Sinne verstanden werden, dass gegen menschenwürdewidrige Handlungen Schutz geboten werden soll. Es geht aber anscheinend nicht nur um Rechtsgüterschutz, sondern darüber hinaus um die Überwindung „demokratie- und menschenfeindliche(r) Einstellungen in der Gesellschaft“ und die Überwindung „derartiger Ideologien“.<sup>4</sup>

Soweit es um den indirekten Schutz von Rechtsgütern geht, fragt es sich, warum diese nur gegen Bedrohungen geschützt werden sollen, die aus einer bestimmten politischen

<sup>3</sup> Drs. 7/897, S. 1.

<sup>4</sup> Drs. 7/897, S. 1.

Richtung kommen beziehungsweise eine bestimmte ideologische Grundlage haben. Menschliches Leben und Menschenwürde haben ihren Eigenwert. Der Staat ist verpflichtet, sie zu schützen. Diese Schutzpflicht muss nicht erst durch eine Staatsaufgabennorm in die Verfassung aufgenommen worden. Sie ist Bestandteil des geltenden Verfassungsrechts. Und die Pflicht zum effektiven Schutz von Menschenwürde, Leben, Gesundheit sowie zum Schutz aller anderen grundrechtlichen Schutzgüter gilt selbstverständlich für *alle* Bedrohungen und Gefährdungen dieser Schutzgüter ungeachtet der Motivation derjenigen, die diese Schutzgüter gefährden.

Soweit es den Entwurfsverfassern um den Schutz von Menschenwürde, Leben oder anderer grundrechtlicher Schutzgüter geht, ist der Entwurf also überflüssig, weil alle Staatsorgane im Rahmen ihrer Kompetenzen hierzu bereits verfassungsrechtlich verpflichtet sind.

Offensichtlich steht aber der Rechtsgüterschutz gar nicht im Vordergrund, sondern es geht den Entwurfsverfassern um die Bekämpfung einer bestimmten politischen Ideologie beziehungsweise eines bestimmten „Gedankenguts“. Der Begründung lässt sich entnehmen, dass dem die Annahme zugrunde liegt, dass aus Ideen Taten – in schlimmen Fällen sogar Mordtaten – werden können. Über Kausalzusammenhänge zwischen politischen Ideen beziehungsweise Ideologien und kriminellen beziehungsweise gar terroristischen Taten ist in letzter Zeit viel geschrieben worden. Das soll hier nicht mein Thema sein. Die Frage drängt sich aber auf, warum die Verfassung zur Bekämpfung nur einer bestimmten – der nationalsozialistischen – Ideologie verpflichten soll, während die Geschichte doch gezeigt hat, dass auch andere Ideologien oder politische Ideen Menschen zu kriminellen beziehungsweise terroristischen Taten motivieren. Stalinismus, Maoismus oder in letzter Zeit der Islamismus liefern viele Beispiele hierfür. Wenn also die Einführung einer Verfassungspflicht zur Bekämpfung von Ideen oder Ideologien, die Gewaltanwendung, Terror oder Menschenwürdeverletzungen legitimieren, in Betracht gezogen wird, müsste dies für alle derartigen Ideen und Ideologien gelten – gleichgültig ob sie „rechts“ oder „links“ oder jenseits dieser Kategorien einzuordnen sind.

Natürlich kann der Staat seine Aktivitäten zum Rechtsgüterschutz an der aktuellen Bedrohungslage ausrichten. In einer Situation, in welcher akute Gefahren vornehmlich von neonazistischen Gruppen ausgehen, kann und muss die Gefahrenabwehr sich vornehmlich gegen diese konkreten Gefahren richten. Aber die Gefahrenlagen wechseln. Vor einigen Jahrzehnten stand die Bekämpfung des Linksterrorismus im Vordergrund, weil dies der damaligen Gefahrenlage entsprach. In etlichen europäischen Ländern rückt der islamistische Terror in das Zentrum der Bedrohungslage, und welche Bedrohung in einigen Jahren in Thüringen die reale Lage beherrschen wird, weiß heute noch niemand. Deshalb gehört die Schwerpunktsetzung auf dem Gebiet des Rechtsgüterschutzes, der Terrorismusprävention und Gefahrenabwehr nicht in die Verfassung, sondern muss lagebezogen von Regierung und Sicherheitsbehörden – natürlich unter Kontrolle des Parlaments – entschieden werden. Auch kann das Parlament auf einfachgesetzlicher Ebene Präventionsprogramme beschließen, die auf die aktuelle Bedrohungslage reagieren. Gefahrenabwehr- oder Gefahrenpräventionsaufgaben aber nicht schutzgutbezogen, sondern wie im vorliegenden Entwurf verursacherbezogen in die Verfassung zu schreiben, bedeutet, eine gegenwärtig als gegeben angenommene Gefahrenlage auf die Dauer festzuschreiben, mit

der Folge, dass die Staatsorgane nicht mehr flexibel auf sich ändernde Lagen angemessen reagieren können, sondern auf eine bestimmte Gefahr auch dann fixiert bleiben, wenn es sie vielleicht in einigen Jahren gar nicht mehr gibt, während die verfassungsrechtliche Fixierung des „Blicks nach rechts“ den Blick auf die in einigen Jahren möglicherweise entstehenden anderen Gefahren trübt.

Abgesehen hiervon gibt bereits die aktuelle Gefahrenlage keinen Anlass für eine einseitig gegen „rechts“ gerichtete Abwehr. Der Verfassungsschutzbericht des Bundes für das Jahr 2019 weist 925 (Thüringen 49) rechtsextremistische Gewalttaten<sup>5</sup> und 921 (Thüringen 40) linksextremistische Gewalttaten aus.<sup>6</sup> Bei einzelnen Deliktsarten gibt es zwar eine unterschiedliche Verteilung zwischen links und rechts, z.B. bei den Tötungsdelikten (einschließlich Versuchen) bundesweit 7 rechtsextremistische und 2 linksextremistische, bei den Brandstiftungen 6 rechtsextremistische und 164 linksextremistische. Die Gesamtzahl ist aber etwa ausgeglichen. Über Versuche, den demokratischen Willensbildungsprozess zu behindern (Versuche, Parteitage und andere Parteiversammlungen zu verhindern, Ausübung von Druck auf Vermieter von Versammlungsräumen usw.), sagen die Statistiken des Verfassungsschutzberichts nichts. Nach Pressemeldungen finden solche Einwirkungen von linksextremer Seite gegen Veranstaltungen insbesondere der AfD regelmäßig statt, während man nichts darüber liest, dass etwa Veranstaltungen der LINKEN von rechtsextremer Seite verhindert würden. Eine objektive Analyse der Gefahrenlage müsste auch hierüber Daten erheben und auswerten.

Die Verfassung soll die Grundlagen des Gemeinwesens dauerhaft bestimmen. Über die konkreten Politikinhalte aber müssen die durch Wahlen legitimierten Politiker unter Berücksichtigung wechselnder Problemlagen entscheiden können, und die Wähler müssen darauf reagieren können, was bei Festschreibung in der Verfassung nur noch sehr eingeschränkt der Fall ist. Die Prioritäten der Tagespolitik – auch der Sicherheits- und Präventionspolitik – müssen im demokratischen Staat von der demokratisch legitimierten Parlamentsmehrheit beziehungsweise der demokratisch legitimierten Regierung lagebezogen bestimmt werden. Sie durch Festschreibung in der Verfassung dem demokratischen Willensbildungsprozess weitgehend zu entziehen, läuft dem Demokratieprinzip zuwider.

