



An den Innenausschuss
des Deutschen Bundestages

Prof. Dr. Christian Waldhoff
Matthias Roßbach, LL.M. (Yale)

**Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des
Innenausschusses des Deutschen Bundestages
am 29. Mai 2017**

Datum:
24. Mai 2017

*von Prof. Dr. Christian Waldhoff und
Wiss. Mitarbeiter Matthias Roßbach, LL.M. (Yale)*

Postanschrift:
Humboldt-Universität zu Berlin
Unter den Linden 6
10099 Berlin
Telefon: +49 (30) 2093-3536

christian.waldhoff@rewi.hu-berlin.de
matthias.rossbach@rewi.hu-berlin.de

Die in den Gesetzentwürfen (BT-Drs. 18/12357 und 18/12100) vorgesehene Verfassungsänderung ist ein wichtiger und notwendiger Beitrag zur Stärkung der wehrhaften Demokratie. Sie ist die richtige Konsequenz aus dem NPD-Urteil vom 17. Januar 2017 (Az.: 2 BvB 1/13). In diesem war das Bundesverfassungsgericht der Argumentation des Bundesrates gefolgt, dass die NPD die Beseitigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung anstrebt, also verfassungsfeindliche Ziele verfolgt. Es hat die NPD nur aufgrund des neuen – von der bisherigen Rechtsprechung explizit abweichenden – Kriteriums der „Potentialität“ der Zielerreichung nicht verboten. Damit hat das Bundesverfassungsgericht die Schwelle für Parteiverbote erhöht. Zugleich ist hierdurch die Situation entstanden, dass eine Partei trotz höchstgerichtlich bestätigter Verfassungsfeindlichkeit weiterhin an der staatlichen Parteienfinanzierung teilhaben kann.

„Ob in einer solchen Situation“, so der Präsident des Bundesverfassungsgerichts in seinen Eingangsworten zur Urteilsverkündung, „auch andere Reaktionsmöglichkeiten sinnvoll sind – wie zum Beispiel der Entzug der staatlichen Finanzierung – hat nicht das Bundesverfassungsgericht, sondern der verfassungsändernde Gesetzgeber zu entscheiden.“

Diese Entscheidung trifft der verfassungsändernde Gesetzgeber mit der geplanten Verfassungsänderung – und zieht zutreffende Schlussfolgerungen aus dem NPD-Urteil:

Die vorgesehene Änderung schafft im Ergebnis ein gestuftes Maßnahmenkonzept der wehrhaften Demokratie, das – angepasst an die Bedeutung und Wirkmacht der jeweiligen Partei – einen wirksamen Beitrag zur Bekämpfung verfassungsfeindlicher Bestrebungen leistet.

Der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD (BT-Drs. 18/12357) zur Änderung des Art. 21 GG (dazu I.) ist

verfassungsgemäß (I.1), verfassungspolitisch auch in dieser Form sinnvoll (I.2) und gegenüber der Formulierung des Bundesratsentwurfs (BT-Drs. 18/12100) vorzugswürdig (I.3).

Der Entwurf des Begleitgesetzes (BT-Drs. 18/12358) ist im Wesentlichen eine konsequente Umsetzung der Verfassungsänderung auf einfachrechtlicher Ebene (dazu II.).

Allerdings sollten Änderungen bei der Möglichkeit der Wiedererlangung der Parteienfinanzierung gemäß § 46a Abs. 2 BVerfGG-E vorgenommen werden (II.1).

Zudem sollte im Gesetzestext klargestellt werden, dass sich der Wegfall der steuerlichen Begünstigung nicht auf Kleinstparteien bezieht, die weder in einem Land noch im Bund die Schwelle zur staatlichen Parteifinanzierung erreichen (II.2).

I. Verfassungsänderung

1. Verfassungsrechtliche Bewertung

Das Bundesverfassungsgericht geht offensichtlich davon aus, dass die vorgesehene Verfassungsänderung verfassungsrechtlich möglich ist. Das zeigt sowohl die Erwähnung dieser Möglichkeit in den Entscheidungsgründen des NPD-Urteils (Rn. 527, 625) als auch in den Eingangsworten des Präsidenten (s.o.).

