

„Staatlich lizenzierte Institutionen werden ermächtigt, nach unzulässigen Äußerungen zu fahnden“

Von **Thorsten Jungholt, Jacques Schuster**

Stand: 11:37 Uhr | Lesedauer: 9 Minuten



Hans-Jürgen Papier

Quelle: Quirin Leppert/WELT

Meldestellen als Gefahr: Ex-Verfassungsgerichtspräsident Papier warnt vor dem Szenario, dass „nicht demokratisch legitimierte Stellen“ über die Zulässigkeit von Meinungen entscheiden. Und er erklärt, warum das Vertrauen ins Verfassungsgericht zurückgeht.

Staatsrechtler Hans-Jürgen Papier, 83, war von April 2002 bis März 2010 Präsident des Bundesverfassungsgerichts, an das er 1998 berufen wurde. 1974 wurde er Professor, zunächst in Bielefeld, bis zu seiner Emeritierung war er an der Ludwig-Maximilians-Universität in München tätig.

WELT AM SONNTAG: Herr Professor Papier, nach dem [islamistischen Anschlag in Berlin](https://www.welt.de/politik/deutschland/plus6a6876aoceoac7f44e4oad9/angriff-auf-csd-beifall-fuer-den-attentaeter-moege-allah-ihn-fuer-alles-belohnen.html) (<https://www.welt.de/politik/deutschland/plus6a6876aoceoac7f44e4oad9/angriff-auf-csd-beifall-fuer-den-attentaeter-moege-allah-ihn-fuer-alles-belohnen.html>) brandet die Diskussion auf, die Freizügigkeit von Gefährdern einzuschränken – von Fußfesseln bis zur Präventivhaft. Was ist verfassungsrechtlich möglich?

Hans-Jürgen Papier: Beides sind schwerwiegende Grundrechtseingriffe. Die elektronische Fußfessel ist dabei der mildere Eingriff. Hier dürfte der Gesetzgeber noch einen gewissen verfassungsrechtlichen Spielraum zur Ausweitung der schon jetzt geltenden Regeln haben, wenn bestimmte Tatsachen auf ein beträchtliches Terrorismusrisiko hindeuten. Eine konkrete Anschlagsgefahr muss allerdings nicht vorliegen. Auch muss der verfassungsrechtliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt bleiben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Begriff des Gefährders schließlich kein gesetzlicher, sondern ein von Sicherheitsbehörden geprägter Begriff ist.

WAMS: Und die Präventivhaft?

Papier: Bei diesem Unterbindungs- oder Präventivgewahrsam, so wird diese Maßnahme zur Gefahrenabwehr technisch korrekt bezeichnet, bin ich deutlich zurückhaltender. Die verfassungsrechtlichen Grenzen im Hinblick auf die Voraussetzungen und die Dauer sind eng. Die Bundesländer handhaben das derzeit unterschiedlich, Bayern hat in seinem Polizeirecht die zeitlich weitgehendsten Regeln zur vorübergehenden präventiven Freiheitsentziehung. Dazu ist ein Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht anhängig, das eine gewisse Klärung bringen wird. Eine längerwährende Ingewahrsamnahme zur Verhinderung von Straftaten dürfte nach geltendem Verfassungsrecht aber ausscheiden.

WAMS: Obwohl Heranwachsende volljährig sind, wird bis zum Alter von 21 Jahren häufig Jugendstrafrecht angewendet. Ist das noch zeitgemäß?

Papier: Derzeit muss der Richter anhand der Persönlichkeitsentwicklung des Täters beurteilen, ob der Heranwachsende nach seiner sittlichen und geistigen Entwicklung noch einem Jugendlichen gleichstand und ob eine Jugendverfehlung vorliegt. Denkbar wäre allerdings eine gesetzliche Vermutungsregelung zugunsten des Erwachsenenstrafrechts bei terroristischen Straftaten.

WAMS: In Ihrem neuen Buch äußern Sie im Rahmen von Überlegungen zur wehrhaften Demokratie den Verdacht, dass die etablierten Parteien sich mittels eines [AfD-Parteiverbots \(https://www.welt.de/politik/deutschland/article6a228100b2odbod89b655fo4/streit-um-afd-verbot-union-stellt-sich-gegen-spd-vorstoss.html\)](https://www.welt.de/politik/deutschland/article6a228100b2odbod89b655fo4/streit-um-afd-verbot-union-stellt-sich-gegen-spd-vorstoss.html) möglicherweise eines missliebigen Konkurrenten entledigen wollten. Was sind die Indizien dafür?