Da das alles auf der Hand liegt, drängt sich die Vermutung auf, dass es den Entwurfsverfassern gar nicht um die Verbesserung des Rechtsgüterschutzes geht, sondern um die Schaffung einer verfassungsrechtlichen Grundlage für die Bekämpfung einer bestimmten politischen Richtung. Diese wird im Wortlaut mit dem Begriff „nationalsozialistisch“ so bezeichnet, dass an der Bekämpfungswürdigkeit kein Zweifel besteht, doch der Kontext dieses Begriffes mit den Begriffen „rassistisch“, „antisemitisch“ und „menschenfeindlich“ sowie die Begründung des Entwurfs zeigen, dass es nicht nur um die Abwehr von NS-Gedankengut geht, sondern allgemein um rechtsextreme Einstellungen. Dabei reflektiert die Begründung des Entwurfs mit keinem einzigen Wort den Umstand, dass es Antisemitismus und „Menschenfeindlichkeit“ auch im Bereich des Linksextremismus und des Islamismus gibt oder dass Rassismus nicht nur auf der extremen politischen Rechten, sondern auch in der Mitte oder bei Islamisten vorkommt.

Die im Entwurf als „Staatsziel Antifaschismus/Antirassismus/Bekämpfung des Antisemitismus und Bekämpfung der Menschenfeindlichkeit“ bezeichnete Klausel wirkt

<sup>5</sup> Verfassungsschutzbericht 2019, S. 25, 29.

<sup>6</sup> Verfassungsschutzbericht 2019, S. 32, 37.

deshalb so, als sei diese Klausel nicht nur mit ihrer Eingangsformulierung, sondern im ganzen speziell „gegen rechts“ konzipiert.

Ziel der Klausel ist es offenbar, der Verfassung ihre politische Neutralität zu nehmen und ihr eine einseitig „antifaschistische“ Ausrichtung zu geben. Das ist vor allem deshalb gefährlich, weil die Entwurfsverfasser der „Antifaschismusklausel“ die Funktion zusprechen, dass sie eine Richtlinie für die Auslegung von Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften sein soll. Wenn mit Hilfe dieser Klausel die Verfassung eine „antirechte“ Ausrichtung erhält, dann kann dies zum Beispiel dazu anleiten, „rechte“ politische Gewalt anders zu bewerten als „linke“ politische Gewalt, rechtsextreme Aktivitäten anders als linksextreme Aktivitäten, und in vielerlei Hinsicht, insbesondere bei staatlichen Leistungen, nach politischen Richtungen zu diskriminieren.

Natürlich ist es berechtigt, im Rahmen der Verfassung und der Gesetze den Rechtsextremismus zu bekämpfen. Aber andere Formen des Extremismus nicht in gleicher Weise zu bekämpfen, ist mit dem Neutralitätsgebot, das aus dem Demokratieprinzip und dem Rechtsstaatsprinzip folgt, nicht vereinbar.

An die Stelle einer wehrhaften Demokratie, welche die freiheitliche demokratische Grundordnung gegen jeden Extremismus, gleich welcher Richtung, schützt, will der Entwurf seiner Tendenz nach einen Schutz ausschließlich „gegen rechts“ setzen. Ich sage „der Tendenz nach“, weil der Entwurf die Befugnis und die Pflicht zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung gemäß dem Grundgesetz gar nicht beseitigen kann.

Die Intention des Entwurfs ist aber deutlich. Verräterisch ist folgender Satz der Begründung:

„Politisch fragwürdig bleiben auch Versuche, die Prinzipien der freiheitlichen demokratischen Grundordnung mit der Einschränkung derselben vor den Verfassungsfeinden schützen zu wollen.“<sup>7</sup>

In Thüringen wird die freiheitliche demokratische Grundordnung durch die Thüringer Landesregierung geschützt. Wenn die Regierungsfractionen einen solchen Satz formulieren, um damit die vorgeschlagene neue Verfassungsnorm zu rechtfertigen, dann lässt sich der zitierte Satz nur so verstehen, dass er sich nicht gegen bestimmte Verfassungsverletzungen durch Verfassungsschutzbehörden richtet, sondern dass die Entwurfsverfasser der Auffassung sind, dass das Konzept der wehrhaften Demokratie, das die freiheitliche demokratische Grundordnung gegen Verfassungsfeinde schützt, per se als Einschränkung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und deshalb als „politisch fragwürdig“ qualifiziert wird.

Nun kann man über dieses Konzept durchaus streiten. Aber den Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung gegen Verfassungsfeinde jeglicher politischer Couleur durch eine Rechtsextremismusbekämpfung unter Verzicht auf Bekämpfung anderer Formen des Extremismus zu ersetzen, wäre mit dem geltenden Grundgesetz nicht vereinbar.

Dieses klar verfassungswidrige Ergebnis kann der Entwurf freilich nicht bewirken, weil der Landesverfassungsgesetzgeber gar nicht über den Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung verfügen kann. Aber die „Antifaschismus“-Klausel soll offenbar bei Fortgeltung der grundgesetzlichen Konzeption zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung nicht nur einseitig die Bekämpfung des Rechtsextremismus verstärken, sondern einen Impuls für die Auslegung der gesamten Verfassung in einem „antifaschistischen“ Sinne geben.

Da der Staat grundsätzlich nicht auf die politische Willensbildung von oben nach unten einwirken darf, sind landesrechtliche Vorschriften, die zur Extremismusbekämpfung auf die politische Willensbildung einwirken, nur dann mit dem Prinzip der Offenheit des politischen Willensbildungsprozesses und der Neutralität des Staates vereinbar, wenn sie hinsichtlich der politischen Ausrichtung neutral sind. Sie müssen sich also am Rechtsgüterschutz orientieren und nicht an einer politischen Richtung, aus welcher Gefahren drohen. Mit diesem Grundsatz ist der Entwurf nicht vereinbar.

## **2. Unbestimmte und ideologisch aufgeladene Begriffe**

Die „Antifaschismus“-Klausel will die Ausübung der Staatsgewalt mit sehr unbestimmten und ideologisch aufgeladenen Begriffen programmieren. Sie ermöglicht damit eine ideologisch ausgerichtete Beeinflussung der politischen Willensbildung, die weit über das hinausgeht, was die Klausel auf den ersten Blick bewirken soll.