Zwar ist der Ausschluss von der staatlichen Parteienfinanzierung ein Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien, die in Art. 21 Abs. 1 GG verankert ist (st. Rspr.; vgl. etwa BVerfGE 136, 323 (333)). Erfolgt dieser Ausschluss jedoch durch Verfassungsänderung, ist Maßstab einer verfassungsrechtlichen Prüfung gerade nicht Art. 21 Abs. 1 GG, sondern nach der sog. Ewigkeitsklausel (Art. 79 Abs. 3 GG) ausschließlich Art. 1 und Art. 20 GG.

Die vorgesehene Änderung berührt weder die Menschenwürdegarantie des Art. 1 GG noch die Staatsstrukturprinzipien des Art. 20 GG. Dabei ist zu beachten, dass nach der Rechtsprechung des BVerfG die in Art. 20 GG enthaltenen Grundsätze nicht in allen ihren Ausprägungen vor Verfassungsänderungen geschützt sind, sondern nur, soweit eine „prinzipielle Preisgabe“ der Grundsätze erfolgt bzw. deren Bedeutung überhaupt in Frage gestellt wird. Art. 79 Abs. 3 GG will verhindern, dass „die geltende Verfassungsordnung in ihrer Substanz“ beseitigt werden kann (BVerfGE 30, 1 (24)).

Die finanzielle Benachteiligung verfassungsfeindlicher Parteien führt zwar zu einer teilweisen Beeinträchtigung der demokratischen Gleichheit. Sie stellt aber das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) schon deshalb nicht prinzipiell in Frage, weil sie dazu dient, das Demokratieprinzip zu bewahren. Die Verfassungsänderung schützt die Demokratie vor ihren Feinden. Dieses Konzept der wehrhaften Demokratie ist integraler Bestandteil des Demokratieprinzips des Grundgesetzes. Dies zeigen nicht nur die systematisch heranzuziehenden Art. 9 Abs. 2, 21 Abs. 2 und 18 GG, sondern eben auch Art. 79 Abs. 3 GG.

Zwar dienen die Parteien der „Meinungs- und Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen“ (BVerfGE 107, 339 (361)). Nach dem Grundgesetz darf diese demokratische Willensbildung jedoch nicht frei von jeglichen Bindungen erfolgen, sondern – wie Art. 79 Abs. 3 GG verdeutlicht – im Rahmen einer materiell gebundenen verfassungsrechtlichen Ordnung. Parteien, die verfassungsfeindliche Ziele verfolgen, die die allgemeine Geltung der Menschenwürde nicht anerkennen, einzelne vom demokratischen Prozess willkürlich ausschließen wollen und die Demokratie verachten, können ihre Funktion bei der politischen Willensbildung des Volkes von vornherein nicht erfüllen. Daher ist es gerechtfertigt, ihnen die staatliche Teilfinanzierung zu entziehen. Dies ist kein Verstoß gegen das Demokratieprinzip des Grundgesetzes, sondern die Erfüllung seiner Postulate.

Das vorgesehene Finanzierungsausschlussverfahren fügt sich zudem in angemessener Weise in das bestehende Konzept der wehrhaften Demokratie ein, ohne die demokratische Gleichheit übermäßig zu beeinträchtigen. Die Verfassungsänderung verzichtet auf eine weitergehende Einschränkung der politischen Betätigung und stellt zugleich hohe Anforderungen an den Finanzierungsausschluss – indem sie nur auf das neue Kriterium der Potentialität der Zielerreichung verzichtet, ansonsten aber die Anforderungen so hoch lässt wie bei einem Parteiverbot. Voraussetzung für einen Finanzierungsausschluss ist somit nach dem Gesetzentwurf (BT-Drs. 18/12357,

S. 3, 6) das, was vor dem NPD-Urteil (vgl. das KPD-Urteil: BVerfGE 5, 85) Voraussetzung für ein Parteiverbot war: eine verfassungsfeindliche Gesinnung und ein entsprechendes planmäßiges Tätigwerden. Schon daran zeigt sich, dass die Regelung nicht unangemessen ist. Würde der verfassungsändernde Gesetzgeber hingegen nicht tätig, bliebe eine verfassungsfeindliche Partei, die nach alter Rechtsprechung noch verboten werden konnte, nun vollkommen unbehelligt.

