

Wehrhaftigkeit im Mehrebenensystem

Die verfassungsgewährleistende Dimension des Homogenitätsgebots

Anna-Mira Brandau

Abstract: Das Erstarken des autoritären Populismus in Deutschland und dessen gezielt anti-demokratische Agenda regen dazu an, vertieft über die Qualifizierung des Grundgesetzes als „wehrhafte Verfassung“ nachzudenken. Der Beitrag zeigt am Beispiel der föderalen Staatstruktur auf, dass sich die verfassungspolitische Grundentscheidung für eine wehrhafte Verfassung insbesondere auch in der grundgesetzlichen Staatstruktur verwirklicht. Am Beispiel des Homogenitätsgebotes des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG wird die verfassungsgewährleistende Funktion solcher Normen des Grundgesetzes hergeleitet, die diese grundgesetzliche Staatsstruktur definieren und ausformen. Der Beitrag plädiert dafür, die verfassungsgewährleistende Funktion und somit die Wehrhaftigkeitsdimension dieser Normen in der Auslegung ihres materiellen Gehaltes zu berücksichtigen.

Aus aktuellen gesellschaftspolitischen Debatten ist der Begriff der „wehrhaften Verfassung“ nicht wegzudenken. Eine vertiefte akademische Auseinandersetzung mit dieser „verfassungspolitischen Grundentscheidung“¹ ist angesichts des Erstarkens des autoritären Populismus, auch in Deutschland, angebracht und notwendig (I.). Vor diesem Hintergrund versucht sich der vorliegende Beitrag an einer näheren Einordnung des Begriffes der „wehrhaften Verfassung“, wobei insbesondere seine Bedeutung für die grundgesetzliche Staatsorganisation herausgearbeitet werden soll (II.). Diese Bedeutung wird anhand des sog. Homogenitätsgebotes des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG zunächst theoretisch (III.) und dann im Rahmen der Auslegung der Norm (IV.) praktisch nachvollzogen werden. Der Beitrag schließt mit einem Fazit (V.).

I. Zur Notwendigkeit einer Wehrhaftigkeitsdebatte: eine Bestandsaufnahme

Die politische Realität der Bundesrepublik Deutschland verändert sich. Lange Zeit wurde diese als politisch gemäßigt und in vergleichsweise ge-

1 BVerfGE 28, 36 (48).

ordneten Bahnen verlaufend umschrieben.² Dem Wesen einer parlamentarischen Demokratie und einer liberalen, pluralistischen Gesellschaft sind Konflikte und politische Auseinandersetzungen inhärent – so auch in der Bundesrepublik. Das entscheidende Befundmerkmal aber dürfte darin liegen, dass solche Konflikte in den in einer parlamentarischen Demokratie vorgesehenen Konfliktorten ausgetragen wurden. So wurde das Parlament als Ort der politischen Rede und Gegenrede genutzt; politische Kompromisse wurden errungen und in Gesetzesform gegossen. Auf deren Grundlage wurden die gewählten Entscheidungsträger in demokratischen Wahlen vom Volk zur politischen Verantwortung gezogen, deren Ergebnisse wiederum nicht in Frage gezogen wurden. Stand die Auslegung der Verfassung in Streit, wurde das Bundesverfassungsgericht angerufen. Die Autorität von dessen Entscheidungen wurde von den Akteuren akzeptiert.³ Kurz: die Anerkennung der demokratischen Spielregeln, deren Beachtung die Existenz der Demokratie als Staatsform erst innerlich möglich macht,⁴ war bei den beteiligten Akteuren grundsätzlich gegeben. Doch in den letzten Jahren hat sich auch in Deutschland die Gefahr einer Entwicklung manifestiert, die weltweit zu beobachten ist und von der Politikwissenschaft unter dem Begriff „*democratic backsliding*“, also der Abwendung von eben diesen demokratischen Spielregeln,⁵ zusammengefasst wird.

Kernstück dieser Entwicklung ist der Populismus, der eine „Politikvorstellung“ darstellt, „laut derer einem moralisch reinen, homogenen Volk stets unmoralische, korrupte und parasitäre Eliten gegenüberstehe – wobei

-
- 2 Exemplarisch: J. Menzel, Landesverfassungsrecht: Verfassungshoheit und Homogenität im grundgesetzlichen Bundesstaat, Stuttgart 2002, S. 312; H.-P. Schneider, Kooperation, Konkurrenz oder Konfrontation? Entwicklungstendenzen des Föderalismus in der Bundesrepublik, in: Bitburger Gespräche, Jahrbuch 1999/II, München 2000, 23 (23).
 - 3 Diese Akzeptanz und Autorität des Gerichts war insbesondere unter der Regierung Adenauers noch im Entstehen begriffen, vgl. O. Lembcke, Das Bundesverfassungsgericht und die Regierung Adenauer – vom Streit um den Status zur Anerkennung der Autorität, in: R. C. van Ooyen/M. H. W. Möllers (Hrsg.), Das Bundesverfassungsgericht im politischen System, 2. Auflage, Berlin/Heidelberg 2015, S. 231.
 - 4 W. Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band II, 3. Auflage, Heidelberg 2004, § 24 Rn. 75.
 - 5 Exemplarisch: N. Bermeo, On Democratic Backsliding, Journal of Democracy 2016 (5); S. Levitsky /D. Ziblatt, How Democracies die, New York City 2018; F. Wolkenstein, What is democratic backsliding? Constellations 2022, 261; D. Waldner/E. Lust, Unwelcome Change: Coming to Terms with Democratic Backsliding, Annual Review of Political Science 2018, 93; S. Haggard/R. Kaufmann, The Anatomy of Democratic Backsliding, Journal of Democracy 2021, 27.