Papier: Kurz gesagt: Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für ein Parteiverbot sind außerordentlich hoch. Nach meinem derzeitigen Kenntnisstand halte ich es für sehr unwahrscheinlich, dass die erforderlichen Nachweise vor dem Bundesverfassungsgericht erbracht werden können. Ich betone ausdrücklich: Das ist meine Einschätzung auf Grundlage der öffentlich zugänglichen und mir bekannten Informationen. Ich habe allerdings keinen Anlass anzunehmen, dass diejenigen, die ein Parteiverbot mit besonderem Nachdruck fordern, über wesentlich weitergehende Erkenntnisse verfügen.

Wer dennoch immer wieder ein Verbotsverfahren fordert, muss sich den Verdacht gefallen lassen, dass damit ein politischer Konkurrent ausgeschaltet werden soll, den man im politischen Wettbewerb nicht zurückdrängen kann. Gerade weil ein Parteiverbot den schwersten Eingriff in den politischen Wettbewerb in einer Demokratie darstellt, darf ein solches Verfahren ausschließlich nach rechtsstaatlichen Maßstäben geführt werden. Politische Zweckmäßigkeit genügt dafür nicht.

WAMS: Dolf Sternberger prägte den Satz: „Keine Freiheit für die Feinde der Freiheit.“ Gilt er noch?

Papier: Für einen Verfassungsjuristen ist das eher eine politische und rechtlich relativ inhaltsarme Aussage. Freiheitsrechte gelten selbstverständlich auch für diejenigen, deren Ansichten man ablehnt. Freiheitsrechte gelten allerdings nicht grenzenlos. Der Rechtsstaat darf seine Gegner bekämpfen – aber eben nur mit rechtsstaatlichen Mitteln. Ansonsten sägen wir den Ast ab, auf dem wir alle sitzen. Demokratie allein genügt in einem Verfassungsstaat wie dem unseren nicht. Sie muss durch Rechtsstaatlichkeit ergänzt werden. Sonst drohen die Herrschaft von Mehrheiten über Minderheiten, Willkürlichkeit, Diskriminierung und Ungerechtigkeiten.

WAMS: Sie schreiben, das Parteienverbot sei kein Gesinnungsverbot. Was meinen Sie damit?

Papier: Abwegige, extremistische oder moralisch anstößige Äußerungen reichen nicht aus für ein Verbot. Eine Partei muss aktiv, aggressiv und planvoll gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung kämpfen. Sie muss deren Beseitigung oder Beeinträchtigung anstreben. Das ist der entscheidende Maßstab. Der Nachweis dafür ist entsprechend schwierig. Dabei ist körperliche Gewalt keineswegs zwingende Voraussetzung. Auch systematische Einschüchterung, psychischer Druck oder vergleichbare Vorgehensweisen können genügen. Erforderlich bleibt aber stets der belastbare Nachweis einer kämpferischen Haltung gegenüber den Grundsätzen der bestehenden Verfassungsordnung.

WAMS: Ist die Einstufung einer Partei als „gesichert rechtsextrem“ dafür relevant?

Papier: Nein, weil das ein Arbeitsbegriff des Verfassungsschutzes ist, um behördliche Maßnahmen der Beobachtung anordnen zu können. Das Grundgesetz kennt diesen Begriff nicht. Für ein Parteiverbot gelten ausschließlich die Maßstäbe des Artikels 21 des Grundgesetzes (https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_21.html). Der enthält auch das sogenannte Parteienprivileg, wonach politische Parteien einen besonderen Schutz genießen und nur das Bundesverfassungsgericht eine Partei als verfassungswidrig verbieten kann. Das Gericht ist dabei an Beurteilungen der Verfassungsschutzbehörden nicht gebunden. Relevant sind die Tatsachen, die ermittelt werden – nicht die behördliche Bewertung.

WAMS: Wäre unter diesen Maßstäben das Verbot der SRP, der Nachfolgepartei der NSDAP (<https://www.welt.de/geschichte/zweiter-weltkrieg/article236660815/Entnazifizierung-So-verleugneten-NSDAP-Mitglieder-nach-1945-Hitler.html>), heute überhaupt noch denkbar?

Papier: Die Situation war damals, Anfang der 1950er-Jahre, eine völlig andere. Die SRP war eine eindeutige Nachfolgeorganisation der NSDAP. Auch das Verbot der KPD erfolgte unter anderen gesellschaftlichen und politischen Verhältnissen. Beides kann man in Bezug auf die AfD mit der heutigen Lage nicht vergleichen.

WAMS: In Niedersachsen werden Bewerber für kommunale Spitzenämter mittels eines neuen Landesgesetzes auf ihre Verfassungstreue überprüft. Einige AfD-Kandidaten wurden deshalb ausgeschlossen

(<https://www.welt.de/politik/deutschland/plus6a61c91aefccf0cod55365d9/wahlrechtsaenderung-warum-niedersachsen-jetzt-die-verfassungstreue-von-afd-kandidaten-prueft.html>) . Wie bewerten Sie das?

