

# Recht und Politik

Zeitschrift für deutsche und europäische Rechtspolitik

Redaktion

Hendrik Wassermann

Ernst R. Zivier

Heiko Holste

Robert Chr. van Ooyen

55. Jahrgang · 2019 · Heft 1



**Duncker & Humblot · Berlin**

# Recht und Politik

## Zeitschrift für deutsche und europäische Rechtspolitik

Internet: [www.rup-online.eu](http://www.rup-online.eu)

Begründet von Dr. jur. h. c. Rudolf Wassermann (1925 – 2008)

**Redaktion:** Hendrik Wassermann (verantwortlich), Dr. Ernst R. Zivier, Dr. Heiko Holste und Prof. Dr. Robert Chr. van Ooyen.

**Ständige Autoren:** Dr. Christian Busse, Dr. Peter Schwarzburg.

**Erreichbarkeit der Redaktion:** Hendrik Wassermann, Tel. 030 40 10 94 92, Mobil: 0170 68 95 126, E-Mail: [rechtpolitik@web.de](mailto:rechtpolitik@web.de).

**Urheber- und Verlagsrechte:** Die Zeitschrift und alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, welcher Art auch immer, außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes bedarf der Zustimmung des Verlages. Das gilt auch für Übertragungen in eine von Maschinen, insbes. Datenverarbeitungsanlagen, verwendbare Sprache.

**Manuskripte:** Eine Haftung für unverlangt eingereichte Manuskripte wird nicht übernommen. Eine Rückgabe erfolgt nur, wenn Rückporto beigefügt ist. Die Einreichung des Manuskripts stellt ein Angebot an Verlag und Redaktion zur Übertragung des ausschließlichen Verlagsrechts für die Zeit bis zum Ablauf des Urheberrechts dar. Die Annahmeerklärung kann förmlich erfolgen, sie kann aber auch implizit durch Abdruck des Manuskripts ausgesprochen werden. Das übertragene Verlagsrecht schließt auch die Befugnisse zur Einspeicherung in eine Datenbank sowie zu weiteren Vervielfältigungen zu gewerblichen Zwecken in jedem möglichen Verfahren ein. Dem Autor verbleibt die Befugnis, nach Ablauf eines Jahres anderen Verlagen eine einfache Abdruckgenehmigung zu erteilen; ein eventuelles Honorar hieraus steht dem Autor zu.

Die Zeitschrift erscheint vierteljährlich im Gesamtumfang von ca. 440 Seiten als Print- und Online-Ausgabe. Der Abonnementpreis beträgt jährlich € 182,00 für Institutionen (Print inkl. Online-Zugang oder E-Only für eine unbegrenzte Nutzerzahl an einem Standort) und € 69,90 für Privatpersonen (Print inkl. personengebundenem Online-Zugang). Studenten gewähren wir gegen Vorlage eines Nachweises eine Ermäßigung von 25 % auf den Abonnementpreis für Privatpersonen. Einzelhefte (ohne Online-Zugang) kosten € 34,90. Alle Preisangaben sind unverbindliche Preisempfehlungen und verstehen sich zzgl. Versandkosten.

Bestellungen können über jede Buchhandlung oder direkt an den Verlag gerichtet werden. Abbestellungen müssen 6 Wochen vor Jahresende erfolgen.

Einzelne Artikel werden unter <http://ejournals.duncker-humboldt.de/loi/rup> (ab Jg. 2017) zum Download angeboten.

Weitere Hinweise zur Zeitschrift finden Sie unter: [www.duncker-humboldt.de/zeitschriften/rup](http://www.duncker-humboldt.de/zeitschriften/rup)

Verlag: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9, 12165 Berlin

Telefon +49 (0)30 / 79 00 06-0 · Telefax: +49 (0)30 / 79 00 06-31

[www.duncker-humboldt.de](http://www.duncker-humboldt.de)

Druck: buchbücher.de gmbh, Birkach

ISSN 0344-7871 (Print-Ausgabe)/ISSN 2366-6757 (Online-Ausgabe)

# BUCHBESPRECHUNGEN

---

## Brauchen wir noch einen Verfassungsschutz?

**Claus Leggewie / Horst Meier: Nach dem Verfassungsschutz. Plädoyer für eine neue Sicherheitsarchitektur der Berliner Republik.** Hirnkost KG, 198 S., 2. Aufl. Berlin 2019, 15 Euro. ISBN 978-3-947380-99-2 (Print)

---

Erinnert sich noch jemand an das Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen? Es wurde aufgelöst, nachdem es im Zuge der deutschen Vereinigung seine Existenzberechtigung verloren hatte. Dasselbe Schicksal soll das Bundesamt für Verfassungsschutz ereilen, fordern *Claus Leggewie* und *Horst Meier* in ihrer soeben in der 2. Auflage erschienenen Streitschrift „Nach dem Verfassungsschutz“.

