



Ausarbeitung

Grundrechtsverwirkung nach Art. 18 Grundgesetz (GG)



Grundrechtsverwirkung nach Art. 18 Grundgesetz (GG)

Verfasser/in: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 3 – 3000 – 170/12
Abschluss der Arbeit: 13. Juni 2012
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
Telefon: [REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Verfassungspolitischer Zweck	5
3.	Voraussetzungen und Rechtsfolgen sowie bisherige Verfahren	5
4.	Bewertung in der staatsrechtlichen Literatur	7

1. Einleitung

Niedersachsens Innenminister Uwe Schünemann hat jüngst die Verwirkung von Grundrechten nach Art. 18 Grundgesetz (GG) als eine Möglichkeit vorgeschlagen, gegen militante Islamisten vorzugehen.¹ Konkret ging es um den Salafisten und früheren Gangsta-Rapper Denis Cuspert. Er sei ein aggressiver Aktivist der salafistischen Szene, der im Internet und auf Demonstrationen junge Muslime gezielt aufwiegele.

Hiermit wird ein verfassungsrechtliches Instrument ins Spiel gebracht, das neben Art. 79 Abs. 3 GG (Ewigkeitsgarantie), Art. 9 Abs. 2 GG (Vereinsverbot), Art. 21 Abs. 2 GG (Parteiverbot) usw.² Ausdruck der **streitbaren** oder **wehrhaften Demokratie** des Grundgesetzes ist.³

Art. 18 GG lautet:

„Wer die Freiheit der Meinungsäußerung, insbesondere die Pressefreiheit (Artikel 5 Abs. 1), die Lehrfreiheit (Artikel 5 Abs. 3), die Versammlungsfreiheit (Artikel 8), die Vereinigungsfreiheit (Artikel 9), das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis (Artikel 10), das Eigentum (Artikel 14) oder das Asylrecht (Artikel 16a) zum Kampfe gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung mißbraucht, verwirkt diese Grundrechte. Die Verwirkung und ihr Ausmaß werden durch das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen.“

Die Aufnahme des Verwirkungstatbestandes in das Grundgesetz stellt ein **verfassungsrechtliches Novum** dar⁴ und ist eine **Reaktion auf die Weimarer Republik und das Dritte Reich**.⁵ Die Weimarer Reichsverfassung enthielt keine entsprechenden Vorkehrungen mit der Folge, dass sie den schleichenden Übergang zum nationalsozialistischen Regime nicht zu verhindern wusste.⁶

Ogleich die Bestimmung am Ende des Grundrechtskatalogs eine exponierte Stellung im Grundgesetz besitzt, hat sie bislang **kaum praktische Relevanz** erlangt.⁷ Einzelheiten des Verfahrens

¹ Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, Agenturmeldungen, Schünemann für Grundrechtsverwirkung gegen Salafisten, 28. Mai 2012, abzurufen unter:
http://www.mi.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=14798&article_id=63154&psmand=33.

² Weitere Beispiele: Art. 11 Abs. 2 GG (Beschränkungen der Freizügigkeit), Art. 73 Nr. 10b) GG u. Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG (Schaffung von Verfassungsschutzbehörden), Art. 87a Abs. 4 GG (Einsatz der Streitkräfte im Falle des inneren Notstands), siehe hierzu: Möllers, Extremisten vor dem Bundesverfassungsgericht, in: Jahrbuch für Extremismus- und Terrorismusforschung 2009/10 (2010), S. 87 ff., S. 89 f.

³ Butzer/Clever, Grundrechtsverwirkung nach Art. 18 GG: doch Waffe gegen politische Extremisten?, in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 1994, S. 637 ff., S. 638; Isensee, Verfassungsnorm in Anwendungsnöten: Artikel 18 Grundgesetz, in: Der verfaßte Staat: Festgabe für Karin Graßhof 1989, S. 289 ff., S. 291 f.

⁴ Isensee, in: Der verfaßte Staat: Festgabe für Karin Graßhof 1989, S. 298 ff, S. 289.

⁵ Butzer/Clever, in: DÖV 1994, S. 637 ff., S. 638; Möllers, Keine Freiheit den Feinden, in: Jahrbuch für öffentliche Sicherheit 2008/2009 (2008), S. 117 ff., S. 117.

⁶ Butzer/Clever, in: DÖV 1994, S. 637 ff., S. 638.

⁷ Möllers, in: Jahrbuch für öffentliche Sicherheit 2008/2009 (2008), S. 117 ff., S. 117.

sind nicht im Grundgesetz selbst, sondern einfachgesetzlich im Bunde verfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) (§ 36- 41) geregelt.