Dass die nationalsozialistische Gewaltherrschaft nicht wiederbelebt werden darf, ist eine Selbstverständlichkeit und bedarf keiner Regelung in einer neuen Verfassungsklausel. Das geltende Verfassungsrecht und das Verfassungsschutzrecht bieten ein völlig ausreichendes Instrumentarium, um dies zu verhindern. Der vorgeschlagene Art. 1 Abs. 3 Thür-Verf soll aber nicht ein Instrument gegen Bestrebungen sein, welche die Demokratie durch eine Führerdiktatur ersetzen oder eine die Menschenwürde missachtende Herrschaft installieren wollen, sondern er will bereits die „Wiederbelebung oder Verbreitung nationalsozialistischen Gedankenguts“ bekämpfen. Während aber die Strukturmerkmale des nationalsozialistischen Herrschaftssystems sich einigermaßen klar bestimmen lassen, ist die Frage, was zum „nationalsozialistischen Gedankengut“ gehört, nicht leicht zu beantworten, und je nach Standpunkt, kann man hierzu sehr unterschiedliche Auffassungen vertreten. Wenn man nach *spezifisch* nationalsozialistischen Ideen fragt, also danach, was die NS-Ideologie von allen anderen Ideologien oder Ideen unterscheidet, wird man zu einem sehr viel engeren Verständnis des Begriffsinhalts kommen, als wenn man dem „nationalsozialistischen Gedankengut“ alles zurechnet, was Nationalsozialisten vertreten haben – wenn man also auch Inhalte hinzurechnet, die schon lange vor der NS-Zeit politische Strömungen, Philosophen oder Historiker vertreten haben und die von den Nationalsozialisten lediglich in ihren Ideenmix aufgenommen worden sind. Begriffe wie „Volk“ oder „Nation“ werden nicht selten als NS-kontaminiert betrachtet. Bei einem weiten, unhistorisch-ideologischen Verständnis dessen, was „nationalsozialistisches Gedankengut“ sein soll, besteht die Gefahr, dass dieser Begriff auf alles ausgedehnt wird, was nicht in die linke Agenda derer fällt, die den Begriff gerade anwenden. Man erinnere sich nur daran, dass von kommunistischer Seite die SPD-Politiker als „Sozialfaschisten“

geschmäht wurden, und dass die SED Mauer, Stacheldraht und Todesstreifen als „antifaschistischen Schutzwall“ bezeichnete. Den politischen Gegner oder Feind als „Faschisten“ zu bezeichnen, hat also Tradition, und die vorgeschlagene neue Verfassungsnorm könnte als verfassungsrechtliche Legitimation dafür verwendet werden, an diese unselige Tradition anzuknüpfen. Die Denunzierung politischer Gegner als „Nazis“ ist ja in der heutigen politischen Praxis bereits bis in etablierte Parteien hinein verbreitet.

Auch das Wort „rassistisch“ ist ein politischer Kampfbegriff geworden, der in den letzten Jahren eine exzessive Ausdehnung erfahren hat und zunehmend nicht in einem politisch-analytischen Sinne, sondern als Totschlagvokabel eingesetzt wird. Als „rassistisch“ wird heute beispielsweise schon diffamiert, wer lediglich nicht die Meinung teilt, dass bestimmte Unterschiede zwischen Bevölkerungsgruppen in der Kriminalitätsstatistik oder unterschiedliche Anteile dieser Gruppen an Gefängnisinsassen auf „strukturellem Rassismus“ beruhen. Mit Hilfe des Antirassismus versuchen sogar Gruppen sich gegen Kritik zu immunisieren, die von niemandem als Rassen angesehen werden – so etwa, wenn von „antiislamischem Rassismus“ gesprochen wird. Es beschädigt den demokratischen politischen Diskurs, wenn mit tabuisierenden Kampfbegriffen die rationale Auseinandersetzung abgeschnitten wird. Das ist schlimm genug. Aber als Rechtsbegriff, der das Handeln der Staatsorgane steuern soll, ist ein derart unbestimmter und ideologisch biegbarer Begriff ungeeignet und in besonderem Maße missbrauchsanfällig.

Noch unbestimmter ist der Begriff der „Menschenfeindlichkeit“. Er ist offensichtlich nicht gleichzusetzen mit „Menschenwürdewidrigkeit“. Andernfalls hätte an seiner Stelle etwa die Formulierung verwendet werden können „gegen die Menschenwürde verstößend“. Der Begriff der „Menschenfeindlichkeit“ umfasst zwar auch die Menschenwürdewidrigkeit, aber er ist sehr viel weiter gefasst und kann mit ziemlich beliebigen Inhalten aufgeladen werden. Was „menschenfeindlich“ ist, ist eine Bewertungsfrage, die sich je nach politischem und ideologischem Standpunkt sehr unterschiedlich beantworten lässt. Und manches, was aus der Perspektive des einen „menschenfreundlich“ ist, ist aus der Perspektive des anderen „menschenfeindlich“ – beispielsweise die Verpflichtung von Schulkindern, im Unterricht Corona-Masken zu tragen. Als „menschenfeindlich“ wird in politischen Auseinandersetzungen von links-grüner Seite etwa die Abschiebung abgelehnter Asylbewerber kritisiert oder bereits die mangelnde Bereitschaft, Flüchtlinge beziehungsweise Einwanderungswillige, die nach dem Grundgesetz keinen Asylanspruch haben, aufzunehmen. Man kann in politischen Auseinandersetzungen den Gegner mit solchen Beschimpfungen traktieren (auch wenn das dem demokratischen Diskurs nicht guttut), aber einen so konturenlosen und zugleich den Gegner diffamierenden Begriff in die Verfassung aufzunehmen, ist mit den Mindestanforderungen an rechtsstaatliche Bestimmtheit unvereinbar.

Im Hinblick darauf, dass die vorgeschlagene neue Verfassungsnorm wegen ihrer großen Unbestimmtheit und Offenheit für viele politische Inhalte zur Bekämpfung nicht nur neonationalsozialistischer Bestrebungen, sondern aller politischen Strömungen eingesetzt werden kann, die nicht der Agenda derjenigen entsprechen, die gerade die Interpretationshoheit über die Begriffe der „Antifaschismus“-Klausel haben, ist sie auch mit dem Demokratieprinzip unvereinbar. Denn das Demokratieprinzip verbietet die Einwirkung auf den politischen Willensbildungsprozess mit hoheitlichen Mitteln (siehe bereits oben 1.).

### 3. Verstoß gegen das Verbot der Bekämpfung bloßer Meinungen oder Gesinnungen

Im deutschen Verfassungsschutzrecht gilt der Grundsatz, dass die Beobachtung extremistischer Bestrebungen und ihre Bekämpfung durch Öffentlichkeitsarbeit voraussetzen, dass die betreffenden Organisationen durch aktives Handeln auf die Beseitigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung hinarbeiten. Bloße Meinungen, Überzeugungen, Ideen, Gesinnungen sind verfassungsschutzrechtlich irrelevant, weil sie als solche nicht geeignet sind, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu gefährden.<sup>8</sup> Das Bundesverfassungsgericht betont sogar, daß man Elemente der freiheitlichen demokratischen Grundordnung kritisieren darf, ohne daß dies den Verfassungsschutz etwas angeht<sup>9</sup>. Relevant ist nicht die Meinung als solche, sondern allein die politische Zielsetzung, die auf Änderung der Verfassungsgrundlagen gerichtet ist, der Wille, solche Vorstellungen in die Tat umzusetzen<sup>10</sup>.

Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts reicht auch dieser politische Wille noch nicht aus. Das Gericht fordert zusätzlich ein Element politischer Aktivität.<sup>11</sup> Das Bundesverfassungsgericht begründet dies damit, dass selbst „Kritik an Verfassungswerten und Verfassungsgrundsätzen“ als solche noch nicht als Gefahr für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzuschätzen sei, „wohl aber darüber hinausgehende Aktivitäten zu deren Beseitigung“. Diese Auslegung der Verfassungsschutzgesetze ist nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts verfassungsrechtlich geboten. Nur in dieser Auslegung entspricht die gesetzliche Ermächtigung dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, aus dem das Gericht folgert, dass Art und Schwere der Sanktion auf das konkrete Gefahrenpotential abgestimmt sein müssen.<sup>12</sup> In einer anderen Entscheidung hatte der Senat bereits formuliert: „Ermächtigungen zur Beschränkung grundrechtlicher Freiheiten knüpfen nicht an die Gesinnung, sondern an Gefahren für Rechtsgüter an, die aus konkreten Handlungen folgen.“<sup>13</sup> Verfassungsschutzrechtlich relevant ist hiernach erst die Entwicklung von Aktivitäten, die auf die Beseitigung der Prinzipien der freiheitlichen demokratischen Grundordnung abzielen.<sup>14</sup>

<sup>8</sup> Vgl. z.B. *BVerwG*, Urt. v. 21.7.2010 – 6 C 22/09 = *BVerwGE* 137, 275 (Rn. 59 f.) – Ramelow.

<sup>9</sup> *BVerfG*, Beschl. v. 24.5.2005 – 1 BvR 1072/01 = *BVerfGE* 113, 63 (82) – JF; dazu *Dietrich Murswiek*, Verfassungsschutz durch Information der Öffentlichkeit – Zur Entwicklung der Verfassungsschutzberichte seit dem JF-Beschluss, Informationsfreiheit und Informationsrecht. Jahrbuch 2009, S. 57 (70 f.).

<sup>10</sup> Vgl. *H. Joachim Schwagerl*, Verfassungsschutz in der Bundesrepublik Deutschland, 1985, S. 60 f.; *Walter Ganßer*, „Verfassungswidrig“ – „Verfassungsfeindlich“ – „Extremistisch“, *BayVBl.* 1980, S. 545 (549); *Hermann Borgs-Maciejewski*, in: *Borgs-Maciejewski/Ebert*, Das Recht der Geheimdienste, 1986, § 3 A Rn. 62 m.w.N.. „Ideen, Ideologien, Weltanschauungen, Überzeugungen und politische Denkweisen [sind] noch keine politischen Ziele, unterliegen daher nicht der Bewertung als mit der Verfassungsordnung vereinbar oder unvereinbar. Erst die daraus möglicherweise hergeleiteten konkreten politischen Ziele können Gegenstand einer solchen Bewertung sein.“, *BVerwGE* 61, 194 (197). Ebenso bereits *BVerfGE* 5, 85 (146) für wissenschaftliche Theorien.

<sup>11</sup> *BVerfGE* 113, 63 (81 f.) – JF; dazu *Dietrich Murswiek*, Neue Maßstäbe für den Verfassungsschutzbericht. Konsequenzen aus dem JF-Beschluss des BVerfG, *NVwZ* 2006, S. 121 (124).

<sup>12</sup> *BVerfGE* 113, 63 (82).

<sup>13</sup> *BVerfGE* 111, 147 (159) m. Hinw. auf *BVerfGE* 25, 44 (58).

<sup>14</sup> Vgl. z.B. *BVerfGE* 113, 63 (82) – JF; *BVerwGE* 61, 194 (197); *BVerwG*, Urt. v. 21.7.2010 – 6 C 22/09 = *BVerwGE* 137, 275 (Rn. 59 ff.) – Ramelow; *Dietrich Murswiek*, Meinungsäußerungen als

Hiernach ist die Anknüpfung der vorgeschlagenen neuen Verfassungsnorm an die Gesinnung („Gedankengut“) mit dem Demokratieprinzip und mit den tangierten Grundrechten, insbesondere mit der Meinungsfreiheit, unvereinbar. Zwar ermächtigt der vorgeschlagene Art. 1 Abs. 3 ThürVerf nicht zu Grundrechtseingriffen. Aber sie soll ja nach dem Willen ihrer Urheber dirigierende Kraft für die Auslegung aller Verfassungs- und Gesetzesvorschriften und daher auch derjenigen Normen, die zu Grundrechtseingriffen ermächtigen, entfalten. Auch könnte sie als verfassungsimmanente Schranke der Meinungs- und Pressefreiheit aufgefasst werden, was auf der Ebene des Thüringer Landesverfassungsrechts Eingriffe in diese Grundrechte erleichtern könnte, aber mit Art. 5 Abs. 1 und 2 GG unvereinbar wäre.<sup>15</sup> Dies spricht dagegen, die „Abwehr“ von „Gedankengut“ zur Staatsaufgabe zu machen. Bloße Gedanken, Gesinnungen, politische Einstellungen oder Ideen sind im freiheitlichen Staat Privatsache.

Dies schließt allerdings nicht aus, dass der Staat zur Wahrung seiner Grundlagen als freiheitlicher und demokratischer Rechtsstaat auf die öffentliche Bewusstseinsbildung Einfluss nimmt. Mit dem Prinzip, dass die politische Willensbildung nicht hoheitlich gelenkt wird und prinzipiell nicht „von oben nach unten“, sondern „von unten nach oben“ erfolgen soll, ist es nicht unvereinbar, dass der Staat edukatorisch auf die Erhaltung der fundamentalen Verfassungsgrundsätze hinwirkt, also zum Beispiel im Schulunterricht und in der politischen Bildungsarbeit nicht nur das zum Verständnis der freiheitlichen demokratischen Grundordnung erforderliche Wissen vermittelt, sondern auch für die grundlegenden Ideen wirbt, die dieser Verfassungsordnung zugrunde liegen. Umgekehrt gehört es ebenfalls zum Bildungs- und Erziehungsauftrag des Staates, zu vermitteln, welche politischen Ideologien, Konzeptionen usw. mit dieser Ordnung unvereinbar sind. Diese Erziehungsziele sind meines Erachtens in Art. 22 ThürVerf bereits enthalten. Die Erziehung zur Anerkennung von Demokratie und Freiheit impliziert notwendig die Erziehung zur Ablehnung der NS-Ideologie wie auch anderer Ideologien, die sich gegen Demokratie und Freiheit richten.

Wäre die vorgeschlagene Ergänzung von Art. 1 ThürVerf um Absatz 3 nur im Sinne eines Bildungsauftrags gemeint, dann wäre Art. 22 der richtige Ort für diese Bestimmung. Er wäre aber wegen seiner Einseitigkeit und wegen der Unbestimmtheit und ideologischen Aufladbarkeit der verwendeten Begriffe auch an diesem Ort abzulehnen. Aber dann wäre jedenfalls klar, dass es nicht um Grundrechtseingriffe, sondern „nur“ um die Einflussnahme im Wege der öffentlichen Bewusstseinsbildung ginge.

Die Platzierung der vorgeschlagenen Norm in Art. 1 ThürVerf spricht allerdings für eine sehr viel weiterreichende Bedeutung, die dieser Vorschrift – insbesondere auch für die Auslegung der Grundrechte und der Meinungsfreiheit – zukommen soll. Auch der Begriff „Abwehr“ spricht dafür, dass nicht nur an Schul- und Erwachsenenbildung, sondern an das gesamte staatliche Instrumentarium der Extremismusbekämpfung gedacht ist.

