



Wortprotokoll der 119. Sitzung

Innenausschuss

Berlin, den 29. Mai 2017, 16:00 Uhr
Berlin 10557, Konrad-Adenauer-Str. 1
Paul-Löbe-Haus, Raum E 400

Vorsitz: Ansgar Heveling, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einzigiger Tagesordnungspunkt

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 21)

BT-Drucksache 18/12357

Federführend:
Innenausschuss

Mitberatend:
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Berichterstatter/in:
Abg. Helmut Brandt [CDU/CSU]
Abg. Gabriele Fograscher [SPD]
Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]
Abg. Britta Haßelmann [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

- b) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Gesetzes zum Ausschluss verfassungsfeindlicher Parteien von der Parteienfinanzierung

BT-Drucksache 18/12358

Federführend:
Innenausschuss

Mitberatend:
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Berichterstatter/in:
Abg. Helmut Brandt [CDU/CSU]
Abg. Gabriele Fograscher [SPD]
Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]
Abg. Britta Haßelmann [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



c) Gesetzentwurf des Bundesrates

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des
Grundgesetzes zum Zweck des Ausschlusses
extremistischer Parteien von der
Parteienfinanzierung**

BT-Drucksache 18/12100

Federführend:

Innenausschuss

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Berichterstatter/in:

Abg. Helmut Brandt [CDU/CSU]

Abg. Gabriele Fograscher [SPD]

Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]

Abg. Britta Haßelmann [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

d) Gesetzentwurf des Bundesrates

**Entwurf eines Begleitgesetzes zum Gesetz zur
Änderung des Grundgesetzes zum Zweck des
Ausschlusses extremistischer Parteien von der
Parteienfinanzierung**

BT-Drucksache 18/12101

Federführend:

Innenausschuss

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Berichterstatter/in:

Abg. Helmut Brandt [CDU/CSU]

Abg. Gabriele Fograscher [SPD]

Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]

Abg. Britta Haßelmann [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Anwesenheitslisten	4
II. Sachverständigenliste	10
III. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten	11
IV. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	12
V. Anlagen	39
 <u>Stellungnahmen der Sachverständigen zur Öffentlichen Anhörung</u>	
Prof. Dr. Uwe Volkmann	18(4)899 A
Prof. Dr. Christoph Möllers, LL.M.	18(4)899 B
Prof. Dr. Christian Waldhoff	18(4)899 C
Prof. Dr. Martin Morlok	18(4)899 D
Johannes Lichdi	18(4)899 E
Prof. Dr. Michael Brenner	18(4)899 F



ÖH.

18. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)

Montag, 29. Mai 2017, 16:00 Uhr

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<u>CDU/CSU</u>		<u>CDU/CSU</u>	
Baumann, Günter	_____	Albsteiger, Katrin	_____
Binninger, Clemens	_____	Berghegger Dr., André	_____
Bosbach, Wolfgang	_____	Brähmig, Klaus	_____
Frieser, Michael	_____	Brandt, Helmut	_____
Hellmuth, Jörg	_____	Fabritius Dr., Bernd	_____
Heveling, Ansgar	_____	Feiler, Uwe	_____
Hoffmann (Dortmund), Thorsten	_____	Giousouf, Cemile	_____
Lindholz, Andrea	_____	Gröhler, Klaus-Dieter	_____
Mayer (Altötting), Stephan	_____	Harbarth Dr., Stephan	_____
Ostermann Dr., Tim	_____	Häuer, Matthias	_____
Schäfer (Saalstadt), Anita	_____	Heck Dr., Stefan	_____
Schuster (Weil am Rhein), Armin	_____	Liebing, Ingbert	_____
Veith, Oswin	_____	Luczak Dr., Jan-Marco	_____
Warken, Nina	_____	Monstadt, Dietrich	_____
Wendt, Marian	_____	Sensburg Dr., Patrick	_____
Wichtel, Peter	_____	Ullrich Dr., Volker	_____
Woltmann, Barbara	_____	Wellenreuthèr, Ingo	_____
Zertik, Heinrich	_____	Wittke, Oliver	_____



04.

18. Wahlperiode

Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)
Montag, 29. Mai 2017, 16:00 Uhr

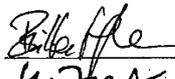
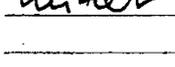
Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	
SPD		SPD		
Castellucci Dr., Lars		Esken, Saskia		
Fograscher, Gabriele		Fechner Dr., Johannes		
Grötsch, Uli		Gerster, Martin		
Gunkel, Wolfgang		Högl Dr., Eva		
Hartmann, Sebastian		Juratovic, Josip		
Lischka, Burkhard		Kolbe, Daniela		
Mittag, Susanne		Lühmann, Kirsten		
Özdemir (Duisburg), Mahmut		Poschmann, Sabine		
Reichenbach, Gerold		Rix, Sönke		
Schmidt (Berlin), Matthias			Spinrath, Norbert	
Veit, Rüdiger	Yüksel, Gülistan			
DIE LINKE.		DIE LINKE.		
Jelpke, Ulla		Dagdelen, Sevim		
Korte, Jan		Hahn Dr., André		
Renner, Martina			Karawanskij, Susanna	
Tempel, Frank			Pau, Petra	



ÖH.

18. Wahlperiode

Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)
Montag, 29. Mai 2017, 16:00 Uhr

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
BÜ90/GR		BÜ90/GR	
Amtsberg, Luise	_____	Häselmann, Britta	
Beck (Köln), Volker	_____	Künast, Renate	
Mihalic, Irene	_____	Lazar, Monika	_____
Notz Dr., Konstantin von	_____	Mutlu, Özcan	_____



öff.

Tagungsbüro



Deutscher Bundestag

Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)

Montag, 29. Mai 2017, 16:00 Uhr

	Fraktionsvorsitz	Vertreter
CDU/CSU		
SPD		
DIE LINKE		
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN		

Fraktionsmitarbeiter

Name (Bitte in Druckschrift)	Fraktion	Unterschrift
JÖRN HINKE	CDU/CSU	
LECHLEITNER	SPD	
Hage, KH	B90/Grüne	
Hack, Katja	11	

Stand: 20. Februar 2015
Referat ZT 4 – Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 29. Mai 2017, 16.00 Uhr

Professor Dr. Michael Brenner
Friedrich-Schiller-Universität Jena

Johannes Lichdi
Rechtsanwalt, Dresden

Professor Dr. Christoph Möllers, LL.M.
Humboldt-Universität zu Berlin

Professor Dr. Martin Morlok
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Professor Dr. Uwe Volkmann
Goethe-Universität Frankfurt am Main

Professor Dr. Christian Waldhoff
Humboldt-Universität zu Berlin



Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten

<u>Sachverständige</u>	<u>Seite</u>
Prof. Dr. Michael Brenner	13, 32, 34
Johannes Lichdi	14, 31, 35
Prof. Dr. Christoph Möllers, LL.M.	16, 17, 29, 36, 37
Prof. Dr. Martin Morlok	18,28
Prof. Dr. Uwe Volkmann	20, 22, 27
Prof. Dr. Christian Waldhoff	22, 26, 38,
 <u>Abgeordnete</u>	
Vors. Ansgar Heveling (CDU/CSU)	12, 14, 16, 18, 20, 22, 23, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 38
BE Abg. Helmut Brandt (CDU/CSU)	17, 23
BE Abg. Gabriele Fograscher (SPD)	25
BE Abg. Ulla Jelpke (DIE LINKE.)	24
Abg. Martina Renner (DIE LINKE.)	33
BE Abg. Britta Haßelmann (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	34, 37
Abg. Renate Künast (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	25, 27



Einzigster Tagesordnungspunkt

a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 21)

BT-Drucksache 18/12357

b) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Gesetzes zum Ausschluss verfassungsfeindlicher Parteien von der Parteienfinanzierung

BT-Drucksache 18/12358

c) Gesetzentwurf des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes zum Zweck des Ausschlusses extremistischer Parteien von der Parteienfinanzierung

BT-Drucksache 18/12100

d) Gesetzentwurf des Bundesrates

Entwurf eines Begleitgesetzes zum Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes zum Zweck des Ausschlusses extremistischer Parteien von der Parteienfinanzierung

BT-Drucksache 18/12101

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Nachdem wir heute Vormittag schon die 118. Sitzung des Innenausschusses als Sachverständigenanhörung hinter uns gebracht haben, darf ich nun die 119. Sitzung des Innenausschusses eröffnen. Sie ist wiederum eine öffentliche Anhörung zum Thema Parteienfinanzierung.

Ich darf Sie, meine sehr geehrten Damen und Herren, sehr herzlich begrüßen. Ich darf mich bei Ihnen, sehr geehrte Herren Sachverständige, herzlich bedanken, dass Sie unserer Einladung nachgekommen sind, um die Fragen der Kolleginnen und Kollegen aus dem Innenausschuss und aus den mitberatenden Ausschüssen zu beantworten. Die Ergebnisse der Anhörung dienen dazu, die Beratungen der Vorlagen vorzubereiten. Wie Sie nicht nur an den Kameras, sondern auch dem darauf leuchtenden roten Licht sehen können, wird die Anhörung jetzt auch im Parlamentsfernsehen weltweit übertragen.

Ich hatte heute Morgen schon den Hinweis gegeben, und gebe ihn auch jetzt gerne obwohl wir uns auf den Mattscheiben wiederfinden: Wer möchte, darf angesichts der Temperaturen auch das Sakko ausziehen. Ich bin heute aus dem Rheinland gekommen und meine Frau sagte mir gerade, dass es da noch ein bisschen wärmer ist als in Berlin, aber hier sind wir temperaturmäßig auch gut dabei.

Trotz der Kürze der Zeit hatten wir schriftliche Stellungnahmen erbeten. Ich darf mich herzlich für die eingegangenen Stellungnahmen bedanken. Sie sind an die Mitglieder des Innenausschusses und der mitberatenden Ausschüsse verteilt worden und werden dem Protokoll über diese Sitzung beigelegt. Ich gehe davon aus, sehr geehrte Herren Sachverständige, dass Ihr Einverständnis zur öffentlichen Durchführung der Anhörungen auch die Aufnahmen der Stellungnahme in eine Gesamtdrucksache umfasst. Ich ernte damit keinen Widerspruch.

Von der heutigen Anhörung wird für ein Wortprotokoll eine Bandabschrift gefertigt. Das Protokoll wird Ihnen, sehr geehrte Herren Sachverständige, schriftlich zur Korrektur übermittelt und im Anschreiben dazu werden Ihnen auch die Details zur weiteren Behandlung mitgeteilt. Die Gesamtdrucksache bestehend aus Protokoll und den schriftlichen Stellungnahmen wird dann im Übrigen im Internetangebot des Deutschen Bundestags eingestellt.

Die Anhörung ist öffentlich und sie wird auch übertragen. Gleichwohl ist es bei uns nicht zulässig, Bild- und Tonaufnahmen während der Sitzung vorzunehmen. Ich bitte, das nicht zu tun.

Zum zeitlichen Ablauf darf ich anmerken, dass insgesamt eine Zeit bis 18.00 Uhr vorgesehen ist.

Einleitend erhält jeder Sachverständige die Gelegenheit für ein fünfminütiges Eingangsstatement. Maßgeblich ist die Uhr des Vorsitzenden und ich werde mich nach Ablauf der Zeit durch erst dezentes und dann langsam weniger dezentes Räuspern bemerkbar machen, damit alle die Gelegenheit haben, Ihre Statements vorzutragen.

Danach beginnt die Befragung der Sachverständigen durch die Berichterstatterinnen und Berichterstatter sowie weitere Abgeordneter. Es gilt dann, dass wir erst fraktionsmäßig sammeln



und dann die Fragen beantwortet werden. Je kürzer und knapper die Fragen, desto mehr Fragen können natürlich auch von den Kolleginnen und Kollegen gestellt werden.

Wenn Sie damit einverstanden sind, würden wir so verfahren. Auch da ernte ich keinen Widerspruch. Dann darf ich entsprechend der alphabetischen Reihenfolge als erstes Ihnen, Herr Prof. Dr. Brenner, das Wort für das Eingangsstatement erteilen.

SV Prof. Dr. Michael Brenner (Friedrich-Schiller-Universität Jena): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Meine sehr verehrten Damen und Herren Abgeordnete.

Wir haben es hier mit Gesetzentwürfen zu tun, die, glaube ich, ein nicht nur durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts angeregtes wichtiges verfassungsrechtliches und verfassungspolitisches Vorhaben aufgreifen.

Ich will nur einleitend darauf hinweisen, dass die Idee, die Finanzierung für verfassungsfeindliche Parteien zu kappen, gewissermaßen nicht in Karlsruhe geboren wurde, sondern dass sich bereits die Innenministerkonferenz im Jahr 2009 mit genau dieser Frage beschäftigt hat. Es gibt darüber hinaus einen Beitrag in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung des damaligen Thüringer Innenministers und heutigen Bundesverfassungsrichters Prof. Dr. Peter Huber, der ebenfalls genau diesen Aspekt schon vor mittlerweile acht Jahren aufgebracht hat. Ich will damit nur sagen, dass sich diese Idee schon länger in der verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Diskussion befindet und daher keineswegs ganz neu ist.

Die erste Frage, die man sich kurz stellen sollte, die aber auch kurz beantworten kann, ist die folgende: Handelt es sich bei den Vorschlägen um verfassungswidriges Verfassungsrecht? Es wird immerhin die Verfassung geändert. Ich glaube aber, dass diese Frage bündig mit einem Nein beantwortet werden kann. Denn wir haben zum einen den entsprechenden Hinweis des Bundesverfassungsgerichts in der NPD-Entscheidung, was für die Verfassungsgemäßheit der Idee als solcher spricht. Zum anderen wäre sogar das Verbot einer verfassungswidrigen Partei zulässig und verfassungsgemäß. Deswegen wird als Minus zu einem solchen Verbot natürlich auch der Ausschluss der Finanzierung verfassungsrechtlich zulässig sein und werden daher die Grundsätze des

Artikels 79 Absatz 3 Grundgesetz, die Ewigkeitsgarantie mithin, natürlich auch nicht berührt. Also spricht nichts gegen eine Aufnahme dieser Bestimmung in das Grundgesetz.

Im Kern reden wir hier über eine Durchbrechung des Grundsatzes der Chancengleichheit der politischen Parteien. Parteien müssen grundsätzlich gleichbehandelt werden. Mit den Gesetzentwürfen wird ein Eingriff in dieses Gleichbehandlungsgebot vorgenommen. Dieser ist dann verfassungsrechtlich zulässig, wenn es hinreichend gewichtige Gründe für die Durchbrechung des Gleichheitsgebotes gibt. Und ich meine, diese hinreichenden Differenzierungsgründe liegen hier auf der Hand. Die in den Gesetzentwürfen enthaltene Sanktion soll eine Partei treffen, die sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung wendet. Und dies stellt einen hinreichenden sachlichen Differenzierungsgrund für eine entsprechende Ungleichbehandlung in Sachen Parteienfinanzierung dar. Die Feinde und die Freunde der Verfassung dürfen – wenn ich das so sagen darf – unterschiedlich behandelt werden, auch durch das Verfassungsrecht darf dieser Weg eingeschlagen werden. Der Staat muss, anders formuliert, nicht die Parteien finanzieren, die ihn ablehnen oder ihn gar bekämpfen. Verfassungstreue und Verfassungsfeindlichkeit stellen mithin einen hinreichenden Differenzierungsgrund dar.

