

Jann-Heinrich Müller und Patrick Nölscher

NPD – Verfassungsfeindlich, aber nicht verfassungswidrig?!

ZÖR 72 (2017) 293–316

I. Einleitung

II. Bedeutung der Parteien im System freiheitlicher Demokratie der BRD

III. Parteiverbotsverfahren

A. Allgemeines

B. Zweites Verbotsverfahren gegen die NPD

1. Tatbestand, Art 21 Abs 2 Satz 1 Var 1 und 2 GG

a. „Freiheitlich-demokratische Grundordnung“

b. „Beseitigen oder Beeinträchtigen“

c. Zurechnungszusammenhang: „Ziele der Partei und Verhalten ihrer Anhänger“

d. „Darauf-Ausgehen“

aa. Ursprüngliche Auslegung nach dem KPD-Verbot von 1956

bb. Neue Auslegung: Einführung des Begriffs der „Potentialität“

IV. Kritische Würdigung der neuen Auslegung

A. Grammatikalische Auslegung

B. Historische Auslegung

1. Okkupiertes Deutschland

2. Vorbildnorm, Art 8 der saarländischen Verfassung (1947)

3. Herrenchiemseer-Entwürfe, Art 47 Abs 4 HCh-E

4. Demokratiestaatlicher Wandel?

C. Systematische Auslegung

D. Teleologische Auslegung

1. Allgemeiner Normzweck

2. Kein Gesinnungsverbot

3. Gründlichkeit vor Schnelligkeit

4. Prognoseentscheidung

5. Internationale Einflüsse

V. Konsequenz und Rechtsfolge der Verfassungsfeindlichkeit

A. Grammatikalische Bedeutung

B. Konsequenzen

1. Mangelnde Betätigungsfreiheit

2. Parteienfinanzierung

3. Zulassung zu öffentlichen Einrichtungen

4. Neues Verfahren

VI. Ausblick/Fazit

Verwendete Literatur

Zusammenfassung

Im Januar 2017 entschied der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts im zweiten Parteiverbotsverfahren gegen die Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) über ihre Verfassungsmäßigkeit. In seiner Begründung unterstrich der Senat, dass die NPD zwar verfassungsfeindlich, aber nicht verfassungswidrig sei. Das Verfassungsgericht erschuf die neue Voraussetzung der „Potentialität“, um eine Partei für verfassungswidrig zu befinden und sie in Konsequenz zu verbieten. Das Merkmal erfordert, dass eine Partei zumindest die Möglichkeit haben muss, ihre verfassungsfeindlichen Ziele zu erreichen. Diese Voraussetzung erfülle die NPD nicht. Ob dieses neue Kriterium der „Potentialität“ ein Gelungenes ist, welches das Verfahren vereinfacht, ob die Neukreation überhaupt notwendig war und welche Konsequenzen sich aus der festgestellten Verfassungsfeindlichkeit einer Partei ergeben, wird in diesem Beitrag erörtert. Es gibt einige kritische Aspekte, mit welchen sich der Senat in der Entscheidung nicht auseinandergesetzt hat, die aber durchaus diskutabel erscheinen. Nichtsdestotrotz erscheint die Entscheidung im Ergebnis richtig, auch wenn – wenige – Vorbehalte gegenüber dem neuen Merkmal bestehen bleiben.

Abstract

In January 2017, the German Federal Constitutional Court (*Bundesverfassungsgericht*) rejected a proposed ban on the political party *Nationaldemokratische Partei Deutschlands* (NPD). In this verdict, as a second attempt to prohibit the party, the Second Senate of the Court states that the NPD was indeed an anticonstitutional party, however not an unconstitutional one. The Court created the new element of “potentiality” as a requirement for considering a party unconstitutional and, as a consequence of that, for banning it. This criterion requires that a party must at least have the realistic possibility to achieve its anti-constitutional goals. This principle, however, is not fulfilled by the NPD. This article examines whether this new criterion successfully simplifies the party ban procedure and whether its creation was at all necessary, as well as the consequences of a party’s legally established anticonstitutionality. There are a few critical aspects the Senate did not consider in greater detail in its decision but which should be discussed. Even if there are reservations about the criterion of “potentiality”, the Court made the right decision concerning the NPD.

[↑ ZÖR 72 \(2017\) 294 ↑](#)

[↓ ZÖR 72 \(2017\) 295 ↓](#)

I. Einleitung

Am 17.01.2017 verkündete das Bundesverfassungsgericht das Urteil im bereits zweiten¹ gegen die Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) gerichteten Verbotsverfahren, das sog NPD-Urteil². Darin erklärt das Gericht die NPD expressis verbis für verfassungsfeindlich, aber nicht verfassungswidrig.³ Liegt in dieser Wertung nicht bereits ein Widerspruch? Hätte die NPD nach derartiger Argumentation nicht zwingend entsprechend der in Art 21 Abs 3 GG iVm § 46 Abs 3 Satz 1 BVerfGG niedergelegten Grundsätze verboten werden müssen? Für die Verfassungswidrigkeit einer Partei bedürfe es nach Ansicht des Zweiten Senats neuerdings auch einer sog „Potentialität“ – also der Möglichkeit, ihre verfassungsfeindlichen Absichten auch

erreichen zu können –, welche die NPD derweil nicht aufweise.⁴ Doch steht diese neukreierte Ausprägung wirklich im Einklang mit dem Grundgesetz und den in früheren Verfahren entwickelten Leitlinien? Genau an dieser Stelle entbrennt ein brisanter staatsrechtlicher Streit über die Erforderlichkeit dieses Kriteriums.

II. Bedeutung der Parteien im System freiheitlicher Demokratie der BRD

Parteien sind im Rahmen der nach Art 20 Abs 1 und Art 79 Abs 3 GG als verfassungsidentitär und unumstößlich angeordneten freiheitlichen Demokratie der Bundesrepublik ein zentrales Element. In ihrer Mittlerposition zwischen Gesellschaft und Staat⁵ wirken sie durch Teilnahme am öffentlichen Diskurs bei der gesellschaftlich-politischen Meinungs- und Willensbildung mit und verhelfen zu deren Artikulation.⁶ Parteien garantieren damit die demokratische Einflussnahme des Souveräns und so die Selbstbestimmung des Volkes⁷ iSd Art 20 Abs 2 Satz 1 GG – sie sind der „Motor“ der Demokratie. Zur Wahrung ihres verfassungsmäßigen Auftrages genießen sie nach Art 21 GG eine verfassungsrechtliche Sonderstellung gegenüber anderen Vereinigungen.⁸ Sie müssen sich deshalb nach Art 21 Abs 1 Satz 2 GG⁹ frei gründen, aber dennotwendig auch ihre Tendenzen und Programmatik festlegen und entsprechend betätigen können.¹⁰ Nach dem sog Parteienprivileg dürfen sie in ihrer verfassungs-

[↑ ZÖR 72 \(2017\) 295 ↑](#)

[↓ ZÖR 72 \(2017\) 296 ↓](#)

rechtlich legitimierten Tätigkeit nicht behindert werden, solange sie nicht verboten sind.¹¹ Auch der aus Art 3 Abs 1 und 3 iVm Art 21 Abs 1 GG abzuleitende Grundsatz der Parteiengleichheit¹² verbietet bis dahin jegliche Diskriminierung. Auf Grund ihrer herausragenden Bedeutung¹³ liegt die Verbotsentscheidung beim Bundesverfassungsgericht (sog Verwerfungsmonopol).¹⁴

III. Parteiverbotsverfahren

A. Allgemeines

Das Parteiverbot in Art 21 Abs 2 GG stellt eine verfassungsunmittelbare Schranke der Parteienfreiheit dar. Es ist als Norm präventiven Verfassungsschutzes Ausdruck der wehrhaften Demokratie.¹⁵ Diese stellte eine Reaktion der Verfassungsgeber auf die Schwächen der Weimarer Republik und die daraus folgende Unterdrückung jeglicher politischen Freiheit dar.¹⁶ Die Möglichkeit, eine Partei zu verbieten, steht nicht im Widerspruch zum Grundsatz der Parteienfreiheit im System der freiheitlichen Demokratie. Vielmehr ist sie Ausprägung eines notwendigen Schutzes derselben. Denn die durch eine freiheitliche Ordnung gewährleistete Freiheit darf nicht so weit gehen, dass sie die Möglichkeit bietet, die freiheitliche Ordnung selbst abzuschaffen.¹⁷ Der Demokratie ist eine zeitliche Begrenzung der Herrschaft der jeweiligen Mehrheit immanent. Die Minderheit muss jederzeit die Möglichkeit haben, selbst zur Mehrheit zu werden. Eine vorübergehende Mehrheit darf daher nicht die Gelegenheit haben, „die offene Tür, durch die sie eingetreten ist, hinter sich zuzuschlagen“.¹⁸ Der Gedanke der Begrenzung der Freiheit zur Erhaltung von Freiheit ist keine Besonderheit, sondern

freiheitsrechtliches Grunddogma. Eine grenzenlose Freiheit kann es in einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung nicht geben.

Dennoch geht das Grundgesetz primär von der Kraft des politischen Diskurses als wirksamste Waffe gegen die Verbreitung von totalitären und menschenverachtenden Ideologien aus.¹⁹ Deshalb und wegen der tragenden Bedeutung von Parteien stellt das Verbot den schwersten Eingriff in die Freiheit politischer Willensbildung dar. Auch muss das erhebliche (Missbrauchs-)Potential, unliebsame politische Gegner auszuschalten, berücksichtigt werden. Art 21 Abs 2 GG ist daher als „demokratieverkürzende Aus-

↑ ZÖR 72 (2017) 296 ↑

↓ ZÖR 72 (2017) 297 ↓

nahmevorschrift“²⁰ restriktiv anzuwenden. Das Verfassungsgericht hat folglich mit gebotener Zurückhaltung zu urteilen.²¹ Ein Parteiverbot darf nur ultima ratio ergehen.

Allein die verachtenswürdige Gesinnung reicht hierfür längst nicht aus.²² Es soll aber verhindert werden, dass sich eine verfassungsfeindliche Gesinnung einzelner mit den Mitteln verbandsmäßiger Tätigkeit potenzieren kann. Denn die Organisationsform der Partei ermöglicht eine stärkere gesellschaftliche Einflussnahme, als sie dem Einzelnen möglich wäre. Hierin erschöpft sich aber auch das Mittel eines Parteiverbots. Die Anhänger staatsfeindlicher Ideologien werden sich nicht durch ein Verbot von ihr verabschieden, vielmehr wird man eher von einer Verstärkung dieser Gesinnung ausgehen dürfen. Nichtsdestotrotz vermag der Staat mit einem Parteiverbot ein deutliches Zeichen gegen eine verfassungsfeindliche Ideologie zu setzen.²³

B. Zweites Verbotsverfahren gegen die NPD

Das Gericht prüfte im aktuellen NPD-Verbotsverfahren die Verfassungswidrigkeit der Partei anhand der Var 1 und 2 des Art 21 Abs 2 Satz 1 GG, also ob die Partei nach ihren Zielen oder dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgeht, die freiheitlich-demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen. Es bejahte zwar die verfassungsfeindliche Haltung der Partei, die es sich zum Ziel gesetzt hat, die Demokratie abzuschaffen und einen Nationalstaat zu errichten,²⁴ verneinte schließlich aber das Vorliegen des Merkmals des „Darauf-Ausgehens“. Nach der bisherigen Rechtsprechung wäre es zu bejahen gewesen.²⁵ Zur Erläuterung wird zunächst knapp der maßgebliche Tatbestand dargestellt.