Papier: Für Wahlbeamte gelten selbstverständlich Anforderungen an die Verfassungstreue. Insofern ist ein Prüfverfahren im Prinzip nicht zu beanstanden. Man muss dabei aber sehr vorsichtig sein und sorgfältig begründen. Es darf nicht der Eindruck entstehen, über solche Verfahren ein „kleines Parteiverbot“ durch die Hintertür zu schaffen.

WAMS: Was meinen Sie damit?

Papier: Da sind wir wieder beim Parteienprivileg des Grundgesetzes. Ob eine Partei verfassungswidrig ist, darf allein das Bundesverfassungsgericht entscheiden. Andere staatliche Stellen dürfen nicht faktisch dieselbe Wirkung erzielen, indem sie allein wegen der Parteizugehörigkeit belastende Rechtsfolgen auslösen. Sonst würde das Parteienprivileg unterlaufen. Gerade deshalb wäre ich vorsichtig, aus einer behördlichen Einschätzung der Partei Rückschlüsse auf die persönliche Wählbarkeit einzelner Kandidaten zu ziehen. Andernfalls könnte der Eindruck entstehen, man versuche auf indirektem Wege zu erreichen, was unmittelbar nur durch ein Parteiverbot möglich wäre.

WAMS: Welche verfassungsrechtlichen Möglichkeiten hat die Bundesregierung, falls eine mögliche AfD-Regierung in Sachsen-Anhalt grob gegen Bundesgesetze verstößt? Ab wann greift der sogenannte Bundeszwang?

Papier: Der Bundeszwang nach Artikel 37 (https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_37.html) greift, wenn Landesregierung oder Landesgesetzgeber Bundespflichten verletzen. Wenn also zum Beispiel Bundesgesetze in dem Land nicht oder nicht ordnungsgemäß umgesetzt werden. Dann kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates das Land zur Erfüllung seiner aus dem Bundesrecht folgenden Pflichten zwingen – das heißt, die Bundesregierung kann mit Zustimmung des Bundesrates die notwendigen Maßnahmen treffen, um diesen Verstoß zu beenden. Das wären schon weitreichende Möglichkeiten. Die Bundesregierung könnte beispielsweise anstelle der sich weigernden Landesbehörden durch eigene Organe oder Beauftragte Entscheidungen treffen und Weisungen erteilen.

Aber es gibt Grenzen. So kann die Bundesregierung nicht etwa ein Land auflösen, die Landesregierung ablösen oder die Bundeswehr einsetzen. Auch in politischen Ausnahmesituationen bleibt das Grundgesetz der Maßstab. Gerade in Krisenzeiten bewährt sich der Rechtsstaat. Seine Stärke zeigt sich nicht darin, dass er seine Grundsätze aufgibt, sondern darin, dass er sie auch gegenüber seinen Gegnern wahrt. Das unterscheidet den freiheitlichen Verfassungsstaat von den Systemen, gegen die er sich behaupten muss.

WAMS: Sie haben wiederholt vor einer Verengung des Meinungskorridors in Deutschland gewarnt. Wo verläuft die Grenze zwischen scharfer Kritik und strafbarer Beleidigung?

Papier: Das Bundesverfassungsgericht verlangt stets eine Abwägung zwischen Meinungsfreiheit und Persönlichkeitsschutz. Nicht jede herabsetzende Äußerung ist strafbar. Grenzen werden insbesondere dort überschritten, wo reine Schmähkritik vorliegt, wo es also nicht mehr um eine sachliche Auseinandersetzung geht, sondern allein um die Herabwürdigung einer Person. Auch die Menschenwürde ist stets zu achten.

WAMS: Gelten im politischen Meinungskampf andere Maßstäbe?

Papier: Gerade im politischen Meinungskampf ist auch scharfe, zugespitzte oder derbe Kritik hinzunehmen. Das Bundesverfassungsgericht spricht von „Machtkritik“. Solange die Auseinandersetzung in der Sache im Vordergrund steht, ist die Meinungsfreiheit weit auszulegen.

WAMS: Wo verläuft die Grenze zwischen notwendigem Schutz vor Hetze und staatlicher Einschüchterung?

Papier: Es kommt immer auf den Einzelfall an. Man muss dabei aber festhalten: „Hass“ und „Hetze“ sind keine Rechtsbegriffe. Das Strafrecht kennt beispielsweise Beleidigung, Verleumdung, üble Nachrede, Bedrohung oder Volksverhetzung. Ob eine Äußerung rechtswidrig ist, muss stets anhand dieser rechtlichen Kategorien geprüft werden. Deshalb muss man sehr sorgfältig unterscheiden und darf politische Schlagworte nicht an die Stelle juristischer Tatbestände setzen.

WAMS: Wie beurteilen Sie Meldestellen und „Trusted Flagger“?