Der nächste Aspekt ist, dass durch die Neuregelung zukünftig zwei verschiedene Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Wir haben zum einen das Parteiverbot, das bisher schon in Artikel 21 Absatz 2 enthalten war. Es kommt jetzt zum anderen, gewissermaßen als Minusmaßnahme bzw. als milderes Mittel und damit, wenn man so will, als kleines Parteiverbot dieser Ausschluss von der Parteienfinanzierung hinzu. Die Voraussetzungen hierfür sind in beiden Gesetzesvorschlägen, sowohl in dem Fraktionsvorschlag als auch im Bundesratsvorschlag, meine ich, hinreichend klar definiert. Mir erscheint der Fraktionsvorschlag allerdings vorzugswürdiger, weil er die Tatbestandsvoraussetzungen für dieses kleine Parteiverbot ein bisschen präziser formuliert, als es der Bundesratsentwurf tut. Die Kriterien sind etwas schärfer und genauer formuliert. Aber grundsätzlich spricht nichts gegen beide



Gesetzesvorschläge.

Wir werden zukünftig also ein – wenn Sie so wollen – abgestuftes Verfahren oder auch abgestufte Antrags- und Entscheidungsoptionen mit Blick auf verfassungsfeindliche Parteien haben. Die große Lösung, das Parteiverbot, ist bisher schon im Grundgesetz enthalten, die kleine Lösung wird zukünftig der Ausschluss von der staatlichen Finanzierung sein. Das wird im Regelfall dann in der Praxis darauf hinauslaufen, dass wir mit alternativ gestellten Anträgen zu rechnen haben werden. Es wird in Zukunft zunächst einmal versucht werden, das Verbot einer Partei in Karlsruhe zu erwirken; hilfsweise, falls die dargelegten Gründe für ein Verbot nicht ausreichen, wird dann diese kleine Lösung begehrt und wird versucht werden, zumindest den Ausschluss der Finanzierung dieser verfassungsfeindlichen Partei zu erreichen.

Mir scheint die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts auch sinnvoll zu sein; sie ist ja auch in beiden Gesetzesvorschlägen enthalten. Es handelt sich hierbei um eine wesentliche Entscheidung, um eine, wie gesagt, Durchbrechung des Grundsatzes der Chancengleichheit der politischen Parteien. Deswegen gehört diese Entscheidung in die Hände des Bundesverfassungsgerichts. Es wäre sicherlich nicht sinnvoll, wenn man die Entscheidung einem Verwaltungsgericht anheim geben würde. Man hätte dann unterschiedliche Gerichte, hier ein Verwaltungsgericht für den Ausschluss der Finanzierung, dort das Bundesverfassungsgericht für das Parteiverbot. Darüber hinaus müsste man dann damit rechnen, dass gegen die Entscheidung des Verwaltungsgerichts in Sachen Ausschluss der Parteifinanzierung das Bundesverfassungsgericht angerufen wird. Aus diesen Gründen halte ich die Zusammenfassung der Zuständigkeiten für das Parteiverbot und den Ausschluss der staatlichen Finanzierung von verfassungsfeindlichen Parteien in der einen Hand des Bundesverfassungsgerichts für sinnvoll. Diese Idee nehmen auch beide Gesetzesvorschläge in gleicher Weise auf; in beiden Gesetzesvorhaben ist die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts niedergelegt.

Im Fraktionsentwurf – das sollte vielleicht noch erwähnt werden – ist zudem niedergelegt, dass ein Antrag einer Partei, die von der Finanzierung ausgeschlossen wurde, auf Wiedergewährung der

Finanzierung nach vier Jahren erneut möglich sein soll. Im Bundesratsentwurf ist hingegen eine Frist von zwei Jahren niedergelegt. Diese zwei Jahre erscheinen mir etwas zu kurz zu sein. Man kann, glaube ich, nicht erwarten, dass sich eine verfassungsfeindliche Partei innerhalb von zwei Jahren gewissermaßen vom Saulus zum Paulus wandelt und zu einer verfassungstreuen Partei mutiert. Vier Jahre sind daher, meine ich, eine angemessene Frist. Man könnte aber durchaus überlegen, ob man nicht sogar fünf oder sechs Jahre wählt. Aber die zwei Jahre, die im Bundesratsentwurf enthalten sind, erscheinen mir deutlich zu kurz geraten zu sein.

Die Folgeänderungen – damit bin ich auch schon fast am Ende – im einfachen Gesetzesrecht sind in beiden Gesetzesvorhaben praktikabel und handhabbar dargestellt. Insoweit würde ich weder dem einen noch dem anderen Vorschlag den Vorrang einräumen.

Zusammenfassend darf ich konstatieren, dass beide Entwürfe die vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung aufgezeigte Sanktionsmöglichkeit in tauglicher und auch verfassungsrechtlich zulässiger und überzeugender Weise umsetzen. Ich denke zudem, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber gut daran tun würde, das Vorhaben auch möglichst schnell auf den Weg zu bringen. Es kann auf Dauer, glaube ich, der Bevölkerung nicht vermittelt werden, dass staatliche Gelder für die Finanzierung verfassungsfeindlicher Parteien ausgegeben werden. Vielen Dank Herr Vorsitzender.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Prof. Dr. Brenner. Dann darf ich als nächstem Herrn Lichdi das Wort geben.

SV **Johannes Lichdi** (Rechtsanwalt, Dresden): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete. Ich bedanke mich für die Einladung zu dieser Anhörung.

Eine Differenzierung in der Zuteilung staatlicher Leistungen ist bisher nur nach der Bedeutung der Partei, aber gerade nicht nach deren politischen Zielen zulässig. Die vorgeschlagene Verfassungsänderung teilt die Parteien in privilegierte verfassungstreue und nicht verbotene, aber diskriminierbare Parteien ein. Das NPD-Urteil von Januar 2017 ist weithin so verstanden worden, als ob das Bundesverfassungsgericht der



Einführung weiterer Sanktionen unterhalb der Schwelle eines Parteiverbots zugestimmt habe. Der Zweite Senat hat aber keine spezifischen Hinweise zum Verhältnis zwischen einer Tatbestandsverwirklichung und einer bestimmten Rechtsfolge gegeben. Das Bundesverfassungsgericht hat zudem die Chancengleichheit der Parteien nicht mehr zum unverzichtbaren menschenrechtlichen Kern der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Parteiverbotstatbestandes gerechnet, sondern als fallbezogene Ableitung und nachrangig bezeichnet. Die neue Sichtweise dient der restriktiven Auslegung der – Zitat: „Demokratieverkürzenden Ausnahmenorm des Parteiverbots“. Daher erscheint es mir nicht folgerichtig, diesen freiheitsschonenden Versuch zum Ansatzpunkt einer freiheitseinschränkenden Auslegung des Demokratieprinzips im Rahmen des Artikels 79 Absatz 3 zu nehmen.

Die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen sind unzulässig und nichtig, wenn die Gleichbehandlung der Parteien zu den unveränderbaren Grundsätzen des Demokratieprinzips gehört. Zentraler Demokratiegrundsatz ist der freie, gleiche und staatlich unreglementierter Willensbildungsprozess des Volkes von unten nach oben. Dabei trifft der Willensbildungsprozess nicht nur unmittelbar den Wahlakt, sondern auch die Wahlkampfzeit sowie die Zeit zwischen den Wahlen. Die Veränderungssperre des Artikel 79 Absatz 3 schützt dem Wortlaut nach nur Artikel 20, nicht aber die Parteienfreiheit nach Artikel 21 Absatz 1. Aber nach dieser Vorschrift wirken die Parteien bekanntlich an der Willensbildung des Volkes mit. Sie – also die Willensbildung – prägt auch die Beziehungen zwischen den Verfassungsorganen und den politischen Parteien, wie das Bundesverfassungsgericht schon früh gesagt hat. Sie stehen deshalb ebenfalls – Zitat: „Unter dem Verfassungsgebot der grundsätzlich staatsfreien und offenen Meinungs- und Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen“.

Die Freiheit und Gleichheit der politischen Willensbildung des Volkes setzt sich also in den – Zitat: „Gleichen Rechten und Chancen der Parteien fort“. Die Chancengleichheit der Parteien ist daher entgegen der Rechtsprechung nicht nur aus Artikel 21 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 3

Absatz 1 abzuleiten, sondern zentral aus Artikel 20 Absatz 2. Die Chancengleichheit ist ein vor Verfassungsänderung geschützter Grundsatz des Demokratieprinzips.

Nach Ansicht des Bundesrats rechtfertigt die Grundentscheidung für eine wehrhafte Demokratie die Modifizierung der Chancengleichheit im Sinne der vorgeschlagenen Verfassungsänderung. Die streitbare Demokratie gehört aber anders als die Chancengleichheit nicht zu den unveränderbaren Grundsätzen des Artikels 79 Absatz 3. Zudem: Streitbare Demokratie darf nach dem Ramelow-Beschluss – Zitat: „Nicht als unspezifische pauschale Eingriffsermächtigung missverstanden werden“. Wäre die Verfolgung verfassungswidriger Ziele unzulässig, könnte dieser eine sachliche Differenzierungsgrund sein.

Obwohl das Bundesverfassungsgericht immer wieder eine Loyalitätspflicht angedeutet hat, besteht meiner Ansicht nach dennoch keine Verfassungstreuepflicht der Parteien. Sie würde ihrer notwendigen gesellschaftlichen Verwurzelung und dem Verbot einer Einfügung in die organisierte Staatlichkeit widersprechen. Parteien müssen als Vereine der Selbstorganisation des Volkes denselben Prinzipien folgen wie die Freiheit jedes einzelnen Bürgers. Jene, also den einzelnen Bürger, trifft aber keineswegs eine Verfassungstreuepflicht.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte prüft die Verhältnismäßigkeit zwischen der Einschränkung der Parteienfreiheit und dem Schutz der demokratischen Ordnung. Dabei ist entgegen der Ansicht des Bundesverfassungsgerichts im NPD-Urteil eine konkrete Gefahr durchaus Tatbestandsvoraussetzung einer Sanktion. Wenn hier jetzt aber die Verfassungsänderungsvorschläge ausdrücklich vom Merkmal des „darauf Ausgehens“ also in der neuen Auslegung des Bundesverfassungsgerichts von der Potentialität absehen, dann entfernen sie sich noch weiter vom Merkmal einer konkreten Gefahr.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte lehnt aber gerade mit diesem Merkmal die Sanktionierung kleiner Parteien allein wegen ihrer Gesinnung ab. Auch das Bundesverfassungsgericht hat für den Fall mangelnder Potentialität festgestellt, dass es – Zitat: „Des präventiven Schutzes durch ein Parteiverbot“ nicht bedürfe.



Zudem bestehen – meiner Ansicht nach – Zweifel an der Erforderlichkeit des Ausschlusses extremistischer Parteien aus der staatlichen Finanzierung. Denn möglich wäre auch eine allgemeine Abschaffung oder Absenkung der Parteienfinanzierung. Ich finde es schon bemerkenswert, dass dieser Gedanke in der Debatte überhaupt nicht auftaucht.

Im Wunsiedel-Beschluss erklärte das Verfassungsgericht, das Grundgesetz vertraue – Zitat: „Auf die Kraft der freien Auseinandersetzung als wirksamste Waffe auch gegen die Verbreitung totalitärer und menschenverachtender Ideologien“.

Wenn aber der freie Wettbewerb der Meinungen selbst gegen Parteien unterhalb der Schwelle konkreter Anhaltspunkte für einen Handlungserfolg – also der Potentialitätsschwelle – keinen Vorrang genießen soll, dann würde diese, so beschriebene, wirksamste Waffe in der Praxis überhaupt keine Bedeutung mehr haben. Da das Gewicht der staatsfreien Willensbildung sehr hoch ist, das verfolgte Ziel eines Schutzes der fdGO unterhalb der Potentialitätsschwelle aber geringes Gewicht hat, ist die Verfassungsänderung meiner Ansicht nach auch unangemessen. Ich meine, die geplante Grundgesetzänderung dürfte, wenn nicht in Karlsruhe, so doch in Straßburg scheitern.

Gestatten Sie mir eine verfassungspolitische Schlussbemerkung. Das Bundesverfassungsgericht hat früh folgendes gesagt: „Die freiheitliche Demokratie nimmt prinzipiell die Risiken in Kauf, die darin liegen, dass die politische Willensbildung der Urteilskraft und der Aktivität der Bürger anvertraut ist“. Sollte der Gesetzgeber die vorgeschlagene Verfassungsänderung beschließen, würde er der Urteilskraft der Bürger und der Offenheit des politischen Willensbildungsprozesses sein Misstrauen erklären. Dies fügte der Glaubwürdigkeit der Demokratie schweren Schaden zu. Eine von Staats wegen gelenkte Demokratie, in der bestimmte Ansichten bevorzugt und andere benachteiligt werden, widerspricht fundamental dem freiheitlichen Geist des Grundgesetzes. Bundestag und Bundesrat sollten deshalb den Vorschlägen nicht folgen.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Rechtsanwalt Lichdi. Dann erhält nun als nächster Herr Prof. Dr. Möllers das Wort.

SV Prof. Dr. Christoph Möllers, LL.M. (Humboldt-Universität zu Berlin): Ja, Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, vielen Dank für die Gelegenheit, sich jetzt hier äußern zu dürfen.

Ich möchte nur drei Punkte machen. Einen verfassungspolitischen, der eher kritisch ist. Einen zur Regelung im Grundgesetz selbst, der ist eher affirmativ und positiv. Einen letzten zu einem Spezialproblem der Fristen, der mir tatsächlich relativ problematisch und dramatisch zu sein scheint und bei dem ich in der Tat denke, dass Sie vielleicht noch einmal in sich gehen müssen.

Verfassungspolitisch muss man sich in der Tat noch einmal klar machen – das haben die Vorredner ja auch in unterschiedlicher Art und Weise akzentuiert –, dass wir es mit einem Eingriff in die demokratische Gleichheit zu tun haben, der – das kann man, glaube ich, doch relativ klar sagen – nicht gegen Artikel 79 Absatz 3 Grundgesetz verstößt. Jedenfalls nicht, soweit das Grundgesetz vom Bundesverfassungsgericht ausgelegt wird. Was immer man von den Bemerkungen des Gerichts halten wollte – ob sie nun dazu dienen, tatsächlich neue Gesetzgebung zu inspirieren oder nicht – sie halten jedenfalls fest, dass es diese verfassungspolitische Option gibt. Das hätten sie nicht getan, wenn es gegen die Ewigkeitsklausel verstoßen würde.

Dasselbe gilt meines Erachtens auch für den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Herrn Lichdis Argumente würden, wenn man sie so, wie er sie vorgetragen hat, umsetzen würde, dazu führen, dass das ganz Parteiverbotsverfahren verfassungswidrig wäre. Wenn wir davon ausgehen, dass das Parteiverbotsverfahren als solches nicht verfassungswidriges Verfassungsrecht darstellt, wird es ein bisschen schwierig, mit Blick auf die hier vorliegende Reform so hart zu argumentieren.

Trotzdem möchte ich den Gedanken, der hinter diesem Argument steht, noch einmal aufgreifen und auch ein Bedenken formulieren, das dahingeht, zu sagen: Wir haben es mit einem Eingriff in die demokratische Gleichheit zu tun, der kein verfassungsrechtliches, aber ein verfassungspolitisches Problem darstellen könnte. Denn man muss natürlich sagen, dass wir jetzt mit dieser Verfassungsreform in einem Paradigma sind, in dem die Parteien, die am politischen



Wettbewerb teilnehmen, nicht alle gleich behandelt werden. Das ist zumindest nicht so ganz einfach unter politischen Bedingungen, in denen wir im Grunde in der zunehmenden Polarisierung des ganzen politischen Diskurses Lager – oder aufstrebende extremistische oder, sagen wir einmal, radikale politische Lager – haben, die immer damit argumentieren, eigentlich nicht zum System zu gehören und irgendwie Außenseiter zu sein und benachteiligt zu werden. Das ist solch ein Spiel, das hier gespielt wird. Das ist ein unfaires politisches Spiel, und dieses wird durch solch eine Art von Regelung ein bisschen befeuert. Das ist ein genuin politisches Argument, damit kann ich Sie dann auch alleine lassen. Das ist, glaube ich, schon eine Sache, über die man noch einmal hätte nachdenken müssen. Auch wenn es jetzt wahrscheinlich schon etwas spät ist zu sagen: Wir geben im Grunde denjenigen, die sich immer über das System beklagen, das sie doch eigentlich ganz gut behandelt und ihnen doch alle Freiheiten lässt, jetzt ein echtes Argument an die Hand, dass sie anders behandelt werden können als andere. Das ist für die Zukunft vielleicht eine Sache, die uns noch einmal auf die Füße fallen könnte. Das würde ich jedenfalls zu bedenken geben.