diese Art von Eliten eigentlich gar nicht wirklich zum Volk gehören.“⁶ Der autoritär geprägte Populismus besetzt den Volksbegriff dabei *anti-pluralistisch*. Das „Volk“ ist keine rechtliche Kategorie mehr, sondern wird als etwas feststehend Faktisches, Homogenes und Identität stiftendes verstanden, das sowohl vor den „korrupten Eliten“ als auch vor allem Fremden und Anderen geschützt werden muss.⁷ Dieser vermeintliche Schutzauftrag entfaltet sich in der politischen Debattenwirklichkeit, indem die grundlegende Verteilung der Macht und die Verfasstheit der Ordnung – auf die man sich eigentlich bereits geeinigt hatte – wieder unmittelbarer Gegenstand politischer Auseinandersetzungen werden.⁸ Befeuert durch den zum politischen Kampfbegriff deklarierten Begriff der „Volkssouveränität“ kritisieren Populisten nicht konkrete politische Vorschläge; sie üben stattdessen grundsätzliche Systemkritik.⁹ Sie tun dies nicht mit dem Ziel, eine Verbesserung oder Novellierung des demokratischen Systems herbeizuführen, sondern streben dessen Regression an. Dies gelingt ihnen, in dem sie eine – die Demokratie mittragende – gelebte politische Kultur¹⁰ vermissen lassen und somit die Zersetzung demokratischer Institutionen und Sitten herbeiführen.¹¹

Während sich die Politikwissenschaft bereits seit einigen Jahren mit den Auswirkungen dieser weltweiten Entwicklung auf liberale Demokratien beschäftigt,¹² ist erst in jüngerer Zeit eine deutsche, verfassungsrechtliche Debatte zur Thematik zu beobachten. Anlass ist eine politische Realität, in der der Parlamentsalltag durch die aufgezeigte autoritär-populistische

6 H.-W. Müller, Was ist Populismus? Zeitschrift für politische Theorie 2016, 187 (187).

7 A. Klafki, Resilienz des Grundgesetzes im Zeitalter des Populismus, Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 2020, 113 (115); K. Möller, Populismus und Verfassung. Der autoritäre Populismus als Herausforderung für die liberale Demokratie, ZfP 2019, 430 (437); Müller, Populismus? (Fn. 6), 192.

8 Möller, Populismus und Verfassung (Fn. 7), 434.

9 Möller, Populismus und Verfassung (Fn. 7), 434 f.

10 Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip (Fn. 4), § 24 Rn. 75.

11 A. Voßkuhle, Demokratie und Populismus, Der Staat 2018, 119 (125, 130).

12 Exemplarisch: T. Ginsburg/A. Z. Huq, Hot to save a constitutional democracy, Chicago 2020; B. Bugarcic, Populist Constitutionalism – Between Democracy and Authoritarianism, in M. Krygier/A. Czarnota/W. Sadurski (Hrsg.), Anti-Constitutional Populism, Cambridge 2021; H. A. Garcia/G. Frankenberg, Authoritarian Structures and Trends in Consolidated Democracies, in A. Sajó/R. Uitz/S. Holmes (Hrsg.), Routledge Handbook of Illiberalism, London 2021; W. Merkel/A. Lührmann, Resilience of Democracies: Responses to Illiberal and Authoritarian Challenges, Democratization 2021, 869; V. A. Boese/A. B. Edgell/S. Hellmeier/S. F. Maerz/ S. I. Lindberg, How Democracies prevail: Democratic Resilience as a two-stage Process, Democratization 2021, 885.

Strategie vermehrt geprägt und verändert wird.¹³ Das Mittel zum Zweck ist dabei die Obstruktion.¹⁴ Der Begriff steht für eine bereits von den Nationalsozialisten genutzte Strategie¹⁵ und wird als Verhalten definiert, welches zum Ziel hat, die Funktionsfähigkeit des „eigenen“ oder eines anderen parlamentarischen Gremiums zu beeinträchtigen oder sogar zu beseitigen,¹⁶ wobei das Obstruktionsverhalten auch Wirkung außerhalb des parlamentarischen Gremiums entfalten kann.¹⁷ Jüngstes Beispiel eines solchen Obstruktionsverhaltens ist die rechtswidrige Kompetenzüberschreitung des Alterspräsidenten im Rahmen der konstituierenden Sitzung des Thüringer Landtages am 26. September 2024, die einen geregelten Ablauf dieser unmöglich machte.¹⁸ Durch seine Weigerung den beantragten Namensaufruf der Abgeordneten durchzuführen und daran anschließend die Beschlussfähigkeit des Parlamentes fest- und die vorläufige Tagesordnung zur Abstimmung zu stellen, verletzte der der AfD-Fraktion angehörige Alterspräsident die Rechte der Abgeordneten aus Art. 53 Abs. 2 Satz 1 ThürVerf i.V.m. Art. 58 ThürVerf.¹⁹ Neben der Verletzung des Rechts auf Ausübung des freien Mandates und der Parlamentsautonomie zeigt dieser strategische und in der Parlamentsgeschichte der Bundesrepublik bisher einmalige Vorgang aber vor allem, wie sehr das Funktionieren der parlamentarischen Demokratie und ihrer Abläufe von der politischen Kultur ihrer Akteure abhängig ist.

Als Reaktion auf diese spürbaren Veränderungen hat in jüngster Vergangenheit die Debatte rund um die „Wehrhaftigkeit“ der deutschen Verfassungsordnung gegenüber solchen autoritär-populistischen und somit

13 A.-S. Heinze, Strategien gegen Rechtspopulismus: Der Umgang mit der AfD in Landesparlamenten, Baden-Baden 2020; A.-S. Heinze, Zum schwierigen Umgang mit der AfD in den Parlamenten: Arbeitsweise, Reaktionen, Effekte, ZPol 2021, 133.

14 Heinze, Zum schwierigen Umgang (Fn. 13), 133; S. Hölscheidt, Obstruktion im Parlament, Der Staat 2022, 129; F. Zillesen/C. Lerch, Parlamentarische Obstruktion: Demokratie in der Zwickmühle des autoritären Populismus, VerfBlog, 2024/1/29, <https://verfassungsblog.de/parlamentarische-obstruktion/> (zuletzt abgerufen am 08.11.2024).

15 D. J. Kellner, Parlamentarische Obstruktion, Zeitschrift für Parlamentsfragen 1986, 423 (431).

16 Hölscheidt, Obstruktion im Parlament (Fn. 14), 129; in diese Richtung auch: G. Jellinek, Parliamentary Obstruction, Political Science Quarterly 1904, 579 (579).

17 Zillesen/Lerch, Parlamentarische Obstruktion (Fn. 14).

18 J. Jaschinski/F. Zillesen/J. Talg/A.-M. Brandau, Dämmert's jetzt?: Eine Rekonstruktion der konstituierenden Sitzung des Thüringer Landtags, VerfBlog, 2024/9/27, <https://verfassungsblog.de/daemmert-es-jetzt/> (zuletzt abgerufen am 08.11.2024).