1. Tatbestand, Art 21 Abs 2 Satz 1 Var 1 und 2 GG

a. „Freiheitlich-demokratische Grundordnung“

Schutzgut ist die freiheitlich-demokratische Grundordnung, die das Bundesverfassungsgericht im Verfahren gegen die Sozialistische Reichspartei Deutschlands näher definierte.²⁶ Zusammengefasst sind dies die obersten Grundsätze der Verfassung, mithin ihre Kernsubstanz.²⁷ Darunter fällt all das „was zur Gewährleistung eines freiheitlichen und demokratischen Zusammenlebens schlechthin unverzichtbar ist und daher außerhalb jedes Streits stehen muss“,²⁸ also vor allem die Menschenwürde aus Art 1 GG, sowie das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip aus Art 20 GG.²⁹

[↑ ZÖR 72 \(2017\) 297 ↑](#)

[↓ ZÖR 72 \(2017\) 298 ↓](#)

b. „Beseitigen“ oder „Beeinträchtigen“

Die betreffende Partei³⁰ muss darauf ausgehen, eben diese Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen. Ein Beseitigen meint das sofortige Abschaffen zumindest eines der Wesenselemente der Grundordnung oder das unmittelbare Ersetzen dieser durch eine andere Staatsordnung.³¹ Beeinträchtigen³² ist dagegen ein sukzessives Abschaffen. Fernziel muss dabei aber die Beseitigung der gesamten Ordnung bleiben.³³ Ein Beseitigen umfasst das Beeinträchtigen begriffslogisch.³⁴

c. Zurechnungszusammenhang: „Ziele der Partei und Verhalten ihrer Anhänger“

Die Ziele der Partei und das Verhalten ihrer Anhänger umfassen die Umstände, aus denen man schließt, dass die Partei auf eine Grundordnungsverletzung ausgeht.³⁵ Um ein „Darauf-Ausgehen“ zu bejahen, müssen die Ziele der Partei nachgewiesen werden. Diese können sich aus objektiven Erkenntnisquellen, wie dem Programm, sonstigen parteiamtlichen Erklärungen, dem Verhalten von Parteiorganen sowie weiteren Umständen ergeben.³⁶

Mit Blick auf das Verhalten der Anhänger stellt sich die Frage der Abgrenzung zum Verhalten Dritter.³⁷ Zurechenbar sind Handlungen nur, wenn sich die Partei durch ihre Organe nachweisbar – ausdrücklich oder konkludent – zu dem betreffenden Verhalten bekennt.³⁸ Entscheidend ist, ob sich aus vorliegenden Erkenntnismitteln im Gesamtbild eine verfassungsfeindliche Zielrichtung ergibt.³⁹

d. „Darauf-Ausgehen“

aa. Ursprüngliche Auslegung nach dem KPD-Verbot von 1956

Das Verfassungsgericht hatte im KPD-Verbotsverfahren das Tatbestandsmerkmal des „Darauf-Ausgehens“ determiniert. Da das Parteienverbot gerade kein Gesinnungsverbot darstellen soll, genüge es nicht, wenn die in Rede stehende Partei die freiheitlich- demokratiestaatliche Ordnung nicht anerkennt oder sie ablehnt.⁴⁰ Erforderlich sei

[↑ ZÖR 72 \(2017\) 298 ↑](#)

[↓ ZÖR 72 \(2017\) 299 ↓](#)

„vielmehr eine aktiv kämpferische, aggressive Haltung gegenüber der bestehenden Ordnung“. Die Partei müsse „planvoll das Funktionieren dieser Ordnung beeinträchtigen, im weiteren Verlauf diese Ordnung selbst beseitigen wollen“.⁴¹

Die bloße Absicht war daher nicht ausreichend. Vielmehr musste sich diese auch in substantiiertem Parteiverhalten niederschlagen, beispielsweise in programmatischen Reden verantwortlicher Persönlichkeiten. Die Qualität einer Versuchs- bzw. Vorbereitungshandlung im strafrechtlichen Sinn wurde ausdrücklich aber nicht gefordert.⁴² Dies stieß in der Literatur auf Kritik wie Verständnis.⁴³

Bei der Frage, wie hoch die Schwelle für das Vorliegen des Tatbestandsmerkmals anzusetzen sei, war aber der Zweck des Art 21 Abs 2 GG zu beachten, präventiven Schutz der Verfassung durch das Verhindern des Aufkommens von Parteien mit antidemokratischer Zielsetzung⁴⁴ sicherzustellen. Auf die tatsächliche Möglichkeit und

deren Erfolgsaussichten sollte es daher nicht ankommen. Dem liegt die pragmatische Erkenntnis zugrunde, „dass radikale Bestrebungen umso schwerer zu bekämpfen sind, je mehr sie an Boden gewinnen“⁴⁵. Die freiheitlich-demokratische Grundordnung soll verteidigt werden, bevor ihr eine tatsächliche Gefahr droht. Deswegen könne, so das Bundesverfassungsgericht seinerzeit, „eine Partei [...] auch dann verfassungswidrig im Sinne des Art. 21 Abs. 2 GG sein, wenn nach menschlichem Ermessen keine Aussicht darauf besteht, daß sie ihre verfassungswidrige Absicht in absehbarer Zukunft werde verwirklichen können.“⁴⁶

bb. Neue Auslegung: Einführung des Begriffs der „Potentialität“

Von genau dieser letzten Aussage nimmt der 2. Senat in der aktuellen NPD-Entscheidung *expressis verbis* Abstand.⁴⁷ Der Gedanke, frühzeitig gegen verfassungsfeindliche Parteien vorgehen zu müssen, um zu verhindern, dass die Partei schon so viel Macht erlangt hat, dass ein Verbot nicht mehr durchgesetzt werden kann, findet zwar weiterhin Beachtung. Das Verfassungsgericht folgert daraus aber nur noch, dass es nicht erst zu einer konkreten Gefahr für die Grundordnung kommen müsse.⁴⁸ Die Möglichkeit des frühzeitigen Einschreitens soll nunmehr durch die Einführung des Erfordernisses der „Potentialität“ eingeschränkt werden. Ein „Darauf-Ausgehen“ ist nur dann erfüllt, „wenn konkrete Anhaltspunkte von Gewicht vorliegen, die es

[↑ ZÖR 72 \(2017\) 299 ↑](#)

[↓ ZÖR 72 \(2017\) 300 ↓](#)

zumindest möglich erscheinen lassen, dass das gegen die Schutzgüter des Art 21 Abs 2 GG gerichtete Handeln einer Partei erfolgreich sein kann (Potentialität)⁴⁹. Deren Vorliegen ist im Wege einer wertenden Gesamtbetrachtung zu ermitteln. Zu beachten sind dabei unter anderem die Situation der Partei hinsichtlich ihres Organisationsgrades, ihres Mitgliederbestandes, ihrer finanziellen Lage und ihrer Wirkmacht in der Gesellschaft. Hierfür ist ein hinreichendes Maß konkreter und gewichtiger Anhaltspunkte erforderlich, die den Rückschluss auf eine Verletzung der in Art 21 Abs 2 Satz 1 GG genannten Schutzgüter zulassen.⁵⁰

Das Bundesverfassungsgericht begründet seine Rechtsprechungsänderung damit, das Parteiverbot sei als Mittel des präventiven Verfassungsschutzes „als schärfste und überdies zweischneidige Waffe des demokratischen Rechtsstaates gegen seine organisierten Feinde“⁵¹ andernfalls nicht erforderlich.⁵² Dies entspreche dem Ausnahmecharakter des Parteiverbots, das ein präventives Organisationsverbot und gerade kein bloßes Weltanschauungs- oder Gesinnungsverbot darstelle.⁵³

IV. Kritische Würdigung der neuen Auslegung

Es fragt sich nun, ob dieser Rechtssprechungswandel zu überzeugen vermag. Zur Klärung ist das Merkmal des „Darauf-Ausgehens“ anhand der verschiedenen Auslegungsmethoden zu untersuchen, wobei auch auf die Folgen dieses neu erschaffenen Merkmals einzugehen ist.

A. Grammatikalische Auslegung

Ein Darauf-Ausgehen beschreibt nach einschlägigen Wörterbüchern die bloß subjektive Zielsetzung, unabhängig davon, ob dieses Ziel tatsächlich realisiert werden

kann.⁵⁴ *De constitutione lata* konfligiert daher die Interpretation des Senats unmittelbar mit dem Wortlaut. Die Wortlautgrenze ist allerdings mit Blick auf die erforderliche Zukunftsoffenheit der Verfassung nicht absoluter Natur. Das Grundgesetz stellt gerade kein unveränderliches Gebilde dar, vielmehr muss es dem gesellschaftlichen Wandel offenstehen und mit der Verfassungswirklichkeit Schritt halten. Seine Fortentwicklung im Wege der Verfassungsinterpretation ist Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts.⁵⁵

[↑ ZÖR 72 \(2017\) 300 ↑](#)

[↓ ZÖR 72 \(2017\) 301 ↓](#)

B. Historische Auslegung

Dennoch könnte der Wille des historischen Verfassungsgebers gegen eine derartige Wortsinninterpretation sprechen. Dies ist maßgeblich anhand der bei Entstehung des Grundgesetzes vorliegenden Umstände zu betrachten.

1. Okkupiertes Deutschland

In dem damals noch von Besatzungsmächten okkupierten Deutschland sollte nach den Lehren von Weimar jede Möglichkeit des Wirkens nationalsozialistischer Parteien und ihres Gedankengutes ausgeschlossen werden.⁵⁶ Dies resultiert maßgeblich aus dem nachwirkenden Schock der NS-Zeit und der Aushebelung des damaligen Demokratiestaatens mittels entsprechender Verordnungen⁵⁷ und Gesetze⁵⁸. In der Verbotsmöglichkeit kann auch ein Signal der Einsicht und Besserung an die Staatengemeinschaft gesehen werden. Insofern liegt nahe, dass der Wortlaut bewusst extensiv gefasst wurde.

2. Vorbildnorm, Art 8 der saarländischen Verfassung (1947)

Darüber hinaus gilt Art 8 der saarländischen Verfassung von 1947 als Vorbildnorm für Art 21 GG.⁵⁹ Diese Verfassung wurde – wie die Präambel ausdrücklich erklärte – in dem Bestreben des Besatzers Frankreich, das Saarland politisch unabhängig vom Deutschen Reich werden zu lassen und es wirtschaftlich an Frankreich anzugliedern, in deutscher und französischer Sprache im Amtsblatt veröffentlicht. In der deutschen Fassung findet sich ebenso wie im heutigen Grundgesetz der Begriff des „Darauf-Ausgehens“.

In der französischen Sprachvariante hingegen findet sich ein „tendant que“, welches das Gerundium des Verbs „tendre à faire qc“ darstellt. Zu übersetzen ist das Verb mit „die Tendenz besitzen“ oder „darauf abzielen etwas zu tun“,⁶⁰ weshalb die heutige deutsche Übersetzung sinngleich ist. Ein Mehr als die Zielsetzung wurde also schon von der Vorgängernorm nicht gefordert.

3. Herrenchiemseer-Entwürfe, Art 47 Abs 4 HCh-E

Als sodann der Parlamentarische Rat zum Herrenchiemseer Konvent zusammentrat und über die Aufnahme eines Parteienverbots in das Grundgesetz beriet, legte er die bereits beschriebenen Befunde noch einmal ausdrücklich fest: Parteien mit antidemokratischer Zielsetzung zu unterbinden. Art 47 Abs 4 HCh-E verlangte daher wört-

[↑ ZÖR 72 \(2017\) 301 ↑](#)

[↓ ZÖR 72 \(2017\) 302 ↓](#)

lich auch nur ein „zum Ziel gesetzt haben“.⁶¹ Erst der Allgemeine Redaktionsausschuss des Parlamentarischen Rates substituierte diesen Begriff durch das „Darauf-Ausgehen“. Er wollte dabei jedoch den ursprünglichen Sinn und Zweck nicht verändern.⁶² Verfassungsfeindliche Tendenzen sollten als Ausdruck einer wehrhaften Demokratie konsequenterweise im Keim erstickt werden.⁶³

Nach rein historischer Auslegung war das Verbot einer verfassungsfeindlichen Partei gerade gewollt. Die NPD hätte nach dieser Maßgabe verboten werden müssen.