Zweiter Punkt, die Regelung selbst. Die Regelung selbst scheint mir dann so, wie sie gemacht wird – mit einer Ausnahme, zu der ich unter Drittens kommen werde –, untadelig zu sein. Es ist absolut richtig, das Verfahren am Bundesverfassungsgericht anzusiedeln. Es gibt keine andere Instanz, die das machen könnte. Andere nichtgerichtliche Instanzen werden damit legitimatorisch überfordert. Sie könnten im Grunde das Gewicht, das dieser Antrag hat, nicht tragen. Andere gerichtliche Instanzen müssten am Ende doch darauf warten, dass das Bundesverfassungsgericht darüber entscheidet. Das würde das Verfahren unendlich in die Länge ziehen. Es ist auch so, dass wir mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Januar, mit Blick auf das NPD-Verbot, sagen können, dass die Verbindung zwischen diesen beiden Anträgen – Verbot als Hauptantrag und Ausschluss von der Finanzierung und anderen Vergünstigungen als Hilfsantrag – im Grunde eine Kombination ist, die das Verfahren überhaupt erst – wenn man so will – technisch attraktiv und möglich macht. Denn das Kriterium der Potentialität, an dem das NPD-

Parteiverbotsverfahren gescheitert ist, ist sowohl mit Blick darauf, was es eigentlich bedeutet, wann die Schwelle eigentlich überschritten werden wird, sehr unangenehm zu handhaben, als auch mit Blick darauf, was vorgetragen werden muss, also mit Blick auf die Erhebung des Sachverhalts. Das Kriterium der Potentialität ist einfach praktisch von immenser Schwierigkeit, das haben wir im Parteiverbotsverfahren der NPD erlebt.

In gewisser Weise bekommt das Verfahren dadurch noch einmal eine andere Chance, dass es mit einem Hilfsantrag verbunden werden kann, der sich darauf beschränkt, zu prüfen, ob die Ideologie der Partei verfassungsfeindlich ist. Denn die Frage, wie gefährlich die Partei ist und was gefährlich überhaupt bedeutet, ist immer noch die große Unbekannte des Parteiverbotsverfahrens.

Ich würde schließlich auch mit Herrn Prof. Dr. Brenner denken, dass die Formulierungen des Regierungsentwurfs mit Blick auf das materielle Kriterium des Ausschlusses günstiger sind als die des Bundesrates. Wir haben in diesem Verfahren so viel Ungewissheit gehabt. Das Gericht hat sich sichtlich bemüht – das muss man auch einmal sagen –, das Verfahren am Leben zu erhalten, begrifflich zu konsolidieren und begrifflich nachvollziehbar zu machen. Man würde sich, glaube ich, keinen Gefallen damit tun, eine Formulierung zu wählen, die nicht so nah wie möglich am alten Verfassungstext entlang operiert. Das hat der Regierungsentwurf meines Erachtens besser getan als der Entwurf des Bundesrates.

Abg. **Helmut Brandt** (CDU/CSU): Nicht der Regierungsentwurf, der Entwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD.

SV **Prof. Dr. Christoph Möllers, LL.M.** (Humboldt-Universität zu Berlin): Der Regierungsfractionen, selbstverständlich. Ich liebe den Bundestag. Also der Entwurf der Regierungsfractionen.

Ein Problem, das mir und den beiden anderen am Parteiverbotsverfahren beteiligten Kollegen Herrn Prof. Dr. Waldhoff und Herrn Roßbach gemeinsam aufgefallen ist – als erstem, muss man sagen, Herrn Roßbach –, und das ist der dritte Punkt, nämlich dass die Regelungstechnik mit Blick auf die Fristen wahrscheinlich im Ergebnis ziemlich problematisch ist.



Erst einmal ist es, glaube ich, richtig – da würde ich Herrn Prof. Dr. Brenner auch zustimmen –, dass die längere Frist der Regierungsfractionen eigentlich die einzige ist, die irgendwie funktionieren kann. Wir müssen sehen, dass das Verfahren, aber auch die Umorientierung einer politischen Partei sehr aufwendig ist. Zwei Jahre sind im Grunde unrealistisch mit Blick darauf, dass sich eine Partei vielleicht wieder auf irgendeinen Pfad der Tugend zurückführen lassen möchte.

Das Problem liegt aber sowohl aus der Perspektive der Grundrechte der Partei als auch aus der Perspektive des Staates, der verfassungsfeindliche Parteien überwachen wird, darin, dass die Regelungen beide so angelegt sind, dass ein Ausspruch des Gerichts erfolgt und dieser Ausspruch selbst zeitlich nicht begrenzt ist, sondern nur dadurch begrenzt werden wird, dass eine Partei vor dem Gericht einen Antrag stellt, den Ausspruch aufzuheben.

Darin liegen zwei Probleme. Darin liegt ein Problem der Parteifreiheit, weil man sich noch einmal fragen muss, ob der Eingriff tatsächlich aus der Perspektive der Parteien ein sozusagen faktisch unbegrenzter Eingriff ist, wenn kein Antrag gestellt wird – man kann ja sagen, sie haben vielleicht keine Mittel, einen Antrag zu stellen, es ist vielleicht auch ein Problem für sie, einen Antrag zu stellen –, und ob der Eingriff dann nicht angesichts so vermindeter Eingriffsschwellen zu stark ist. Das ist das Grundrechts- oder Parteifreiheitsargument. Das durchschlagende Argument – oder jedenfalls auch ein wichtiges Argument – ist, sich noch einmal die Perspektive des Staates anzuschauen, der verfassungsfeindliche Parteien überwachen will. Wenn wir davon ausgehen, dass verfassungsfeindliche Parteien vom Verfassungsschutz überwacht werden, und zwar nach bestimmten Kriterien, dann ist die Regelung, wie sie jetzt vorliegt, so, dass in der Sekunde, in der eine Partei diesen Antrag stellt, im Prinzip alle V-Leute herausgezogen oder abgeschaltet werden müssen und im Prinzip alle rechtsstaatlichen Voraussetzungen für ein Parteiverbotsverfahren eingeschaltet werden. Dieses Einschalten liegt dann aber im Grunde erst einmal in der Hand der Partei selbst. Es ist extrem schwierig, das praktisch zu bewerkstelligen.

Zweitens müsste es eigentlich – nach dem, was wir von den beiden letzten Parteiverbotsverfahren

wissen – rückwirkend funktionieren. Denn das Verfahren muss sich ja schon auf eine bereits staatsfreie Partei beziehen. Das heißt in dem Augenblick, in dem die Partei den Antrag stellt, dass ihr Ausschluss von der Finanzierung beendet werden soll, müssten die V-Leute schon seit längerer Zeit zurückgezogen worden sein. Das geht aber nicht. Deswegen scheint mir in gewisser Weise das Nützliche und das im Grunde genommen Freiheitsfreundliche mit Blick auf die verfassungsfeindliche Partei zusammen zu fallen. Es würde in einer Weise zusammenfallen, dass man sagt: Die Regelung ist von vornherein begrenzt und muss dann auf Betreiben des Staates verlängert werden. Ansonsten bekommen Sie, glaube ich, viele praktische Probleme mit Blick auf die ohnehin schon sehr schwierige und immer an die Grenze geratende Überwachung solcher Parteien durch den Verfassungsschutz.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Prof. Dr. Möllers für Ihren Beitrag und das Bekenntnis zum Deutschen Bundestag, Gustav Heinemann hätte wahrscheinlich gesagt: „Ich liebe meine Frau; fertig!“ Ich darf jetzt auf diese Seite umschwenken, Herr Prof. Dr. Morlok, bitte.

SV **Prof. Dr. Martin Morlok** (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren Abgeordnete, meine Damen und Herren. Wir haben, glaube ich, hier eine Materie vor uns, die in weiten Teilen nicht so sehr kontrovers ist. Wir sind uns darüber einig, dass die Chancengleichheit der Parteien beeinträchtigt ist. Eine Regelung, wie sie hier ins Auge gefasst wurde, setzt eine Verfassungsänderung voraus. Als kritischen Maßstab kann man deswegen nur die Veränderungssperre in Artikel 79 Absatz 3 Grundgesetz heranziehen. Dazu wurde auch schon das Notwendige gesagt. Das Grundgesetz kennt ja auch selbst das Parteiverbot als Element der Konkretisierung des Demokratieprinzips und dieses Prinzip wird hier als Schutzgut des Artikel 79 Absatz 3 – meines Erachtens – nicht verletzt. Allerdings möchte ich darauf hinweisen, dass weitergehende Schritte deutlich bedenklich sind. Sie wissen, dass im Vorfeld im Bundesrat alle möglichen Ideen aufkamen: keine Rundfunkwerbung mehr etc. Da hätte ich dann größte Bedenken, weil die Chancengleichheit der Parteien dann praktisch vernichtet wird. Aber das steht hier glücklicherweise nicht zur Debatte.



Der Entzug der staatlichen Finanzierung mag in der Tat für betroffene Parteien existenzkritisch sein, aber auch das scheint mir jetzt nicht so problematisch zu sein, dass es an Artikel 79 Absatz 3 rührt. Nach unserer Konzeption sind die Parteien eigentlich gesellschaftliche Vereinigungen, die der Gesellschaft her leben sollen. Man sieht das auch darum, dass das Gesetz sagt, die Parteien dürfen nur zur Hälfte von staatlichen Mitteln leben, das ist die relative Obergrenze. Insofern habe ich auch in dieser Hinsicht keine Bedenken.

Worauf ich aufmerksam machen möchte ist aber noch etwas anderes. Parteien der Bürger und die Parteiengleichheit sind auch Instrumente zum des politischen Ausdrucks. Die Chancengleichheit der Parteien muss man auch im Hinblick auf die Chancengleichheit der einzelnen Bürger betrachten. Ich komme darauf noch einmal zurück, inwiefern sich das jetzt hier auswirkt. Wenn eine Partei verfassungswidrig und verboten ist, wird dem Bürger dieses Instrument ohne Probleme aus der Hand genommen. Aber wie es mit der finanziellen Regelung ist, gibt es noch gewisse Probleme, auf die ich noch zu sprechen komme.

Dass das Bundesverfassungsgericht die Entscheidung treffen soll – das wurde schon gesagt – das ist richtig. Ich schließe mich auch den Kollegen an, die gesagt haben, der Bundesratsentwurf scheint nicht sehr sinnvoll zu sein, und zwar deswegen, weil eine andere Formulierung gewählt würde. Herr Prof. Dr. Möllers hat es gesagt – dann fängt man wieder an, sich mit riesigen Auslegungsschwierigkeiten herumzuschlagen. Die bekannte Formulierung ist vorzugswürdig.

Meine Damen und Herren, das Wichtigste, das ich Ihnen heute vortragen möchte, ist etwas ganz anderes. Das ist die künftige Struktur des Artikels 21 Grundgesetz. Nach den vorliegenden Vorschlägen soll der Parteienartikel in drei von fünf Absätzen vom Parteiverbot bzw. von Sanktionen gegen verfassungsfeindliche Parteien handeln. Das ist völlig unangemessen. Parteien sind notwendige Träger unserer parlamentarischen Demokratie. Es ist ja schon fast obsessiv, dass man sich in der Mehrzahl der Absätze darauf stürzt. Das gilt auch im internationalen Vergleich. Wir haben ja mittlerweile Verfassungsvergleiche auch im Hinblick auf Parteienrecht, und da macht es sich überaus schlecht, wenn der Eindruck entsteht, dass

die Deutschen bei Parteien vor allen Dingen an verfassungswidrige Parteien denken. Das Problem kann man, glaube ich, leicht lösen, indem man die einschlägigen Bestimmungen in einem Absatz 2 konzentriert. Also: Konzentration der einschlägigen Bestimmungen in einem Absatz.

Einfachgesetzliche Ausgestaltungen: Was das Bundesverfassungsgerichtsgesetz angeht wurde gerade schon von der Möglichkeit des Haupt- und Hilfsantrags gesprochen. Ich könnte mir vorstellen, dass ein separater Antrag auf Finanzsperre vielleicht künftig – wenn es überhaupt dazu kommen sollte – gar nicht so selten ist. Dann hat man bestimmte Risiken – Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte und so etwas – gleich aus dem Weg geräumt.

Wichtig ist die Möglichkeit einer Rehabilitierung der Parteien. Demokratie setzt voraus, dass wir davon ausgehen, dass wir unsere Überzeugungen ändern – der Resozialisierungsgedanke vielleicht auch in der Politik. Neuorientierung braucht Zeit. Zwei Jahre sind definitiv zu kurz. Ich erinnere daran, dass die Amtsdauer eines Parteivorstandes zwei Jahre beträgt. Man muss da schon die Möglichkeit einräumen, dass sich eine Partei intern auf einen neuen Kurs begibt. Ob man vier, fünf oder sechs Jahre nimmt, darüber kann man diskutieren. Das Parteiengesetz kennt für neue Parteien eine Sechsjahresfrist, wenn man das möchte, hätte man hier ein Argument.

Beim Steuerrecht ist es klar. Wenn ich an eine Partei spende, die für verfassungsfeindlich erklärt wurde, bekomme ich als Bürger keine Steuervorteile mehr. Aber, das Problem liegt in Folgendem: Die staatliche Finanzierung der Parteien hat eine mehrjährige Grundlage. Ich habe ein Jahr, in dem Parteien Geld ein- und ausgeben und dafür einen Rechenschaftsbericht erstellen. Dieser Rechenschaftsbericht wird erst im September des folgenden Jahres beim Bundestagspräsidenten eingereicht und wieder ein Jahr später darauf fließt erst das Geld – die Abschlagszahlungen lasse ich außer Betracht. Das begründet im Hinblick darauf, dass eine Spende, ein Mitgliedsbeitrag eines Bürgers, auch ein Instrument der Teilhabe an der politischen Willensbildung ist, ein Problem, und zwar ein Rückwirkungsproblem.



Wenn ich 2016 an die NPD spende, dann würde die Partei eigentlich 2018 im Hinblick auf meine Spende Geld bekommen, der Staat stockt ja private Zuwendungen an Parteien auf. Da hat man also ein Rückwirkungsproblem, das, wenn ich das richtig sehe, bislang nicht bedacht wurde. Systematisch ist das wohl ein Fall der unechten Rückwirkung, dass wir einen in der Vergangenheit liegenden Tatbestand haben, an den mit einer künftigen Regelung angeknüpft wird, die anders aussieht, als die frühere Regelung. Da liegt ein gewisses Problem, aber letztlich, glaube ich, ist das überragende öffentliche Interesse hier so geartet, dass das eine nicht unzulässige unechte Rückwirkung darstellt.

Dieses Problem, dass der finanzielle Beitrag des Bürgers auch ein Beitrag ist, der unter dem Gebot der Chancengleichheit steht, stellt sich natürlich auch bei der relativen Obergrenze. Eine Zuwendung hebt die relative Obergrenze an. Wenn man ganz genau hinschaut bekommen die Parteien ja auch Geld für Wählerstimmen. Da würde ich sagen, wenn ich heute wähle und in zwei Jahren wird eine Partei für verfassungswidrig erklärt und bekommt kein Geld, ist es zwar so, dass die Wählerstimme finanzwirksam ist. Das ist aber doch wohl eine Überlegung im zweiten oder dritten Glied, so dass ich daran keine Rückwirkungsbedenken anknüpfen möchte. Man sollte aber, wie gesagt, diese Problematik bedenken.