Der im Gesetzentwurf vorgesehene Wegfall der steuerlichen Begünstigung von Zuwendungen an verfassungsfeindliche Parteien begegnet ebenfalls keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Diese Begünstigung ist – anders als etwa die Abzugsfähigkeit von in der Person des Steuerpflichtigen liegenden leistungsfähigkeitsmindernden Aufwendungen – eine freiwillige staatliche Subvention an politische Parteien, die steuerverfassungsrechtlich nicht gefordert ist. Allerdings liegt durch den Wegfall eine Ungleichbehandlung von Spendern der verfassungsfeindlichen Partei im Vergleich zu Spendern für andere politische Parteien vor. Jedoch verbietet Art. 3 Abs. 1 GG nur ungerechtfertigte Ungleichbehandlungen. Die Rechtfertigung liegt hier in der Verfassungsfeindlichkeit der Partei und der durch die Spende unterstützten Ziele. Durch den geplanten Art. 21 Abs. 3 Satz 2 GG hat diese Rechtfertigung auch Verfassungsrang. Damit sind Grundrechtsverletzungen ausgeschlossen.

2. Verfassungspolitische Bewertung

Die Verfassungsänderung ist weder eine „lex NPD“ noch ein „symbolpolitischer Schnellschuss“. Sie ist vielmehr eine – durch das NPD-Verbotsverfahren maßgeblich geprägte – Fortentwicklung der wehrhaften Demokratie des Grundgesetzes für die Bedürfnisse des 21. Jahrhunderts. Sie ist in Kombination mit dem NPD-Urteil der Abschluss eines seit Beginn der 2000er-Jahre währenden Diskurses über die geeigneten Mittel im Kampf gegen Verfassungsfeinde. Die Anwendung der Verfassungsänderung ist nicht auf die NPD beschränkt, sondern kann für alle Parteien gelten, die die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Kriterien für die Verfassungsfeindlichkeit politischer Ziele (BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017, Az.: 2 BvB 1/13, Rz. 528 ff.) erfüllen.

Den Gemeinplatz, dass Verfassungsfeinde „mit politischen Mitteln“ zu bekämpfen seien, bestreitet niemand. Doch die Väter und Mütter des Grundgesetzes haben aus der deutschen Geschichte den richtigen Schluss gezogen, dass diese Mittel alleine keine ausreichende Sicherung gegen den Zusammenbruch einer freiheitlichen demokratischen Grundordnung bieten. Sie haben gelernt, dass einer erneuten zivilisatorischen Katastrophe bereits weit vor dem Entstehen von Gefahren vorgebeugt werden muss – durch die Wehrhaftigkeit der Demokratie. Sie haben schon in verfassungsfeindlichen Ideologien eine ausreichende Gefahr für Freiheit und Demokratie gesehen.

Was diese Erkenntnis im 21. Jahrhundert bedeutet, war Gegenstand des NPD-Verbotsverfahrens – und zwar nicht nur in Bezug auf die NPD, sondern abstrakt-generell. Das Gericht hat im NPD-Urteil den Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung präzisiert und damit definiert, welche Ideologien verfassungsfeindlich sind. Zudem trat das Gericht der Auffassung entgegen, dass – aufgrund der zunehmenden „Reife“ der Demokratie – die Instrumente der wehrhaften Demokratie nur noch dann eingreifen müssten, wenn eine „konkrete Gefahr“ für die Demokratie bestehe. Das Bundesverfassungsgericht stellte fest, dass die Instrumente der wehrhaften Demokratie (hier das Parteiverbot) *„nicht auf die Abwehr bereits entstandener, sondern auf die Verhinderung des Entstehens künftig möglicherweise eintretender Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung“* gerichtet seien (BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017, Az.: 2 BvB 1/13, Rz. 584).