Nachfolgend wird das Instrument der Grundrechtsverwirkung nach Art. 18 GG näher beleuchtet.

2. Verfassungspolitischer Zweck

Es stellt sich die Frage, ob Art. 18 GG eine Verfassungsschutzbestimmung ist oder dem Schutz des Individuums gegen den Staat dienen soll und daher als Abwehrrecht zu qualifizieren ist. Für letzteres spricht zunächst die systematische Stellung im Grundrechtskatalog und die Tatsache, dass nach Art. 142 GG „die Artikel 1 bis 18 dieses Grundgesetzes Grundrechte gewährleisten“.⁸ Nach der Intention des Parlamentarischen Rates ist die Vorschrift allerdings als **Verfassungsschutzbestimmung** konzipiert, mit der die Unterwanderung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung durch missbräuchliche Grundrechtsausübung verhindert werden soll.⁹ Dennoch wird ihr eine **gewisse Bipolarität** zugesprochen, da nur die Verwirkung bestimmter Grundrechte möglich ist und zudem die Entscheidung nicht durch die Exekutive, sondern durch eine neutrale Instanz, das Bundesverfassungsgericht getroffen wird. Somit kommt dem Einzelnen indirekt Schutz vor dem Staat durch Limitierung der verwirkungsfähigen Grundrechte und Monopolisierung der Verwirkungsentscheidung zu.¹⁰

Die Bedeutung der Grundrechtsverwirkung nach Art. 18 GG liegt vor allem in seiner appellativen Funktion; sie ist ein Mittel gegen politisch instabile Verhältnisse.¹¹ Die Verwirkung ist **keine strafrechtsähnliche Sanktionierung**, sondern ein **Akt des präventiven staatsrechtlichen Verfassungsschutzes**.¹²

Rechtssystematisch ist Art. 18 GG eine **verfassungsunmittelbare Grundrechtsschranke**.¹³

3. Voraussetzungen und Rechtsfolgen sowie bisherige Verfahren

Die **Voraussetzungen** einer Grundrechtsverwirkung sind in Art. 18 GG genannt:

1. Die in der Bestimmung genannten Grundrechte:

- Meinungsfreiheit, insbesondere Pressefreiheit (Art. 5 Abs.1 GG),
- Lehrfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG),
- Vereinigungsfreiheit (Art. 9 GG),

⁸ Butzer/Clever, in: DÖV 1994, S. 637 ff., S. 639.

⁹ Butzer/Clever, in: DÖV 1994, S. 637 ff., S. 639.

¹⁰ Butzer/Clever, in: DÖV 1994, S. 637 ff., S. 639.

¹¹ Butzer/Clever, in: DÖV 1994, S. 637 ff., S. 639.

¹² Brenner, Grundrechtsschranken und Verwirkung von Grundrechten, in: DÖV 1995, S. 60 ff., S. 62; Butzer/Clever, in: DÖV 1994, S. 637 ff., S. 639.

¹³ Möllers, in: in: Jahrbuch für öffentliche Sicherheit 2008/2009 (2008), S. 117 ff., S. 141.

- Freiheit des Brief-, Post und Fernmeldegeheimnisses (Art. 10 GG),
- Eigentumsfreiheit (Art. 14 GG) oder
- Asylrecht (Art. 16a GG)

müssen

2. zum **Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung**
3. **missbraucht**

worden sein.

Der **Ablauf des Verfahrens** vor dem Bundesverfassungsgericht ist in **§§ 36 bis 41 BVerfGG** geregelt.

Antragsbefugnis besitzen Bundestag, Bundesregierung oder eine Landesregierung. **Antragsgegner** kann jeder Grundrechtsträger der in Art. 18 GG genannten Grundrechte sein.

Es sind folgende **Verfahrensschritte** zu unterscheiden:

- „Vorprüfung“ (§37 BVerfGG), um offensichtlich unzulässige oder nicht hinreichend begründete Anträge von vornherein abzulehnen.
- Ggf. Anordnung der Beschlagnahme oder Durchsuchung nach Strafprozessordnung (StPO) (§ 38 Abs.1 BVerfGG)
- Ggf. Anordnung einer Voruntersuchung zur Vorbereitung der mündlichen Verhandlung (§ 38 Abs. 2 BVerfGG)
- Mündliche Verhandlung (§ 25 Abs.1 BVerfGG)
- Verwirkungsentscheidung (§ 39 BVerfGG).