Insgesamt sehe ich für diesen Vorschlag keine gravierenden verfassungsrechtlichen Risiken. Wichtig ist mir die symbolische Wirkung, dass man den Artikel 21 nicht mit Sanktionsbestimmungen aufbläht. Verfassungspolitisch ist die Sache natürlich nicht ganz zweifelsfrei. Es leuchtet unmittelbar ein, dass Verfassungsfeinde nicht aus Haushaltsmitteln finanziert werden sollen. Aber dieser Plausibilität ist entgegenzustellen, dass eine Demokratie auch von der Attraktivität, von Überzeugungskraft, lebt. Dazu zählt auch ganz wesentlich, dass Außenseiter, Minderheiten, eine Chance sehen, gleichberechtigt am politischen Meinungskampf, am Wettbewerb teilzunehmen, um künftig mir Ihren Vorstellung zum Erfolg zu kommen. Das ist vorher schon angeklungen, dass eine Stabilisierung der Märtyrerrolle etwas ist, das keineswegs außer Betracht bleiben sollte. Ein gewisses verfassungspolitisches Grummeln im Bauch habe ich schon. Danke.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Prof. Dr. Morlok. Herr Prof. Dr. Volkmann, bitte.

SV Prof. Dr. Uwe Volkmann (Goethe-Universität Frankfurt am Main): Vielen Dank Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren Abgeordnete. Ich freue mich auch über diese Einladung hier.

Ich möchte gleich an das anknüpfen, was Herr Prof. Dr. Morlok gesagt hat. Dieser eine Punkt, der die Verfassungsästhetik betrifft, der hat mir spontan eingeleuchtet. Als ich das in seinem Text gelesen habe, habe ich gesagt, das ist letztlich auch richtig. Nun ist es so, dass das Grundgesetz im Laufe der Zeit immer technischer geworden ist, mit immer technischeren Bestimmungen aufgeladen wurde. Das ist – wenn man von zwei, drei Unglücksfällen absieht – nur im hinteren Teil des Grundgesetz, Artikel 115xy, geschehen, aber nicht im vorderen Teil, der im Grunde das bildet, was man auch die Kern- oder Bürgerverfassung nennen kann. Das sind die Bestimmungen, die in den Schulen unterrichtet werden, über die die Schüler informiert werden, die die Bürger auch kennen. Da spielt das meines Erachtens auch eine wichtige Rolle. Da darf die Attraktivität des Verfassungstextes nicht beschädigt werden, sondern da spricht der Verfassungstext auch ein Stück durch sich selbst. Diesen Gesichtspunkt möchte ich nachdrücklich unterstützen und dem Kollegen Prof. Dr. Morlok so beispringen.

Bei seinem Rückwirkungsproblem bin ich nicht ganz so sicher, ob sich das nicht lösen lässt. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts würde, wenn sie denn wirken würde, würde ex nunc wirken, das heißt, ab da entfallen im Grunde alle anderen Vergünstigungen. Das Weitere scheint mir im Wege der Auslegung der entsprechenden Vorschriften – wenn es dann so weit ist – regelbar zu sein.

Ich will vielleicht ganz kurz auf den verfassungspolitischen Gesichtspunkt zurückkommen. Ich könnte mir es einfach machen. Ich bin hier vom Flughafen mit einem türkischen Taxifahrer gefahren, der fragte, wo ich hinfahre, da habe ich es ihm erklärt. Als er fragte, worum es da geht, habe ich gesagt, dass es hauptsächlich darum gehen soll, dass die NPD kein Geld mehr bekommt. Das hat ihm spontan eingeleuchtet, es war ein



interessierter Taxifahrer. Diese Überlegung dahinter, dass der Staat im Grunde nicht mit seinem Geld diejenigen finanzieren soll, die ihn abschaffen, ist meines Erachtens von einer so schlagenden Plausibilität, dass man da gar nichts dagegen sagen kann. Es kommt ein Gesichtspunkt hinzu, der an das anknüpft, was Herr Lichdi gesagt hat, allerdings auf eine etwas andere Weise. Herr Lichdi hat unterschieden. Er hat gesagt, es gibt jetzt eine neue Unterscheidung zwischen privilegierten verfassungstreuen Parteien und nichtprivilegierten verfassungsfeindlichen Parteien. Das sei im Grunde ein – ähnlich hat es Herr Prof. Dr. Möllers auch gesagt – Verstoß gegen den Grundsatz demokratischer Gleichheit.

Da bin ich nicht sicher, ob das tatsächlich ein relevanter Gleichheitsverstoß ist, denn im Grunde muss nur das gleich behandelt werden, was auch gleich ist. Da gibt es welche, die sich am politischen Prozess beteiligen, den Regeln des Prozesses entsprechen und bestimmte Themen verhandeln wollen. Dann gibt es andere, die die Spielregeln selbst ändern oder abschaffen wollen. Müssen diejenigen, die die Spielregeln selbst abschaffen wollen, genauso behandelt werden, wie diejenigen, die sich an die Spielregeln halten? Das scheint mir doch etwas zu sein, das man diskutieren müsste. Dass wir darüber überhaupt reden, hängt im Grunde auch mit einer Rechtsprechung zusammen, die wir heute als selbstverständlich hinnehmen, die aber so selbstverständlich gar nicht ist und nämlich 1949 auch nicht so selbstverständlich war. Dass man gesagt hat, dieser Artikel 21 Absatz 2 – die Vorschrift über das Parteiverbot – ist nicht nur ein Mittel zur Bekämpfung der Parteien, sondern hat zugleich auch eine Schutzfunktion zu Gunsten der Parteien, die noch nicht verboten sind, die haben ein Recht auf gleichberechtigte Teilhabe am Verfassungsleben. Das hatte man sich 1949 – das kann man relativ klar sagen – so nicht vorgestellt. Man hatte die Vorschrift ganz klar konzipiert als ein Instrument zur Bekämpfung verfassungsfeindlicher Parteien und hatte die Vorstellung, dass die Vorschrift entsprechend häufig eingesetzt werden würde, wie es in den Anfangsjahren auch geschehen ist. In der Literatur hat man sogar darüber diskutiert, ob die politischen Organe verpflichtet sind, den Antrag zu stellen, wenn Anzeichen für die Verfassungsfeindlichkeit vorliegen.

Dann ist später diese Schutzfunktion hineingekommen, die auch verfassungsfeindlichen, aber nicht verbotenen Parteien ein Recht auf gleichberechtigte Teilhabe am Verfassungsleben zusichert. Diese Funktion ist dadurch aber ein bisschen problematischer geworden, dass das Parteiverbot im Grunde, je länger die geschichtliche Entwicklung voranschritt, eher nur noch als eine theoretische Möglichkeit existierte. Nun müssen wir nicht über die Folgen des Bundesverfassungsgerichtsurteils in Bezug auf das Parteiverbotsverfahren reden. Es scheint mir aber relativ unwahrscheinlich, dass ein weiteres Verfahren noch einmal auf den Weg gebracht werden würde. Der Aufwand – das haben die Prozessbevollmächtigten auch gesagt – das Verfahren auf den Weg zu bringen, ist immens. Es muss ein entsprechender politischer Wille formiert werden. Das hat jetzt zur Folge, das ist das Einzige, was von dem Artikel 21 Absatz 2 nur noch übrig geblieben ist – diese Schutzfunktion zu Gunsten der Parteien. Der Artikel hat sich damit im Grunde gewandelt. Von einem Instrument zur Bekämpfung politischer Parteien ist er zu einem Schutzschild geworden, das verfassungsfeindliche Parteien vor sich hertragen können, um jede Beschränkung ihrer Tätigkeit abzuwehren. Gerade da setzt die Neuregelung an, in dem sie versucht, ein Instrument der wehrhaften Demokratie lebendig zu halten. Sie knüpft dazu an verschiedene Vorstellungen an, die vorher schon einmal unterbreitet worden sind. Man hat immer gesagt, dass Parteiverbot ist vielleicht möglicherweise ein zu grober Klotz. Es muss auch abgestufte Sanktionsmöglichkeiten geben, die unterhalb der Schwelle des Verbots liegen. Man hat über andere Maßnahmen diskutiert – bloße Illegalisierung, befristeter Ausschluss von den Wahlen – aber der Ausschluss von der staatlichen Finanzierung war im Grunde immer als eine Minusmaßnahme mitdiskutiert. Insofern geht es im Wesentlichen auch darum, ein solches Instrument der wehrhaften Demokratie zu erhalten und funktionsfähig zu halten.

Das führt mich dann zu dem einzigen Punkt, in dem ich hier etwas anderer Auffassung bin als die versammelten Experten. Es führt zu der Frage, wer letztlich für die Entscheidung zuständig sein soll. Ich selbst hatte für die ursprünglich vorgeschlagene Lösung, die Entscheidung auf einer administrativen Ebene bei der Bundestagsverwaltung anzusiedeln –



ebenso wie das Gutachten von Volker Epping – durchaus gewissen Sympathien, wenngleich ich sowohl die praktischen Probleme der Umsetzung als auch den Verdacht der politischen Voreingenommenheit durchaus sehe.

Man muss nur auf der anderen Seite sehen, dass es auch darum gehen muss, das Verfahren vielleicht effektiv zu halten. Wenn wir das Bundesverfassungsgericht im Grunde mit einem ähnlichen Aufwand konfrontieren wollen, wie wir das beim Parteiverbotsverfahren gemacht haben, dann besteht die Gefahr, dass sich die Vorschrift in der Tat mit ihrer einmaligen Anwendung gegen die NPD – da ist die Sache nun einmal entschieden – verbraucht haben dürfte. Das muss man im Grunde gegeneinander abwägen. Effektivität und künftige Einsatzmöglichkeiten des Verfahrens gegen einen erhofften Gewinn an Rechtsstaatlichkeit.

Der Zug ist, wenn ich das richtig sehe, in dieser Richtung abgefahren. Ich will auch nicht darauf beharren, aber nur darauf hinweisen, dass das ein Punkt ist.

Vielleicht noch zu dem Einwand der Kollegen Prof. Dr. Waldhoff und Prof. Dr. Möllers, wie es mit den Fristen aussieht. Das ist dann das praktische Problem, dem ich mich zuwende oder – muss ich schon aufhören?

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Langsam sollten Sie zum Ende kommen.

SV Prof. Dr. Uwe Volkmann (Goethe-Universität Frankfurt am Main): Okay. Also, soll es so geregelt werden, dass die Partei die Aufhebung des Finanzierungsausschlusses beantragen kann oder sollen die politischen Organe in die Pflicht genommen werden, die Verlängerung der Maßnahme zu beantragen? Hier habe ich, muss ich sagen, eine gewisse Sympathie für die Regelung, die man jetzt vorgenommen hat. Es ist dann durch das Verfahren die Verfassungsfeindlichkeit der betreffenden Partei festgestellt und der Ausschluss von der Finanzierung geregelt worden. Jetzt ist es im Grunde die Partei, die aktiv werden muss. Sie ist es nun, die im Sinne des davon erhofften edukatorischen Effekts versuchen muss, sich zu transformieren, zu wandeln. Dann scheint es mir im Grunde auch nur konsequent, wenn sie die Initiative ergreifen muss, um einen Ausschluss von der Finanzierung zu erreichen. Möglicherweise wird dann der Antrag gestellt, möglicherweise wird

er auch nicht gestellt. Auch die praktischen Probleme – da können wir vielleicht noch zurückkommen – etwa die Abschaltung der V-Leute, scheinen mir durchaus lösbar zu sein.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Prof. Volkmann. Herr Prof. Dr. Waldhoff, bitte.

SV Prof. Dr. Christian Waldhoff (Humboldt-Universität zu Berlin): Es wurde jetzt schon ganz viel gesagt, deswegen kann ich mich vielleicht knapper fassen. Insgesamt sind beide Entwürfe, vor allen Dingen jedoch der Fraktionsentwurf, ein wichtiger Beitrag zur Stärkung der wehrhaften Demokratie in Deutschland. Meines Erachtens vor allen Dingen aus drei Gründen.

Erstens: Es wird erstmals ein gestuftes Maßnahmenkonzept der wehrhaften Demokratie eingefügt. Die Alles-oder-nichts-Lösung des bisherigen Parteiverbotsverfahrens hat ihre Probleme, auf der Stufe geht es freilich nicht anders. Jetzt wäre eine flexible Reaktionsmöglichkeit geschaffen.

Damit hängt das zweite Argument zusammen. Durch die Möglichkeit des Hilfsantrags auf Finanzausschluss wird oder bleibt das Parteiverbotsverfahren überhaupt praxistauglich. Der Aufwand, den wir bei dem Verfahren gesehen haben, führt eigentlich dazu, dass das immer im Grenzbereich dessen ist, was mit allen humanen Ressourcen dieser Staat gerade noch aufzubringen bereit und in der Lage ist. Mit dieser Flexibilisierung bleibt ein solches Verfahren praxistauglich. Vor allen Dingen wenn man sich vergewissert, dass dieses vom Bundesverfassungsgericht neu erfundene Kriterium der „Potentialität“ ja sehr volatil ist. Die Stärke und Schwäche einer Partei ändern sich im Lauf der Zeit, das haben wir im NPD-Verfahren deutlich gesehen. Als das Verfahren startete, war die Partei in zwei Landtagen, fast in einem dritten, vertreten; am Schluss war sie in keinem Landtag mehr. Das kann natürlich auch genau in die andere Richtung gehen. Wenn so ein Verfahren offensichtlich vier Jahre dauert, ist das ein wirkliches Problem, so dass man mit Haupt- und Hilfsantrag gut bedient ist.

Drittes Argument – oder es ist kein Argument, es ist eher die klare Aussage, dass der Fraktionsentwurf dem Bundesratsentwurf vorzuzugswürdig ist, weil er sich am nächsten an den Wortlaut des Artikel 21



Absatz 2 hält. So können die Maßstäbe des NPD - Urteils – vielleicht ein großer Verdienst dieses Urteils – für diese Verfassungsänderung nutzbar gemacht werden.

Zweiter Punkt. Die Verfassungsmäßigkeit der Verfassungsergänzung selbst ist juristisch kein Problem. Das wurde, außer von Herrn Lichdi, auch hier von allen mehr oder weniger einhellig gesagt. Die Chancengleichheit des Artikels 21 Absatz 1 ist kein Maßstab für die Verfassungsänderung. Nur über Artikel 79 Absatz 3 könnte ein Problem auftauchen. Das greift aber letztlich nicht durch, denn die Entscheidung für das Prinzip der wehrhaften Demokratie ist eine der Signaturen des Grundgesetzes insgesamt. Dieses Konzept ist von Anfang an in der Verfassung mit installiert gewesen. Wenn man jetzt moderate Systemveränderungen in diesem Konzept wehrhafter Demokratie vornimmt, kann man, glaube ich, nicht ernsthaft sagen, dass Artikel 79 Absatz 3 verletzt ist. Außerdem – kein durchschlagendes juristisches Argument, in der Klausur würde man das vielleicht nicht gelten lassen – aber das Gericht hat gesagt, dass es möglich sein soll. Dieser Senat wird eine solche Verfassungsänderung zumindest nicht aufheben. Das wäre sonst ausgesprochen merkwürdig.