Zudem hat es die Schwelle für Parteiverbote durch das Kriterium der „Potentialität“ neu justiert. Es hat diese Schwelle nur deshalb so hoch gesetzt, weil das Parteiverbot aus Sicht des Gerichts die „schärfste“ Waffe des demokratischen Rechtsstaats darstellt (Rz. 586). Damit hat es aber explizit nicht ausgeschlossen, dass der verfassungsgebende Gesetzgeber ein gestuftes Regelungskonzept unterhalb der Schwelle des Parteiverbots schafft (vgl. Rz. 527) – dann selbstredend mit geringeren Anforderungen.

a) Gestuftes Maßnahmenkonzept für eine praxistaugliche wehrhafte Demokratie

Dieses gestufte Regelungskonzept realisiert die vorliegende Verfassungsänderung. Sie ergänzt die Alles-oder-Nichts-Regelung des Verbotsverfahrens durch die Möglichkeit, eine verfassungsfeindliche Partei zwar nicht zu verbieten, ihr jedoch die staatliche Finanzierung zu entziehen, wenn sie zwar mit verfassungsfeindlicher Gesinnung agiert, aber die „Potentialität“ der Zielerreichung nicht besitzt.

Damit eröffnet der Gesetzentwurf nicht nur den Antragstellern (Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung), sondern auch dem Bundesverfassungsgericht neue Entscheidungsmöglichkeiten in Abhängigkeit von der politischen Bedeutung der verfassungsfeindlichen Partei. Ein Verbotsantrag kann nun – wie im Begleitgesetz (BT-Drs. 18/12358) vorgesehen – auch mit einem Hilfsantrag auf Finanzierungsausschluss verbunden werden; das Gericht kann den Finanzierungsausschluss als Minus-Maßnahme aussprechen.

Diese neue Möglichkeit ist angesichts des neuen Kriteriums der „Potentialität“ nicht nur sachdienlich, sondern geboten: Die Potentialität ist ein volatiles Kriterium. Die Bedeutung und Stärke einer Partei kann sich – dies hat gerade die deutsche Geschichte gezeigt – rasch ändern. Bei Stellung eines Verbotsantrags kann eine Partei eine ausreichende Bedeutung haben, so dass „ein Erreichen der von ihr verfolgten verfassungsfeindlichen Ziele nicht völlig aussichtslos erschein[t]“ (so die Definition des Kriteriums der Potentialität im NPD-Urteil, Rz. 586). Diese tatsächliche Stärke der Partei kann sich in einem – unter Umständen mehrere Jahre andauernden – Verbotsverfahren ändern, etwa durch verlorene Wahlen. Ein ursprünglich begründeter Verbotsantrag kann somit durch die Dauer des Verbotsverfahrens unbegründet werden.

Diese Gefahr des Misserfolges macht das Parteiverbot als Instrument praktisch nur schwer handhabbar, da die Antragsteller eine Niederlage vor Gericht aufgrund nachträglich eintretender, äußerer Umstände befürchten müssen.

Diese Gefahr bannt jedoch der vorliegende Gesetzentwurf, indem er für diesen Fall den Finanzierungsausschluss als Ausweg anbietet – für das Gericht und den Antragsteller. Somit schafft der Gesetzentwurf nicht nur ein neues Verfahren, sondern macht auch das Instrument des Parteiverbots praktikabel.