4. Demokratiestaatlicher Wandel?

Es fragt sich jedoch, ob das demokratische System der Bundesrepublik nicht seither einem Wandel unterlag, welcher ein solch extensives Verständnis nicht mehr erforderlich macht und die historische Auslegung in der Folge einzuschränken ist. Es könnte als derart solide und entwickelt aufgefasst werden, so dass in der Folge auch Verfassungsfeinde, die keine ausreichende „Potentialität“ aufweisen, bedenkenlos ausgehalten werden könnten. Die grundsätzliche Flexibilität während der Entwicklungsoffenheit des Grundgesetzes⁶⁴ spricht genau hierfür. Zu Zeiten des KPD-Verbots, und damit etwa sieben Jahre nach Inkrafttreten des Grundgesetzes, war die Verfassung noch nicht derart auf die Probe und somit ihre Vertrauenswürdigkeit noch nicht vollumfänglich unter Beweis gestellt worden. Dies könnte für eine entsprechend extensivere Auslegung gesprochen haben. Dennoch muss auch heute noch der Grundsatz gelten, dass weniger entwickelte radikale Strukturen – welche der NPD bescheinigt werden⁶⁵ – leichter zu bekämpfen sind, als bereits vollständig entwickelte.⁶⁶ Dieser Gedanke bewegt den Senat nur dazu, keine konkrete Gefahr zu fordern, um ein Verbot auszusprechen. Gerade mit Blick auf die einer Prognoseentscheidung immanenten Unsicherheiten erscheint ein frühestmögliches Vorgehen gegen Verfassungsfeinde aber gerechtfertigt.

C. Systematische Auslegung

Auch ein systematisches Argument spricht gegen das Erfordernis einer „Potentialität“ in der geprüften Tatbestandsvariante. Denn nur Art 21 Abs 2 Satz 1 Var 3 GG enthält wörtlich einen Gefährdungstatbestand, namentlich ein „Darauf-Ausgehen“, den Bestand der Bundesrepublik zu gefährden. Mit der angewandten Auslegung stellt man ein ähnliches Kriterium auch für Var 1 und 2 auf, obwohl für diese nur das „Darauf-Ausgehen“ im Sinne einer Zielvorstellung gefordert wurde. Hätte der Verfassungsgeber eine derartige potentielle Gefahr auch für die ersten beiden Varianten gewollt –

[↑ ZÖR 72 \(2017\) 302 ↑](#)

[↓ ZÖR 72 \(2017\) 303 ↓](#)

was bereits anhand der Entstehungsgeschichte der Norm ausgeschlossen werden kann –, so hätte er den Wortlaut von vornherein anders gefasst. Mit anderen Worten würde Var 3 in dieser Deutung eine „doppelte“ Gefahr verlangen. Das Hineinlesen einer „Potentialität“ in das Merkmal des „Darauf-Ausgehens“ zu deren Beschränkung erschiene mithin systemwidrig.

Dieses Argument vermag jedoch nicht vollkommen zu überzeugen. Semantisch hängt das Satzgefüge zentral von dem „Darauf-Ausgehen“ ab. Da Var 3 paraphrasiert nur die Zielsetzung der Gefährdung des Bestands der Bundesrepublik umfasst, erscheint es nicht völlig unsystematisch, dass auch hier eine potentielle Gefahr vorliegen muss. Im Übrigen läge der systematische Bruch in der Natur der Sache. Denn wenn von der Vorstellung des historischen Verfassungsgebers abgewichen wird, liegt auch ein Abweichen von der ursprünglich vorgesehenen Systematik nahe.

D. Teleologische Auslegung

Auch bei der Auslegung nach dem Sinn und Zweck des „Darauf-Ausgehens“ ist der herausragenden Bedeutung der Parteien in einer Demokratie ein entsprechender Wert beizumessen. Unter diesem Gesichtspunkt sollen im Folgenden verschiedene Komponenten diskutiert werden:

1. Allgemeiner Normzweck

Allgemeiner Zweck hinter den hohen Voraussetzungen für ein Parteiverbot ist es, den Eingriff in die Parteifreiheit und die immanenten Missbrauchsgefahren so gering wie möglich zu halten.

2. Kein Gesinnungsverbot

Ein Verbot darf deshalb nicht allein auf Grund einer bloß verfassungswidrigen Anschauung ausgesprochen werden.⁶⁷ Parteien müssen nicht jedes grundgesetzlich festgeschriebene Prinzip befürworten,⁶⁸ denn auch dies ist Ausdruck des öffentlichen Diskurses und damit für die politische Meinungsbildung von Relevanz. Um das Merkmal des „Darauf-Ausgehens“ zu bejahen, muss – wie es der Senat im KPD-Urteil ausdrücklich erklärt – vielmehr eine aktiv kämpferische Haltung, also eine tatsächliche Betätigung zur Beseitigung freiheitlich-demokratischer Grundpfeiler hinzutreten.⁶⁹

Das Gericht hat das Erfordernis der „Potentialität“ eingeführt, um dem „Ausnahmecharakter des Parteiverbotes als präventives Organisations- und nicht als bloßes Weltanschauungs- und Gesinnungsverbot“ Rechnung zu tragen.⁷⁰ Dies wäre nach der bisherigen Rechtsprechung aber nicht nötig gewesen, da bereits eine Betätigung als ein Mehr zur bloßen Gesinnung gefordert wurde. Eine ähnliche Abgrenzungs-

[↑ ZÖR 72 \(2017\) 303 ↑](#)

[↓ ZÖR 72 \(2017\) 304 ↓](#)

problematik stellt sich im Rahmen des strafrechtlichen Versuchs. Dort soll ein bloßes Gesinnungsunrecht ohne tatsächliches Handlungsunrecht nicht bestraft werden. Die Abgrenzung zum grundsätzlich straflosen Vorverhalten erfolgt über das Kriterium des „unmittelbaren Ansetzens“.⁷¹ Hierfür muss der Täter subjektiv die Schwelle zum „Jetzt-geht-es-los“ überschritten haben; objektiv ist ein Verhalten erforderlich, das ohne weitere wesentliche Zwischenschritte in die Tathandlung mündet.⁷² Ein solches Überschreiten der Grenze wird der NPD attestiert.⁷³

Unbestritten ist hierbei, dass ein Parteiverbot eine Präventionsmaßnahme ist und damit grundsätzlich eher dem Ordnungsrecht zugeordnet werden muss. Ordnungsrechtliche Maßnahmen fordern zwingend eine Gefahr. Eine solche fordert

der Senat nicht. Das Merkmal der „Potentialität“ steht auf einer Stufe unterhalb einer konkreten Gefahr im ordnungsrechtlichen Sinne. Die Eingriffsschwelle des Parteiverbots liegt im Vergleich zum Ordnungsrecht also bereits niedriger. Es bedarf nur der Möglichkeit eines Schadenseintritts für das geschützte Gut, nicht aber einer konkreten Wahrscheinlichkeit. Aber selbst diese bloße Möglichkeit weise die NPD derzeit nicht auf. Der mit Blick auf den Zweck des Verfahrens naheliegende Vergleich mit dem Ordnungsrecht stützt also die Argumentation des Senats.

Dennoch ist die Frage, wann nicht mehr von bloßer Gesinnung gesprochen werden kann, im Strafrecht grundsätzlich dieselbe. Zumindest isoliert betrachtet erscheint der Vergleich nicht abwegig. Strafrechtlich ist jedoch ein untauglicher Versuch gem § 23 Abs 3 StGB ebenso strafbar wie ein tauglicher.⁷⁴ Die tatsächliche Möglichkeit eines Erreichens der Ziele ist für die Abgrenzung im Strafrecht also irrelevant, während es für die „Potentialität“ nun der tatsächlichen Möglichkeit bedarf. Der Vergleich mit der Lösung der Problematik im Strafrecht spricht mithin dafür, dass es für die Vermeidung eines Gesinnungsverbots ausgereicht hätte, lediglich eine aktiv kämpferische Haltung zu fordern.

3. Gründlichkeit vor Schnelligkeit

Das Verbot einer Partei als Schlüsselfigur bei der Willensbildung des Volkes muss gründlich überdacht werden, ist mithin zeitintensiv. Im hiesigen Verfahren vergingen nach dem Eröffnungsantrag des Bundesrates⁷⁵ knapp vier Jahre, bis es zu einer Entscheidung kam. Rechnet man die Verfahrensvorbereitungen hinzu, sind es sogar ca sieben Jahre, folglich knapp zwei Legislaturperioden. Allerdings war auch ein Wechsel des Berichterstatters als Verzögerung hinzunehmen.⁷⁶

[↑ ZÖR 72 \(2017\) 304 ↑](#)

[↓ ZÖR 72 \(2017\) 305 ↓](#)

Diese große zeitliche Verzögerung spricht aber gerade dafür, eine Partei, deren Verfassungsfeindlichkeit feststeht, so früh wie möglich zu verbieten – also auch in einem Stadium, in dem sie keine „Potentialität“ aufweist. Ohne ein derartig frühes Verbot setzt man sich der Gefahr aus, im Ernstfall nicht schnell genug auf eine Partei reagieren zu können, die plötzlich „Potentialität“ entwickelt.

Zudem hat ein Urteil anhand der jeweiligen Umstände des Einzelfalles zu ergehen. Auf ein ehemaliges Urteil, wie das hiesige, kann nicht einfach zurückgegriffen werden. Dies gebietet schon die hohe Bedeutung von Parteien. Oder kann dieser Grundsatz damit durchbrochen werden, dass die Partei als nunmehr verfassungsfeindlich eingestuft wurde? Dies vermag nicht zu überzeugen, denn es liefe im Ergebnis darauf hinaus, dass die Partei im Folgeverfahren ihre mangelnde Verfassungsfeindlichkeit beweisen müsste, obwohl es sich um ein neues, eigenständiges Verfahren handelt. Es bedarf daher einer neuen, unvoreingenommenen Beurteilung. Man kann dem genannten Zeitargument also nicht schon damit begegnen, dass im Ernstfall ein schnelleres Urteil ergehen könne. Ein Verbot im Eilantragsverfahren verbietet sich bei dieser folgenschweren Angelegenheit von selbst, da ein vorübergehendes Verbot einer Vorwegnahme der Hauptsache gleichkäme.⁷⁷ Ein erneutes Verfahren liefe damit jedenfalls Gefahr, ähnlich viel Zeit in Anspruch zu nehmen.

4. Prognoseentscheidung

Zudem ergibt sich aus dem Kriterium der „Potentialität“ eine weitere Problematik, die jedoch erst auf den zweiten Blick ersichtlich ist. Diesem liegt eine Prognoseentscheidung zugrunde. Es sei unterstellt, dass man diesen unbestimmten Rechtsbegriff mittels Entwicklung normativer Voraussetzungen und einer „Je-desto“-Betrachtung entsprechend auslegen kann.

Dennoch stellt sich auf zweiter Ebene die Frage, wann sie vorliegen muss. Muss die Partei zum Zeitpunkt der letzten Tatsachenentscheidung – und damit in der mündlichen Verhandlung des Parteiverfahrens – bereits „Potentialität“ aufweisen oder reicht es aus, wenn sie sich noch in der Entwicklung befindet? Letzteres müsste sich bereits aus den Urteilsgründen verbieten, da danach eine noch nicht vollständig entwickelte „Potentialität“ eben noch keine hinreichende Grundlage für ein Verbot darstellt. Nur geht mit dieser Schlussfolgerung die Gefahr einher, dass die Partei im Falle des späteren Erreichens einer hinreichenden „Potentialität“ die freiheitlich-demokratische Grundordnung bereits beeinträchtigt hat.