Dritte Bemerkung. Ich habe zwei Änderungsvorschläge zu den Begleitgesetzen. Einen Punkt hat Herr Möllers schon erwähnt: Herrn Roßbach, unserem Mitarbeiter, ist aufgefallen, dass es operativ wirklich schwierig wäre, wenn man den Finanzentzug unbefristet gestalten würde und dann der Partei die Möglichkeit gibt, nach vier oder sechs Jahren einen Antrag auf dessen Aufhebung zu stellen. Damit gibt der Staat das Geschehen aus der Hand. Die Partei kann sich selbst alle vier oder sechs Jahre der Bühne des Bundesverfassungsgerichts bedienen. Auf die Problematik der Abschaltung von V-Personen ist schon hingewiesen worden. Das Bundesverfassungsgericht hat mit einem Beschluss vom Februar 2013, als die NPD beantragte, sie wolle sich jetzt für verfassungsmäßig erklären, den Antrag als unzulässig zurückgewiesen – natürlich unter der jetzt geltenden Rechtslage. Das zeigt aber, dass das auch vielleicht noch spezifische Sonderprobleme beinhaltet und. Das alles spricht dafür, die Antragslast umzukehren. Die Aktionslast ist, und das ist ja auch die Frage der

Antragstellung, eine genuin politische Frage, ein Ausüben von politischem Ermessen, das in dem Tatbestand des Artikels 21 Absatz 2 angelegt ist.

Ein etwaiges Gegenargument, dass das dann eine Befristung auf Zeit, auf vier oder sechs Jahre darstelle, greift meines Erachtens nicht durch, denn das wäre es nach der vorgeschlagenen Lösung auch. Denn selbstverständlich wird die Partei, wenn sie durch den Finanzentzug nicht vollkommen explodiert oder implodiert ist, nach vier oder sechs Jahren auch den Antrag stellen. Da sehe ich gar keinen faktischen Unterschied. Aber die Aktivität, die Verfahrensherrschaft, bleibt nach meiner Vorstellung bei den Sicherheitsorganen, der Politik, beim Staat. Das würde ich persönlich aus den Erfahrungen des Verbotsverfahrens für sehr wichtig erachten.

Ein zweiter kleiner Klarstellungsvorschlag. Kleinstparteien sollten generell von diesen ganzen Instrumentarien ausgeschlossen werden. Der Gesetzestext ist, glaube ich, nicht so ganz eindeutig gelungen. Hier in den Materialien steht, dass das der Fall sein soll. Sieht man nur den Gesetzestext, könnte man auf die Idee kommen, dass das nur für die Steuerprivilegien gilt, es sollte aber insgesamt für Kleinstparteien gelten. Denn sonst wird die Beobachtung durch den Verfassungsschutz schwierig, denn viele dieser Gruppierungen schwanken immer an dieser Grenze, kurz darüber, kurz darunter, und deswegen sollte man Kleinstparteien vielleicht insgesamt ganz ausnehmen.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Prof. Dr. Waldhoff. Vielen Dank meine sehr geehrten Herrn Sachverständige. Damit ist die Runde der Eingangsstatements abgeschlossen. Wir kommen jetzt zur Fragerunde in den Fraktionen. Ich bitte diejenigen, die jetzt Fragen stellen, die Fragen auch an Sachverständige zu adressieren. Die Sachverständigen bitte ich, das auch so aufzunehmen, denn wir gehen erst einmal eine Runde durch, bevor wir dann zur Beantwortung kommen. Wir beginnen mit der CDU/CSU-Fraktion. Herr Kollege Brandt, bitte.

Abg. **Helmut Brandt** (CDU/CSU): Besten Dank, Herr Vorsitzender. Zunächst einmal möchte ich mich bei allen Sachverständigen ganz herzlich bedanken. In der Kürze der Zeit diese Gutachten vorzulegen und hier zu vertreten ist doch eine tolle Leistung.



Was bei den Vorträgen auffällt ist – deshalb möchte ich die Fragen, die ich habe, an Herrn Prof. Dr. Waldhoff und Herrn Prof. Dr. Brenner stellen – die Frage der Fristen, die das Gesetz hat. Der zweite Punkt ist die Frage der Rückwirkung, die Herr Prof. Dr. Morlok besonders als Problem in den Vordergrund gestellt hat.

Die Kritik an dem Bundesratsentwurf von zwei Jahren halte ich ohnehin für begründet, aber die Frage ist, sind vier Jahre ausreichend und von wem ist möglicherweise der Antrag zu stellen? Halten Sie es für verfassungsrechtlich möglich, einmal eine Frist mit einer Dauer von mindestens fünf oder sechs Jahren als angemessen anzusehen? Könnte man auch aufnehmen, dass ein solcher Antrag auf Wiedergewährung der Privilegien nur ein- oder zweimal gestellt werden kann, so dass nicht die Gefahr der Wiederholung der Anträge bestehen würde?

Was die Frage der Rückwirkung anbelangt, so ist – da möchte ich von Ihnen aber auch noch eine Beurteilung haben – für mich die Frage, welche Wirkungen dann die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hat, wenn feststeht, dass der Antrag begründet ist und die Partei damit von den Privilegien entbunden wird. Das hat ja Auswirkungen auf die unmittelbare und die mittelbare Subventionierung durch die steuerlichen Vorteile, die ein Spender hat. Wie schätzen Sie dies ein?

Letzte Frage. Haupt- und Hilfsantrag ist hier mehrfach erwähnt worden. Ist es wirklich so, dass man nach dem jetzigen Entwurf oder den Entwürfen davon ausgehen kann, dass es die Regel wäre, dass man mit Hauptantrag den Antrag stellt, die Partei zu verbieten und hilfsweise, sie von den Privilegien abzuschneiden oder ist es nicht vielmehr so, dass man durch die Erkenntnisse, die man in der Entscheidung im NPD-Verbotsverfahren gewonnen hat darüber, wie schwierig es ist, eine Partei zu verbieten, nicht doch davon ausgehen kann – und das vielleicht auch dann so regeln müsste – dass jeweils nur der eine Antrag zu stellen ist, nämlich die Privilegien für die Partei künftig zu unterbinden.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Kollege Brandt. Frau Kollegin Jelpke, bitte.

Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Auch von meiner Seite erst einmal herzlichen Dank für die

Stellungnahmen. Ich will nur noch einmal kurz klarstellen: Meine Fraktion hat immer für das NPD-Verbot plädiert und hat hinterher auch bedauert, dass es nicht zustande gekommen ist. Wir unterstützen aber auch den Ausschluss von der Parteienfinanzierung. Wenn wir heute hier einen sehr kritischen Berichterstatter haben, dann ist das auch für die Debatte wichtig. Deswegen habe ich zu drei Punkten Fragen an Herrn Lichdi, Herrn Prof. Dr. Möllers und Herrn Prof. Dr. Morlok.

Erstens noch einmal zu den V-Leuten. Einige von Ihnen haben sich schon dazu geäußert, wie das Verfahren laufen soll. Wir wissen alle wie wichtig die Staatsferne in den beiden Verfahren vom Bundesverfassungsgericht gewesen ist. Deswegen möchte ich Sie noch einmal genauer fragen, ob das Verfahren genauso wieder so laufen müsste, also V-Leute abgeschaltet werden müssen. Auf welcher Ebene? Bisher war das Führungsebene. Die Frage ist natürlich auch, wie ist es z. B. mit einer längerfristigen Programmatik, die ja möglicherweise vor einigen Jahren geschrieben wurde. Nicht zuletzt die Frage – müsste das nicht auch geregelt werden? Weil das für das Bundesverfassungsgericht immer ein sehr wichtiger Punkt war.

Der zweite Punkt, den ich noch einmal vertieft von den drei Sachverständigen haben möchte. Da geht es insbesondere um die Frage der Kriterien, die das Bundesverfassungsgericht an die Verfassungsfeindlichkeit benannt hat. Hier würde ich wissen wollen, wie Sie das interpretieren, insbesondere die Kriterien Menschenwürde, Demokratieprinzip und NS-Nachfolge. Liege ich da richtig oder würden Sie das auch ausweiten? Wenn ja, auf welche Punkte, was die Verfassungsfeindlichkeit angeht? Welche Möglichkeiten sind da offen? Ich spiele jetzt ein bisschen darauf an, wie schnell man dann so ein Verbot auch auf andere Parteien beziehen kann usw. Das könnten Sie mir vielleicht noch einmal genauer beantworten.

Das Dritte – noch einmal an die drei Sachverständigen – was mich interessieren würde, wäre: Wie müsste das jetzt aussehen, wie geht es weiter? Das Bundesverfassungsgericht hat gesagt, die NPD ist verfassungswidrig. Müsste jetzt ein neues Verfahren sofort eingeleitet werden? Vielleicht könnten Sie zur rein praktischen rechtlichen Seite noch einmal sagen, was denn die



nächsten Schritte wären, um tatsächlich auch die Parteifinanzierung, den Ausschluss, zustande zu bringen.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Frau Kollegin Jelpke. Frau Kollegin Fograscher, bitte.

Abg. **Gabriele Fograscher** (SPD): Vielen Dank an die Sachverständigen. Ich habe auch Fragen an Herrn Prof. Dr. Morlok und Herrn Prof. Dr. Volkmann.

Ich glaube bei diesen zwei Schritten, die Frau Kollegin Jelpke angesprochen hat, wäre es noch einmal gut, zu erläutern ob man erst den Schritt macht: Verfassungswidrigkeit und dann in einem zweiten Schritt den Finanzausschluss prüft oder ob das in einem Verfahren geht.

Dann habe ich eine Frage zur Wiederteilnahme an der staatlichen Finanzierung. Da gibt es jetzt unterschiedliche Meinungen, wer das beantragen kann oder soll. Wichtig ist vielleicht auch, eine Regelung zu finden, wie Ersatz- oder Nachfolgeorganisationen ausgeschlossen werden können. Muss da auch wieder dieses ganze Verfahren durchlaufen werden?

Vielleicht können Sie auch noch einmal zum Rückwirkungsproblem ein paar Sätze sagen. Herr Prof. Dr. Volkmann, Sie sagen, man kann das alles regeln, aber vielleicht könnten Sie da noch einmal deutliche Hinweise an uns geben. Danke schön.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Frau Kollegin Fograscher. Frau Kollegin Künast, bitte.

Abg. **Renate Künast** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Auch von mir herzlichen Dank an die Sachverständigen. Ich will einmal vorweg sagen, dass ich immer schon für das Verbot der NPD war. Ich glaube persönlich nicht, dass man besonders demokratisch ist oder besonders viel für die Demokratie tut, nur weil man für ein Verbot der NPD war oder wäre. Mich macht das eher ein bisschen unruhig, dass an manchen Stellen der Glaube vorherrscht, wenn man da jetzt besonders verbal, radikal oder mit einem zweiten Antrag vorgeht, obwohl man beim ersten Antrag schon gemerkt hat, wie kompliziert das ist, um es mal nett zu sagen, und nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte eigentlich auch wusste, dass man dieses zweite

Verfahren nur verlieren kann – wie man dann so tut, als sei das jetzt das große Bekenntnis zur Demokratie, verstehe ich nicht und ich würde uns auch raten, nicht am Ende in den Verdacht zu kommen, dass wir dann so ein bisschen beleidigt reagieren: Jetzt haben wir es in zwei Anläufen nicht geschafft, wir – der Bundestag hat da gar nicht beantragt – dann jetzt eben sagen, wir machen eine Art Lex-NPD, indem wir an die Finanzierung herangehen. Mich stinkt das auch an, dass die öffentliche Gelder bekommen, das heißt aber nicht, dass ich von diesem Gefühl der Stinkigkeit heraus direkten Schrittes gehe und sage: Jetzt machen wir mal schnell eine radikale Finanzierungsregelung. Ich glaube, dass da ein Zwischenschritt liegen muss, nämlich die Frage – wir ändern ja Parteienrecht insgesamt. Das wäre eine Regelung, die wir nicht angesichts einer anderen Partei dann irgendwie noch einmal ändern könnten. Insofern sollten wir in aller Ruhe überlegen, ob das eine richtige Lösung ist und wäre. Ich will darauf hinweisen, wenn man jetzt schaut, kann man auch sagen, es gibt auch andere Parteien, die sehr gefährlich für die Demokratie sind und die z. B. das neue Werkzeug Internet benutzen. Da hilft uns eine solche Grundgesetz Änderung null, null, null für ein aktuelles Problem. Insofern könnte man sagen, ist das Vorgehen ein bisschen defokussiert.

Jetzt schaue ich es mir aber genauer an und würde gern an Herrn Prof. Dr. Volkmann eine Frage stellen. Weil Sie vorhin sagten, das sei doch in diesen Bereich jetzt alles so besonders effektiv, könnten Sie mir vielleicht erklären, was da jetzt im Verhältnis zu einem vollen Verbot effektiver ist außer, dass man das Potential der Partei nicht beweisen muss. Also das Potential, den Bestand tatsächlich infrage zu stellen, weshalb ja hier in der Variante nur „ausgerichtet“ steht, und in der anderen steht „darauf ausgehen“ – falls das der Unterschied ist, vielleicht können Sie dazu noch etwas dazu sagen – Also „darauf ausgehen“ steht im Augenblick in Artikel 21 Absatz 2 und in dem neuen Absatz 3 soll dann „darauf ausgerichtet sein“ stehen. Ist das dann jetzt viel einfacher, mit viel weniger Arbeitsaufwand zu machen? Das ist für mich die Frage.

Abgesehen davon, dass da dann eine Vielzahl von Steuerfragen kommen. Wie lösen Sie die? Wenn ich einer Partei, einer NPD 3.000 Euro gespendet habe und nach zwei Jahren kommen Sie mir mit:



Jetzt geht alles wieder rückwärts, ihr habt da noch Steuervorteile bekommen, sage ich Ihnen entweder: Ich habe kein Geld, dann können Sie mir einen Gerichtsvollzieher schicken – da sage ich, ich wünsche gute Verrichtung über das was dann passiert. Oder ich sage, dann hätte ich gar keine 3.000 Euro gespendet sondern nur 1.000 Euro. Was machen Sie dann? Ich glaube, dass da ein kurioser Rattenschwanz hinten in der Frage der Umsetzung dranhängt.

Die andere Frage, die richte ich an Herrn Prof. Dr. Möllers und Herrn Lichdi, ist für mich die Grundfrage zu der Einordnung des Ganzen und zu einer Begründung: Was ist eigentlich sinnvoller, wenn man eine solche Regelung machen würde, sie sozusagen als eigenständigen Antrag oder als Hilfsantrag zu haben? Was ehrlich gesagt für mich persönlich irgendwie in sich logischer wäre, weil, wenn ich eine Partei für so gefährlich halte, dass einer der potenziellen Antragsteller Bundestag, Bundesregierung, Bundesrat sagt, da gehen wir jetzt nach Karlsruhe, dann könnte man auch sagen, mindestens solltest Du dann den hilfswisen Antrag einer Finanzierungsfrage mitnehmen, die man aber auch regeln müsste. Vielleicht können Sie dazu auch etwas sagen.

Dann würde ich es aber in dem Kontext gesehen für mich persönlich auch einfacher halten, für einfacher sehen, dass man nicht eine zeitliche Befristung da hinein nimmt. Weil man dann in einem gänzlich anderen Kaliber argumentieren würde.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Frau Kollegin Künast. Dann kommen wir jetzt zur Antwortrunde und beginnen auf dieser Seite des Alphabetes, Herr Prof. Dr. Waldhoff, bitte.

SV Prof. Dr. Christian Waldhoff (Humboldt-Universität zu Berlin): Herr Brandt fragte nach der Dauer der Frist und der Möglichkeit, Wiedereinräumungsanträge der Partei zu begrenzen. Solche Fristen sind immer gegriffen, es gibt für sie keine logisch zwingende Ableitung. Keiner der Sachverständigen hat gesagt, die Zweijahresfrist sei gut, das scheint mir eindeutig zu kurz zu sein. Was nicht heißt, dass es eindeutig verfassungswidrig wäre, aber das ist sicherlich eine ungute Frist. Vier Jahre hat die Plausibilität des Konnexes zur Legislaturperiode. Sechs Jahre – da scheint es auch Fristen im

Parteienfinanzierungsrecht zu geben. Vier oder sechs Jahre wären für mich plausible Fristen. Ich glaube nicht, dass man da verfassungsrechtlich ein Risiko eingeht.