Besonders deutlich wird die weitreichende Intention des Entwurfs in folgender Formulierung der Begründung: Es fehle „eine spezielle verfassungsrechtliche Vorsorge“ gegen

---

Belege für eine verfassungsfeindliche Zielsetzung. Zu den rechtlichen Anforderungen und zur Praxis der Verfassungsschutzberichte, in: FS Hans Herbert von Arnim, 2004, S. 481 (487 f.) m.w.N.; Warg (Fn. Fehler! Textmarke nicht definiert.), Rn. 32.

„das Entstehen und die Betätigung von Parteien und Organisationen mit nationalsozialistischen, antisemitischen oder anderen rassistischen Programmen und Zielen“. <sup>16</sup> An dieser Behauptung sind nur die Worte „speziell“ sowie „das Entstehen“ richtig. Denn verfassungsrechtliche Vorsorge gegen „die Betätigung von Parteien und Organisationen mit nationalsozialistischen, antisemitischen oder anderen rassistischen Programmen und Zielen“ gibt es natürlich mit den Vorschriften zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung – nur dass diese Vorschriften sich nicht *speziell* gegen rechtsextremistische Organisationen, sondern *generell* gegen alle Organisationen richten, die die freiheitliche demokratische Grundordnung bekämpfen. Auch hierin wird die oben bereits bemerkte Tendenz des Entwurfs deutlich, die Konzeption der wehrhaften Demokratie durch eine neue Konzeption einer „antifaschistischen“ Verfassung zu ersetzen. Dies ist aber auf dem Boden des Grundgesetzes nicht möglich.

Klar wird durch die zitierte Formulierung, dass der Entwurf eben nicht nur politische Bildungsarbeit intendiert, sondern sich auch zum Beispiel auf die Gründungs- und Betätigungsfreiheit politischer Parteien auswirken soll. Fehlende ideologische Neutralität ist insoweit aber ebenso unvereinbar mit dem Demokratieprinzip wie die Anknüpfung an bloße Gesinnungen. <sup>17</sup>

Und was mögen sich die Entwurfsverfasser dabei gedacht haben, als sie schrieben, dass sie verfassungsrechtliche Vorsorge „gegen das Entstehen“ von Parteien und Organisationen, deren Programme und Ziele sich gegen die Kriterien der vorgeschlagenen Vorschrift richten? Die Programme und Ziele einer Partei oder Organisation kann man doch erst kennen, wenn diese Partei oder Organisation existiert. Um das Entstehen solcher Organisationen zu verhindern, müsste man die Gesinnung der Personen kontrollieren, die vorhaben, eine Organisation zu gründen. Bekämpfungsmaßnahmen dürfen sich aber, wie oben gezeigt, nach der Rechtsprechung nur gegen politische Aktivitäten richten, nicht gegen bloße Gesinnungen.

Soweit es in dem Entwurf nicht um den Nationalsozialismus geht, sondern um Rassismus, Antisemitismus und Menschenfeindlichkeit, ist allerdings nicht von abzuwehrendem „Gedankengut“, sondern von abzuwehrenden „Aktivitäten“ die Rede. Die Entwurfsbegründung lässt aber nicht erkennen, dass mit dieser Formulierung ein anderer Regelungsgegenstand als in der ersten Alternative („Aktivitäten“ anstelle von „Wiederbelebung und Verbreitung“ von „Gedankengut“) gemeint sein soll. Dies spricht dafür, dass nach dem Willen der Entwurfs „Aktivitäten“ nicht erst beispielsweise „menschenfeindliche“ Handlungen (Gewalttaten, öffentliche Beschimpfungen, Forderung nach staatlichen Maßnahmen mit „menschenfeindlichem“ Inhalt), sondern bereits die Äußerung von Meinungen oder ihre Verbreitung als „Aktivitäten“ im Sinne der Vorschrift angesehen werden sollen.

Es sieht daher so aus, als stünde hinter dem Entwurf die Vorstellung, die vorgeschlagene Verfassungsergänzung könnte eine umfassende Gesinnungskontrolle – aber ausschließlich „gegen rechts“ – und auf dieser Basis die präventive Unterbindung politischer Aktivitäten (Vorsorge gegen das Entstehen von Parteien und Organisationen) ermöglichen. Es mag sein, dass die vorgeschlagene Vorschrift auch anders ausgelegt werden kann.

---

<sup>16</sup> Drs. 7/897, S. 8.

<sup>17</sup> S.o. die Ausführungen zur Rechtsprechung am Anfang dieses Abschnitts.

Aber sie ist für diese Auslegung offen, und in dieser Auslegung wäre sie mit demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen unvereinbar.

#### 4. Die „antifaschistische“ Verantwortlichkeit des Einzelnen

Der vorgeschlagene neue Abs. 3 des Art. 1 ThürVerf enthält nicht nur eine Staatsaufgabenbestimmung, sondern die Vorschrift auferlegt jedem Einzelnen die Verantwortung für die Abwehr des abzuwehrenden „Gedankenguts“ und der abzuwehrenden Aktivitäten.

Der Begründung lässt sich entnehmen, dass mit „Verantwortung“ nicht eine rechtliche Verpflichtung gemeint sei; jedenfalls solle die Vorschrift nicht „unmittelbar pflichtbegründend“ wirken.<sup>18</sup> Dennoch soll die Vorschrift jeden Einzelnen für die Verwirklichung von Staatszielen beziehungsweise für die Erfüllung von Staatsaufgaben vereinnahmen. Die Auferlegung einer verfassungsrechtlichen Verantwortung bindet den Einzelnen rechtlich in die Verwirklichung staatlicher Aufgaben ein, auch wenn ein dieser Verantwortung nicht entsprechendes Verhalten nicht sanktioniert werden kann.

Die rechtliche Auferlegung einer Verantwortung ist etwas ganz anderes als eine „verantwortliche“ Freiheitsausübung. Letztere beruht auf Selbstbestimmung, die die Möglichkeit der Selbstverantwortlichkeit impliziert. Eine vom Staat auferlegte Verantwortung beruht auf Fremdbestimmung. Sie ist mit dem Freiheitsprinzip unvereinbar.

Der Entwurf verkennt den Unterschied von Selbstverantwortung als Verfassungserwartung einerseits und verfassungsrechtlich auferlegter Verantwortung andererseits. Zu den Verfassungserwartungen gehören Verhaltensweisen, die der Staat von seinen Bürgern erwartet, damit die freiheitliche Demokratie funktioniert – beispielsweise die Beteiligung an der politischen Willensbildung, die Teilnahme an Wahlen, die grundsätzliche Bejahung der freiheitlichen demokratischen Verfassungsordnung. Diese Erwartungen sind weder verpflichtend noch muss der Einzelne sich dafür rechtfertigen, wenn er ihnen nicht nachkommt. Dies unterscheidet die Verfassungserwartung und die Selbstverantwortlichkeit von einer verfassungsrechtlich auferlegten Verantwortlichkeit. Wenn der Begriff der Verantwortung keine leere Phrase sein soll, bedeutet er zumindest, dass das Subjekt der Verantwortung Rede und Antwort zu stehen, sich also für sein Verhalten zu rechtfertigen hat.<sup>19</sup>

Die Vorschrift setzt den Einzelnen also unter Rechtfertigungsdruck. Er muss sich fragen lassen, warum es dies oder jenes nicht getan hat, um gegen eine „menschenfeindliche Aktivität“ vorzugehen oder warum er sich nicht oder nicht laut genug gegen eine „rassistische“ Äußerung eines Nachbarn verwahrt hat. Die Vorschrift könnte, wenn sie denn verfassungsmäßig wäre, sogar die Beobachtung des Einzelnen daraufhin rechtfertigen, ob er seiner Verantwortung gerecht wird.