Papier: Ich habe erhebliche Bedenken, dass zivilgesellschaftliche, staatlich lizenzierte Institutionen ermächtigt werden, nach unzulässigen Äußerungen gewissermaßen zu fahnden. Es besteht die Gefahr, dass nicht demokratisch legitimierte Stellen darüber entscheiden, welche Äußerungen zulässig sind. Das Problem ist, dass dabei die erforderliche Abwägung des Einzelfalls häufig unterbleibt, beispielsweise automatisiert entschieden wird und Plattformen aus Vorsicht lieber löschen. Das gefährdet die Meinungsfreiheit und kann erhebliche Einschüchterungen befördern. Andererseits darf das Internet auch kein rechtsfreier Raum sein.

WAMS: Das Bundesverfassungsgericht feiert in diesem Jahr seinen 75. Geburtstag. Am Ende Ihrer Amtszeit 2010 genoss Karlsruhe großes Vertrauen bei rund 80 Prozent der Bürger. In den letzten Jahren ist das Ansehen um fast 20 Prozentpunkte gesunken. Woran liegt das?

Papier: Diese Entwicklung sehe ich auch, und sie beunruhigt mich. Die Gründe sind vielschichtig. So ist das Vertrauen in nahezu alle demokratischen Institutionen zurückgegangen, nicht nur in das Bundesverfassungsgericht, dessen Ansehen im Vergleich aber außergewöhnlich hoch bleibt. Hinzu kommt ein Mangel an Respekt gegenüber dem Gericht in der medialen und politischen Öffentlichkeit. Wenn Treffen von Verfassungsrichtern mit Regierungsmitgliedern sofort als Hinterzimmerpolitik oder Kungelei dargestellt werden, beschädigt das das Vertrauen. Solche Unterstellungen treffen nicht zu, und sie sind schädlich.

Und dann sehe ich den politischen Streit um Richterwahlen als weitere Ursache. Die Wahl der Richter durch Bundestag und Bundesrat ist demokratisch richtig und notwendig. Problematisch ist jedoch der Eindruck, Richterstellen würden nach Parteiproporz verteilt. Die etablierten Parteien haben sich über Jahre faktisch Vorschlagsrechte aufgeteilt. Dieser ungenierte Zugriff erzeugt in der Öffentlichkeit den Eindruck parteipolitischer Einflussnahme und schadet der Akzeptanz des Gerichts.

WAMS: Hat das Gericht auch an Vertrauen verloren, weil es politischer geworden ist?

Papier: Das sehe ich nicht. Einzelne Entscheidungen können selbstverständlich kritisiert werden. Ich selbst habe etwa das Klimaschutzurteil kritisch bewertet, weil es zu stark eingreift in das politische Gestaltungsermessen des Gesetzgebers. Solche fachlichen Kontroversen sind jedoch etwas anderes als Zweifel an der institutionellen Unabhängigkeit des Gerichts. Über Reichweite und Grenzen einzelner Entscheidungen muss man streiten dürfen. Das beeinträchtigt die Autorität des Bundesverfassungsgerichts nicht, sondern gehört zum rechtsstaatlichen Diskurs. Der eigentliche Vertrauensverlust rührt eher aus den Besetzungsdebatten und dem Eindruck parteipolitischer Einflussnahme.

Wobei: Die Heftigkeit, mit der zuletzt über Richterbesetzungen gestritten wurde, zeigt zugleich, für wie wichtig das Bundesverfassungsgericht nach wie vor gehalten wird. Niemand würde so intensiv über diese Fragen diskutieren, wenn das Gericht seine herausragende Bedeutung verloren hätte. Es bleibt, was es seit seiner Gründung vor 75 Jahren ist: der Leuchtturm bundesdeutscher Rechtsstaatlichkeit. Gerade deshalb verdient es Respekt, Unabhängigkeit und Zurückhaltung im politischen Umgang.

Hans-Jürgen Papiers neues Buch „Unantastbar: Warum ein starkes Bundesverfassungsgericht über die Zukunft von Demokratie und Freiheit entscheidet“ erscheint am 19. August im Heyne Verlag.

Der politische Korrespondent [Thorsten Jungholt](https://www.welt.de/autor/thorsten-jungholt/) (<https://www.welt.de/autor/thorsten-jungholt/>) schreibt seit vielen Jahren über Bundeswehr und Sicherheitspolitik.

Jacques Schuster (<https://www.welt.de/autor/jacques-schuster/>) ***ist Chefredakteur der WELT AM SONNTAG sowie Chefkomentator.***

© PREMIUM-GRUPPE GmbH 2026

Ein **Axel Springer** Unternehmen

Die WELT als ePaper: Die vollständige Ausgabe steht Ihnen bereits am Vorabend zur Verfügung – so sind Sie immer hochaktuell informiert. Weitere Informationen <https://epaper.welt.de>