Ein Problem hätte ich allerdings bei der Beschränkung der Wiederholbarkeit, wenn es hierbei bleibt, dass die Partei den Antrag stellen muss, wieder in die Parteienfinanzierung einbezogen zu werden. Dass nur ein Freischuss existiert, der dann noch einmal gestellt werden darf, das wäre verfassungsrechtlich schon ein Problem, wenn die Partei immer noch „lebt“ und sich womöglich wirklich verändert hat – was ja nicht auszuschließen ist, egal wie wahrscheinlich oder unwahrscheinlich das ist. Von dieser Begrenzung würde ich ehrlich gesagt abraten. Wenn echter Missbrauch seitens der Partei betrieben wird, gibt es immer prozessuale und sonstige Mittel, wirklich offensichtlichen Missbrauch prozessual einzufangen und schnell abzuhandeln. Das würde ich nicht begrenzen.

Das von Herrn Morlok aufgeworfene Rückwirkungsproblem ist eine sehr technische Frage. Herr Morlok hat selbst gesagt: Wenn, dann ist es eine unechte Rückwirkung. Unechte Rückwirkungen sind verfassungsrechtlich relativ leicht zu rechtfertigen. Das Ganze darf nur nicht unverhältnismäßig sein. Ohne, dass ich hier die Lösung in wenigen Strichen skizzieren könnte: das würde man hinbekommen. Außerdem gibt es doch in der Parteienfinanzierung Abschlagszahlungen. Das Ganze ist sowieso – ähnlich wie im Steuerrecht – ein Verrechnungsproblem, so dass das wieder abgemildert ist und nur relativ geringe Korrekturen unter Umständen nötig sind. Das ist aber so technisch, dass ich auch mit Herrn Volkmann sagen würde: Das Problem kann man lösen, ohne dass ich jetzt in drei Sätzen einen Gesetzentwurf für diesen Paragraphen vorschlagen kann. Unechte Rückwirkungen sind kein hartes verfassungsrechtliches Rechtfertigungsproblem.

Die dritte und letzte Frage – Haupt- und Hilfsantrag: Ich habe den Entwurf so verstanden, dass man das verbinden, aber auch isoliert einen Antrag auf Ausschluss von der Parteienfinanzierung stellen kann. Was dann in der Praxis – wenn das jetzt Grundgesetzänderung würde, würde ein NPD-Ausschlussantrag vermutlich folgen, dafür spricht zumindest einiges – weiß ich nicht. Weil das jetzt so zentrale



Kriterium der Potentialität auch in der Zeitschiene so volatil ist, wird es wahrscheinlich auf eine Praxis von Haupt- und Hilfsantrag hinauslaufen. Aber selbstverständlich muss es auch möglich sein, nur den Antrag auf Ausschluss aus der staatlichen Parteienfinanzierung zu stellen. Ein solches Verfahren ist deshalb sehr viel einfacher zu führen, weil man nur die Programmatik der Partei beurteilen muss. Man muss ja nur die Ziele der Partei darlegen, die sich zuvörderst, auch bei der NPD, im Parteiprogramm abbilden. Diese müssen eindeutig verfassungsfeindlich sein. Das hätte man bei der NPD wahrscheinlich auch allein mit dem Parteiprogramm beweisen können, das wäre ein vermutlich relativ kurzes und knappes Verfahren gewesen.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Prof. Dr. Waldhoff. Herr Prof. Dr. Volkmann, bitte.

SV **Prof. Dr. Uwe Volkmann** (Goethe-Universität Frankfurt am Main): Vielleicht zunächst zu dieser Frage von Frau Künast an mich, was an dieser Regelung jetzt eigentlich so besonders effektiv ist. Dass das so besonders effektiv ist, habe ich im Grunde nicht gesagt. Das Problem im Umgang mit extremistischen Parteien ist, dass wir keine Patentlösung haben. Alle Lösungen, die wir ergreifen, haben immer etwas Unvollkommenes, Behelfsmäßiges. Wir treffen im Grunde immer nur die Organisation, nicht die dahinter stehende Gesinnung. Die Regelungen haben einen hohen symbolischen Gehalt, dass im Grunde bestimmte politische Anschauungen stigmatisiert werden und deutlich gemacht wird: Die haben im politischen Prozess keinen Platz. Das Grundproblem ist eben, dass das Parteiverbot nach dem Potentialitätskriterium, das das Bundesverfassungsgericht jetzt eingeführt hat, einfach noch schwerer geworden ist, als vorher schon. Das müssen wir einfach sehen. Indem man das Potentialitätskriterium bei Seite schiebt und eine Regelung unterhalb dieser Schwelle ermöglicht, gibt man der Regelung ein Stück ihrer früheren Effektivität wieder zurück.

Abg. **Renate Künast** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Man hebt die ursprüngliche Regelung aus.

SV **Prof. Dr. Uwe Volkmann** (Goethe-Universität Frankfurt am Main): Es geht im Grunde darum, ein Instrument, das möglicherweise als Ganzes

funktionsunfähig geworden ist, ein solches Instrument oder Teile eines solchen Instruments zu retten. Das ist das, worum es hier letztlich geht. Das vielleicht zum Grundproblem.

Zu den vielleicht technischen Fragen, wie machen wir das mit den Fristen, vier oder sechs Jahre? Ich würde auch sagen, das ist kein Problem. Wie sieht es mit der Überwachung durch V-Leute aus? Das haben Verschiedene gefragt. Wenn der Antrag auf Wiederzulassung zur staatlichen Finanzierung gestellt wird – da bin ich mir nicht sicher, wie das aussieht. Schon über die Frage, ob überhaupt für den Ausschluss von der Finanzierung die V-Leute in gleicher Weise auszuschalten sind wie beim Verbot, kann man diskutieren. Das Bundesverfassungsgericht hat diese strengen Anforderungen ausdrücklich mit Blick auf den Charakter des Parteiverbots als schärfste Waffe aufgestellt. Wenn wir jetzt eine Waffe unterhalb dieser Schwelle haben, müssen wir darüber diskutieren. Es spricht möglicherweise einiges dafür, dass die Anforderungen ähnlich sein werden und man wird im Grunde auch gut daran tun, sich darauf einzustellen. Für einen Antrag auf Wiederzulassung der entsprechenden Partei muss das aber nicht in gleicher Weise gelten. Es gilt bei dem anderen Verfahren – dem Antrag auf Ausschluss von der Finanzierung und dem Verbotsantrag – deshalb, weil die staatlichen Organe hier selbst ihren Willen formulieren. Beim Antrag auf Wiederzulassung ist es aber so, dass es nicht die staatlichen Organe sind die handeln, sondern es wird ihnen das Handeln aufgezwungen. Warum hier dieselben Maßstäbe gelten müssen und warum die V-Leute – das kann ja auch gar nicht funktionieren – warum die vorher abgeschaltet sein müssen, das leuchtet mir nicht ein. Im Übrigen ist durch das Verfahren die Verfassungsfeindlichkeit der Zielsetzung festgestellt worden und es ist jetzt erst einmal die Partei selbst, die in der Initiative ist und vortragen muss, was sich eigentlich gegenüber ihrem früheren Programm geändert hat. Ob die Maßstäbe der Abschaltung von V-Leuten auch für ein solches Verfahren auf Wiederzulassung gelten, scheint mir eine offene Frage. Das kann man nicht so einfach sagen. Man kann nicht so einfach sagen, dass das dieselben Maßstäbe sind. Es gibt auch, meine ich, gute juristische Gründe, um zu sagen, nein, die gelten hier letztlich nicht.



Verbindung von Haupt- und Hilfsantrag, geht auch nur einer, haben hier mehrere gefragt. Das ist nach der Regelungskonzeption ganz klar. Natürlich geht auch nur der Antrag auf Ausschluss von der staatlichen Finanzierung. Der Hilfsantrag ist ausdrücklich als Kann-Regelung vorgesehen. Wenn jetzt das Verfahren gegen die NPD eingeleitet wird, macht eine Verbindung von Haupt- und Hilfsantrag auch gar keinen Sinn. Über den Hauptantrag ist bereits entschieden worden, da kann im Grunde nur noch ein Verfahren auf Ausschluss von der staatlichen Finanzierung in Betracht kommen. Es kann auch Fälle geben, in denen man sagt, nur der Ausschluss von der staatlichen Finanzierung ist hier sinnvoll, weil unklar ist, ob das Potentialitätskriterium erfüllt ist oder nicht. Denn die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts sind in dieser Hinsicht nicht so klar und über jeden Zweifel erhaben, dass man sagen kann, hier sind den politisch Handelnden wirklich konkrete Maßstäbe an die Hand gegeben.

Zu der Frage von Frau Abg. Fograscher. Diesen einen Punkt hatte ich auch in der schriftlichen Stellungnahme angesprochen und möchte ihn nachdrücklich unterstützen: Man muss eine Regelung für Ersatz- und Nachfolgeorganisationen treffen. Sonst hat man das Problem, dass sich die NPD auflöst, in PDN umbenennt – so einen ähnlichen Fall hat es auch schon einmal gegeben – und die kann dann staatliche Finanzierung beanspruchen. Beim Parteiverbot erstreckt sich der Rechtsfolgenausschluss zwingend auch auf etwaige Ersatz- und Nachfolgeorganisationen. Das ist meines Erachtens etwas, was man für den Ausschluss von der Finanzierung unbedingt aufnehmen müsste.

Zum Rückwirkungsproblem würde ich auch wieder mit Herrn Prof. Dr. Waldhoff sagen: Ich glaube, das ist lösbar. Über die Einzelheiten müssen wir uns dann verständigen. Aber das Urteil selbst hat erst einmal Wirkung ex nunc. Das heißt, mit dem Ausspruch des Urteils ist die Verfassungsfeindlichkeit festgestellt. Das würde etwa für den Ausschluss – Sie hatten um Beispiele gebeten – von der steuerlichen Begünstigung bedeuten, dass jemand, der vor Erlass des Urteils der NPD gespendet hat, dafür eine Steuererstattung bekommen muss, weil die Verfassungsfeindlichkeit bindend, als tatbestandliche Voraussetzung, erst mit Erlass des Urteils feststeht. Wenn er danach

spendet, dann gibt es meines Erachtens keine Gründe mehr, ihn in den Genuss der Steuervergünstigung kommen zu lassen. Ähnlich kann man das auch bei allen anderen Fragen machen. Alle Ansprüche, die bereits erworben worden sind, bleiben der betreffenden Partei oder müssen der betreffenden Partei verbleiben, während danach erworbene Ansprüche etwa aus den Ergebnissen künftiger Wahlen nicht mehr erworben werden können. Das scheint mir lösbar. Möglicherweise sieht die Auslegung an der einen oder anderen Stelle – ich habe es jetzt auch nicht genau geprüft – anders aus. Aber das sind, meine ich, technische Fragen, die kann die Bundestagsverwaltung mit dem ihr zugeordneten juristischen Sachverstand klären.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Prof. Dr. Volkmann. Herr Prof. Dr. Morlok, bitte.

SV **Prof. Dr. Martin Morlok** (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf): Frau Abg. Jelpke fragte auch nach der V-Leute Problematik. Die V-Leute Problematik hat zwei Aspekte. Zum einen die Infizierung des Belastungsmaterials und zum anderen die Verfahrensfairness, dass also der Verfahrensgang nicht ausspioniert wird. Das scheint mir beides beim Rehabilitierungsverfahren nicht das große Problem zu sein. Ich meine – Herr Prof. Dr. Volkmann hat schon darauf hingewiesen – dass die Beweislast, die Argumentationslast, hier eigentlich umgedreht ist. Man könnte sagen: Bitte schön, Partei, zeig uns doch, dass bestimmte Leute nicht mehr in führender Position sind, zeig uns Programmänderungen. Man sollte in dem Bereich natürlich nicht völlig naiv sein. Es könnte auch sein, dass man sagt: Nach außen hin ändern wir uns, insgeheim aber nicht. Also Verfassungsschutzspezialisten wären da wahrscheinlich etwas weniger optimistisch als ich. Aber mir scheint das Problem jetzt nicht so schrecklich groß zu sein.

Sie fragten weiter nach den neuen Kriterien der Verfassungsfeindlichkeit oder auch Verfassungswidrigkeit. Ich glaube, diese drei Kriterien des Bundesverfassungsgerichts sind eigentlich ganz schön, haben einen systematischen Zusammenhang: Menschenwürde, alle frei und gleich, im politischen Bereich haben wir die Grundprinzipien der Demokratie und das Ganze muss auch rechtsstaatlich abgesichert sein. Das



leuchtet mir ziemlich ein. Ich glaube, das ist auch einigermaßen praktikabel. Aber letztlich ist es so: Rechtliche Kriterien gewinnen erst mit der Zahl ihrer Anwendungsfälle, auf die man zurück schauen kann, Anwendungsschärfe. Da haben wir bisher keine und werden hoffentlich in der Zukunft auch nicht so sehr viele haben.

Praktisches Vorgehen. Ich meine, die Verfassungsfeindlichkeit der NPD ist festgestellt. Wenn es künftig Rechtsgrundlagen dafür geben wird, dass solche Parteien kein Staatsgeld, keine Steuerfinanzierung bekommen, greifen diese Rechtsfolgen ab dem Zeitpunkt, ab dem es diese neuen Rechtsgrundlagen gibt.

Ersatz- und Nachfolgeorganisationen sollten in der Tat geregelt werden. Ich bin mir aber nicht so sicher, ob das Problem wirklich so groß ist. Natürlich kann man eine neue Partei gründen. Aber, wenn ich das richtig sehe, gibt es ja schon ein, zwei Parteigründungen, die vor einem Verbot der NPD getätigt wurden. Einer Partei, die bereits vorher gegründet wurde, kann man schlecht sagen, sie sei eine Nachfolgeorganisation. Wir haben zum Glück von Rechts wegen relativ leichte Möglichkeiten, eine Partei zu gründen, so dass mir das jetzt nicht die wichtigste Baustelle zu sein scheint.

Was die Rückwirkung angeht: Nochmal, dass jemand, der eine Steuerbegünstigung für sich beansprucht, diese auch bekommt, wenn er sie zu Zeiten der in Artikel 21 Absatz 2 geschützten Gleichbehandlung getätigt hat, das ist völlig selbstverständlich. Mir geht es um dieses zeitliche Auseinanderfallen, dass ich heute spende und übermorgen bekommt die Partei erst Geld. Meine Spende ist auch von Artikel 21 geschützte politische Tätigkeit. Da muss man darüber nachdenken, ob man sagt: Diese Finanzwirkung lasse ich bei der Partei noch eintreten – das wäre die ideale Lösung – oder ich sage: Das ist eine unechte Rückwirkung und das nehme ich in Kauf. Ich wollte auf das Problem aufmerksam machen. Wenn ich mich zu entscheiden hätte, würde ich sagen: Nein, die unechte Rückwirkung ist hier gerechtfertigt. Also keine Panik darüber, aber, wenn man hier sitzt, sollte man Probleme, die man sieht, auch ansprechen.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Prof. Dr. Morlok. Herr Prof. Dr. Möllers, bitte.

SV Prof. Dr. Christoph Möllers, LL.M. (Humboldt-Universität zu Berlin): Mit Blick auf die V-Leute würde ich dann doch meinen Kollegen etwas nachhaltiger widersprechen wollen. Ich glaube, dass sich die Vorhalteproblematik tatsächlich überhaupt gar nicht dadurch wandelt, dass wir es mit einem Verfahren zu tun haben, bei dem es um die Finanzierung geht.

Im letzten NPD-Parteiverbotsfahren hat sich das Gericht mit Hinweisbeschluss vom 19. März 2015 ausdrücklich bei uns – also beim Antragsteller, dem Bundesrat, und seinen Verfahrensbevollmächtigten – danach erkundigt, ob das Parteiprogramm und andere ideologische, reine Programmelemente staatsfrei zustande gekommen sind oder nicht. Das heißt, die Staatsfreiheit der Partei bezieht sich nicht nur auf die Frage der aggressiv kämpferischen Haltung, der Aggressivität, sondern ganz klar auf die Frage der Ideologie. Es wäre auch seltsam, wenn es anders wäre.