Vor dem Hintergrund der Unbestimmtheit und ideologischen Aufladbarkeit der Begriffe, die die vorgeschlagene Norm verwendet, trägt die Norm die Tendenz zu einer totalitären – das heißt die Unterscheidung des staatlich-öffentlichen und des privaten Bereichs

---

<sup>18</sup> Drs. 7/897, S. 8 f.

<sup>19</sup> Vgl. zum Begriff der Verantwortung ausführlich *Dietrich Murswiek, Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik*, 1985, S. 29-71.

auflösenden – Einbeziehung des Einzelnen die die Verwirklichung staatlicher Zwecke in sich. Sie erzeugt einen Erwartungsdruck gegenüber jedem Einzelnen, der zwar nicht rechtlich durchgesetzt, aber politisch – durch Rechtfertigungsdruck, durch Bloßstellung als unverantwortlich – sanktioniert werden könnte. Das ist mit einer freiheitlichen Ordnung unvereinbar.

Im freiheitlichen Staat hat der Einzelne sich für sein politisches Handeln oder Unterlassen grundsätzlich nur vor sich selbst zu verantworten (Selbstverantwortlichkeit); nur sich selbst gegenüber und nicht dem Staat oder der Öffentlichkeit gegenüber muss er sich für sein politisches Verhalten rechtfertigen. Dies unterscheidet seinen Status grundlegend vom Status staatlicher Amtsträger, insbesondere von der Regierung, die ihr Handeln parlamentarisch zu verantworten hat. An die Selbstverantwortlichkeit des Einzelnen kann der Staat nur appellieren; sie lässt sich aber nicht rechtlich regeln.

Hinzukommt, dass die Vorschrift zu privater Gesinnungsschnüffelei, Blockwardsdenken und Denunziantentum geradezu einlädt und so dem Geist der freiheitlichen Demokratie in gefährlicher Weise entgegenwirkt.

Darüber hinaus können sich „antifaschistische“ Aktivisten durch die Vorschrift ermächtigt fühlen, auf eigene Faust handfeste Abwehrmaßnahmen gegen von ihnen für „faschistisch“ oder „rassistisch“ bewertete Aktivitäten zu vorzunehmen. Das, was sogenannte „Antifa“-Aktivisten jetzt schon tun, wenn sie die Scheiben von Geschäftsstellen „rechter“ Parteien zertrümmern oder Autos „rechter“ Politiker anzünden, könnte in ihrem eigenen Verständnis durch die neue Vorschrift eine verfassungsrechtliche Legitimation erhalten. Auch wenn das natürlich nur eine Pseudolegitimation sein könnte, muss man sehen, dass der Entwurf der Vorschrift die Verantwortung des Einzelnen nicht auf die geistige Einwirkung im Meinungskampf beschränkt, sondern sich uneingeschränkt auf die „Abwehr“ der zu bekämpfenden Aktivitäten beziehungsweise des betreffenden „Gedankenguts“ bezieht. In die Verfassung dürfen aber nicht Formulierungen aufgenommen werden, die zu Handlungen ermutigen, welche mit dem Rechtsstaatsprinzip und dem Demokratieprinzip völlig unvereinbar sind.

## **B. Der Entwurf der CDU-Fraktion**

Die Fraktion der CDU schlägt vor, dem Art. 83 Abs. 3 ThürVerf folgenden Satz anzufügen:

„Es ist die Verpflichtung aller staatlichen Gewalt und die Verantwortung aller Bürger, im Rahmen des Rechts allen Bestrebungen entgegenzutreten, die diese Grundsätze der staatlichen Gemeinschaft aktiv in Frage stellen.“

Die vorgeschlagene Vorschrift formuliert eine Verpflichtung für alle Staatsorgane und eine Verantwortung für alle Bürger. Die Verpflichtung für die Staatsorgane entspricht dem bereits geltenden Recht; ihre ausdrückliche Aufnahme in den Verfassungstext ist aber zur Verdeutlichung zu begrüßen (I.). Auf die ausdrückliche Einbeziehung der Bürger in den Verfassungsschutz sollte verzichtet werden (II.).

**Begründung:****I. Die staatliche Pflicht zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung**

Der vorgeschlagene neue Satz 2 des Art. 83 Abs. 3 ThürVerf verpflichtet die Staatsorgane, allen Bestrebungen entgegenzutreten, die die gemäß Satz 1 unabänderlichen Verfassungsgrundsätze aktiv in Frage stellen. Bei diesen Grundsätzen handelt es sich um die Menschenwürdegarantie und das Bekenntnis zu den unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten (Art. 1), um Demokratie (Art. 44 Abs. 1, 45), Sozialstaat (Art. 44 Abs. 1) und Rechtsstaat (Art. 44 Abs. 1, 47 Abs. 4) sowie das Umwelt-Staatsziel (Art. 44 Abs. 1).

Indem Satz 2 klarstellt, dass die Staatsorgane die genannte Verpflichtung „im Rahmen des Rechts“ haben, wird deutlich gemacht, dass die Vorschrift die Kompetenzordnung nicht auflösen will, sondern dass jedes Staatsorgan und jeder Amtswalter die genannte Verpflichtung zu erfüllen hat, soweit dies in seinen Zuständigkeitsbereich fällt und soweit für Maßnahmen der Exekutive eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage gegeben ist. Und indem die vorgeschlagene Vorschrift sagt, dass sie sich gegen die „aktive“ Infragestellung der Verfassungsgrundsätze richtet, macht sie deutlich, dass es nicht um eine mit der freiheitlichen Ordnung unvereinbare Gesinnungskontrolle, sondern um den Schutz der fundamentalen Verfassungsgüter geht.

Die Verpflichtung der Staatsorgane zum Schutz der unabänderlichen Verfassungsprinzipien ist daher verfassungsrechtlich unproblematisch und verfassungspolitisch zu begrüßen.

Es fragt sich nur, ob sie nicht überflüssig ist, weil diese Verpflichtung auch ohne ausdrückliche Normierung in der Verfassung bereits existiert. Dies habe ich für den Schutz der unabänderlichen Verfassungsprinzipien des Grundgesetzes an anderer Stelle ausführlich begründet und verweise zur Abkürzung auf die betreffende Abhandlung.<sup>20</sup>

Da hinsichtlich ungeschriebener Verfassungspflichten aber Rechtsunsicherheit besteht, sofern es nicht für bestimmte Pflichten eine ständige Rechtsprechung gibt, ist eine ausdrückliche Regelung in der Verfassung zur Klarstellung zu begrüßen.