b) Entscheidung durch das Bundesverfassungsgericht

Schon aufgrund dieser Funktion leuchtet unmittelbar ein, dass das Bundesverfassungsgericht die richtige Instanz für die Entscheidung über den Finanzierungsausschluss ist. Die Möglichkeit des Hilfsantrags ginge verloren, wenn man die Entscheidung über den Finanzierungsausschluss an anderer Stelle ansiedeln würde. Ein Gleichlauf von Parteiverbot und Finanzierungsausschluss in verfahrensrechtlicher Hinsicht ist daher dringend geboten. Solange man also das Parteiverbotsverfahren erstinstanzlich beim Bundesverfassungsgericht belässt (und es nicht etwa durch eine andere Instanz „vorbereiten“ lässt), sollte dies auch für den Finanzierungsausschluss gelten. Wäre zunächst das Bundesverwaltungsgericht zuständig, würde sich eine unterlegene Partei zudem anschließend an das Bundesverfassungsgericht wenden. Folge wäre also eine Verdoppelung des Verfahrensaufwandes für den Finanzierungsausschluss im Vergleich zum Verbot.

Erst recht abzulehnen sind Überlegungen, die Entscheidung über den Finanzierungsausschluss dem Bundestagspräsidenten bzw. der Bundestagsverwaltung zu überlassen. Angesichts der Schwere des Eingriffs, der mit dem Finanzierungsausschluss verbunden ist, muss die Wertung des bisherigen Art. 21 Abs. 2 Satz 2 GG Anwendung finden, dass hierüber nur das Bundesverfassungsgericht entscheiden kann. Darüber hinaus ist eine Entscheidung durch den Bundestagspräsidenten auch unpraktikabel, da der Beurteilung der Verfassungsfeindlichkeit eine umfangreiche Materialsammlung vorangehen muss. Daher müssten die Verfassungsschutzämter dem Bundestagspräsidenten umfangreiches Material über einen politischen Konkurrenten zukommen lassen, der dieses Material wiederum zu bewerten hätten. Dies erscheint aus rechtsstaatlicher Sicht nicht vertretbar.

Die Instrumente der wehrhaften Demokratie werden durch den Gesetzentwurf zu Recht beim Bundesverfassungsgericht monopolisiert. Als Hüter der Verfassung steht es über dem politischen Wettbewerb und wahrt dessen Rahmenbedingungen, zu denen nach dem Grundgesetz auch der Kampf gegen verfassungsfeindliche Parteien gehört, die diese Rahmenbedingungen zerstören möchten.

c) Vergleich des Entwurfs der Fraktionen mit dem Entwurf des Bundesrates

Die Gesetzentwürfe der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD (BT-Drs. 18/12357) und des Bundesrats (BT-Drs. 18/12100) verfolgen dieselben Ziele. Beide Entwürfe sind verfassungsgemäß und verfassungspolitisch sinnvoll (s.o.).

Sie unterscheiden sich jedoch in einer wichtigen Formulierung: Der Bundesratsentwurf zielt auf Parteien, die „Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung [...] **verfolgen**“. Der Fraktionsentwurf zielt auf Parteien, die „**nach ihren Zielen oder dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgerichtet sind**, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen“ [Hervorhebungen nur hier].

Die Formulierung im Entwurf der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD ist aus folgenden Gründen vorzugswürdig:

Sie stellt einen Gleichlauf zu der Formulierung des bisherigen Absatzes 2 her. Durch den alleinigen Austausch des Prädikats – „darauf ausgerichtet sind“ im neuen Absatz 3, „darauf ausgehen“ in Absatz 2 – wird deutlich, dass das Prüfprogramm bei Parteiverbot und Finanzierungsausschluss sich **nur** durch das Fehlen des Kriteriums der Potentialität unterscheidet – ansonsten jedoch nicht.

Dieses Prüfprogramm ist durch die Rechtsprechung, insbesondere durch das NPD-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, bereits konkretisiert. Verlangt werden verfassungsfeindliche Ziele und ein planvolles Vorgehen. Die Begründung des Gesetzentwurfs (BT-Drs. 18/12357, S. 6) bedient sich daher für die Definition des neuen Merkmals „darauf ausgerichtet“ zu Recht der Formulierungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017, Az.: 2 BvB 1/13, Rz. 575).