19 VerfGH Thüringen, 27.09.2024 – VerfGH 36/24.

anti-demokratischen Strategien neuen Aufwind erfahren²⁰ und wird durch eine beginnende Auseinandersetzung mit der Frage der „Resilienz“ dieser Ordnung ergänzt.²¹

II. Die „wehrhafte Verfassung“: eine Begriffsbestimmung

Im Mittelpunkt dieser Debatte steht der Begriff der „wehrhaften Verfassung“, in dessen Rahmen insbesondere Instrumente wie das Parteiverbot nach Art. 21 Abs. 2 GG, die Grundrechtsverwirkung nach Art. 18 GG und das Vereinigungsverbot nach Art. 9 Abs. 2 GG diskutiert werden.²² Es werden also vorrangig solche Instrumente benannt und diskutiert, die sich gegen bzw. an das Volk richten – als Einzelpersonen im Rahmen des Art. 18 GG oder als Kollektiv im Rahmen des Art. 21 GG oder des Vereinigungsverbotes.

20 Exemplarisch für den Diskurs: K. Loewenstein, *Militant Democracy and Fundamental Rights I*, *The American Political Science Review* 1937, 417; M. Thiel, *Wehrhafte Demokratie: Beiträge über die Regelungen zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnungen*, Tübingen 2003; U. Schliesky, *Die wehrhafte Demokratie des Grundgesetzes*, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Band XII, 3. Auflage, Heidelberg 2014, § 277; F. Thrun, *Worum kämpft die wehrhafte Verfassung?*, *DÖV* 2019, 65; K. F. Gärditz, *Verfassungsidentität und Schutz der Verfassung*, in: K. Stern/H. Sodan/M. Möstl (Hrsg.), *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund*, Band I, 2. Auflage, München 2022, § 11.

21 A. Dienelt, *Eine juristische Resilienztheorie? Ein Gedankenspiel*, *ZfU* 2023, 564; A. Klafki, *Resilienz des GG* (Fn. 7), 115; K. von Lewinski, *Resilienz im Recht*, Baden-Baden 2016; K. F. Gärditz, *Resilienz des Rechtsstaates*, *NJW* 2024, 407; M. Fahrner, *Vulnerabilität und Resilienz der freiheitlichen Demokratie: Volkssouveränität, Marktplatz der Meinungen und andere Probleme der deutschen Verfassungsrechtsdogmatik aus Sicht der freiheitlich demokratischen Grundordnung*, Berlin 2022; A. Nußberger, *Das Grundgesetz und die Herausforderungen der Gegenwart*, *ZRP* 2024, 98 (99 f.).

22 Exemplarisch: C. Steidele, *Die Grundrechtsverwirkung als Waffe gegen Feinde der Demokratie*, *Leipzig Law Journal*, 2022/1, 19; C. von Coelln, *Keine Grundrechtsverwirkung statt Parteiverbot*, *VerfBlog*, 2024/1/22, <https://verfassungsblog.de/keine-grundrechtsverwirkung-statt-parteeiverbot/> (zuletzt abgerufen am 08.11.2024); K. Groh, *Vereinsverbote und wehrhafte Demokratie: Warum die Einwände gegen das Verbot der COMPACT-Magazin GmbH nicht überzeugen*, *VerfBlog*, 2024/7/22, <https://verfassungsblog.de/vereinsverbote-und-wehrhafte-demokratie/> (zuletzt abgerufen am 08.11.2024).

1. Die freiheitlich demokratische Grundordnung als Schutzgut

Das Schutzgut der genannten Instrumente ist die „freiheitliche demokratische Grundordnung“, vgl. Art. 21 Abs. 2 GG oder Art. 18 GG. Der Begriff war lange von Konturlosigkeit geprägt, bis das Bundesverfassungsgericht in seiner zweiten NPD-Entscheidung im Jahr 2017 eine gewisse Klärung darbot: Die freiheitliche demokratische Grundordnung umfasst demnach lediglich die zentralen Grundprinzipien, die für den freiheitlichen Verfassungsstaat schlechthin konstituierend sind. Danach muss der Ausgangspunkt jeder Definition zwingend die Menschenwürde sein, welche insbesondere die Wahrung personaler Individualität, Identität und Integrität sowie die elementare Rechtsgleichheit umfasst.²³ Weitere konstituierende Merkmale sind der menschenrechtliche Kern des Demokratieprinzips, welcher sich in der Möglichkeit der gleichberechtigten Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger am Prozess der politischen Willensbildung und die Rückbindung der Ausübung der Staatsgewalt an das Volk offenbart, welche durch freie und gleiche Wahlen und Abstimmungen sichergestellt wird.²⁴ Außerdem umfasst ist die im Rechtsstaatsprinzip wurzelnde Rechtsbindung der öffentlichen Gewalt, die Kontrolle dieser Bindung durch unabhängige Gerichte und das – von der verfassungsrechtlich garantierten Freiheit des Einzelnen geforderte – staatliche Gewaltmonopol.²⁵

Die freiheitliche demokratische Grundordnung ist demnach als Minimalbedingung für eine menschenwürdekonforme Staatsorganisation konzipiert.²⁶ Neben der Menschenwürde als unverhandelbarem Ausgangspunkt sind ansonsten nur und insoweit Verfassungsprinzipien inkludiert, als dass sie für die Erfüllung dessen unverzichtbar sind.