**II. Die Bürgerverantwortlichkeit**

Der Entwurf statuiert „die Verantwortung aller Bürger, im Rahmen des Rechts allen Bestrebungen entgegenzutreten, die diese Grundsätze der staatlichen Gemeinschaft aktiv in Frage stellen.“

---

<sup>20</sup> *Dietrich Murswiek*, Verfassungsrechtliche Handlungspflichten zum Schutz der Verfassung, in: Claudio Franzius u.a. (Hg.), *Beharren. Bewegten. Festschrift für Michael Kloepfer*, 2013, S. 121 ff., insb. S. 124-133.

Da ausdrücklich gesagt wird, dass diese Verantwortung „im Rahmen des Rechts“ bestehe, ist klargestellt, dass diese Vorschrift nicht als Ermächtigung zum gewaltsamen Einschreiten oder zur Zwangsausübung verstanden werden darf. Somit kann die Verantwortung der Bürger sich nur auf ihr Verhalten im Rahmen der politischen Willensbildung und mit den Mitteln der geistigen Auseinandersetzung beziehen.<sup>21</sup> Die Verantwortung wird auch politisch neutral beschrieben, so dass insgesamt die meisten Bedenken entfallen, die oben (Teil A.II.) gegen die Auferlegung einer Verantwortung im Entwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geäußert wurden.

Dennoch ist es problematisch, den Bürgern die beschriebene „Verantwortung“ von Verfassungen wegen aufzuerlegen. Insofern verweise ich auf das, was ich oben (A.II.4.) bereits gesagt habe. In einem freiheitlichen Staat ist es Sache der Selbstverantwortlichkeit der Bürger, sich entsprechend zu engagieren. Der Staat kann und muss erwarten, dass sie dies tun, kann aber nur an die Selbstverantwortlichkeit appellieren.

Es empfiehlt sich, die Worte „und die Verantwortung aller Bürger“ zu streichen. Man kann eine andere – die Freiwilligkeit klarstellende – Formulierung suchen, sollte aber besser auf die ausdrückliche Einbeziehung der Bürger verzichten. Denn welche Bestrebungen die unabänderlichen Verfassungsgrundsätze aktiv in Frage stellen, ist nur in manchen Fällen klar zu erkennen. In vielen Fällen lässt sich dies nur aufgrund umfangreicher Recherchen und nach Beantwortung schwieriger Rechtsfragen entscheiden. Das bedarf langwieriger Arbeit von Experten in der Verfassungsschutzbehörde. Der einzelne Bürger ist damit überfordert. Außerdem ist auch ein ausdrücklich freiwilliger Appell an die Bürger, verfassungsfeindlichen Bestrebungen „entgegenzutreten“ mit dem Risiko verbunden, dass er als Aufforderung zu Spitzlei und Denunziantentum aufgefasst wird.

---

<sup>21</sup> Ob alle Bürger dies auch so verstehen werden, oder ob nicht manche sich durch die vorgeschlagene Vorschrift als ermächtigt betrachten werden, mit den ihnen selbst als richtig und notwendig angesehenen Mitteln den von ihm identifizierten Verfassungsfeinden – also eventuell auch mit Gewalt – „entgegenzutreten“, ist nicht sicher. Die Formulierung des Entwurfs birgt ein erhebliches Risiko für solche Missverständnisse.

### C. Beantwortung der Fragen gemäß Anlage 4 der Einladung zur Anhörung

**1. Ist es notwendig, die jeweils vorgeschlagene Änderung auf der Ebene der Thüringer Verfassung zu regeln?**

Vorschlag LINKE, SPD, GRÜNE: nein; Vorschlag CDU: ja

**2. Ist das angestrebte Regelungsziel bereits im "Hoheitsbereich" der Thüringer Verfassung bzw. für Menschen in Thüringen verbindlich gesetzlich geregelt?**

Ja, in Art. 83 Abs. 3 ThürVerf und in den Bestimmungen des Grundgesetzes zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung.

**3. Bewirkt die jeweils beabsichtigte Verfassungsbestimmung etwas, d.h. führt sie eine Rechtsfolge herbei (zumindest für die Abwägung gegen ein anderes Recht mit Verfassungsrang)?**

ja

**4. Unterstellt, die Änderungen finden Eingang in die Thüringer Verfassung:**

**Wird die jeweils beabsichtigte Änderung auch das intendierte Ziel erreichen können?**

**5. Unterstellt, die Änderungen finden Eingang in die Thüringer Verfassung:**

**Können jeweils durch die Formulierung insgesamt und/oder einzelner Satzteile des zukünftigen Verfassungstextes für die Thüringer Verfassung selbst und/oder für Personen oder Personengruppen Thüringens negative Folgen entstehen?**

Vorschlag LINKE, SPD, GRÜNE: ja, schwerwiegende negative Folgen → s.o. A.II.; Vorschlag CDU: im wesentlichen nein, teilweise aber bezüglich der Bürgerverantwortung → s.o. B.II.

**6. Unterstellt, die Änderungen finden Eingang in die Thüringer Verfassung:**

**Können jeweils durch die beabsichtigte Verortung der Änderungen in der Verfassung oder die Verfassungsänderung an sich für die Thüringer Verfassung selbst und/oder für Personen oder Personengruppen Thüringens negative Folgen entstehen?**

Vorschlag LINKE, SPD, GRÜNE: ja; Vorschlag CDU: nein

**7. An welche Stelle der Verfassung gehört eine Klausel zum Demokratieschutz?**

Art. 83 Abs. 3; eine mögliche Alternative wäre ein Art. 44a.

**8. Welche besonderen regionalen Problemlagen sollte der verfassungsändernde Gesetzgeber bei der Formulierung und Umsetzung einer Klausel zum Demokratieschutz berücksichtigen?**

keine

**9. Trägt Ihrer Auffassung nach eine explizite Verpflichtung zur Bekämpfung nationalsozialistischen sowie rassistischen Gedankengutes zur Konkretisierung des Grundsatzes der wehrhaften Demokratie bei?**

Nein, die Anknüpfung an *Gedankengut* verträgt sich nicht mit der freiheitlichen Ordnung. Wenn stattdessen auf nationalsozialistische *Bestrebungen* gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung abgestellt würde, wäre das zwar eine mögliche, aber keine

sinnvolle Konkretisierung, weil es auf das Schutzgut ankommt und nicht darauf, aus welcher politischen Richtung oder mit welcher Motivation es bedroht wird.

**10. Ergeben sich Gefahren aus einem Abwehraufruf an Staat und Bürger, der sich nur einseitig auf die Abwehr rechtsextremer Gefahren bezieht?**

ja → s.o. A.II.

**11. Welche Schlussfolgerungen für die Auslegung des Menschenwürdebegriffs ergeben sich, wenn ein Staatsziel zur Abwehr der Wiederbelebung oder Verbreitung nationalsozialistischen Gedankenguts, der Verherrlichung des nationalsozialistischen Herrschaftssystems und rassistischer, antisemitischer oder menschenfeindlicher Aktivitäten im Artikel 1 der Thüringer Verfassung verortet wird?**

Unmittelbare Schlussfolgerungen ergeben sich daraus nicht. Aber es ist nicht auszuschließen, dass die neue Vorschrift dazu anregt, die Menschenwürdegarantie so zu interpretieren, dass die Menschenwürde nicht mehr absolut, sondern nur noch gegen Bedrohungen aus einer bestimmten Richtung geschützt werden soll. Auch ist denkbar, dass der viel weitere und unbestimmtere Begriff der „Menschenfeindlichkeit“ auf die Auslegung des Menschenwürdebegriffs in der Weise zurückwirkt, dass dieser noch viel ausdehnender als bisher ausgelegt wird. Dies wäre höchst problematisch, weil dadurch die Gestaltungsmöglichkeiten des demokratisch legitimierten Gesetzgebers immer weiter eingeengt würden.