Streitschrift? Der Verfassungsschutz ist neben Polizei, BND und MAD eine unbetrittene Säule der Sicherheitsarchitektur. Sicher ist allerdings auch, dass die Reputation des Verfassungsschutzes in der Öffentlichkeit in den letzten Jahren massiv gelitten hat: Ein Präsident, der die Öffentlichkeit, zumal mit fragwürdigen Äußerungen, suchte, Kompetenzwirrwah und -streitigkeiten zwischen Bund und Ländern wie bei der beispiellosen NSU-Mordserie 2012 oder der Observation und Bewertung islamistischer Gefährder wie dem Berliner Weihnachtsmarktattentäter Anis Amri 2016 – die Daseinsberechtigung des Verfassungsschutzes wird in Frage gestellt. Auch wenn der Verfassungsschutz heute verstärkt mit der Observation islamistischer Gefährder neue Betätigungsfelder übernommen hat, seine Legitimität in der Öffentlichkeit wurzelt noch im Kalten Krieg und dem Kampf der Systeme. Uneingeschränkt zuzustimmen ist den beiden Autoren, wenn sie feststellen, dass „sich die westdeutsche und seit 1990 gesamtdeutsche Demokratie über Jahrzehnte entwickelt und als stabil erwiesen hat. Das allgemeine Bewusstsein für den Wert der ungeschmäleren Bürgerrechte, für die Offenheit des demokratischen Prozesses, für den Wert der freien Diskussion aller über alles ist stärker geworden (S. 153).“ Ihre Schlussfolgerung, dass sich damit die westdeutsche Idee eines Verfassungsschutzes in dem Maße verbraucht habe, wie die vorsorglich zu schützende Demokratie Wirklichkeit wurde, mag auf Widerspruch treffen. Ihrem zugrundeliegenden Gedanken aber, dass auch die deutsche Demokratie angesichts ihrer gesellschaftlichen Verankerung mit Antidemokraten wachsam, aber gelassen umgehen könne und ihnen bis zur Gewaltgrenze die vollen Bürgerrechte zugestehen solle, ist aber uneingeschränkt zuzustimmen, legt er doch letztlich eine weitere Definition von Freiheit zugrunde, als sie von der herrschenden Meinung konzediert wird: Freiheit beinhaltet stets auch eine kalkulierbare (und nicht schrankenlose) Risikobereitschaft des Einzelnen, der bürgerlich – liberalen Gesellschaft und ihres Staates.

Haben *Leggewie/Meier* danach allein die Gewaltgrenze als Dreh- und Angelpunkt des Republiksschutzes identifiziert, sei ein bürgerlich-liberaler Verfassungsstaat auch „keine Zitadelle zur Ausgrenzung extremistischer oder radikaler Parteien oder Bürger“, viel-

mehr sei er selbst das (gegebene und einzige) Forum zur Konfliktaustragung. Nicht bereits die Propagierung verfassungswidriger Ziele, sondern erst das in Ansätzen gewalttätige und illegale Verhalten Einzelner rechtfertige ein Parteiverbot nach Art. 21 GG. Dieses Instrument der „streitbaren“ Demokratie müsse, weil bislang einseitig präventiv zugerichtet, zurückgebunden werden an konkrete Gefahren. Im NPD-Urteil finden sich Anklänge an diese liberale Lesart. Denn das Gericht bezeichnet dort an zentraler Stelle Art. 21 II GG als „demokratieverkürzende Ausnahmenorm“ (Meiers Dissertation zitierend) und leitet daraus ein Gebot der „restriktiven Auslegung“ ab (Internetfassung Rdnr. 524 – zum Ganzen vgl. Meier/Leggewie/Lichdi, Das zweite Verbotverfahren gegen die NPD. Analyse, Prozessreportage, Urteilskritik = Beiheft 1 von Recht & Politik 2017).

Selbst wenn ein politischer Kampf gegen das „System“ samt Staat und Grundordnung geführt werde, sei dies, so die Autoren in ihrer Kritik des Verfassungsschutzes, von dem Recht auf Opposition garantiert, vorausgesetzt, der Kampf werde auf friedliche, nicht gewalttätige Weise geführt. Unter dieser Prämisse sei auch ein Parteiverbot für Parteien unterhalb der 5%-Hürde nicht erforderlich, also unverhältnismäßig und verfassungswidrig. Ähnliches klingt wiederum im NPD-Urteil an, wo das Gericht unter dem Stichwort „Potentialität“ ein Minimum an gesellschaftlichem Einfluss fordert (Rdnr. 585 ff.). Das Ende der gesinnungsbezogenen Extremistenausspähung durch einen „Verfassungsschutz“ werde, so die Autoren, ein Zugewinn an Freiheit, mithin ein Gewinn für die Bürgerrechte sein.

Wohl wissend um die aktuelle Sicherheitsarchitektur, die dem Verfassungsschutz im Bereich der inneren Sicherheit entscheidende Aufgaben zuweist, formulieren Leggewie/Meier ihre Fundamentalkritik an der Behörde:

Es sei Zeit für „eine Verfassungsreform, die über die zaghafte Streitbarkeit einer zurückgestutzten Demokratie hinausgeht und Demokratie endlich voll ausbildet“.