Die Gefahr einer möglichen Kooperation mit anderen politischen Gruppierungen darf sich nicht auf die zu prüfende Partei auswirken, da dies Missbrauchsgefahren birgt. Es besteht damit augenscheinlich eine Grauzone zwischen notwendiger, aber nach diesen Grundsätzen generell unzulässiger Prävention und einer möglicherweise zu spät kommenden Reaktion, die auch den Antragssteller vor enorme Probleme stellt.

[↑ ZÖR 72 \(2017\) 305 ↑](#)

[↓ ZÖR 72 \(2017\) 306 ↓](#)

Für ihn ist unklar, zu welchem Zeitpunkt er das Verfahren überhaupt erfolgreich anstrengen kann.

5. Internationale Einflüsse

Zu beachten sind auch völkerrechtliche Einflüsse – insbesondere die Rechtsprechung des EGMR. Der EGMR stellt hohe Anforderungen an die Rechtfertigung eines Verdikts.⁷⁸ Nur durch zwingende, legitime Gründe des Allgemeinwohls, wie beispielsweise „die Aufrechterhaltung der Ordnung“⁷⁹, kann ein solches ergehen.⁸⁰ Dies ist im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung zu würdigen. Nur wenn es der Gruppierung möglich ist, ihre verfassungswidrigen Ziele zu erreichen, kann ein Verbot „erforderlich“ sein⁸¹ – rein geistige Verfassungsopposition reicht hierfür nicht.⁸² Erst sobald dieses Kriterium im Rahmen der Abwägung hinreichend nachgewiesen ist, darf der Staat präventiv tätig werden.⁸³ Mithin lässt sich aus dieser Bewertung ein abgestuftes Verbotsprinzip nach der jeweiligen Bedeutung der Partei ableiten: Je bedeutender die Partei ist, desto eher kann sie verboten werden.⁸⁴

Diese Rechtsprechung konfliktiert mit den im KPD-Verbot vom Bundesverfassungsgericht festgelegten Grundsätzen, nach der es eine derartig als konkret prognostizierbare Gefahr nicht brauchte.⁸⁵

Fraglich ist jedoch, ob der EGMR ein Verbot der NPD dennoch als legitim eingestuft hätte. Selbst wenn allen Parteien die Menschenrechte rein formal wie allen anderen berechtigten Subjekten zustehen, erscheint eine derartige Konstellation ohnehin

paradox, da sich dann eine menschenrechtsverachtende Partei an den Europäischen Menschenrechtsgerichtshof wenden würde. Hierzu könnte dem Beschwerdeführer bereits der Rechtsschutz mittels Art 17 EMRK versagt werden.⁸⁶ Dennoch kann aus aktuellen Entscheidungen abgeleitet werden, dass der EGMR zwar gelegentlich auf Art 17 EMRK Bezug nimmt, sich schließlich jedoch auf materielle Rechtfertigungsgründe stützt, in deren Rahmen das Missbrauchsverbot nach Art 17 EMRK von Bedeutung ist.⁸⁷

[↑ ZÖR 72 \(2017\) 306 ↑](#)

[↓ ZÖR 72 \(2017\) 307 ↓](#)

Ungeachtet dessen soll auf Grund der in der Leitentscheidung zwischen der Refah Partisi und der Türkei aufgestellten Anforderungen an das zwingende Erfordernis einer drohenden Gefahr für die demokratische Grundordnung⁸⁸ an dieser Stelle davon ausgegangen werden, dass auch der EGMR ein Verbot der NPD nach Art 11 Abs 2 Satz 1 EMRK nicht als gerechtfertigt angesehen hätte. Ein solches Urteil wäre für Deutschland vertragsrechtlich verbindlich.⁸⁹ Bei dessen Nichtbefolgung setzt sich die Bundesrepublik nach Art 46 Abs 5 EMRK völkerrechtlichen Sanktionen aus. Auch wenn im Mehrebenensystem zwingend die völkerrechtliche Verpflichtung, für die die innerstaatliche Rechtsordnung irrelevant ist, und deshalb von letzterer zu trennen ist,⁹⁰ will sich Deutschland auch vor dem Hintergrund der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes sowohl vertragsrechtlich als auch verfassungsrechtlich an völkerrechtliche Pflichten,⁹¹ insbesondere aber wegen Art 1 Abs 2 GG an die unveräußerlichen Menschenrechte der EMRK halten.⁹² Ein Abweichen von der Rechtsprechung des EGMR, welche normative Orientierungs- und Leitfunktion auch für das Bundesverfassungsgericht darstellt, ist daher nur ausnahmsweise unter hinreichender „Berücksichtigung“ dieser möglich.⁹³ Auch ist zu beachten, dass der Gesetzgeber Menschenrechtsverträge nicht ohne weiteres unter Berufung auf den lex posterior-Grundsatz überzeichnen darf.⁹⁴

An diesen Grundsätzen orientiert hat sich das Bundesverfassungsgericht nun mit der vom EGMR entwickelten Rechtsprechung auseinandergesetzt⁹⁵ und das Kriterium der „Potentialität“ als Äquivalent des Gefahrerfordernisses in das Merkmal des „Darauf-Ausgehens“ – und somit bereits in den Tatbestand – hineingelesen. Es hat sich damit der EGMR-Rechtsprechung angenähert, aber dieses Merkmal bekanntlich verneint. Es kommt deshalb konsequent schon gar nicht mehr zur Prüfung angemessener Rechtsfolgenetzung, da die Entscheidung nach Art 21 Abs 2 GG ohnehin eine gebundene ist.⁹⁶ Hiermit hat man ein klares Zeichen für einen einheitlichen Standard von Parteiverboten und die Bedeutung der Demokratie in den Mitgliedsstaaten gesetzt.

[↑ ZÖR 72 \(2017\) 307 ↑](#)

[↓ ZÖR 72 \(2017\) 308 ↓](#)

Dieses ist mit Blick auf eine mögliche Revision des Verbots der NPD durch den EGMR und das bestehende Kooperationsverhältnis durchaus begrüßenswert. Denn würde das Bundesverfassungsgericht in diesem Fall auf seiner Rechtsprechung beharren, würde ein verheerendes Signal an die Staatengemeinschaft ausgehen. Renitente Staaten wie die Türkei oder Russland, die Urteile des EGMR häufiger ignorieren,⁹⁷ würden in diesem Tun bestärkt. Dadurch könnte auch bei sich regelmäßig konventionskonform verhaltenden Vertragsstaaten ein Umdenken einsetzen. Das Ziel

eines einheitlichen Menschenrechtsstandards innerhalb der Vertragsstaaten wäre mithin gefährdet.

Der Senat hätte aber Art 21 Abs 2 GG auch – wie im KPD-Urteil – strikt wortlautgetreu anwenden und den EGMR mit der Richtigkeit dieser Entscheidung zu überzeugen suchen können. Denn das vielbeschriebene Kooperationsverhältnis ist keine „Einbahnstraße“, sondern setzt Zugeständnisse aller beteiligten Akteure voraus.

V. Konsequenz und Rechtsfolge der Verfassungsfeindlichkeit

Der Senat erklärte die NPD entgegen des Wortlautes von Art 21 Abs 2 GG ausdrücklich für verfassungsfeindlich. Jedoch geht von dieser Feststellung derweil keine tatsächliche rechtliche Wirkung aus, da Parteien nur im Falle der Feststellung ihrer Verfassungswidrigkeit verboten werden.⁹⁸ Aber ist diese Verfassungsfeindlichkeit nicht bereits seiner grammatikalischen Bedeutung nach ein „Mehr“ zur Verfassungswidrigkeit? Hätte das Verfassungsgericht nicht notwendigerweise bei Ausspruch einer solchen Wertung einen Schritt weiter gehen und die NPD für verfassungswidrig erklären müssen, oder kam dem Senat trotz dieser deutlichen Aussage noch ein solcher Entscheidungsspielraum zu?

A. Grammatikalische Bedeutung

Nach heutigem Wortverständnis und allgemeinem Sprachgebrauch ist ein feindseliges mehr als ein bloß normwidriges Verhalten. Diese Begriffsauslegung täuscht jedoch. In früheren Verfahren deutete das Verfassungsgericht eine Definition der Verfassungsfeindlichkeit an. Verfassungsfeindlichkeit bestehe bereits, wenn sich Ziele oder Ideen gegen grundlegende Verfassungswerte richten, die Verfassungswidrigkeit kann nur durch eine darüber hinausgehende, aktiv kämpferische Haltung gegenüber der bestehenden Ordnung begründet werden.⁹⁹

[↑ ZÖR 72 \(2017\) 308 ↑](#)

[↓ ZÖR 72 \(2017\) 309 ↓](#)

B. Konsequenzen

Die unmittelbare Folge der Attestierung der Verfassungsfeindlichkeit kann in einer eingeschränkten Betätigungsfreiheit gesehen werden (1.). Bald könnten aber weitere Wirkungen von dieser Einstufung ausgehen, würde man ein zweites, „milderes“ Parteienprüfungsverfahren erschaffen (2.–4.).

1. Mangelnde Betätigungsfreiheit

Durch den Ausspruch der Verfassungsfeindlichkeit ist die NPD nun gehemmt, weiter zu agitieren. Sie ist *de facto* handlungsunfähig. Hat sie im weiteren Verlauf tatsächlich politischen Erfolg, nimmt auch ihre „Potentialität“ zu und sie wird verboten. Insofern erfolgte eine Einschränkung der Betätigungsfreiheit der Partei und somit gleichsam die Aushebung ihres verfassungsrechtlichen Funktionsauftrages. Damit besteht nur noch eine wertlose Hülle der Partei ohne materiellen Kern. Dies gleicht faktisch einem Verbot. Die Herabwürdigung zu einer Partei „2. Klasse“ ist im Grundgesetz aber gerade nicht vorgesehen. Vielmehr ist Art 21 Abs 2 GG ein „Alles-oder-nichts“-Prinzip zu entnehmen: Ist eine Partei verfassungswidrig, wird sie verboten. Ist sie dies nicht, hat

jedwede Ungleichbehandlung gegenüber anderen Parteien zu unterbleiben. Damit ist auch eine solch mittelbare Schlechterstellung unzulässig.¹⁰⁰ *De facto* wird der Ausspruch der Verfassungswidrigkeit mit der Feststellung der Verfassungsfeindlichkeit umgangen. Die Wirkung ist aber zumindest ähnlich. Die „salomonische Entscheidung“ führt mithin ebenfalls zu einem starken Eingriff in die Parteienfreiheit, der ja gerade vermieden werden sollte.