Durch das NPD-Verbotsverfahren sind nicht nur Kriterien für die Verfassungsfeindlichkeit entwickelt worden, sondern auch für die Zurechnung von Anhängerverhalten. Diese Kriterien können nach dem Fraktionsentwurf auch für das Finanzierungsausschlussverfahren nutzbar gemacht werden.

Nach dem Bundesratsentwurf ist jedoch einerseits wegen des Fehlens der Worte „nach ihren Zielen oder dem Verhalten ihrer Anhänger“, andererseits wegen der noch nicht definierten Worte „Bestrebungen [...] verfolgen“ unklar, ob und inwieweit die Maßstäbe aus dem NPD-Urteil übernommen werden könnten.

Der Entwurf der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD gewährleistet somit eine höhere Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit.

II. Einfachgesetzliche Regelungen

Die Regelungen im Begleitgesetz stellen im Wesentlichen eine einfachgesetzliche Umsetzung des durch die Verfassungsänderung vorgegebenen Programms dar.

Dabei ist der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD (BT-Drs. 18/12358) vorzuziehen, da er die notwendigen Folgen insbesondere im Bereich des Steuerrechts umfassend abbildet. Dieser Entwurf sieht in § 43 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG auch die Möglichkeit eines Hilfsantrages vor, dessen Vorzüge bereits oben (vgl. I.2 a und b) dargestellt wurden.

Zusätzlich aufgenommen werden sollte in den Entwurf der Fraktionen die Erstreckung des Finanzierungsausschlusses auf Ersatzorganisationen, da ansonsten Umgehungsgefahren bestehen.

Es ist darüber hinaus nur auf zwei Punkte hinzuweisen, bei denen Änderungsbedarf besteht:

1. § 46a Abs. 2 BVerfGG

Der Gesetzentwurf (BT-Drs. 18/12358) gibt in § 46a Abs. 2 BVerfGG der verfassungsfeindlichen Partei die Möglichkeit, nach jeweils vier Jahren eine Aufhebung der Entscheidung zu beantragen.

Eine solche Regelung ist verfassungsrechtlich zulässig – auch wenn sie nicht verfassungsrechtlich zwingend ist. (Angesichts des Wortlauts des neuen Art. 21 Abs. 3 GG wäre auch eine unbegrenzter Ausschluss von der staatlichen Parteienfinanzierung zulässig. Der verfassungsändernde

Gesetzgeber könnte sogar vorsehen, dass – entgegen dem NPD-Urteil des BVerfG – unter den Voraussetzungen des neuen Absatzes 3 ein Verbot ausgesprochen wird. So war schließlich die Rechtslage vor dem NPD-Urteil. Dann darf der verfassungsändernde Gesetzgeber erst recht einen zeitlich unbegrenzten Finanzierungsausschluss vorsehen.)

Verfassungsrechtlich zulässig ist auch die Zeitspanne von vier Jahren. Sie orientiert sich zu Recht an der Legislaturperiode, könnte aber auch darüber hinausgehen. Nur eine Formulierungsfrage ist dabei die fehlende Erwähnung der Möglichkeit der Aufhebung im neuen § 18 Abs. 7 ParteiG, in dem sie ergänzt werden sollte.

Problematisch ist jedoch die Tatsache, dass gemäß § 46a Abs. 2 BVerfGG-E das Verfahren nach vier Jahren *von der Partei selbst* neu initiiert werden kann. Diese Möglichkeit wird die Partei mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit nutzen. Somit bedeutet die Regelung, dass der Finanzierungsausschluss faktisch für jeweils vier Jahre gilt und dass die Partei den Staatsorganen **alle vier Jahre ein neues verfassungsgerichtliches Verfahren aufzwingen kann**.