Zuständig für den Staatsschutz sei seit jeher eine „Politische Polizei“, die aber nicht in ein diffuses Feld des Verbalradikalismus eingreife, sondern sich an der Verfolgung und Verhütung konkreter Straftaten (i. d. R. Gewalt-, ausnahmsweise Propagandadelikte) orientiere.

Die Ämter seien schon jetzt überflüssig, ihre Reste in den polizeilichen Staatsschutz einzugliedern.

Damit votieren Leggewie/Meier *à la longue* für eine behutsame Herauslösung des Verfassungsschutzes aus dem Sicherheitssystem. Dies werde auch nicht seine gesamte Konstruktion zum Einsturz bringen, sondern die aufs Inland bezogene Sicherheitspolitik übersichtlicher, berechenbarer und effizienter machen.

Die Diskussion um eine neue deutsche Sicherheitsarchitektur hat sich zumeist auf militärische Fragen des Auslandseinsatzes beschränkt, was aber, wie wir spätestens seit dem Berliner Anschlag wissen, zu kurz greift. Angesagt ist vielmehr eine Revision des kompletten Sicherheitssystems: Anstelle eines ideologisch motivierten Verfassungsschutzes müsse morgen ein gefahrenorientierter Republikschutz treten, fassen die

Autoren ihre liberale Reformperspektive zusammen. Mit diesem Ansatz wird die Streitschrift von *Leggewiel/Meier* in der Diskussion eine wichtige Rolle spielen.

*Hendrik Wassermann, Berlin*

---

## Das Wagnis der Demokratie – die Weimarer Reichsverfassung analysiert

**Dreier, Horst / Waldhoff, Christian, Das Wagnis der Demokratie – Eine Anatomie der Weimarer Reichsverfassung**, Verlag C. H. Beck, München 2018, 424 Seiten mit 31 Abbildungen, geb., 29,95 Euro (E-Book: 24,99 Euro). ISBN 978-3-406-72676-7

---

„Runde Geburtstage“ von historischen Ereignissen bringen es mit sich, dass die Literatur hierzu Konjunktur hat. So wird 2018 (und gewiss auch noch 2019) – erfreulicherweise – viel über die Revolution von 1918, die Weimarer Reichsverfassung und die Weimarer Republik geschrieben. Dabei taucht ein „neues Narrativ“ (ein Lieblingswort der Historiker...) auf: die Betrachtung der Weimarer Verfassung „von hinten“, vom Ende der Republik 1933 her wird ersetzt durch die Charakteristik „Es war doch nicht alles schlecht, im Gegenteil“.

Zu den Werken in diese Richtung ist auch der von Horst Dreier und Christian Waldhoff herausgegebene Sammelband „Das Wagnis der Demokratie“ zu rechnen.

Um es gleich wertend zusammenzufassen: Das Werk ist als erster Überblick geeignet, durch neue Blicke auf vermeintlich Bekanntes den Leser dahin zu bringen, die gewohnten, vermeintlich gesicherten Wertungen zu überdenken. Dass hier viele Köche am Werk sind (zumeist Juristinnen und Juristen, aber auch Historiker, Politikwissenschaftler und Theologen), ist dabei durchaus förderlich. Die „Vielautorenschaft“ und die Interdisziplinarität fördern die Pluralität des Blicks und ermöglichen die Überprüfung jedes einzelnen anderen Beitrags auf seine Plausibilität. Dem stehen freilich die üblichen Nachteile eines Sammelwerks gegenüber: Jeder einzelne Beitrag kann die Problematik des Teilthemas allenfalls anreißen. Ganz zu schweigen von der Schwierigkeit für den Rezensenten, auch nur einigen der Artikel annähernd gerecht zu werden...

Die in dem Werk enthaltenen Einzelaufsätze sind durch die Einleitung der Herausgeber („Vorwort“) und den resümierenden Artikel des Mitherausgebers *Waldhoff* „Folgen – Lehren – Rezeptionen: Zum Nachleben des Verfassungswerks von Weimar“ umrahmt. Wohl zu recht bezeichnen *Dreier* und *Waldhoff* die WRV als „in bemerkenswerter Weise modern und innovativ“. Das trifft sich mit *Waldhoff*'s Resümee, das er interessanterweise mit einem Zitat von Theodor Heuss von 1948 aus dem Parlamentarischen Rat abstützt: „Die Rechtsordnung von Weimar war nicht schlecht.“ Ansonsten bleibt *Waldhoff*'s Zusammenfassung, so meine ich, doch recht konventionell, wenn auch gewiss zutreffend, mit dem Schlusswort (zum Grundgesetz als „doppelte Reaktion“ auf die Geschichte): „Bestimmte Fehler der Weimarer Zeit sollten vermieden werden, die un-