2. Parteienfinanzierung

Bei Verkündung des Urteils wurde dem Gesetzgeber eine Art „Ratschlag“ erteilt, welcher sich indirekt auch in Passagen des Urteils¹⁰¹ wiederfindet: Verfassungsfeindliche Parteien sollten nicht mehr staatlich finanziert werden.¹⁰² Diese Überlegung wird nun vom Gesetzgeber durch einen Entwurf zu § 18 Abs 1 Satz 3 PartG tatsächlich verfolgt.¹⁰³

Der Erlass dessen würde einen Eingriff in die verfassungsrechtlich determinierte Wettbewerbsfreiheit und Chancengleichheit der Parteien darstellen. Fraglich ist, ob ein derartiger Eingriff gerechtfertigt werden kann. Hierzu sind die verfassungsrechtlichen Positionen in Einklang zu bringen. Die NPD generiert über die staatliche Parteienfinanzierung beispielsweise immerhin ca. 1,4 Mio Euro pro Jahr.¹⁰⁴ Die Rest-

[↑ ZÖR 72 \(2017\) 309 ↑](#)

[↓ ZÖR 72 \(2017\) 310 ↓](#)

riktion hinsichtlich des staatlichen Finanzierungsprogramms würde im Ergebnis zu einer Einschränkung der Tätigkeit verfassungsfeindlicher Parteien führen. Resultat wäre ein faktischer Ausschluss vom politischen Diskurs mangels wettbewerblicher Grundlage, es sei denn, die Finanzierung könnte allein durch Spenden sichergestellt werden.¹⁰⁵ Zumindest aber würden Parteien „2. Klasse“ geschaffen, was schon die Daseinsberechtigung des Verbotsverfahrens grundlegend in Frage stellt. Denn einerseits ist die Verfassungswidrigkeit nur *ultima ratio* auszusprechen. Andererseits beeinträchtigt man derartige Parteien mangels Finanzierung im Wettbewerb mit anderen Parteien, um sie „handzahn“ zu halten. Wenn es das Grundgesetz doch ohne weiteres mit Verfassungsfeinden aufnehmen könne,¹⁰⁶ so muss ein derartiger legislativer Eingriff jedenfalls als unverhältnismäßig angesehen werden. Bloß einfachgesetzliche Änderungen der Parteienfinanzierung wären damit verfassungswidrig, weswegen eine Verfassungsänderung unumgänglich wäre.¹⁰⁷ Wenn aber eine Verfassungsänderung erforderlich ist, kann *de constitutione lata* nicht die Rede davon sein, dass es die Verfassung bedenkenlos mit Verfassungsfeinden aufnehmen kann. Zu bedenken ist auch, inwieweit damit in das Demokratieprinzip aus Art 20 Abs 1 GG eingegriffen wird, welches in seinem Kern wegen Art 79 Abs 3 GG unabänderlich ist. Fundamental stellt sich daher zunächst die Frage, ob eine Ungleichbehandlung verfassungsfeindlicher Parteien durch den Ausschluss von der Finanzierung überhaupt *de constitutione ferenda* gerechtfertigt werden kann. Parteien sind konstitutiver Bestandteil der freiheitlich-demokratischen Grundordnung. Ihre Chancengleichheit ist jedenfalls Inhalt dieser Staatsordnung.¹⁰⁸ Zu konstatieren ist daher, dass der Grundsatz parteilicher Chancengleichheit dem Demokratieprinzip entspringt.¹⁰⁹ Zur Beantwortung der Frage, wann ein Eingriff in dieses

Staatsstrukturprinzip verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist, bietet sich eine Unterteilung in Kern- und Randbereiche an. Der unabänderliche Kernbestand umfasst die fundamentalen Grundentscheidungen einer Demokratie, welche namentlich die Volkssouveränität nach Art 20 Abs 2 Satz 1 GG, das Mehrheitsprinzip mit gleichsamem Minderheitenschutz, das Wahlsystem nach Art 28 Abs 1 und Art 38 GG, das Mehrparteiensystem sowie Elemente der wehrhaften Demokratie darstellen.¹¹⁰ Ausufernder darf der Kernbereich nicht gezogen werden. Er umfasst nur diejenigen Anforderungen, die vorliegen müssen, damit man überhaupt von einer Demokratie sprechen kann. Der Kernbereich betrifft damit nur das „Ob“, aber nicht das „Wie“. So setzt er ein Mehrparteiensystem voraus, nicht aber dessen konkrete Ausgestaltung.

[↑ ZÖR 72 \(2017\) 310 ↑](#)

[↓ ZÖR 72 \(2017\) 311 ↓](#)

In Randbereichen sind hingegen Beeinträchtigungen möglich, sofern sie gerechtfertigt sind. Dieser Befund wird schon von dem Bestreben zur Aufrechterhaltung des Demokratieprinzips als solchem bedingt. Denn wenn man jede einzelne Ausprägung des Demokratieprinzips als unveränderlich betrachten würde, so wären keine Schutzmechanismen gegen Missbrauchsgefahren aus dem demokratischen Prozess selbst möglich. Insbesondere die Instrumente der wehrhaften Demokratie wären dann illegitim, was dem Grundkonzept der Verfassung widersprechen würde. Das „Wie“ betreffende Regelungen können somit in gewissen Grenzen getroffen werden.¹¹¹

Auf dieser Grundlage muss nun beantwortet werden, ob die Chancengleichheit der Parteien das Demokratieprinzip in seinem wesentlichen Kern berührt. In diesem Fall könnte auch *de constitutione ferenda* ein Eingriff wegen Art 79 Abs 3 GG nicht gerechtfertigt werden.

Als Argument, dass die Chancengleichheit zum Kernbereich der Demokratie zählt, könnte angeführt werden, dass Parteien die Grundlage einer Demokratie bilden. Ihre Wählbarkeit ist Ausdruck der Selbstbestimmtheit des Volkes und damit des Souveräns selbst, welche aus der Selbstbestimmtheit des Einzelnen – und damit aus der Menschenwürde des Art 1 Abs 1 GG – entspringt.¹¹² Entscheidet sich der Staat nun dafür, in den Grundsatz der Chancengleichheit durch Ausschluss von der staatlichen Finanzierung einzugreifen, so hat dies zur Folge, dass sich die für verfassungsfeindlich befundenen Parteien nur noch über Spenden finanzieren können. In dieser Konsequenz können ihre potentiellen Wähler – selbst wenn sie sich regelmäßig in der Minderheit befinden werden – im Vergleich zu Wählern anderer Parteien nicht mehr entsprechend repräsentiert werden. Unmittelbare Ausprägung einer Demokratie ist aber gerade auch der Minderheitenschutz.¹¹³ Zwar kann die Partei im politischen Diskurs mitwirken und ist weiterhin wählbar. Dennoch werden die betroffenen Parteien in der Regel nicht über die nötigen Mittel verfügen, ihre Wahlkämpfe und weiteren Aktivitäten flächendeckend zu bestreiten. Damit gehen konsequenterweise auch Einbußen der Bekanntheit von Partei und Programm einher, was im Ergebnis dazu führt, dass die Partei in der Öffentlichkeit über kurz oder lang keine ernstzunehmende Größe mehr darstellen wird. Diese Entscheidung zur Ungleichbehandlung impliziert, dass der Staat kein Interesse am öffentlichen Engagement solcher Parteien hat. Von ihr geht vor allem eine abschreckende Wirkung

aus, weshalb die Selbstbestimmung des Einzelnen nicht mehr vollständig gewährleistet wird.

Dennoch greift der Ausschluss von der staatlichen Parteienfinanzierung nicht in den Kernbereich des Demokratieprinzips ein. Er stellt vielmehr eine Einschränkung eines das Demokratieprinzip tangierenden Elements – der Parteilichkeit – dar. Die Ungleichbehandlung im Falle festgestellter Verfassungsfeindlichkeit ist bloße Ausgestaltung des Grundsatzes der Chancengleichheit. Es geht mithin um das „Wie“ dieses demokratiestaatlichen Grundsatzes. Für einen Eingriff in den Randbereich

[↑ ZÖR 72 \(2017\) 311 ↑](#)

[↓ ZÖR 72 \(2017\) 312 ↓](#)

spricht, dass sogar die grundsätzliche Parteienfreiheit, als notwendige Voraussetzung eines Mehrparteiensystems, bei Verfassungswidrigkeit der Partei mittels Parteienverbot aufgehoben werden kann, dann muss a maiore ad minus auch die Chancengleichheit eingeschränkt werden können und folglich zum Randbereich gehören. Hinsichtlich der Parteienfinanzierung ist überdies zu konstatieren, dass § 18 Abs 4 PartG die staatliche Finanzierung vom Wahlerfolg abhängig macht. Auch das stellt einen Eingriff in die Chancengleichheit (zumindest) künftiger Wahlen dar, der aber als verfassungskonform zu bewerten ist,¹¹⁴ da bei Erreichen einer höheren Popularität in der Gesellschaft eine größere Repräsentanz gewährleistet werden muss. Würde die Chancengleichheit zum Kernbereich des Demokratieprinzips gehören, wäre eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung aber nicht möglich gewesen. Die Gleichbehandlung von Parteien gehört damit nicht dem unveränderlichen Kern einer Demokratie, sondern ihrem Randbereich an.

Es gilt zwar auch im Randbereich ein grundsätzliches Differenzierungsverbot. Beeinträchtigungen sind aber auf Grund zwingender Gründe möglich. Dem Gesetzgeber sind zur Rechtfertigung eines Eingriffs lediglich besonders hohe Voraussetzungen gesetzt.¹¹⁵ Hinsichtlich des Ausschlusses von der staatlichen Parteienfinanzierung ist zu beachten, dass der verfassungsidentäre Kern (Art 1 und 20 GG) über Art 79 Abs 3 GG unveränderlich ist. Dies betrifft insbesondere die freiheitlich-demokratische Grundordnung, für die sich der Verfassungsgeber auf Grund der historischen Erfahrungen entschieden hat. Bei Parteien, die nun genau diesen elementaren Bereich abschaffen wollen, die grundsätzliche Selbstbestimmtheit des Volkes in eine Fremdbestimmtheit wandeln wollen und deshalb als verfassungsfeindlich eingestuft werden, müssen Einschränkungen zwingend zulässig sein. Es widerspräche dem Grundprinzip einer wehrhaften Demokratie, wenn der Staat die Aktivitäten seiner Feinde und damit seine eigene Bekämpfung finanzieren müsste.¹¹⁶ Wie beschrieben liegt die Grenze der in einer Demokratie gewährleisteten Freiheit dort, wo die Freiheit selbst abgeschafft werden soll. Auch der mit dem Ausschluss von der staatlichen Finanzierung verbundene Eingriff in das Demokratieprinzip kann damit verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden.¹¹⁷

3. Zulassung zu öffentlichen Einrichtungen

Möglich erscheinen auch Ausnahmen von anderen Ansprüchen, wie beispielsweise der Zulassung zu öffentlichen Einrichtungen, die ebenfalls das Parteienprivileg konterkarieren würden. Ein solcher Anspruch muss – sofern eine entsprechende

Widmung besteht – ebenso für verfassungsfeindliche wie auch für alle anderen, nicht verbotenen

[↑ ZÖR 72 \(2017\) 312 ↑](#)

[↓ ZÖR 72 \(2017\) 313 ↓](#)

Parteien gelten.¹¹⁸ Zwar kann verfassungsunmittelbar kein Anspruch hierauf hergeleitet werden. Jedoch gilt § 5 Abs 1 Satz 1 PartG als spezielle Ausprägung parteilicher Chancengleichheit, sofern andere Parteien eine Nutzungsgenehmigung der Einrichtung erhalten haben. Würde man eine Änderung erwägen, bedürfte es ebenfalls einer Verfassungsänderung.

4. Neues Verfahren

Schließlich stellt sich noch die Frage, wer über den Status der Verfassungsfeindlichkeit zu entscheiden hat. Diskutiert wird zurzeit, dass das Bundesverwaltungsgericht analog zu Vereinsverboten nach § 50 Abs 1 Nr 2 VwGO entscheiden soll,¹¹⁹ da der Parteienschutz nach Art 21 GG *lex specialis*¹²⁰ zu Art 9 GG ist. Auch das Bundesinnenministerium oder die Bundestagsdirektion sind in Betracht zu ziehen. *In concreto* vorgebracht wird auch die Idee, den Bundestagspräsidenten als Behörde der Parteifinanzierung entscheiden zu lassen. Exekutivorgane laufen jedoch schon insoweit Gefahr, des Missbrauchs bezichtigt zu werden, als sie sich durch ihre politische Grundhaltung leiten lassen könnten. Die Gefahr politischer Instrumentalisierung liegt nicht fern. Der Bundestagspräsident sollte vor allem in seiner Funktion als Amtsträger des Verfassungsorgans Bundestag, welcher durch Parteien geprägt ist, die untereinander um Anteile staatlicher Finanzierung kämpfen, Neutralität wahren und so jeglichen Anschein von Befangenheit konsequent ausschließen. Ihm sollte diese Frage nicht aufgebürdet werden. Insoweit kann nur eine unabhängige juristische Kontrolle tatsächlich erfolgsversprechend sein. Jedoch sollte dies auf Grund der einschneidenden Folgen und der daraus folgenden Vergleichbarkeit mit einem Verbot – um nicht das Verwerfungsmonopol der Verfassungshüterin zu sehr auszuhöhlen – nur das Bundesverfassungsgericht selbst tun.¹²¹

VI. Ausblick/Fazit

Zusammenfassend muss festgestellt werden, dass nach den im KPD-Urteil festgelegten Grundsätzen im Ausspruch der Verfassungsfeindlichkeit kein Mehr zur Verfassungswidrigkeit liegt, weshalb auch die NPD nicht zwingend verboten werden musste. Die neukreierte Ausprägung des Merkmals des „Darauf-Ausgehens“ ist unter dem Gesichtspunkt der Entwicklungsoffenheit des Grundgesetzes mit der Verfassung vereinbar. Auch bekräftigt der Senat das Kooperationsverhältnis mit dem EGMR, was vor dem Hintergrund der Wahrung eines einheitlichen mitgliedschaftlichen Schutzniveaus ein deutliches und positives Zeichen zur Stärkung der Demokratie in der gesamteuropäischen Perspektive ist, wenngleich eine derartige Anpassung nicht *obligat* gewesen wäre.