Rechtsfolgen:

- Feststellung der Verwirkung und deren Ausmaß nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip (§ 39 Abs. 1 BVerfGG), ggf. Aberkennung des Wahlrechts, der Wählbarkeit und der Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter
- Verwirkungsentscheidung ersetzt einfachgesetzliche Befugnisnormen als Eingriffsgrundlage (Durchbrechung des Vorbehalts des Gesetzes nach Art. 20 Abs. 3 GG)

Im Hinblick auf die **Rechte des Antragsgegners** ist darauf hinzuweisen, dass dieser zum einen die Gelegenheit hat, sich nach Eingang des Verwirkungsantrags zu äußern (§ 37 BVerfGG). Zum anderen entscheidet das Bundesverfassungsgericht auf Antrag, der neben dem früheren Antragssteller auch vom früheren Antragsgegner gestellt werden kann, über eine vollständige oder teilweise Aufhebung der Verwirkung oder deren Verkürzung (§ 40 S. 1 BVerfGG). Dies gilt allerdings nur in den Fällen, in denen die Verwirkung zeitlich nicht befristet oder für mehr als ein Jahr aus-

gesprochen wurde. Der Antrag kann wiederholt werden, wenn seit der letzten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ein Jahr verstrichen ist (§ 40 S. 2 BVerfGG).

Zu den **bisherigen Verwirkungsverfahren** ist festzuhalten, dass es insgesamt **fünf Anträge** gegen vier natürliche und eine juristische Person gab, wobei diese in insgesamt in **drei** (z.T. verbundenen) **Verfahren** abgehandelt wurden.¹⁴ Alle Verwirkungsverfahren richteten sich **gegen die rechtsextremistische Szene. Alle Anträge wurden verworfen.**¹⁵

Zu den genannten Aspekten bietet des Weiteren der folgende Aufsatz einen guten **Überblick**:

- Möllers, Extremisten vor dem Bundesverfassungsgericht, in: Jahrbuch für Extremismus- und Terrorismusforschung 2009//10 (2010), S. 87 ff., S. 107 ff.

- **Anlage 1** -

Vertiefend zum bundesverfassungsgerichtlichen Verwirkungsverfahren siehe:

- Klein, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, §§ 36 bis 42

- **Anlage 2** -

4. Bewertung in der staatsrechtlichen Literatur

Trotz der geringen praktischen Relevanz wird Art. 18 GG eine **außerordentliche wertsystematische Bedeutung** zugebilligt.¹⁶ Die ungewöhnliche Aussagekraft bestehe darin, dass der Freiheitswert als solcher nur zu sichern und zu realisieren sei, wenn Abstriche bei der individuellen und konkreten Grundrechtsausübung gemacht würden.

Ein Grund für die **relative Bedeutungslosigkeit** der Bestimmung wird vor allem darin gesehen, dass die **Verfassungsschutzbestimmungen des einfachen Rechts, namentlich des Strafrechts**, die Zwecke des Art. 18 GG **wirksamer** erreichten, als das ohnehin **komplizierte Verwirkungsverfahren**.¹⁷

Mitunter wird das Verfahren der Grundrechtsverwirkung auch als **ineffektiv** bewertet; dies sei auch der Grund dafür, dass es praktisch nahezu keine Rolle spiele.¹⁸ Dies hänge damit zusammen, dass allein das Bundesverfassungsgericht die Verwirkung aussprechen könne. Die wenigen

¹⁴ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 11, 282; 38, 23 und BVerfG, 2 BvA 1/92 und 2 BvA 2/92; Möllers, in: Jahrbuch für Extremismus- und Terrorismusforschung 2009/10 (2010), S. 87 ff., S. 118.

¹⁵ Möllers, in: Jahrbuch für Extremismus- und Terrorismusforschung 2009/10 (2010), S. 87 ff., S. 121.

¹⁶ Dürig/Klein, in: Maunz/Dürig/Herzog u. a., Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, Stand: April 2010, Art. 18 Rn. 2.

¹⁷ Dürig/Klein, in: Maunz/Dürig/Herzog u. a., Art. 18, S. 9 Fn. 4.; Klein, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, Stand: Oktober 1998, § 36 Rn. 1.

¹⁸ Volkmann, Kampf gegen die Hydra? Der Staat und der Rechtsextremismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 18-19/2012, S. 15 ff., S. 17.