Es ist auch völlig unklar, was es heißen soll, dass die Beweislast umgekehrt wird. Heißt das, dass die NPD beweisen muss, dass sie nicht von V-Leuten des Bundesamtes für Verfassungsschutz unterwandert ist? Das kann sie gar nicht beweisen. Das würde auch jeder Form von rechtsstaatlichem Verfahren widersprechen und würde ziemlich an die Grundlagen dessen gehen, was man von einem Verfahrensminimum erwartet. Es bleibt ganz klar dabei, dass wir im Grunde zwei Sets von Regeln haben: Parteien dürfen vom Verfassungsschutz, auch auf der Führungsebene, überwacht werden. Die Grenzen im Normalfall – das müsste man sich noch einmal überlegen, da wird es wahrscheinlich auch welche geben – sind eigentlich noch nie wirklich ausgelotet worden. Aber Parteien müssen in dem Augenblick, in dem sie Gegenstand des Parteiverbotsverfahrens werden, diesen verschärften Staatsfreiheitsanforderungen genügen. Das Gericht muss wissen, dass es mit einem Akteur zu tun hat, der staatsfrei ist. Das muss es auch dann wissen, wenn es die Parteienfinanzierung suspendiert. Daran ist überhaupt nichts zu ändern. Es war so ein harter Kampf, auch diese ganze Dokumentation mit den Verfassungsschutzänderungen durchzubekommen, und es war so schwierig, das im Grunde auch plausibel zu machen, und das Gericht hat so nachdrücklich darauf bestanden, dass das so passiert. Es ist deshalb absolut ausgeschlossen,



dass das Gericht jetzt in einem neuen Verfahren von diesen Standards wieder zurückgehen würde. Das ist wirklich Fiktion. Dann haben wir auch ein Rückwirkungsproblem, weil klar ist, dass dann das Ganze nicht in der Sekunde, in der der Antrag gestellt wurde, abgestellt werden muss, sondern die V-Leute müssten dann eigentlich schon draußen sein. Denn wir beschreiben ja die Vergangenheit der Partei. Wir verhandeln darüber, ob sich die Partei in den letzten Jahren verändert hat. Also müssten die V-Leute schon in den letzten Jahren draußen gewesen sein. Also müssten sie schon abgestellt worden sein. Wie macht man das eigentlich, wenn die Frage, wann das Verfahren beginnt, in den Händen der Partei liegt? Zu diesem Problem habe ich noch keine Lösung gehört. Das, glaube ich, kann man auch nicht so einfach lösen. Ich glaube, das geht einfach nicht.

Ich sage nur ganz kurz etwas zu den Kriterien. Ich will auch nicht so lange reden. Frau Abg. Jelpke hat nach den Kriterien gefragt. Ich glaube, es sind zwei Dinge ganz bemerkenswert. Das Gericht hat sich sehr bemüht, die Kriterien zu systematisieren, zu versuchen, einen Gedanken auszumachen. Das ist im Grunde der Gedanke der Menschenwürde in seinem Zusammenhang mit einem politischen Volksbegriff. Es ist eigentlich das Zentrum der ganzen Argumentation, zu sagen, dass das deutsche Staatsvolk ein Volk aus Bürgerinnen und Bürgern ist und wer Bürgerinnen und Bürger sind, definiert die Rechtsordnung und nicht die Natur und der Biologismus. Alles andere wird versucht hieraus zu entwickeln. Das hat dann zu bemerkenswert weiten Aussagen geführt, etwa zu Fragen von Rassismus, Antiparlamentarismus – man ist da relativ schnell drin. Da war das Gericht einerseits sehr um Konsistenz bemüht, das ist nicht erstaunlich, aber es war andererseits auch erstaunlich weit davon entfernt, was den Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung angeht.

Was machen wir jetzt mit der NPD? So ganz trivial ist die Frage, glaube ich, nicht. Erst einmal gibt es hier auch eine Rückwirkungsproblematik, denn die NPD wird in einer neuen Regelung damit konfrontiert, dass ihr ein altes Verfahren vorgehalten wird. Das wird das Gericht, glaube ich, nicht zu einem Problem machen, es wäre normalerweise ein Problem. Vor allem aber denke ich, dass man sich klar machen muss: Wenn wir jetzt diese Grundgesetzänderung und

Gesetzesänderung implementieren, dann muss man wahrscheinlich sofort handeln. Ewig wird es nicht halten. Man kann nicht sagen: Die NPD ist vor fünf Jahren so behandelt worden und jetzt fangen wir mal damit an. Dann muss man wahrscheinlich sagen: Wenn es jetzt durchgeht, muss am Beginn der neuen Legislaturperiode auch der Antrag gestellt werden, weil das Urteil in seiner Bedeutung, in seiner Tatbestandswirkung, für das zweite Verfahren natürlich auch verblasst. Das ist das Problem.

Zu den Fragen von Frau Abg. Künast. Ich sehe auch das Dilemma. Ich würde auch sagen – wenn ich das mal so als Verfassungsrechtler allgemein sagen darf: Wir haben im Moment so viele Probleme mit Verfassungsfeindlichkeit und man hofft, dass der 19. Bundestag vielleicht doch einmal generell darüber nachdenkt: Wie gehen wir eigentlich mit fdGO-Feindlichkeit um? Und dass der Bundestag nicht lediglich hier noch eine kleine Änderung im Parteiengesetz, hier eine kleine Änderung in anderen Regelungen vornimmt, sondern dass er noch mal zu fassen versucht: Was ist eigentlich die Strategie gegen verfassungsfeindliche Parteien? Denn die nächste verfassungsfeindliche Partei sieht anders aus als die NPD. Das ist relativ klar und bedarf vielleicht auch anderer Arten von Maßnahmen.

Ich glaube nicht so wirklich daran – das wäre mein letzter Punkt –, dass der Antrag auf Ausschluss von Finanzierung und Vergünstigungen als selbständiger Antrag ein besonders erfolgreiches Instrument sein wird. Das wurde auf die Frage von Herrn Abg. Brandt geantwortet. Ich glaube, er wird als Hilfsantrag funktionieren. Von vornherein zu sagen: Wir wollen dieser Partei jetzt das Geld abschneiden, weil wir wissen, wie unbedeutend sie ist, deswegen stellen wir nicht den Vollartrag, wir müssen aber alle V-Leute herausziehen und diesen ganzen Aufwand betreiben, aber lassen es dann, sie zu verbieten – das würde auch kein Verfahrensbevollmächtigter machen. Der würde sagen: Dann beantragen wir das andere doch bitte auch, was haben wir denn zu verlieren? Insofern scheint es mir aus reiner Überlegung der Verfahrensökonomie komplett ausgeschlossen zu sein, dass jemals ein selbständiger Antrag nur auf Ausschluss von der Finanzierung gestellt werden wird.



Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Prof. Dr. Möllers. Herr Lichdi, bitte.

SV **Johannes Lichdi** (Rechtsanwalt, Dresden): Vielen Dank. Zur Frage von Frau Abg. Jelpke bezüglich der V-Leute. Ich schließe mich da Herrn Prof. Dr. Möllers an. Es ist so, dass der Grundsatz die unbeobachtete selbstbestimmte Willensbildung und Selbstdarstellung der Partei ist. Das wurde schon in dem Einstellungsbeschluss 2003 so gesagt und wurde jetzt im Januar 2017 im NPD-Urteil auch noch einmal so bestätigt. Hinter diesem Grundsatz steht ja auch die Parteienfreiheit, die Chancengleichheit und diese gilt genauso auch für die Frage eines Ausschlussverfahrens von der Parteienfinanzierung. Das Bundesverfassungsgericht sagt ja auch eindeutig, es habe eine Garantenstellung, weil es als erste und einzige Institution überhaupt darüber entscheidet. Von daher denke ich, läuft es vollkommen parallel und es gibt dort keinen Rabatt in dem Sinne, dass man vielleicht mehr V-Leute zulassen könnte, wenn man nur den Antrag auf Ausschluss der Finanzierung stellen würde. Ich glaube, das läuft völlig identisch.

Es wurde auch schon gesagt, wir haben dort zwei Ebenen. Einmal der Abzug von der Führungsebene – Führungsebene sind Landesvorstände und Bundesvorstand, nicht darunter, darunter ist es weiterhin möglich. Dann haben wir den Grundsatz der Quellenfreiheit. Quellenfreiheit – das ist auch schon angesprochen worden – ist das eigentliche Problem, weil dann auch länger zurückliegende Verhaltensweisen hierunter fallen. Aussagen der Partei sind, wenn sie auf eine Quelle zurückzuführen sind, die maßgeblich mitgewirkt hat, also ein V-Mann dort mitgewirkt hat, dann wirkt die Quelle auch weiter, oder dann kann man das der Partei nicht vorwerfen, selbst wenn diese Quelle dann schon abgezogen ist. Das ist, glaube ich, dieses Problem, das man in der Praxis sehr schwer handhaben können. Ich glaube, Sie haben da auch schon am Anfang darauf hingewiesen. Ich teile das vollkommen.

Die Frage nach Kriterien für Verfassungsfeindlichkeit. Es ist sehr stark bemerkt worden, dass eine der Neuerungen des NPD-Urteils diese Verkleinerung des fdGO-Begriffs ist, eben zentriert auf die Menschenwürde und dann ausentfaltet in Demokratieprinzip und dann Rechtsstaatsprinzip, insbesondere Respekt des

öffentlichen Gewaltmonopols.

Sie haben NS-Nachfolge angesprochen. Da hat das Bundesverfassungsgericht eindeutig gesagt: Das ist kein selbständiger Grund. Das, was immer mal gesagt wurde, mit Wesensverwandtschaft und alleine deswegen könne man die NPD verbieten, das hat Karlsruhe meines Erachtens verabschiedet. Allerdings, wie Herr Prof. Dr. Möllers zu Recht sagte, hat es auch den Begriff des Volkes oder des Bürgers sehr stark antirassistisch gefasst. Das ist durchaus auch zu begrüßen und überzeugend.

Ich bin jetzt hier an der Stelle wahrscheinlich wieder der einzige oder habe die einzige Mindermeinung, weil ich finde, dass das NPD-Urteil vor allem daran krankt, dass es die Verfassungswidrigkeit und auch ein Parteiverbot allein von der Verfolgung verfassungswidriger Ziele abhängig macht. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar diese Schwelle der Potentialität eingeführt – also es müssten konkrete Anhaltspunkte von Gewicht vorliegen, dass ein Handlungserfolg der NPD als möglich erscheint. Man muss sich das alles einmal auf der Zunge zergehen lassen, was es eigentlich bedeutet. Das ist eine äußerst niedrige Schwelle.

Ich weiß, in der Literatur ist es bis jetzt eher so kommentiert worden, dass damit in Zukunft Parteiverbote kaum mehr möglich seien, weil diese Schwelle so hoch sei. Ich halte das für richtig falsch. Die Schwelle ist dermaßen niedrig, dass es faktisch nur auf die Verfolgung verfassungswidriger Ziele ankommt, um ein Parteiverbot zu rechtfertigen. Da nehme ich das jetzt nicht in den Mund, welche Partei wir alle im Hintergrund haben, aber es ist mit den Kriterien meines Erachtens möglich, auch diese Partei sofort zu verbieten. Das zeigt aus meiner Sicht die Grundproblematik an diesem Urteil. Deswegen finde ich diesen Gedanken so absurd, der jetzt hier geführt wird, dass man eine Partei unterhalb der Potentialitätsschwelle, die keinerlei Aussicht auf Erfolg hat, dass man der jetzt zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung das Geld entziehen will. Emotional verstehe ich das auch. Aber wenn ich da rechtliche Kriterien anlege, dann finde ich das eigentlich unvertretbar. Auch wenn die Kollegen etwas anderes sagen.

Neues Verfahren gegen die NPD. Ja, ich denke, man wird ein völlig neues Ausschlussverfahren auch



gegen die NPD anstrengen müssen. Dort wird auch nach den Kriterien judiziert werden müssen. Natürlich wird das Urteil eine gewisse Tatbestandswirkung haben, aber rechtlich wird meines Erachtens alles durchgeprüft werden müssen.

Die Frage von Frau Abg. Künast, was ist eigentlich sinnvoller, ein eigenständiger Hilfsantrag oder eine Zusammenfassung? Der Begriff des Sinnvollen ist auch eine politische oder verfassungspolitische Kategorie. Von meinem Standpunkt aus – das wird Sie nicht wundern – finde ich alles nicht sinnvoll. Aber es wird glaube ich in der Praxis so sein, wie Herr Prof. Dr. Möllers auch gesagt hat, dass man dann natürlich auch sinnvollerweise beide Anträge stellt. Es ist – so habe ich es auch verstanden – in den Gesetzentwürfen so vorgesehen, dass sowohl ein selbständiger Finanzausschlussantrag, als auch ein Haupt- und Hilfsantrag möglich ist. In der Praxis wird es dann wahrscheinlich, außer in dem Fall der NPD, immer zum Haupt- und Hilfsantrag kommen.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Lichdi. Herr Prof. Dr. Brenner, bitte.

SV **Prof. Dr. Michael Brenner** (Friedrich-Schiller-Universität Jena): Vielen Dank Herr Vorsitzender. Herr Abg. Brandt, Sie hatten drei Fragen aufgeworfen, die ich, glaube ich, relativ kurz beantworten kann, auch weil Herr Kollege Prof. Dr. Waldhoff gerade schon darauf geantwortet hat.

Die erste Frage bezog sich auf die Frist, einen neuen Antrag auf Wiedergewährung der finanziellen staatlichen Leistungen zu stellen oder stellen zu dürfen. Im Fraktionsentwurf ist von vier Jahren die Rede, zwei Jahre, wie es im Bundesratsentwurf steht – das hatte ich vorhin schon gesagt – sind sicherlich zu kurz. Ich meine, dass die Frist plausibel sein muss. Vier Jahre lehnen sich so ein bisschen an die Legislaturperiode an. Mir erscheinen sechs Jahre, ehrlich gesagt, auch gar nicht so verkehrt, weil innerhalb von vier Jahren der Partei abzuverlangen, dass sie sich von einer verfassungsfeindlichen Partei zu einer auf dem Boden des Grundgesetzes stehenden Partei wandelt, doch sehr ambitioniert wäre. Da wären mir sechs Jahre doch sympathischer. Das ließe sich, meine ich, auch gut „verkaufen“, zumal im Parteiengesetz diese Sechsjahresfrist auch enthalten ist. Meine Präferenz

geht daher eigentlich eher zu sechs als zu vier Jahren.

Was indes verfassungsrechtlich nicht möglich wäre: die Wiederholbarkeit dieses Antrags auf Wiedergewährung der Finanzleistungen zu beschränken. Egal, ob man jetzt über eine einmalige oder zweimalige Beschränkung redet: Ich meine, der Partei muss schon die Möglichkeit gegeben werden, sich zu bessern und zu verbessern und sich wieder auf den Boden des Grundgesetzes zu stellen. Wenn sie dies nach vier Jahren nicht schafft, muss sie nach acht Jahren noch einmal die Möglichkeit haben und vielleicht auch noch einmal nach 12 oder 16 Jahren. Dass man da nach einem erneuten Antrag oder nach zwei erneuten Anträgen gewissermaßen den Deckel draufsetzt und sagt: Jetzt ist aber endgültig Schluss, würde, so meine ich, auch dem verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprinzip nicht hinreichend Rechnung tragen und würde der Partei im Grunde genommen jede Chance für alle Zukunft nehmen, wieder regulär am Parteienwettbewerb – freilich auf dem Boden des Grundgesetzes stehend – teilzunehmen. Deswegen die klare Antwort: Eine Beschränkung eines solchen Antrags auf Wiedergewährung der staatlichen Finanzleistungen wird es nicht geben können, da wäre, meine ich, Verfassungsrecht vor.