**12. Welche verfassungssystematischen Schlussfolgerungen ergeben sich aus den unterschiedlichen Platzierungsvorschlägen?**

Art. 1 ThürVerf ist gemäß Art. 83 Abs. 3 ThürVerf unabänderlich. Die Hinzufügung eines weiteren Absatzes in Art. 1 ThürVerf erweckt den Eindruck, als sei auch dieser neue Absatz unabänderlich (sofern nicht in Art. 83 Abs. 3 der Verweis auf Art. 1 auf die ersten beiden Absätze beschränkt wird). Dies trifft aus verfassungssystematischen Gründen nicht zu, weil der verfassungsändernde Gesetzgeber (im Unterschied zum Verfassungsgeber) gar nicht in der Lage ist, unabänderliches Verfassungsrecht zu schaffen. Aber solche Missverständnismöglichkeiten sollten vermieden werden.

**13. Welche der Formulierungen ist geeigneter, um möglichst alle verschiedenen Formen von Bedrohungen für unsere freiheitliche demokratische Grundordnung und unsere offene Gesellschaft zu erfassen?**

der Vorschlag der CDU

**14. Welche der Formulierungen ist für ideologischen Missbrauch anfälliger?**

der Vorschlag LINKE, SPD, GRÜNE

**15. Enthalten die Garantie der Menschenwürde sowie die gesamte grundrechtliche Ordnung des Grundgesetzes und der Thüringer Verfassung bereits eine deutliche Absage gegenüber jeglichem Extremismus?**

ja

**16. Könnte aus einer Verfassungsänderung gemäß dem Entwurf Drucksache 7/897 folgen, dass der antiextremistische und antitotalitäre Charakter der Thüringer Verfassung auf Antifaschismus reduziert wird?**

Der Vorschlag könnte dies nicht bewirken, da die übrigen Verfassungsvorschriften unangetastet blieben und die Vorgaben des Grundgesetzes ohnehin nicht berührt werden können. Der Tendenz nach zielt der Entwurf allerdings auf eine Uminterpretation der Thüringer Verfassung im Sinne einer Reduktion auf Antifaschismus ab. → s.o. A.II.

**17. Welche praktisch-politischen Auswirkungen werden die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen Ihrer Beurteilung zufolge für das Staatshandeln nach sich ziehen und welchen Unterschied würden die Änderungen im Vergleich zur heutigen verfassungsrechtlichen Lage für das Staatshandeln – namentlich auch für die Ziele dieses Handelns – im Einzelnen machen?**

Das ist schwer abzuschätzen. Der Vorschlag LINKE, SPD, GRÜNE könnte dazu führen, dass der politische „Kampf gegen rechts“ auf allen Ebenen (Verfassungsschutz, Versammlungsrecht, Internetkontrolle usw.), insbesondere auch durch den Einsatz zusätzlicher Steuergelder, verstärkt wird. Staatsorgane könnten sich auf Gesinnungskontrolle bezogen auf „rechtes Gedankengut“ ausrichten. Zugleich könnten die Anstrengungen zum Schutz der Verfassung gegen aus anderen Richtungen drohenden Gefahren vernachlässigt werden. Spitzelwesen und Denunziantentum könnten zunehmen. „Antifa“-Gruppen könnten sich ermutigt fühlen, Gewalt gegen „Rechte“ anzuwenden. – Beim Vorschlag der CDU sind kaum Änderungen der bisherigen Praxis zu erwarten.

**18. Wie beurteilen Sie die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen allgemein mit Blick auf rechtstechnische Aspekte einer Verfassung?**

Der Vorschlag LINKE, SPD, GRÜNE gehört rechtstechnisch nicht in den Artikel, der mit der Menschenwürde und dem Bekenntnis zu den Menschenrechten die Fundamente des Individualrechtsschutzes zum Gegenstand hat. Im übrigen genügt der Vorschlag nicht den Mindestanforderungen an rechtsstaatliche Bestimmtheit. Er verwendet Begriffe, die zur rechtlichen Steuerung staatlichen Handelns nicht geeignet sind → s.o. A.II.2.

Gegen den Vorschlag der CDU gibt es – abgesehen von der Unklarheit über die rechtliche Funktion der „Verantwortung“ → s.o. B.II. – keine rechtstechnischen Einwände.

**19. Wie beurteilen Sie die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen mit Blick auf die verfassungspolitische Maxime, dass Verfassungen um ihrer Flexibilität und Stabilität willen abstrakt formuliert bzw. – wie es ein Napoleon zugeschriebenes Zitat ausdrückt – „kurz und dunkel“ sein sollten?**

Auch wenn Napoleon nicht als Referenzperson für die Gestaltung einer rechtsstaatlichen Verfassung zu empfehlen ist, trifft es jedenfalls zu, dass Verfassungsnormen, die Verhaltensanforderungen normieren, abstrakt-generell formuliert werden sollten.

Der Vorschlag LINKE, SPD, GRÜNE genügt dieser Anforderung nicht, mit der Folge, dass staatliche Reaktionen auf sich ändernde Lagen erschwert werden. → s.o. A.II.1.

Der Vorschlag der CDU entspricht der verfassungspolitisch gebotenen Abstraktheit und Allgemeinheit.

**20. Welche in der Thüringer Landesverfassung niedergelegten rivalisierenden verfassungsrechtlichen Positionen bzw. Rechte legen aus Ihrer Sicht die Einfügung neuer Staatsziele wie der in den Gesetzentwürfen vorgeschlagenen nahe, um bisher nicht in der Verfassung enthaltenen Zwecken in Politik, Verwaltung oder Gerichten insbesondere bei Abwägungsprozessen zur Verwirklichung zu verhelfen?**

keine

**21. Wie beurteilen Sie den Vorschlag der Einführung einer „Antifa“-Klausel mit Blick auf den prinzipiell antitotalitären Charakter, den die Thüringer Landesverfassung mit allen modernen freiheitlichen Verfassungen teilt?**

Die von den Fraktionen DIE LINKE, SPD und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN vorgeschlagene Klausel soll offenbar das antitotalitäre Konzept durch ein „antifaschistisches“ ersetzen. Das wird ihr zwar verfassungsrechtlich nicht unmittelbar gelingen, aber mit dieser Klausel wäre ein Ausgangspunkt für den Versuch einer „antifaschistischen“

Uminterpretation der Verfassung geschaffen. Das Grundgesetz und die Thüringer Verfassung sind in ihrem unabänderlichen Kern „antitotalitär“ in dem Sinne, dass sie die freiheitliche demokratische Ordnung gegen jedweden Versuch verteidigen, sie durch ein totalitäres Herrschaftssystem zu ersetzen – gleichgültig, aus welcher politischen Richtung dieser Versuch kommt. Diese Konzeption darf nicht angetastet werden.