Anträge habe das Gericht mit „zunehmendem Unwillen“ zurückgewiesen. Hinzu käme – so wird jedenfalls für den Fall der Nutzung gegen die rechtsextreme Szene konstatiert - ein **Problem der Masse**: Selbst wenn man das Verfahren auch nur gegen die besonders auffälligen Mitglieder anwenden wollte, so hätte man viel zu tun.¹⁹ Die mit dem Verfahren – wenn es nicht schon im Vorverfahren scheitere – einhergehende Belastung des Bundesverfassungsgerichts sei mit Blick auf die sonstigen Aufgaben des Gerichts kaum tragbar.²⁰ In diesem Zusammenhang wurde vorgeschlagen, für Verfahren nach Art. 21 GG und Art. 18 GG einen neuen Gerichtshof zu schaffen, der mit dort nebenamtlich tätigen Richtern zu besetzen wäre.²¹

Mitunter wird die **Rolle des Bundesverfassungsgerichts** im Verwirkungsverfahren nicht nur im Hinblick auf die Arbeitsbelastung **kritisch gesehen**: Vielmehr sei es paradox, dass das Bundesverfassungsgericht, wenn es zum Schutz der Grundrechte berufen sei, sich auf die Kontrolle der tätigen Staatsorgane beschränke, beim Entzug der Grundrechte dagegen den ersten und alleinigen Zugriff auf die Sache besitze.²² Denn die **Erwartung**, dass die **Verwirkungskompetenz gerade beim Bundesverfassungsgericht besonders gut verortet** sei, **lasse sich nicht begründen**: Die Wahrnehmung des Verfahrens durch eine sachlich unabhängige **Verwaltungsbehörde, bei einem Verwaltungs- oder Straegericht garantiere ein höheres rechtsstaatliches Niveau**, weil die Entscheidung ggf. der Überprüfung durch die Fachgerichte unterläge und – im Wege der Verfassungsbeschwerde – zum Bundesverfassungsgericht gelange, dass nun am Maßstab des Grundgesetzes die Letztkontrolle vornehmen könnte.²³ Außerdem seien die Strafkammern der Landgerichte über die StPO besser mit Verfahrensbefugnissen ausgestattet, um **die erforderlichen Ermittlung im Verwirkungsverfahren** durchzuführen, als das Bundesverfassungsgericht aufgrund der „spärlichen“ **Bestimmungen der §§ 17 ff., 37 ff. BVerfGG**.²⁴

Zum Teil wird im Zusammenhang mit der Erörterung der Verwirkung von Grundrechten nach Art. 18 GG auch auf die **höhere Effizienz anderer Mittel zur Bekämpfung extremistischer Tendenzen** hingewiesen.²⁵ Sei werde vom **Instrument des Vereinsverbots** z. B. gerade im rechtsextremistischen Bereich relativ häufig und geräuschlos Gebrauch gemacht. Dies hänge nicht zuletzt damit zusammen, dass die Zuständigkeit dafür nicht beim Bundesverfassungsgericht, sondern bei den Innenministerien liege und die betroffenen Organisationen erst nachträglich um Rechtsschutz nachsuchen könnten. Deren innere Struktur werde zerschlagen sowie ihr Vermögen eingezogen und beschlagnahmt. Über die langfristigen Wirkungen solcher Verbote sei allerdings wenig bekannt. In der Regel träfen sie lediglich kleinere Gruppen, im Verhältnis zur Gesamtheit der Szene bleibe die Wirkung punktuell, und die jeweiligen Mitglieder könnten sich in anderen

¹⁹ Volkmann, in: APuZ 18-19/2012, S. 15 ff., S. 17.

²⁰ Dürig/Klein, in: Maunz/Dürig/Herzog u. a., Art. 18, S. 10 Fn. 4; Isensee, in: Isensee, in: Der verfaßte Staat: Festgabe für Karin Graßhof 1989, S. 298 ff, S. 306 f.

²¹ Dürig/Klein, in: Maunz/Dürig/Herzog u. a., Art. 18, S. 10 Fn. 4; vgl. auch Isensee, in: Der verfaßte Staat: Festgabe für Karin Graßhof 1989, S. 298 ff, S. 306.

²² Isensee, in: Isensee, in: Der verfaßte Staat: Festgabe für Karin Graßhof 1989, S. 298 ff, S. 306.

²³ Isensee, in: Isensee, in: Der verfaßte Staat: Festgabe für Karin Graßhof 1989, S. 298 ff, S. 306.

²⁴ Isensee, in: Isensee, in: Der verfaßte Staat: Festgabe für Karin Graßhof 1989, S. 298 ff, S. 306.

²⁵ Zur nachfolgenden Argumentation: Volkmann, in: APuZ 18-19/2012, S. 15 ff., S. 17.

Gruppierungen unter neuem Namen zusammenschließen. Eine ungleich **wirksamere Waffe** stelle - **jedenfalls für die rechtsextreme Szene - das Parteiverbot** dar, und zwar sowohl vom verfassungsrechtlichen Zuschnitt als auch von den praktischen Konsequenzen her. Denn die Parteien innerhalb der rechtsextremen Szene wiesen die mit Abstand größte Zahl an Mitgliedern und das größte strategische Potenzial auf.