Worin liegt der Grund für ein solch enges Verständnis der freiheitlichen demokratischen Grundordnung? Ein Blick über die deutschen Staatsgrenzen hinaus zeigt, dass der freiheitliche Verfassungsstaat, wie ihn die freiheitliche demokratische Grundordnung zeichnet, kein deutsches Phänomen ist; im Gegenteil, er ist international. Der Blick nach Frankreich oder ins Vereinigte Königreich macht aber gleichzeitig deutlich, dass weder die Staatsform der Republik noch die des Bundesstaates denklologische Voraussetzung für die Existenz eines solchen freiheitlichen Verfassungsstaates

23 Vgl. BVerfGE 144, 20 (Rn. 538 f.).

24 Vgl. BVerfGE 144, 20 (Rn. 542 ff.).

25 Vgl. BVerfGE 144, 20 (Rn. 547).

26 *Thrun*, Wehrhafte Verfassung? (Fn. 20), 69.

sind. Das Volk, das sich gegen diese Verfassungsprinzipien ausspricht, positioniert sich demnach nicht gleichzeitig auch gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung.²⁷

2. Die grundgesetzliche Staatsorganisation als Ausdruck der Wehrhaftigkeit

Die Wehrhaftigkeit des Grundgesetzes verwirklicht sich also in solchen Instrumenten, die laut dem Bundesverfassungsgericht „versuchen eine Synthese zwischen dem Prinzip der Toleranz gegenüber allen politischen Auffassungen und dem Bekenntnis zu gewissen unantastbaren Grundwerten der Staatsordnung herzustellen“.²⁸ Dieses Verständnis der Wehrhaftigkeit des Grundgesetzes sollte aber nicht als abschließend begriffen werden. Dies zeigt ein vertiefter Blick in die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in der die – im Übrigen regelmäßig als *streitbare* benannte – Demokratie immer wieder als eine „verfassungspolitische Grundentscheidung von hohem Rang“ definiert wird.²⁹

Diese verfassungspolitische Grundentscheidung verwirklicht sich nicht nur in den spezifisch normierten und bereits genannten Instrumenten, sondern auch in der grundlegenden Staatsorganisation der Bundesrepublik. Dieser Aspekt der Wehrhaftigkeit sollte in seiner Bedeutung nicht unterschätzt werden. Immer wieder wird – insbesondere auch im internationalen und rechtsvergleichenden Diskurs – die Relevanz des sog. „constitutional design“ als Schutzmechanismus einer konstitutionellen Demokratie gegen autoritäre und demokratiefeindliche Bestrebungen betont.³⁰ Im Rahmen einer Betrachtung der grundgesetzlichen Staatsorganisation zeigt sich die Wehrhaftigkeit dieser Staatsorganisation insbesondere am föderalen Staatsaufbau, wie er in Art. 20 Abs. 1 GG durch den Begriff des „Bundesstaates“ vorgesehen wird.

Wie bereits dargelegt, ist ein föderaler Staatsaufbau nicht denklogisch zwingend für eine menschenwürdekonforme Staatsorganisation. Er ist aber durchaus ein effektives Mittel, um eine solche zu sichern. Föderale Staaten

27 Vgl. M. Jestaedt, Bundesstaat als Verfassungsprinzip, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band II, Heidelberg 2004, § 29 Rn. 1.

28 BVerfGE 5, 85 (140).

29 BVerfGE 5, 85 (139); 28, 36 (48); 30, 1 (19 f.); 39, 334 (349).

30 Ginsburg/Huq, Constitutional Democracy (Fn. 12), S. 172 f.; R. Dixon /D. Landau, Tiered Constitutional Design, George Washington Law Review 2018, 438 (511 f.).

werden grundsätzlich als nicht (oder zumindest weniger) empfänglich für totalitäre Regime angesehen.³¹ Grund dafür ist das durch eine föderale Staatsstruktur etablierte System der vertikalen Gewaltenteilung.³² Durch ein – neben der klassischen horizontalen Gewaltenteilung – weiteres System von „*check and balances*“, diesmal auf vertikaler Ebenen, und der damit einhergehenden Dezentralisierung von Macht, wird versucht, dem Missbrauch von Macht ein Riegel vorzuschieben oder diesen zumindest zu erschweren. Die Dezentralisierung der Macht zeigt sich in der grundgesetzlichen föderalen Staatsorganisation insbesondere durch die Kompetenzverteilungen zwischen Bund und Ländern im Rahmen der Gesetzgebung und der Verwaltung,³³ dem Bundesrat als Bundesorgan, welches durch die Länder besetzt wird,³⁴ aber auch in institutionalisierten Kontrollmechanismen. Von besonderer Bedeutung sind diesbezüglich sicherlich die ausdifferenzierten verfassungsgerichtlichen Klagemöglichkeiten zwischen den föderalen Akteuren.³⁵

Die Einführung dieser föderalen Strukturen und Mechanismen waren bei der Entstehung des Grundgesetzes eine Rückkehr zu historisch Bekanntem. Bereits die erste gesamtdeutsche Verfassung, die Paulskirchenverfassung von 1849 – wenn auch nie in Kraft getreten – strukturiert den Staat föderal,³⁶ ebenso die Reichsverfassung von 1871³⁷ und die Weimarer Verfassung aus dem Jahr 1919.³⁸ Erst die Nationalsozialisten setzen die föderale

31 J. Isensee, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band VI, 3. Auflage, Heidelberg 2008, § 126 Rn. 259.

32 K. E. Hain, in: P. Huber/A. Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, Band 2, 8. Auflage 2024, Art. 79 Rn. 123 f.

33 J. F. Lindner, Das bundesstaatliche Prinzip, in: K. Stern/H. Sodan/M. Möstl (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Band I: Grundlagen und Grundbegriffe des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, 2. Auflage, München 2022, § 16 Rn. 9; K.-P. Sommermann, in: P. Huber/A. Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, Band 2, 8. Auflage, München 2024, Art. 20 Rn. 21.

34 H. D. Jarass, in: H. D. Jarass/M. Kment (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Kommentar, 18. Auflage, München 2024, Art. 50 Rn. 1; G. Robbers, in: M. Sachs (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 9. Auflage, München 2021, Art. 50 Rn. 1, 6.

35 Siehe z.B. der Bund-Länder-Streit nach Art. 94 Abs. 1 Nr. 3 GG i.V.m. §§ 13 Nr. 7, 68–70 BVerfGG, dazu: S. Detterbeck, in: M. Sachs (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 9. Auflage, München 2021, Art. 93 Rn. 62; J. Wieland, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band III, 3. Auflage, Tübingen 2018, Art. 93 Rn. 73.