[↑ ZÖR 72 \(2017\) 313 ↑](#)

[↓ ZÖR 72 \(2017\) 314 ↓](#)

Der Senat betonte vor allem, mit der neuen Auslegung des „Darauf-Ausgehens“ ein Gesinnungsverbot zu verhindern. Das Stadium der unbeachtlichen bloßen Gesinnung

ist jedoch bereits verlassen, wenn eine aktiv kämpferische Haltung bejaht werden kann. Hierfür war die Begrenzung über die „Potentialität“ also gar nicht erforderlich.

Zu konstatieren ist ferner, dass ein zeitintensives Verbotsverfahren nur schwerlich mit der nunmehr vorzunehmenden, grundlegend unsicheren Prognoseentscheidung zu vereinbaren ist. Es besteht – etwas spitz formuliert – immerhin die Gefahr, dass im Zeitpunkt der Entscheidungsreife kein das Verwerfungsmonopol innehabendes Verfassungsgericht mehr existiert.

Überdies sei angemerkt, dass in dem Ausspruch der Verfassungsfeindlichkeit und den Ratschlägen an den Verfassungs- aber auch Gesetzgeber über kurz oder lang ein faktisches Verbot zu sehen ist. Die parteiliche Handlungsfähigkeit wird stark eingeschränkt, was zusätzlich durch den geplanten Ausschluss von der staatlichen Parteienfinanzierung verstärkt wird. Man lässt die Partei damit langsam „ausbluten“. Das Parteienprivileg wird völlig untergraben. Staatsrechtlich bleibt die Frage bestehen, ob eine Änderung der Verfassung hinsichtlich verfassungsfeindlicher Parteien und der damit bezweckten Abstufung des Parteienprivilegs nicht ein ebenso starker Einschnitt in das Demokratieprinzip ist, wie der einmalige Ausspruch eines Parteiverbots.

Es fragt sich weiter, warum man freiheitsraubenden Parteien weiterhin mit Freiheit begegnet. In der Konsequenz ist eine gewisse „Doppelmoral“ erkennbar: Die Gruppierung kann unter dem Deckmantel des Parteienbegriffs fortbestehen, ist jedoch politisch handlungsunfähig, da sie im Falle des Größerwerdens und der damit einhergehenden strukturellen Veränderungen verboten werden kann. In diesem Fall hat sie aber ihre Ideologien bereits in der Gesellschaft verbreitet, Mitglieder und vor allem Wählerstimmen akquiriert, sodass ein späteres Verbot gegebenenfalls auf gesellschaftliches Unverständnis stoßen würde. Das System wehrhafter freiheitlicher Demokratie braucht ein solches Zwei-Klassen-Parteiensystem nicht. Es findet nämlich lediglich eine Umgehung des Verbotsausspruches statt, was nicht überzeugt und gleichsam die Existenzberechtigung des Parteienverbotsverfahrens in Frage stellt.

Unterstrichen wird dies durch die Einführung eines neuen Verfassungsfeindlichkeitsverfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht, das vor dem Hintergrund der faktischen Verbotswirkung und der damit kollidierenden *ratio* des Verwerfungsmonopols des Verfassungsgerichts nicht zu überzeugen vermag.

Es bleibt weiterhin die Frage offen, welche Parteien tatsächlich noch verboten werden können, wenn nicht Verfassungsfeinde. Mit einem Verbot hätte man insgesamt klargestellt, dass eine rechtsradikale Partei in Deutschland nicht geduldet wird und die Demokratie eine solche Weltanschauung nicht nur in der Theorie bekämpfen könnte, sondern dies auch tatsächlich wehrhaft tut. Diese Chance des Zeichensetzens hat man verpasst.

Aus juristischer Sicht hätte mithin auch ein Verbot der NPD überzeugt.

Darüber hinaus ist auch die Signalwirkung des einstimmigen Senatsurteils an die Bevölkerung zu bedenken: Eine verfassungsfeindliche Partei darf weiterhin bei der politischen Willensbildung mitwirken. Zwar wird der rechte Rand der Gesellschaft damit auch künftig von der ungefährlichen NPD „repräsentiert“, sodass deren

Mitglieder nicht auf den mittlerweile schon stark beschleunigten Zug rechtspopulistischer

↑ ZÖR 72 (2017) 314 ↑

↓ ZÖR 72 (2017) 315 ↓

Parteien¹²² aufspringen. Nicht zu verkennen ist jedoch, dass die NPD weiterhin eine erlaubte Partei bleibt, sodass entsprechende Weltanschauungen in Deutschland und Europa immer salonfähiger werden. Verstärkt mit der Wirkung des Wahlerfolges eines Rechtspopulisten in den USA, dem Rechtsruck mitteleuropäischer Staaten, wie den Niederlanden, Frankreich, aber auch Polen, kann sich dies auch stark auf die kommende Bundestagswahl im Herbst 2017 auswirken. Letztlich könnten so die reaktionären Kräfte, die die Verfasser des Grundgesetzes ursprünglich „im Keim ersticken“ wollten, sogar gestärkt werden. Dies hätte vermieden werden können.

Verwendete Literatur

Beckemper Katharina/Cornelius Kai, § 23 StGB, in von Heintschel-Heinegg Bernd (Hg), Beck'scher Online Kommentar StGB (33. Edition 2016). Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften/Akademie der Wissenschaften zu Göttingen (Hg), Deutsches Wörterbuch von Jacob Grimm und Wilhelm Grimm. Neubearbeitung III (2007).

Bleher Manfred/Lohr Geneviève/Funke Micheline/Bleher Danielle, Grand dictionnaire allemand. Hachette Langenscheidt (2004).

Böckenförde Ernst-Wolfgang, § 24, in Isensee Josef/Kirchhof Paul (Hg), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. II: Der Verfassungsstaat₃ (2004). Bundesrat, Chronik des NPD-Verbotsverfahrens, Bundesrat.de, online unter <<http://www.bundesrat.de/DE/plenum/themen/npd-verbot/npd-verbot-node.html>> (23.03.2017).

Deutscher Bundestag/Bundesarchiv (Hg), Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle II.

Deutscher Bundestag/Bundesarchiv (Hg), Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle VII.

Dreier Horst, Grenzen demokratischer Freiheit im Verfassungsstaat, JZ 1994, 751.

Dudenredaktion (Hg), Duden. Das große Wörterbuch der deutschen Sprache I₃ (1999).

Dudenredaktion (Hg), Duden. Deutsches Universalwörterbuch₇ (2011).

Grabewarter Christoph, Die deutsche Sicherungsverwahrung als Treffpunkt grundrechtlicher Parallelwelten, EuGRZ 2012, 507.

Graßhof Karin, § 32 BVerfGG, in Maunz Theodor (Begr)/Schmidt-Bleibtreu Bruno/Klein Franz/Bethge Herbert (Hg), Bundesverfassungsgerichtsgesetz: BVerfGG₄₉ (2016).

Greimas Julien Algirdas, Dictionnaire du Moyen Français Coll Université Np (2007).

Hesse Konrad, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, VVDStRL 17 (1959) 11.

Hufen Friedhelm, Staatsrecht II₅ (2016).

Ipsen Jörn, Art 21 GG, in Sachs Michael (Hg), Grundgesetz: GG. Kommentar₇ (2014).

Klein Hans, Art 21 GG, in Maunz Theodor/Dürig Günter (Begr), Grundgesetz₇₈ (2016).

Kunig Philip, Art 21 GG, von Münch Ingo/Kunig Philip (Hg), Grundgesetz-Kommentar: GG I₆ (2012).

Löwer Wolfgang, Wehrhafte Demokratie, in Hillgruber Christian/Waldhoff Christian (Hg), 60 Jahre Bonner Grundgesetz – eine geglückte Verfassung? (2010) 65.

Masing Johannes, Einheit und Vielfalt des Europäischen Grundrechtsschutzes, JZ 2015, 477.

Meier Horst, Parteiverbote und demokratische Republik (1993).

Morlok Martin, Art 21 GG, in Dreier Horst (Hg), Grundgesetz-Kommentar II₃ (2015).

N.N., Müller übernimmt NPD-Verbotsverfahren, n-tv.de 16.07.2014, online unter <<http://www.n-tv.de/politik/Mueller-uebernimmt-NPD-Verbotsverfahren-article13224186.html>> (23.03.2017).

N.N., Russland will EGMR-Urteile ignorieren, Humanrights.ch 21.12.2015, online unter <<http://www.humanrights.ch/de/internationale-menschenrechte/nachrichten/europarat/russland-egmr-urteileignorieren>> (23.03.2017).

Pabel Katharina, Parteiverbote auf dem europäischen Prüfstand, ZaöRV 63 (2003) 921.

Pieroth Bodo, Art 21, in Jarass Hans/Pieroth Bodo (Hg), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: GG₁₄ (2016).

Pieroth Bodo, Art 79, in Jarass Hans/Pieroth Bodo (Hg), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: GG₁₄ (2016).

Sachs Michael, Art 79 GG, in ders (Hg), Grundgesetz: GG. Kommentar₇ (2014).

↑ ZÖR 72 (2017) 315 ↑

↓ ZÖR 72 (2017) 316 ↓

Schaefer Jan Philipp, Das Parteiverbot im Lichte der Europäischen Menschenrechtskonvention, AöR 141 (2016) 595.

Schwarz Kyrrill-Alexander, Der Ausschluss verfassungsfeindlicher Parteien von der staatlichen Parteienfinanzierung, NVwZ-Beilage 2017, 39.

Shirvani Foroud, Parteiverbot und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, JZ 2014, 1074.

Streinz Rudolf, Art 21 GG, in von Mangoldt Hermann (Begr)/Klein Friedrich/Starck Christian (Hg), Kommentar zum Grundgesetz: GG. II₆: Artikel 20 bis 82 (2010).

Toprak Cigdem, Türkei besteht trotz Urteil auf Religionspflicht, Welt.de 21.09.2014, online unter <<https://www.welt.de/politik/ausland/article132463766/Tuerkei-besteht-trotz-Urteil-auf-Religionspflicht.html>> (23.03.2017).

Volkmann Uwe, Die draußen bleiben, FAZ 23.03.2015.

von Gall Caroline, Russland und der EGMR: Mitgliedschaft mit eigenen Regeln, Russland-Analysen 304 (2015) 2, online unter <<http://www.laenderanalysen.de/russland/pdf/RusslandAnalysen304.pdf>> (23.03.2017).

Voßkuhle Andreas, Stabilität, Zukunftsoffenheit und Vielfaltssicherung – Die Pflege des verfassungsrechtlichen „Quellcodes“ durch das Bundesverfassungsgericht, in Hillgruber Christian/Waldhoff Christian (Hg), 60 Jahre Bonner Grundgesetz – eine geglückte Verfassung? (2010) 97.