Dies führt zu folgenden Problemen:

- Da bei einem solchen Verfahren dieselben rechtsstaatlichen Standards wie bei Verbotsverfahren gelten dürften, **kann die Partei alle vier Jahre die Abschaltung der V-Leute auf ihrer Führungsebene erzwingen**. Die Partei hat somit die Kontrolle darüber, ob sie auf ihrer Führungsebene staatlich beobachtet wird. Der Staat kann sich dem nicht entziehen, ohne eine Niederlage vor dem Bundesverfassungsgericht aus Verfahrensgründen (wie im Jahr 2003) zu riskieren, da V-Leute auf Führungsebene zu einem Verfahrenshindernis führen. Die Wiederholung des Verfahrens alle vier Jahre hat also hohe operative Risiken, die zum ersten Antragszeitpunkt noch gar nicht absehbar sind – gerade bei Parteien, deren Gefährlichkeit steigt.
- Der vorgeschlagene § 46a Abs. 2 BVerfGG führt zu dem, was das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 20. Februar 2013 (Az.: 2 BvE 11/12) gerade abgelehnt hat: einem Verfahren zur Feststellung der Verfassungsmäßigkeit einer Partei auf Antrag dieser Partei. Der neue § 46a BVerfGG würde das Bundesverfassungsgericht in die missliche Lage bringen, einer Partei einen „Persilschein“ erteilen zu müssen, die die strengen Anforderungen an die Verfassungsfeindlichkeit nur knapp verfehlt. Eine leicht geläuterte rechts- oder linksextremistische Partei könnte mit dem Label der Verfassungsmäßigkeit werben, und zwar gerade im Hinblick auf die Verfassungsmäßigkeit ihrer politischen Ziele. Mehr noch: Durch ihr eigenes Antragsrecht könnte die Partei dieses – anders als bisher – aktiv verlangen.
- Schließlich gibt das Antragsrecht auch einer sehr kleinen Partei alle vier Jahre die Möglichkeit, sich der großen Bühne des Bundesverfassungsgerichts zu bedienen und sich damit in das öffentliche Bewusstsein zu rufen. Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat bleibt gerade *nicht* die Möglichkeit die Entscheidung zu treffen, dass es taktisch klüger sei, der Partei die Finanzierung zurückzugeben, als ihr diese Bühne zur Verfügung zu stellen.

Aus den genannten Gründen sollte die im Gesetzentwurf enthaltene Konstruktion des § 46a Abs. 2 BVerfGG entweder vollständig entfernt oder wie folgt geändert werden:

Es sollte der Partei nicht die Möglichkeit eingeräumt werden, alle vier Jahre eine Überprüfung der Entscheidung zu beantragen.

Vielmehr sollten die Antragsteller (Bundestag, Bundesrat, Bundesregierung) alle vier Jahre die Möglichkeit erhalten, eine Verlängerung zu beantragen.

Tun sie dies nicht, läuft der Finanzierungsausschluss aus.

Diese Konstruktion löst die oben genannten Probleme: Sie überlässt nicht der Partei, sondern Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung die Entscheidung darüber, ob sie ein weiteres Verfahren in Kauf nehmen möchten. Die *Staatsorgane* können somit entscheiden, ob der weitere Finanzierungsausschluss wichtig genug ist, um 1) die Abschaltung aller V-Personen auf Führungsebene in Kauf zu nehmen, 2) das Bundesverfassungsgericht zu einer Entscheidung zu zwingen, 3) der Partei die öffentliche Aufmerksamkeit eines verfassungsgerichtlichen Verfahrens zu geben. Ihnen bleibt die Möglichkeit, die erneute Finanzierung der Partei in Kauf zu nehmen, wenn die operativen und politischen Kosten eines Verlängerungsverfahrens zu hoch sind. Der Staat behält insofern die Kontrolle über das weitere Vorgehen.

Durch diese Konstruktion ist der Finanzierungsausschluss zwar – verlängerbar – auf vier Jahre befristet. Aber auch die im Gesetzentwurf derzeit vorgesehene Konstruktion hat dieselbe faktische Wirkung einer Befristung mit Verlängerungsmöglichkeit, da die Partei von ihrem Antragsrecht mit Sicherheit Gebrauch machen würde. Die hier vorgeschlagene Konstruktion hat den Vorteil, dass diese Verlängerung in der Hand der Staatsorgane liegt.