36 Vgl. § 5 der Verfassung des Deutschen Reiches von 1849, RGBl. 1849, S. 101 ff.

37 Vgl. Präambel der Verfassung des Deutschen Reiches von 1871, RGBl. 1871, S. 63 ff.

38 Vgl. §§ 2, 5 der Weimarer Reichsverfassung, RGBl. 1919, S. 1383 ff.

Staatsordnung mit dem Gesetz zum Neuaufbau des Reiches vom 30. Januar 1934³⁹ außer Kraft und ermöglichten so ihr totalitäres Unrechts- und Willkürregime. Bedenkt man, dass das Grundgesetz und der dadurch entworfene Staat der aktive Gegenentwurf zur nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft ist, welche gegenbildlich identitätsprägende Bedeutung für die verfassungsrechtliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland hat,⁴⁰ so verwundert es kaum, dass die Alliierten einen neuen deutschen Verfassungsstaat nur unter der Voraussetzung eines föderalen Staatsaufbaues genehmigten.⁴¹

Es lässt sich ein erstes Zwischenfazit ziehen: Aus der „verfassungspolitischen Grundentscheidung“⁴² für eine wehrhafte Demokratie, die möglichst effektiv versucht den freiheitlichen Verfassungsstaat zu schützen, kann auch die verfassungspolitische Entscheidung für eine bestimmte Form der Staatsorganisation, zum Beispiel eines föderalen Staatsaufbaues, abgeleitet werden.⁴³ Konsequenterweise ist den Normen, die eben diese Staatsorganisation im Grundgesetz ausdeklinieren und schützen, eine besondere Wehrhaftigkeitsdimension anhängig, die sich in ihrer verfassungsgewährleistenden Funktion widerspiegelt.

III. Die verfassungsgewährleistende Funktion des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG: eine Herleitung

Eine solche Norm ist Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG. Dieser normiert, dass die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen muss. Das sog. Homogenitätsgebot⁴⁴ hat zwei

39 RGBl. 1934, I, S. 75.

40 Vgl. BVerfG NJW 2010, 47 (49); NJW 2018, 2861 (2861).

41 Dokumente zur künftigen politischen Entwicklung Deutschlands [„Frankfurter Dokumente“], 1. Juli 1948, abrufbar: https://www.1000dokumente.de/pdf/dok_0012_fra_de.pdf (zuletzt abgerufen am 08.11.2024).

42 BVerfGE 28, 36 (48).

43 Gelegentlich wird auch schwerpunktmäßig auf die föderale Kontinuität der deutschen Verfassungsgeschichte als Argument für die verfassungspolitische Entscheidung zugunsten des Bundesstaates abgestellt, vgl. z.B. *Jestaedt*, Bundesstaat als Verfassungsprinzip (Fn. 27), § 29 Rn. 2 ff. Dieses Argument kann aber inzwischen als mindestens irrelevant, wenn nicht sogar entkräftet angesehen werden, vgl. u.A.: *Lindner*, Das bundesstaatliche Prinzip (Fn. 33), Rn. 2.

44 BVerfGE 165, 296 (Rn. 131).

Wirkrichtungen im Mehrebenensystem – an beiden offenbart sich ihr besonderer verfassungsgewährleistender Charakter.

1. Wirkung in die gesamtstaatliche Ebene

Die erste Wirk- oder Stoßrichtung zielt auf die gesamtstaatliche Ebene. Auch wenn bereits in Art. 20 Abs. 1 GG die grundsätzliche Entscheidung für den Bundesstaat und somit die föderale Staatsorganisation normiert ist, so ist es Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG, der den Ländern ihre Verfassungsautonomie zuspricht und damit die Eigenständigkeit ihrer Verfassungsräume – auch dem Bund gegenüber – anerkennt und garantiert.⁴⁵ Diese Garantiewirkung wird insbesondere im Rahmen einer systematischen Auslegung des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG mit Art. 28 Abs. 3 GG deutlich.

Art. 28 Abs. 3 GG normiert die Pflicht des Bundes, die Einhaltung der im Homogenitätsgebot enthaltenen Mindeststandards für die verfassungsmäßigen Ordnungen der Länder zu gewährleisten.⁴⁶ Diese Gewährleistungspflicht des Bundes⁴⁷ ist tatbestandlich auf die genannten Mindeststandards reduziert und besteht wohl auch dann nur, wenn ein systematischer Verstoß gegen diese im Raum steht.⁴⁸ Alles darüberhinausgehende fällt in die verfassungspolitische Entscheidungsgewalt der Länder.⁴⁹

Der enge Tatbestand der Gewährleistungspflicht des Art. 28 Abs. 3 GG zeigt, dass der Bund nur in Ausnahmefällen berechtigt ist, in den Verfassungsraum eines Landes einzugreifen. Dieser juristische Ausnahmecharakter der Eingriffsmöglichkeit des Bundes in die Verfassungsautonomie der Länder wird begleitet durch eine große politische Zurückhaltung in die-

45 Vgl. BVerfGE 1, 14 (51); 13, 54 (78 f.); K.-A. Schwarz, in: P. Huber/A. Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, Band 2, 8. Auflage, München 2024, Art. 28 Rn. 3; H. Dreier, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 2, 3. Auflage, München 2015, Art. 28 Rn. 42.

46 Menzel, Landesverfassungsrecht (Fn. 2), S. 312 ff.; Dreier (Fn. 45), Art. 28 Rn. 167.

47 Wie der Bund dieser Pflicht nachkommen kann, ist bisher akademisch wenig gearbeitet, Einigkeit dürfte inzwischen lediglich darüber bestehen, dass Art. 28 Abs. 3 GG selbst keine taugliche Ermächtigungsgrundlage darstellt, sondern der Bund diesbezüglich auf die im Grundgesetz normierten Ingerenzrechte zurückgreifen muss, vgl. Dreier (Fn. 45), Art. 28 Rn. 170; Schwarz (Fn. 45), Art. 28 Rn. 269; Isensee, Idee und Gestalt des Föderalismus (Fn. 32), § 126 Rn. 133; a.A.: J. A. Frowein, Die selbstständige Bundesaufsicht nach dem Grundgesetz, Bonn 1961.

48 P. Werner, Wesensmerkmale des Homogenitätsprinzips und ihre Ausgestaltung im Bonner Grundgesetz, Berlin/Frankfurt am Main 1967, S. 81 f.

49 Dreier (Fn. 45), Art. 28 Rn. 53; Schwarz (Fn. 45), Art. 28 Rn. 12 f.

sem Bereich. So kam die Gewährleistungspflicht des Bundes aus Art. 28 Abs. 3 GG in 75 Jahren bundesdeutscher Geschichte noch nicht einmal zur praktischen Anwendung.

Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG begründet und sichert demnach die Eigenständigkeit der Verfassungsräume der Länder und grenzt sie dabei vom Bund ab. Durch diese Trennung und die damit begründete Autonomie der Verfassungsräume wird eine eigenständige Kompetenzausübung der Länder und somit die vertikale Gewaltenteilung ermöglicht und abgesichert.

2. Wirkung auf die Länderebene

Die zweite Wirkrichtung ist in die Länder hinein, indem Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG die Organe der Landesstaatsgewalt an die genannten grundgesetzlichen Staatsfundamentalnormen und Staatstrukturprinzipien bindet. Und auch hier zeigt sich der verfassungsgewährleistende Charakter der Norm in gleich zweierlei Hinsicht.

Zunächst kann festgehalten werden, dass ein Bundesstaat ohne eine gewisse Homogenität seiner Glieder im „Staatsfundamentalen“ nicht funktionieren kann.⁵⁰ Bemüht man eine Metapher, so lässt sich der vom Grundgesetz erdachte Bundesstaat mit einer Kutsche vergleichen, die durch siebzehn Pferde gezogen wird. Soll sich die Kutsche sicher vorwärtsbewegen, können die siebzehn Pferde vor der Kutsche nicht alle in unterschiedliche Richtungen galoppieren. Zumindest die gleiche Himmelsrichtung muss angesteuert werden. Wenn also der Bundesstaat als effektive Form der Staatsorganisation für den Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung angesehen wird, so ist das Homogenitätsgebot die denklogisch notwendige Konsequenz, damit dieser Bundesstaat funktionieren kann.

Neben dieser verfassungsgewährleistenden Funktion der Homogenitätsklausel zeigt sich ihre Wehrhaftigkeitsdimension aber auch in ihrem materiellen Inhalt. Artikel 28 Abs. 1 S. 1 GG verlangt von den Ländern die Beachtung „der Grundsätze des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes“. Damit wird auch auf Länderebene eine menschenwürdekonforme Staatsorganisation sichergestellt und gleichzeitig die Abwendung von den benannten Grundsätzen dem verfassungspolitischen Entscheidungsspielraum der zukünftigen verfassungsändernden Gewalten auf Länderebene entzogen.

50 Menzel, Landesverfassungsrecht (Fn. 2), S. 155; Schwarz (Fn. 45), Art. 28 Rn. 4.

Die normative Verankerung eines solchen Entzuges findet sich im Grundgesetz noch an anderer Stelle. Die sog. „Ewigkeitsklausel“ des Art. 79 Abs. 3 GG entzieht bestimmte Elemente der Verfassungsordnung der Disposition der verfassungsändernden Gewalt des Bundes. Art. 23 Abs. 1 GG rundet das Bild ab, indem durch einen Verweis auf Art. 79 Abs. 3 GG diese Elemente auch einer möglichen weiter fortschreitenden europäischen Integration entzogen werden. Dieser Befund lädt ein, den materiellen Gehalt des Homogenitätsgebotes insbesondere durch eine systematische Auslegung mit diesen Normen zu konturieren.

IV. Der materielle Gehalt des Homogenitätsgebots: ein Auslegungsvorschlag

1. Chancen und Grenzen einer systematischen Auslegung

In der Kommentarliteratur wird – trotz unterschiedlicher Formulierungen im Wortlaut – regelmäßig auf ein Korrespondenzverhältnis zwischen Art. 79 Abs. 3 GG und Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG hingewiesen.⁵¹ Der Bund könne seinen Ländern nur das vorschreiben, was auch für ihn unabdingbare Grundlage der Art und Form seiner politischen Existenz ist.⁵² Ausgangspunkt einer systematischen Auslegung der genannten Normen sollte deshalb Art. 79 Abs. 3 GG⁵³ und der durch ihn geschützte änderungsfeste „Kern der Verfassungsidentität“⁵⁴ sein.

a) Kern der Verfassungsidentität

Dieser änderungsfeste Kern ist weiter als die bereits definierte freiheitliche demokratische Grundordnung. Er umfasst durch den Verweis des Art. 79 Abs. 3 GG auf die Grundsätze des Art. 20 GG neben der Menschenwürde und dem menschenrechtlichen Kerngehalt des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips auch die spezifisch deutschen verfassungspolitischen Staats-

51 V. Mehde, in: G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 104. EL April 2024, Art. 28 Rn. 51; Dreier (Fn. 45), Art. 28 Rn. 53; J. Wieland, Bundesstaat, in: M. Herdegen/R. Poscher/J. Masing/K. F. Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, München 2021, § 8 Rn. 22.

52 Schwarz (Fn. 45), Art. 28 Rn. 37.

53 Menzel, Landesverfassungsrecht (Fn. 2), S. 250 ff.

54 BVerfGE 144, 20 (Rn. 536); K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 1999, Rn. 691.

strukturentscheidungen zugunsten einer sozialen und föderalen Republik. Außerdem ist wohl auch nicht nur der menschenrechtliche Kerngehalt des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips geschützt, sondern auch weitere Ausformungen dessen.⁵⁵

Es liegt die Frage nahe, warum dieser änderungsfeste Kern weiter ist als die freiheitliche demokratische Grundordnung? Warum wird der verfassungsändernden Gewalt („*pouvoir constitué*“) größere Zurückhaltung abverlangt, als Teilen – gegebenenfalls sogar einer Mehrheit – der verfassungsgebenden Gewalt („*pouvoir constituant*“), dem Volk, welches sich lediglich nicht gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung positionieren darf?