Walter Christian, § 32 BVerfGG, in Walter Christian/Grünwald Benedikt (Hg), Beck'scher Online Kommentar BVerfGG (1. Edition 2016).

¹ Zu den Gründen des Scheiterns des ersten NPD-Verbotsverfahrens aus dem Jahre 2003, siehe BVerfGE 107, 339, (395) – NPD-Verbotsverfahren I.

² Vgl BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 - 2 BvB 1/13, Rn 1–1010.

³ BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 - 2 BvB 1/13, Rn 633 ff, 896.

⁴ BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 - 2 BvB 1/13, Rn 845.

⁵ BVerfGE 20, 56 (101) – Parteienfinanzierung I, mit Verweis auf *Hesse Konrad*, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, VVDStRL 17 (1959) 19, 33; BVerfGE 44, 125 (144) – Öffentlichkeitsarbeit.

⁶ Vgl Art 21 Abs 1 Satz 1 GG, § 1 PartG.

⁷ *Morlok Martin*, Art 21 GG, in Dreier Horst (Hg), Grundgesetz-Kommentar II₃ (2015) Rz 22; *Streinz Rudolf*, Art 21 GG, in von Mangoldt Hermann (Begr)/Klein Friedrich/Starck Christian (Hg), Kommentar zum Grundgesetz: GG. II₆: Artikel 20 bis 82 (2010) Rz 22.

⁸ BVerfGE 2, 1 (13, 62, 69 f) – SRP-Verbot; 58, 233 (290) – Deutscher Arbeitnehmerverband; 82, 322 (337) – Gesamtdeutsche Wahl.

⁹ Zur Problematik seiner verfassungsrechtlichen Rechtsnatur siehe nur *Streinz* (Fn 7) Rz 99 mwN.

¹⁰ *Streinz* (Fn 7) Rz 103, 107 f; vgl auch *Klein Hans*, Art 21 GG, in Maunz Theodor/Dürig Günter (Begr), Grundgesetz⁷⁸ (2016) Rz 280.

¹¹ Vgl BVerfGE 5, 85 (140) – KPD-Verbot; 12, 296 (305) – Parteienprivileg; 13, 123 (126) – Fragestunde;

17, 155 (166) – Politische Parteien; OVG Saarlouis 18.02.2009, 3 B 33/09 = NVwZ-RR 2009, 533 (534).

¹² BVerfGE 6, 273 (280) – Gesamtdeutsche Volkspartei; 7, 99 (107) – Sendezeit I; aA siehe *Morlok* (Fn 7) Rz 78; *Pieroth Bodo*, Art 21, in Jarass Hans/Pieroth Bodo (Hg), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: GG¹⁴ (2016) Rz 17; zusammenfassend siehe *Streinz* (Fn 7) Rz 33 mwN, Rz 119 ff.

¹³ Vgl BVerfGE 2, 1 (10 ff) – SRP-Verbot; 107, 339 (361) – NPD-Verbotsverfahren I.

¹⁴ Vgl Art 21 Abs 2 Satz 2 GG.

¹⁵ *Streinz* (Fn 7) Rz 212; *Pieroth* (Fn 12) Rz 29.

¹⁶ *Klein* (Fn 10) Rz 491.

¹⁷ *Morlok* (Fn 7) Rz 144; anerkennend insoweit auch *Streinz* (Fn 7) Rz 213.

¹⁸ Vgl BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 - 2 BvB 1/13, Rn 517 mit Verweis auf *Dreier Horst*, Grenzen demokratischer Freiheit im Verfassungsstaat, JZ 1994, 741; *Böckenförde Ernst-Wolfgang*, § 24, in Isensee Josef/Kirchhof Paul (Hg), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. II: Der Verfassungsstaat³ (2004) Rz 54.

¹⁹ Vgl BVerfGE 5, 85 (135) – KPD-Verbot; 124, 300 (320) – Wunsiedel.

²⁰ *Meier Horst*, Parteiverbote und demokratische Republik (1993) 263.

²¹ So auch BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 - 2 BvB 1/13, Rn 511, 524 ff.

²² *Klein* (Fn 10) Rz 487.

²³ In diesem Sinne *Klein* (Fn 10) Rz 496.

²⁴ Vgl BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 - 2 BvB 1/13, Rn 634 ff, 1009.

²⁵ BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 - 2 BvB 1/13, Rn 845; vgl auch BVerfGE 5, 85 (143) – KPD-Verbot.

²⁶ Vgl BVerfGE 2, 1 (12 f) – SRP-Verbot.

²⁷ *Streinz* (Fn 7) Rz 224, 226.

²⁸ BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 - 2 BvB 1/13, Rn 535.

²⁹ Vgl auch Art 79 Abs 3 GG.

³⁰ Zum verfassungsrechtlichen Begriff der Partei siehe nur *Morlok* (Fn 7) Rz 29 ff.

³¹ *Klein* (Fn 10) Rz 531

³² Nach *Meier* (Fn 20) 358 ist die Einfügung des Merkmals ein Redaktionsversehen; zweifelnd BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 - 2 BvB 1/13, Rn 553.

³³ *Klein* (Fn 10) Rz 531; eine „erhebliche Intensität“ fordernd *Kunig Philip*, Art 21 GG, von Münch Ingo/Kunig Philip (Hg), Grundgesetz-Kommentar: GG I₆ (2012) Rz 80.

³⁴ *Kunig* (Fn 33) Rz 80.

³⁵ *Klein* (Fn 10) Rz 534.

³⁶ BVerfGE 5, 85 (144) – KPD-Verbot; BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 - 2 BvB 1/13, Rn 558.

³⁷ *Morlok* (Fn 7) Rz 152; *Pieroth* (Fn 12) Rz 32; siehe hierzu auch die differenzierenden Ausführungen in BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 - 2 BvB 1/13, Rn 557–570.

³⁸ *Klein* (Fn 10) Rz 540; ebenso *Kunig* (Fn 33) Rz 77.

³⁹ In diese Richtung schon BVerfGE 5, 85 (143) – KPD-Verbot.

⁴⁰ BVerfGE 5, 85 (141) – KPD-Verbot.

⁴¹ BVerfGE 5, 85 (141) – KPD-Verbot.

⁴² BVerfGE 5, 85 (142) – KPD-Verbot.

⁴³ Eine (qualifizierte) Vorbereitungshandlung einer versuchten Verfassungsstörung fordernd *Morlok* (Fn 7) Rz 150; darauf bezugnehmend *Pieroth* (Fn 12) Rz 35; wortgleich nun BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 - 2 BvB 1/13, Rn 575. Die Verfolgung des Ziels mit gewisser Intensität für ausreichend erachtend *Kunig* (Fn 33) Rz 79; *Streinz* (Fn 7) Rz 232.

⁴⁴ Vgl Bericht des Unterausschusses I zu Grundsatzfragen, in Deutscher Bundestag/Bundesarchiv (Hg), Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle II, Nr 6, 209 ff; darauf bezugnehmend BVerfGE 5, 85 (142) – KPD-Verbot.

⁴⁵ *Ipsen Jörn*, Art 21 GG, in Sachs Michael (Hg), Grundgesetz: GG. Kommentar⁷ (2014) Rz 171; darauf bezugnehmend *Streinz* (Fn 7) Rz 233.

⁴⁶ BVerfGE 5, 85 (143) – KPD-Verbot.

⁴⁷ Vgl BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 - 2 BvB 1/13, Rn 586.

⁴⁸ BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 - 2 BvB 1/13, Rn 581–584.

⁴⁹ BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 - 2 BvB 1/13, Rn 585.

⁵⁰ BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 - 2 BvB 1/13, Rn 587.

⁵¹ BVerfGE 107, 339 (369) – NPD-Verbotsverfahren I.

⁵² Vgl BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 - 2 BvB 1/13, Rn 586.

⁵³ BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 - 2 BvB 1/13, Rn 585.

⁵⁴ Vgl Dudenredaktion (Hg), Duden. Deutsches Universalwörterbuch⁷ (2011) 221; Dudenredaktion (Hg), Duden. Das große Wörterbuch der deutschen Sprache I₃ (1999) 383; Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften/Akademie der Wissenschaften zu Göttingen (Hg), Deutsches Wörterbuch von Jacob Grimm und Wilhelm Grimm. Neubearbeitung III (2007) 1089.

⁵⁵ Vgl *Voßkuhle Andreas*, Stabilität, Zukunftsoffenheit und Vielfaltsicherung – Die Pfl ege des verfassungsrechtlichen „Quellcodes“ durch das Bundesverfassungsgericht, in Hillgruber Christian/Waldhoff Christian (Hg), 60 Jahre Bonner Grundgesetz – eine geglückte Verfassung? (2010) 104.

⁵⁶ In diese Richtung BVerfGE 5, 85 (118 f) – KPD-Verbot; 107, 339 (361) – NPD-Verbotsverfahren I.

⁵⁷ Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutze des Deutschen Volkes vom 4. Februar 1933, RGBl. 1933 I, 35; Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat (= „Reichstagsbrandsverordnung“) vom 28. Februar 1933, RGBl. 1933 I, 83.

⁵⁸ Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich (= „Ermächtigungsgesetz“) vom 24. März 1933, RGBl. 1933 I, 141.

⁵⁹ Saarländische Verfassung vom 15.12.1947, Abl. Saarland Nr 67 vom 17.12.1947, 1078.

⁶⁰ Vgl *Bleher Manfred/Lohr Geneviève/Funke Micheline/Bleher Danielle*, Grand dictionnaire allemand. Hachette Langenscheidt (2004) 709, 3. Sp; *Greimas Julien Algirdas*, Dictionnaire du Moyen Français Coll Université Np (2007) 620, 1. Sp.

⁶¹ Vgl Vorläufige Formulierungen der Fachausschüsse vom 18.10.1948, in Deutscher Bundestag/Bundesarchiv (Hg), Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle VII, Nr 2, 13.

⁶² Vgl Stellungnahme des Allgemeinen Redaktionsausschusses vom 16.11.1948, in Deutscher Bundestag/ Bundesarchiv (Hg), Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle VII, Nr 2, 42; so auch BVerfGE 5, 85 (142) – KPD-Verbot.

⁶³ So im Übrigen auch BVerfGE 107, 339 (361) – NPD-Verbotsverfahren I.

⁶⁴ Vgl *Voßkuhle* (Fn 55) 104.

⁶⁵ Siehe ausführlich BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 - 2 BvB 1/13, Rn 633 ff, 896.

⁶⁶ So auch *Streinz* (Fn 7) Rz 233.

⁶⁷ Vgl BVerfGE 5, 85 (140 f) – KPD-Verbot; *Löwer Wolfgang*, Wehrhafte Demokratie, in Hillgruber Christian/Waldhoff Christian (Hg), 60 Jahre Bonner Grundgesetz – eine geglückte Verfassung? (2010) 74.

⁶⁸ Vgl BVerfGE 2, 1 (12 f) – SRP-Verbot.

⁶⁹ Vgl BVerfGE 5, 85 (141) – KPD-Verbot.

⁷⁰ Vgl BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 - 2 BvB 1/13, Rn 585.

⁷¹ Vgl § 22 StGB.

⁷² Im Einzelnen siehe BGH 20.09.2016, 2 StR 43/16 = NZM 2016, 907 (907); BGH 20.03.2014, 3 StR 424/13 = NSTZ 2014, 447 (448) mwN.

⁷³ Vgl BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 - 2 BvB 1/13, Rn 845.

⁷⁴ Vgl hierzu BGH 17.10.1996, 4 StR 389/96 = NJW 1997, 750 (751); *Beckemper Katharina/Cornelius Kai*, § 23 StGB, in von Heintschel-Heinegg Bernd (Hg), Beck'scher Online Kommentar StGB (33. Edition 2016) Rz 8.