Formulierungsvorschlag für einen neuen § 46a Abs. 2 BVerfGG:

(2) Die Antragsberechtigten nach § 43 Absatz 1 können vor Ablauf einer Frist von vier Jahren seit der Entscheidung eine Verlängerung des Ausschlusses beantragen. Wird der Antrag nach Satz 1 nicht vor Ablauf dieser Frist gestellt, endet der Ausschluss. Das Bundesverfassungsgericht gibt dem Vertretungsberechtigten der Partei (§ 44) im Verfahren nach Satz 1 Gelegenheit zur Äußerung. In der Äußerung ist auszuführen, welche der Umstände, auf die das Bundesverfassungsgericht seine Entscheidung gestützt hatte, weggefallen sind oder sich geändert haben. Für das Verfahren der Verlängerung gelten die §§ 38 und 44 sowie Absatz 1 entsprechend. Das Bundesverfassungsgericht kann ohne mündliche Verhandlung entscheiden. Der Antrag auf Verlängerung kann jeweils wiederholt werden, bevor seit der jeweils letzten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vier Jahre verstrichen sind. Satz 2 gilt entsprechend.

2. Umgang mit Kleinstparteien

Die Formulierungen im Gesetzentwurf lassen nicht eindeutig erkennen, ob das Finanzierungsausschlussverfahren auch für solche Parteien gilt, die weder im Bund noch in einem Land die Schwelle für die staatliche Teilfinanzierung überschreiten (0,5 % auf Bundesebene oder 1 % in einem Land; vgl. § 18 Abs. 4 ParteiG). Zwar wird die Anwendung auf solche Parteien in der *Begründung* des Gesetzentwurfs (BT-Drs. 18/12357, S. 7) ausgeschlossen, jedoch ist der Wortlaut des vorgeschlagenen *Gesetzestexts* insofern nicht hinreichend eindeutig. Diese Zweideutigkeit resultiert daraus, dass das Verfahren für diese Parteien die Funktion haben könnte, sie (ausschließlich) von den steuerlichen Vorteilen auszuschließen. Vor allem aber könnte es die Funktion haben, eine Partei von der staatlichen Finanzierung auszuschließen, falls sie *in Zukunft* einmal die erforderlichen gesetzlichen Schwellenwerte überschreiten sollten.

Richtigerweise sollte das Verfahren für solche Kleinstparteien *keine* Anwendung finden. Dies sollte im Gesetz (in § 43 Abs. 1 BVerfGG) ausdrücklich klargestellt werden. Eine Anwendung wäre unverhältnismäßig. Allein schon die hohen operativen Kosten und die Verfahrenskosten (Abschaltung von V-Leuten, Materialsammlung, Erstellung von Schriftsätzen, ...) würden bei solchen Kleinstparteien in keinem angemessenen Verhältnis zum Ertrag für den Schutz der Verfassung stehen. Dies liegt darin begründet, dass auch die Auswirkungen eines solchen Verfahrens – allein der Entzug der steuerrechtlichen Privilegien – gering wäre. Es bestünde insofern tatsächlich die Gefahr, dass das Verfahren vor allem symbolischen Charakter hätte. Deshalb sollte es in § 43 Abs. 1 BVerfGG explizit auf solche Parteien beschränkt werden, die *bei Antragstellung die Voraussetzungen für die staatliche Teilfinanzierung gemäß § 18 Abs. 4 ParteiG erfüllen*.

Abgesehen von diesen beiden Änderungsvorschlägen ist auch die einfachgesetzliche Umsetzung sowohl verfassungsrechtlich als auch verfassungspolitisch zu befürworten. Zusammen mit der Verfassungsänderung leistet das Gesetz einen wirksamen Beitrag zur Stärkung der wehrhaften Demokratie.

Prof. Dr. Christian Waldhoff

Matthias Roßbach, LL.M. (Yale)