Aus den Entwicklungsdokumenten des Grundgesetzes lässt sich bezüglich der Gründe dieser Erweiterung wenig herauslesen. Tatsächlich dürfte diese historisch so nicht angedacht gewesen sein. Artikel 108 des Entwurfs von Herrenchiemsee, der Vorläufer-Artikel des späteren Art. 79 Abs. 3 GG, sah zunächst vor, dass „Anträge auf Änderungen des Grundgesetzes, durch die die freiheitliche und demokratische Grundordnung beseitigt würde“, unzulässig seien. Im Allgemeinen Redaktionsausschuss wurde diese Formulierung dann durch den Verweis auf die in Art. 20 GG niedergelegten Grundsätze ersetzt; inklusive der Anmerkung, dass bei diesem Verweis von der dort „normierten demokratischen-rechtsstaatlichen Grundordnung“ die Rede sei.⁵⁶

Eine mögliche Erklärung für diese erweiterte Auslegung liefert hier wiederum die Wehrhaftigkeit der Verfassung als verfassungsrechtliche Grundentscheidung. Wenn – wie zu Anfang argumentiert – das Ziel des Grundgesetzes und seiner Staatsstruktur ist, den freiheitlichen Verfassungsstaat möglichst effektiv zu begründen und zu bewahren, so waren die Staatsstrukturentscheidungen, die den änderungsfesten Kern der Verfassungsidentität ausmachen, vielleicht keine zwingenden, aber doch logische Konsequenzen. Um diese logischen und sinnvollen verfassungspolitischen Entscheidungen auch für die Zukunft abzusichern und somit der Wehrhaftigkeit der Verfassung eine gewisse Nachhaltigkeitsdimension zu verleihen, ist die Absicherung des änderungsfesten Kerns der Verfassungsidentität – auf allen relevanten Ebenen – geboten gewesen.

55 BVerfGE 144, 20 (Rn. 537).

56 Vgl. für eine ausführliche Darstellung der verfassungs- und entstehungsgeschichtlichen Aspekte: Hain (Fn. 32), Art. 79 Rn. 28 ff., insbesondere Rn. 30.

Zwar haben sich bereits die Mütter und Väter des Grundgesetzes nicht der Illusion hingegeben, dass derartige normative Absicherungen eine Revolution wirklich verhindern könnten. Aber man wollte der Revolution durch solche Schutzvorschriften die „Maske der Legalität“⁵⁷ entreißen und verhindern, dass die geltende Verfassungsordnung in ihrer Substanz auf dem formal-legalistischen Weg eines verfassungsändernden Gesetzes beseitigt und zur nachträglichen Legalisierung eines totalitären Regimes missbraucht werden kann.⁵⁸ Auch aus dieser Begründung lässt sich die Wehrhaftigkeitsdimension der Normen herauslesen.

b) Auswirkungen des Korrespondenzverhältnis des Homogenitätsgebotes zu Art. 79 Abs. 3 GG

Was folgt aber nun aus dem Korrespondenzverhältnis des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG zu Art. 79 Abs. 3 GG im Rahmen der Auslegung des Homogenitätsgebots?

Wenn der Bund im Rahmen seiner Gewährleistungspflicht aus Art. 28 Abs. 3 GG der Frage nachgeht, ob in einem konkreten Fall ein Verstoß gegen die „Grundsätze des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes“ auf Länderebene vorliegt, so müssen Ausgangspunkt seiner Prüfung die über Art. 79 Abs. 3 GG abgesicherten Grundsatzentscheidungen des Art. 20 GG sein.⁵⁹ Nicht damit zu verwechseln oder gleichzusetzen aber sind die spezifischen Ausformungen, die diese Grundsatzentscheidungen auf Bundesebene erfahren haben. Diese sind für die Länderebene nicht verpflichtend,⁶⁰ stattdessen bedarf es einer „die Verfassungsautonomie beachtenden, länderfreundlichen Bestimmung dessen, was Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG für den jeweils infrage stehenden Regelungsbereich zu entnehmen ist“.⁶¹

Interessant erscheint an dieser Stelle, dass sich das Bundesverfassungsgericht im Rahmen des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG mit diesen floskelhaften Aus-

57 So *Dehler* (FDP) in der Sechshunddreißigsten Sitzung des Hauptausschusses v. 12.1.1949, siehe: *M. F. Feldkamp* (Bearb.), *Der Parlamentarische Rat 1948–1949 Akten und Protokolle*: Band 14/2 (Hauptausschuss), München 2009, S. 1118.

58 *Feldkamp*, *Der Parlamentarische Rat* (Fn. 57), S. 1118; vgl. auch: *Hain* (Fn. 32), Art. 79 Rn. 28 ff.

59 BVerfGE 165, 296 (Rn. 134).

60 BVerfGE 165, 296 (Rn. 133); NVwZ-RR 2016, 521 (524).

61 BVerfGE 165, 296 (Rn. 135).

führungen begnügt und somit die im Einzelfall sicherlich nicht immer einfache⁶² notwendige Abgrenzung zwischen „Grundsatzentscheidung“ und „spezifischer Ausformung“ (zunächst) den Rechtsanwendern überlässt. Im Rahmen des Art. 23 Abs. 1 GG hingegen wählte es ein anderes Vorgehen. In seiner Lissabon-Entscheidung findet sich eine fast lehrbuchartige Auflistung der Aspekte und Ausformungen des Demokratieprinzips, die von Art. 23 Abs. 1 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG geschützt und somit integrationsfest sind.⁶³

In der jüngeren akademischen und verfassungsgerichtlichen Auseinandersetzung zeigt sich nun, dass der Wortlaut des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG im Rahmen einer systematischen Auslegung auch Einfluss auf den Tatbestand des Art. 79 Abs. 3 GG entfaltet. Besonders deutlich wird dies im Rahmen des Rechtsstaatsprinzips.

Im Jahr 1970 kam das Bundesverfassungsgericht in seinem sog. Abhörurteil zu dem Schluss, dass durch die Verweisung des Art. 79 Abs. 3 GG auf die Grundsätze des Art. 20 GG nicht allgemein die Grundsätze des Rechtsstaatsprinzips, wie sie an mehreren Stellen des Grundgesetzes ausdifferenziert sind, geschützt sind. Schließlich enthalte Art. 20 Abs. 1 GG gerade keine Nennung des Rechtsstaatsprinzips. Stattdessen seien lediglich die in Art. 20 Abs. 2 und 3 GG genannte Bindung der öffentlichen Gewalt an Recht und Gesetz und die Gewaltenteilung von dem Verweis des Art. 79 Abs. 3 GG umfasst. Dies wiederum enthalte keine, dem Art. 19 Abs. 4 GG ähnliche Garantie auf effektiven Rechtsschutz vor unabhängigen Gerichten. Stattdessen seien auch andere gleichwertige Kontrollorgane zulässig.⁶⁴

Dieses Verständnis ist unter anderem durch einen Verweis auf Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG kritisiert worden. Der Wortlaut des Homogenitätsgebotes umfasst die Grundsätze des Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes. Diese Grundsätze umfassen eine Rechtsweggarantie zu unabhängigen Gerichten, vgl. Art. 19 Abs. 4 GG. Unter Verweis auf das Korrespondenzverhältnis der Normen könne für Art. 79 Abs. 3 GG nichts anderes gelten.⁶⁵ Ein solches Verständnis allerdings steht im offenen Widerspruch zur Historie des Art. 79 Abs. 3 GG. Die Unterlagen des Parlamentarischen Rates

⁶² Vgl. dazu *Mehde* (Fn. 51), Art. 28 Rn. 50.