⁷⁵ Vgl Bundesrat, Chronologie des NPD-Verbotsverfahrens, Bundesrat.de, online unter <http://www.bundesrat.de/DE/plenum/themen/npd-verbot/npd-verbot-node.html> (23.03.2017).

⁷⁶ Vgl *N.N.*, Müller übernimmt NPD-Verbotsverfahren, n-tv.de 16.07.2014, online unter <http://www.n-tv.de/politik/Mueller-uebernimmt-NPD-Verbotsverfahren-article13224186.html> (23.03.2017).

⁷⁷ Vgl *Graßhof Karin*, § 32 BVerfGG, in Maunz Theodor (Begr)/Schmidt-Bleibtreu Bruno/Klein Franz/ Bethge Herbert (Hg), Bundesverfassungsgerichtsgesetz: BVerfGG⁴⁹ (2016) Rz 48 f; *Walter Christian*, § 32 BVerfGG, in Walter Christian/Grünwald Benedikt (Hg), Beck'scher Online Kommentar BVerfGG (1. Edition 2016) Rz 26 f; zu den Ausnahmen vgl BVerfGE 131, 47 (54) – Preisansagepflicht; 130, 367 (369) – Wahlergebnismittlung; 108, 34 (40) – Einsatz deutscher Soldaten in AWACS-Flugzeugen.

⁷⁸ Vgl EGMR 08.12.1999, 23885/94 (Partei der Freiheit und Demokratie [ÖZDEP]/TR) Rz 45; 20.10.2005, 59489/00 (Vereinigte Mazedonische Organisation Ilinden – Pirin ua/BG) Rz 56.

⁷⁹ Vgl Art 11 Abs 2 Satz 1 EMRK.

⁸⁰ Vgl EGMR 13.02.1999, 41340/98, 41342/98, 41343/98 und 41344/98 (Refah Partisi ua/TR) Rz 100; zum Prüfungsprogramm und -umfang des EGMR vgl *Schaefer Jan Philipp*, Das Parteiverbot im Lichte der Europäischen Menschenrechtskonvention, AöR 141 (2016) 613–625.

⁸¹ EGMR 13.02.1999, 41340/98, 41342/98, 41343/98 und 41344/98 (Refah Partisi ua/TR) Rz 107, 129 ff; 20.10.2005, 59489/00 (Vereinigte Mazedonische Organisation Ilinden – Pirin ua/BG) Rz 61.

⁸² EGMR 25.05.1998, 21237/93 (Sozialistische Partei ua/TR) Rz 47; 12.11.2003, 26482/95 (Sozialistische Partei der Türkei/TR) Rz 38; 14.10.2010, 28003/03 (HADEP und Demir/TR) Rz 70.

⁸³ Vgl EGMR 13.02.1999, 41340/98, 41342/98, 41343/98 und 41344/98 (Refah Partisi ua/TR) Rz 102 f.

⁸⁴ EGMR 13.02.1999, 41340/98, 41342/98, 41343/98 und 41344/98 (Refah Partisi ua/TR) Rz 132 f.

⁸⁵ BVerfGE 5, 85 (143) – KPD-Verbot; relativierend *Schaefer* (Fn 80) 621 f, der bei Verfolgung von rassistischen, totalitären oder antipluralistischen Parteien *per se* eine Gefahr für die Demokratie annimmt, sodass kein tatsächlicher Konflikt der Rechtsprechung bestehe.

⁸⁶ Vgl *Golsong*, NJW 1957, 1349 (1350).

⁸⁷ ZB EGMR 30.01.1998, 19392/92 (Vereinigte Kommunistische Partei der Türkei/TR) Rz 32; 13.02.1999, 41340/98, 41342/98, 41343/98 und 41344/98 (Refah Partisi ua/TR) Rz 97 ff; 08.12.1999, 23885/95 (Partei der Freiheit und Demokratie [ÖZDEP]/TR) Rz 47.

⁸⁸ Vgl EGMR 13.02.1999, 41340/98, 41342/98, 41343/98 und 41344/98 (Refah Partisi ua/TR) Rz 97 ff; 08.12.1999, 23885/95 (Partei der Freiheit und Demokratie [ÖZDEP]/TR) Rz 97 ff.

⁸⁹ Vgl Art 46 Abs 1 EMKR, Art 46 Abs 1 WVRK.

⁹⁰ Vgl BVerfG, Beschluss vom 15.12.2015 - 2 BvL 1/12, Rn 60 ff.

⁹¹ Vgl BVerfGE 112, 1 (5) – Ost-Enteignungen; BVerfG, Beschluss vom 15.12.2015 - 2 BvL 1/12, Rn 64 f.

⁹² Zum Verhältnis von EMRK und GG sowie einfachem Recht siehe vor allem BVerfGE 74, 358 (370) – Unschuldsvermutung; 111, 307 (319; 323 ff) – Görgülü; 128, 326 (368) – Sicherungsverwahrung I; *Grabenwarter Christoph*, Die deutsche Sicherungsverwahrung als Treffpunkt grundrechtlicher Parallelwelten, EuGRZ 2012, 507 f; *Masing Johannes*, Einheit und Vielfalt des Europäischen Grundrechtsschutzes, JZ 2015, 476–480.

⁹³ Vgl BVerfGE 111, 307 (317 ff; 324; 328 ff) – Görgülü; 128, 326 (366 ff) – Sicherungsverwahrung I.

⁹⁴ Vgl BVerfG, Beschluss vom 15.12.2015 - 2 BvL 1/12, Rn 59, 76.

⁹⁵ Vgl BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 - 2 BvB 1/13, Rn 607; in diese Richtung im Übrigen auch schon die abweichenden Meinungen in BVerfGE 107, 339 (387 f) – NPD-Verbotsverfahren I.

⁹⁶ In diese Richtung schon *Pabel Katharina*, Parteiverbote auf dem europäischen Prüfstand, ZaöRV 63 (2003) 933; aA *Shirvani Foroud*, Parteiverbot und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, JZ 2014, 1081 ff mwN.

⁹⁷ Vgl *Parlamentarische Versammlung des Europarats*, Resolution 1914 (2013), Doc. 12455 (2010), 24 ff, 27 ff; *von Gall Caroline*, Russland und der EGMR: Mitgliedschaft mit eigenen Regeln, Russland- Analysen 304 (2015) 3 f, online unter <http://www.laenderanalysen.de/russland/pdf/RusslandAnalysen_304.pdf> (23.03.2017); *N.N.*, Russland will EGMR-Urteile ignorieren, Humanrights.ch 21.12.2015, online unter <<http://www.humanrights.ch/de/internationale-menschenrechte/nachrichten/europarat/russlandegmr-urteile-ignorieren>> (23.03.2017); *Toprak Cigdem*, Türkei besteht trotz Urteil auf Religionspflicht, Welt.de 21.09.2014, online unter <<https://www.welt.de/politik/ausland/article132463766/Tuerkei-bestehttrotz-Urteil-auf-Religionspflicht.html>> (23.03.2017).

⁹⁸ Vgl Art 21 Abs 2 und 3 GG iVm § 46 Abs 3 Satz 1 BVerfGG.

⁹⁹ Vgl BVerfGE 2, 1 (12 f) – SRP-Verbot; 5, 85 (141 f *argumentum e contrario*) – KPD-Verbot.

¹⁰⁰ So auch *Streinz* (Fn 7) Rz 115.

¹⁰¹ Vgl BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 - 2 BvB 1/13, Rn 527.

¹⁰² Vgl Karlsruhe: Bundesverfassungsgericht lehnt Verbot der NPD ab. Video auf phoenix.de, online unter <http://www.phoenix.de/content/phoenix/die_sendungen/ereignisse/1190435> (23.03.2017); BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 - 2 BvB 1/13, Rn 527.

¹⁰³ Vgl Bundesrat-Drucksache (BR-Drs) 113/17, 1, 7 f.

¹⁰⁴ Vgl Anlagen zur Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2014 (Stand: 04.03.2015), online unter <https://www.bundestag.de/blob/366662/36a18e3c676973a5ea88baf9bac761b/finanz_14-data.pdf> (23.03.2017).

¹⁰⁵ Aber auch diesbezüglich sehen die Neuerungen eine Einschränkung vor: Mit einer Änderung des Einkommenssteuergesetzes sollen Steuerermäßigungen bei Zuwendungen an verfassungsfeindliche Parteien in Zukunft ausgeschlossen werden, siehe BR-Drs 113/17, 2.

¹⁰⁶ In diese Richtung BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 - 2 BvB 1/13, Rn 526, 586 ff.

¹⁰⁷ So auch BR-Drs 113/17, 4 durch Gesetzesentwurf Niedersachsens zu Art 21 Abs 2 Satz 3 GG; ebenso die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, WD 3 – 3000 – 044/13, 10; *Schwarz Kyrill-Alexander*, Der Ausschluss verfassungsfeindlicher Parteien von der staatlichen Parteienfinanzierung, NVwZ-Beilage 2017, 41; in diese Richtung auch *Shirvani* (Fn 96) 1082.

¹⁰⁸ Vgl BVerfGE 73, 40 (88 f) – 3. Parteispenden-Urteil; 85, 264 (297) – Parteienfinanzierung II.

¹⁰⁹ Vgl auch *Klein* (Fn 10) Rz 304 ff; *Morlok* (Fn 7) Rz 76.

¹¹⁰ Vgl BVerfGE 123, 267 (341 ff) – Lissabon; BVerfG, Beschluss vom 21.06.2016 - 2 BvR 2728/13 – OMT = NJW 2016, 2473 (2475 f) mwN.

¹¹¹ In diese Richtung *Pieroth Bodo*, Art 79, in Jarass Hans/Pieroth Bodo (Hg), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: GG¹⁴ (2016) Rz 7; *Sachs Michael*, Art 79 GG, in ders (Hg), Grundgesetz: GG. Kommentar⁷ (2014) Rz 64.

¹¹² Vgl BVerfGE 123, 267 (341) – Lissabon; BVerfG, Beschluss vom 21.06.2016 - 2 BvR 2728/13 – OMT = NJW 2016, 2473 (2475 f).

¹¹³ *Hufen Friedhelm*, Staatsrecht II₅ (2016) § 1 Rz 18.

¹¹⁴ *Kunig* (Fn 33) Rz 70.

¹¹⁵ Stetige Rechtsprechung, vgl BVerfGE 1, 208 (247) – 7,5 %-Sperrklausel; 6, 84 (92 f) – Sperrklausel; 8, 51 (64 f) – Parteispenden-Urteil; 14, 121 (133) – FDP-Sendezeit; 73, 40 (88 f) mwN – 3. Parteispenden- Urteil; 78, 350 (358) – § 10b EstG; 82, 322 (337 f) – Gesamtdeutsche Wahl; 85, 264 (297) – Parteienfinanzierung II; 111, 382 (398) – Drei-Länder-Quorum.

¹¹⁶ BR-Drs 113/17, 4 f; *Schwarz* (Fn 107) 41.

¹¹⁷ Im Ergebnis ebenso die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, WD 3 – 3000 – 044/13, 10; *Schwarz* (Fn 107) 41.

¹¹⁸ BVerfGE 47, 130 (140 f) – KBW-Werbung; BVerwG, Urteil vom 30.09.2009 - 6 C 29/08 = NVwZ-RR 2010, 225 (226).

¹¹⁹ Vgl Gesetzesentwurf zur Änderung des § 50 Abs 1 VwGO in BR-Drs 113/17, 9.

¹²⁰ Vgl BVerfGE 2, 1 (13) – SRP-Verbot; *Morlok* (Fn 7) Rz 166.

¹²¹ Ebenso *Schwarz* (Fn 107) 41.

¹²² Vgl *Volkman Uwe*, Die draußen bleiben, FAZ 23.03.2015.