⁶³ BVerfGE 123, 267 (356 ff.).

⁶⁴ BVerfGE 30, 1 (24 ff.).

⁶⁵ *H. Dreier*, in: *H. Dreier* (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar* Band 2, 3. Auflage 2015, Art. 79 Abs. 3 Rn. 53, *M. Sachs*, in: *M. Sachs* (Hrsg.) *Grundgesetz Kommentar*, 9. Auflage 2021, Art. 79 Rn. 73.

zeigen, dass es eine bewusste Entscheidung war, keinen Verweis auf die Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG in Art. 79 Abs. 3 GG zu integrieren.⁶⁶ Trotzdem scheint sich auch das Bundesverfassungsgericht einer solchen ganzheitlichen Lesart des Rechtsstaatsprinzips angeschlossen zu haben, wenn es in neueren Entscheidungen diesbezüglich sowohl auf Art. 20 Abs. 3 GG als auch auf Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG Bezug nimmt.⁶⁷

Das Beispiel zeigt, dass Historie, Wortlaut und Systematik der Normen in komplexem Verhältnis zueinanderstehen und die Auslegung und Ermittlung ihrer materiellen Gehälter allein auf Grundlage dieser Auslegungsmethoden nicht zwingend erfolgsversprechend ist.

2. Die Funktion der Norm als Auslegungshilfe

Es wird deshalb angeregt, einen Rückgriff auf das bereits herausgearbeitete Telos und die Funktion der Normen vorzunehmen und dadurch ihre Wehrhaftigkeitsdimension in der Auslegung zu beachten.

Das bedeutet grundsätzlich, dass die konkreten Ausformungen der Staatsprinzipien, die für den effektiven Schutz des freiheitlichen Verfassungsstaates schlechterdings notwendig sind, in jedem Fall von Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG bzw. Art. 79 Abs. 3 GG geschützt werden müssen.

Wendet man diese Auslegungshilfe auf das Rechtsstaatsprinzip an, ergibt sich, dass eine an Art. 19 Abs. 4 GG angelehnte Rechtsweggarantie als geschützt angesehen werden muss. Die Rechtsweggarantie soll die Kontrolle der öffentlichen Gewalt durch unabhängige Gerichte ermöglichen. Sie ist eine elementare Schutzvorkehrung der verfassungsrechtlich garantierten Freiheit des Einzelnen und somit fundamental im freiheitlichen Verfassungsstaat.⁶⁸

Eine solche funktionsorientierte Auslegung vermag es, den materiellen Gehalt der Normen im Einzelfall näher zu konturieren, ohne eine generelle Ausuferung ihrer Schutzzumfänge zu riskieren und somit die verfassungspolitische Entscheidungsgewalt der verfassungsändernden Gewalten zu sehr einzuschränken.

Angesichts des Erstarkens des autoritären Populismus in Deutschland, insbesondere auch auf Länderebene, erscheint eine Auslegung des Art. 28

66 W. Werner (Bearb.), *Der Parlamentarische Rat 1948–1949 Akten und Protokolle*, Band 9 (Plenum), München 1996, S. 470 f.; vgl. auch: Hain (Fn. 32), Art. 79 Rn. 30.

67 BVerfGE 92, 277 (325); NVwZ 2019, 57 (58).

68 BVerfGE 144, 20 (Rn. 547).

Abs. 1 S. 1 GG, die den effektiven Schutz des freiheitlichen Verfassungsstaates in den Fokus nimmt, im Besonderen sinnvoll und angebracht.

V. Fazit

Der Beitrag und die darin hergeleitete Argumentationslinie mögen auf den ersten Blick wirken, als seien sie rein akademischer Natur. Dafür scheint auch die geringe Dichte verfassungsgerichtlicher Judikatur zu sprechen, in der die Auslegung verfassungsgewährleistender Normen, wie dem Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG, tatsächlich eine Rolle gespielt hat.⁶⁹ Vor dem Hintergrund der im ersten Teil des Beitrages aufgezeigten politischen Entwicklungen, insbesondere dem Erstarken autoritär-populistischer und somit anti-demokratischer Agenden könnte diesen Normen in Zukunft aber eine besondere Bedeutung zu kommen, so dass eine vertiefte – zunächst rein akademische – Auseinandersetzung mit ihren Telos und Funktionen angebracht erscheint. Diesem Ziel hat sich der Beitrag verschrieben, indem er von einer abstrakten Analyse der Bedeutung der grundgesetzlichen Staatsorganisation für die verfassungspolitische Grundentscheidung einer „wehrhaften“ Verfassung, über die exemplarische Erläuterung dessen am Beispiel der föderalen Staatstruktur und des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG zu einer konkreten Auslegung des Rechtsstaatsprinzips gelangt ist.

Die dabei vorgenommenen Überlegungen und Herleitungen zeigen, dass die verfassungspolitische Grundentscheidung für eine wehrhafte Verfassung in letzter Konsequenz auch die Auslegung bestimmter staatsorganisationsrechtlicher Normen beeinflusst und prägt und diese deshalb in der fortwährenden Diskussion rund um die Wehrhaftigkeit des Grundgesetzes und die Resilienz der grundgesetzlichen Verfassungsordnung nicht außer Acht gelassen werden sollten.

69 Eine andere Tendenz ist im Hinblick auf die Zulässigkeit und Grenzen der europäischen Integration nach Art. 23 Abs. 1 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG (sog. „Struktursicherungsklausel“) zu erkennen, vgl. BVerfGE 89, 155 (LS; 182 ff.); 123, 267 (343 ff.; 407); 142, 123 (191 f.); 151, 202 (276); 154, 17 (86).