Die zweite Frage betraf den Zeitpunkt der finanziellen Gewährleistungen und der Entscheidungswirkung. § 46a des Fraktionsentwurfs bestimmt, dass das Bundesverfassungsgericht feststellt, dass die Partei von der staatlichen Finanzierung nach § 18 des Parteiengesetzes ausgeschlossen ist. Ich meine, dass dies tatsächlich der maßgebliche Zeitpunkt wäre. Die finanzielle Kappung würde ab dem Zeitpunkt der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gelten und es wäre dann, da bin ich mir mit den Kollegen einig, vor allem ein technisches Rechenproblem, dass man – und, so glaube ich, mit durchaus überschaubarem Aufwand – festlegt, wie mit den steuerlichen oder sonstigen Vergünstigungsfragen umzugehen ist. Frau Abg. Künast, vielleicht noch einmal in diesem Zusammenhang zu Ihrer Anmerkung: Wenn das Urteil vom 1. Juli datieren würde und ein Unterstützer der betreffenden Partei vier Wochen vor diesem Tag gespendet hätte, dann könnte diese Spende steuerlich geltend gemacht werden; wenn



indes vier Wochen nach der Entscheidung gespendet werden würde, kann die Spende eben nicht mehr steuerlich geltend gemacht werden. Wir brauchen irgendeine Zäsur und ich meine, der vorgeschlagene § 46a markiert genau diese Zäsur: Es ist der Zeitpunkt der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. Die Verrechnungsfragen, meine ich, wird man ohne größere Probleme lösen können.

Die dritte Frage betraf die Alternativität der Antragstellung. Ich würde ebenfalls meinen, dass es in Zukunft praktisch darauf hinauslaufen wird, dass man den Hauptantrag mit einem Hilfsantrag koppeln wird. Das ist nicht verwerflich, ist auch im Zivilprozess durchaus gängig. Man könnte allenfalls sagen, dass dann vielleicht so ein bisschen eine Konturlosigkeit in das Verfahren hinein gelangt – nach dem Motto: Wenn ich schon im Hauptsachverfahren keinen Erfolg habe, dann wenigstens mit dem Hilfsantrag. Aber das, meine ich, ist kein gewichtiges Argument; es hängt letztendlich vom Ermessen der Antragsteller ab, welchen Antrag sie stellen, ob beide Anträge oder nur einen. Von Bedeutung könnte insoweit vielleicht sein, dass bei dem Antrag, der nur auf den Ausschluss der finanziellen Leistungen gerichtet ist, der Aufwand möglicherweise ein bisschen geringer ist als in dem Verfahren nach Artikel 21 Absatz 2, weil ich als Antragsteller eine konkrete Gefährdung nicht dartun muss. Deswegen wäre vielleicht die Verlockung für den einen oder anderen Antragsteller ein bisschen größer, nur den Antrag auf Kappung der finanziellen Zuwendungen zu stellen. Aber, wie gesagt, entsprechende Entscheidungen wäre vom Ermessen des Antragstellers gedeckt und wenn es die Auffassung des Antragstellers wäre, dass eine Kappung der finanziellen Zuwendungen ausreichend wäre, um dem Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu dienen, dann ist das sein gutes Recht; dann wäre eben dieses Verfahren nach Karlsruhe zu bringen und es müsste nicht die große Lösung mit Hauptantrag und einem zusätzlichen Hilfsantrag gewählt werden.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Prof. Dr. Brenner. Das war schon eine ganze Menge an zu verarbeitenden Informationen. Aber wir haben noch eine halbe Stunde und damit die Möglichkeit einer kompakten weiteren Fragerunde. Kollege Brandt für die CDU/CSU-Fraktion, bitte.

Abg. **Helmut Brandt** (CDU/CSU): Ich habe nur noch eine Frage und die möchte ich an Herrn Prof. Dr. Brenner und vielleicht an Herrn Prof. Dr. Morlok stellen.

Sehen Sie Auswirkungen einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes, die Privilegien der Parteifinanzierung zu entziehen, auf Bezüge von Mandatsträgern der Partei in Kommunal- und Landesparlamenten oder auch sonstigen Parlamenten? Gibt es da nach Ihrer Auffassung unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen? Gibt es die Möglichkeit, verfassungsrechtlich auch darauf noch Bezug zu nehmen? Das sehen die Gesetzentwürfe bislang nicht vor.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Kollege Brandt. Frau Kollegin Renner, bitte.

Abg. **Martina Renner** (DIE LINKE.): Ich habe noch drei Fragen. Die erste würde sich an Herrn Prof. Dr. Waldhoff richten.

Wie wichtig wäre Ihnen, dass der Gesetzentwurf – ich rede jetzt einmal vom Gesetzentwurf der Regierungsfaktionen – dahingehend geändert wird, dass die Überprüfung des Ausschlusses nicht der betroffenen Partei überlassen wird, sondern dass dieser generell befristet wird und dann auf Antrag verlängert wird? Ist das ein zentraler Punkt oder ist der weniger, insbesondere verfassungsrechtlich, kritisch zu beäugen? Weil, wir müssen natürlich auch in dieser Runde darüber nachdenken, ob es gegebenenfalls notwendig ist, mit Änderungsanträgen die Debatte in diese Richtung noch einmal deutlicher zu eröffnen.

Das Zweite geht an Herrn Prof. Dr. Morlok. Mich treibt diese Frage – Hilfsantrag, selbständiger Antrag – ehrlich gesagt um. Wenn es möglich ist, diesen Antrag auf Kappung der Parteienfinanzierung auch als selbständigen Antrag zu stellen – wobei das hier jetzt mehrfach relativiert wurde, aber es ist formal möglich – wäre für mich eine wichtige Frage, ob dann ein einzelnes Kriterium aus dem, was zum Beispiel das Bundesverfassungsgericht jetzt im NPD-Verbotsverfahren als Maßstab genommen hat – also Demokratiefeindschaft, Ablehnung der Menschenwürdegarantie, Begriff der ethnisch homogenen Volksgemeinschaft, Wesensverwandtschaft mit dem NS – ausreicht? Das waren viele Dinge, die dort zusammengefügt wurden, um insgesamt der Feststellung der



Verfassungswidrigkeit entsprechend materiell gerecht zu werden. Kann ich das auslösen? Kann ich sagen, ein einzelnes Element, zum Beispiel das des Antiparlamentarismus, reicht dann in so einem Einzelverfahren, also in einem selbstständigen Antragsverfahren, aus? Wenn das so wäre, dann hätte ich da erhebliche Bedenken.

Die dritte Frage würde gleichberechtigt an Herrn Lichdi und Herrn Prof. Dr. Möllers gehen. Weil jetzt immer wieder auch auf die Urteilsbegründung von Karlsruhe abgestellt wurde: Hat denn das Bundesverfassungsgericht tatsächlich im NDP-Urteil – und ich war ja auch bei den diversen Terminen da – seine Zustimmung zu einer Verfassungsänderung signalisiert? Das wären die drei Fragen. Vielen Dank.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Frau Kollegin Renner. Frau Kollegin Haßelmann, bitte.

Abg. **Britta Haßelmann** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank auch von meiner Seite für Ihre Ausführungen.

Ich möchte mich noch einmal auf die Frage der Ungleichbehandlung beziehen. Sie hatten fast alle dazu Ausführungen gemacht. Herr Prof. Dr. Möllers und Herr Lichdi, es würde mich einfach nochmal interessieren. Wir sind politisch mit einer Situation konfrontiert – Herr Prof. Dr. Morlok, da stimme ich Ihnen vollkommen zu – Verfassungsfeinde sollen nicht finanziert werden, das ist das Gefühl. Das sprach vorhin jemand von Ihnen an. Das sehe ich genauso. Emotional und politisch denkt man, jetzt sind wir zweimal mit dem NPD-Verbotsverfahren gescheitert, jetzt suchen wir über die Parteienfinanzierung die dritte Möglichkeit, hiergegen kann sich doch niemand ernsthaft stellen. So war ja auch, meine Damen und Herren Kolleginnen und Kollegen, ein bisschen die Diskussion im Bundestag bei der Einbringung ihres Gesetzentwurfes, dass man sich fast dafür rechtfertigen musste, dass man Bedenken äußert und zur Vorsicht mahnt. Denn das Risiko, nach den ersten beiden Verfahren damit zu scheitern, ist doch auch da.

Deshalb meine Frage noch einmal. Mir ist auch jeder Euro an die NPD zu viel. Aber ich will einfach, dass wir hier wirklich über eine Frage reden, die wir dann auch bis zum Ende durchdenken. Wir beziehen uns auf eine neue

Regelung, bei der – aus meiner Sicht teile ich auch, was Sie ausgeführt haben – die verfassungsrechtliche Zulässigkeit gar nicht die Frage ist. Aber, was ist mit den rechtspolitischen Bedenken der Ungleichbehandlung? Wir leben in einer Parteiendemokratie und sind mit einer Situation konfrontiert, in der wir es mit einer verfassungsfeindlichen, rechtsextremistischen Partei zu tun haben, die nicht verboten wurde, die also erlaubt ist. Der entziehen wir jetzt die Parteienfinanzierung. Herr Prof. Dr. Morlok, Sie sagten vorhin: Bei der Finanzierung geht es noch, aber wenn wir dann auch noch über Rundfunkfragen, wenn wir noch über Gemeindesäle oder vielleicht die angesprochene Frage des Kollegen Brandt reden, was die Mandatsbezüge angeht – wo ist denn da die Grenze? Wieso rechtfertigt sich dann der Eingriff bei der Finanzierung? Das wäre meine Frage an Herrn Prof. Dr. Möllers, Herrn Lichdi und auch an Sie, Herr Prof. Dr. Morlok. Das würde mich interessieren, wo Sie versuchen, diese Grenze zu ziehen.

Weil Haupt- und Hilfsverfahren immer wieder thematisiert wurden – glauben Sie, dass die Anhörung vom März 2016 dann Grundlage für die Bewertung sein könnte oder steigen wir eigentlich wieder ganz neu in das Verfahren ein? Das ist meine zweite Frage.

Die dritte Frage – das ist nicht Ihre Aufgabe, sondern die Aufgabe des Gesetzgebers – aber gehen wir doch jetzt sehr leichtfertig über die vielen Fragen hinweg, auf die man sich, wie Sie vorhin alle sagten, dann noch verständigen müsste. Die alle nicht Gegenstand dieses Gesetzentwurfs oder der Gesetzentwürfe sind. Nämlich die Frage der Steuer, der Spenden, der erworbenen Ansprüche, der Ersatz- oder Nachfolgeorganisationen etc. Also meine Frage: Sorgfalt vor Schnellschuss. Was raten Sie uns eigentlich unabhängig davon, welche Position wir bisher eingenommen haben, was die Sorgfalt für diese Vorbereitungen angeht?

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Frau Kollegin Haßelmann. Damit richten sich Fragen an Herrn Prof. Dr. Brenner, Herrn Lichdi, Herrn Prof. Dr. Möllers, Herrn Prof. Dr. Morlok und Herrn Prof. Dr. Waldhoff.

Dann beginnen wir jetzt mit Ihnen, Herrn Prof. Dr. Brenner.



SV **Prof. Dr. Michael Brenner** (Friedrich-Schiller-Universität Jena): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Herr Brandt, Sie hatten die Frage aufgeworfen, welche Auswirkungen sich für kommunale Mandatsträger durch ein solches Verbot oder einen solchen Ausschluss von der staatlichen Finanzierung ergeben würden. Ich glaube, da hilft zunächst einmal eine Textanalyse. § 46a des Fraktionsentwurfs sagt, dass das Bundesverfassungsgericht feststellt, dass die Partei von der staatlichen Finanzierung nach § 18 des Parteiengesetzes ausgeschlossen ist. Dieser § 18 des Parteiengesetzes nimmt wiederum Bezug auf den Parteibegriff des § 2 des Parteiengesetzes. Dort ist die Partei als Vereinigung von Bürgern definiert, die dauernd oder für längere Zeit für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen. In der Bestimmung ist mithin von den kommunalen Gremien, vom Gemeinderat, vom Kreistag, nicht die Rede. Deswegen, meine ich, würde sich die Sanktion des Ausschlusses der staatlichen Finanzierung auf die Partei auf Landes- und auf Bundesebene beziehen, aber kommunale Entscheidungsträger, kommunale Gremien oder die Bezüge kommunaler Entscheidungsträger nicht einbeziehen. Wenn man das wollte – man müsste vielleicht noch ein bisschen darüber nachdenken, ob das sinnvoll wäre oder nicht –, dann müsste man das wahrscheinlich zusätzlich in ein Ausführungsgesetz aufnehmen. Kraft des Ausspruchs des Bundesverfassungsgerichts, dass die Partei von der Finanzierung ausgeschlossen wird, wird man nicht zu dem Schluss kommen können, dass auch die Bezüge kommunaler Wahlbeamter oder kommunaler Mandatsträger gekappt werden können. Das bedürfte dann, glaube ich, der legislativen Klarstellung.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Prof. Dr. Brenner. Herr Lichdi, bitte.

SV **Johannes Lichdi** (Rechtsanwalt, Dresden): Die Frage von Frau Abg. Renner, ob ein Kriterium aus dem Bündel der fdGO ausreicht. Ich verstehe das so: Ja. Das Bundesverfassungsgericht hat bewusst versucht, das zu raffen und auf diesen Menschenwürdekern als Kern, der dann ausstrahlt, zuzuspitzen. Ich verstehe das aber schon so, wenn ein Kriterium dort gerissen wird, bspw. – weil darüber nie geredet wird – die Nichtanerkennung des staatlichen Gewaltmonopols als zentrales

Element des Rechtsstaatsprinzips, dann reicht das nach meinem Verständnis allein schon aus, um diese Partei auch zu verbieten. Deswegen habe ich vorhin gesagt: Die Hürden sind meines Erachtens anders, als bisher in den ersten Aufsätzen immer gesagt wird, nicht erhöht worden, sondern sie sind weiter massiv heruntergesetzt worden. Faktisch reicht die Verfolgung eines verfassungswidrigen Ziels aus diesem fdGO-Bündel aus, um eine Partei zu einer verfassungswidrigen zu machen.

Die Frage – ich bin dankbar, dass Sie die noch einmal aufwerfen, weil ich da auch ein bisschen den Eindruck habe, dass die Kollegen darüber ein bisschen zu schnell hinweggegangen sind – ich glaube nicht, dass das Bundesverfassungsgericht mit diesem Hinweis – auch Präsident Voßkuhle, vor allen Kameras – tatsächlich da im Grunde schon vorab signalisiert hat, dass es zu so einer Regelung in Artikel 21 Absatz 3 ja gesagt hat. Ich glaube, das ist eine Überinterpretation, eine Fehlinterpretation. Man kann das jetzt formal sehr klar filetieren. Ich gestehe zu, man kann es auch anders interpretieren. Aber es ist einfach so, dass diese Frage der Nachrangigkeit der Chancengleich im Rahmen der neuen FGGO-Definition gemacht wurde. Die fdGO-Definition von Artikel 21 Absatz 2 ist nicht identisch mit der Demokratiedefinition aus Artikel 79 Absatz 3 in Verbindung mit Artikel 20. Jetzt kann man natürlich sagen, das ist im Großen und Ganzen immer das Gleiche. Das stimmt auch. Aber man kann glaube ich in aller Schärfe nicht den Schluss ziehen, dass mit dieser Qualifizierung als nachrangig im Grunde schon eine Ausgliederung aus dem Artikel 79 Absatz 3 Bereich vom Bundesverfassungsgericht akzeptiert worden ist. Aber da bin ich wohl allein auf weiter Flur.

Frau Abg. Habelmann – rechtspolitische Bedenken. Ja, massivster Art. Wenn ich die Kollegen verstanden habe, dann habe ich bei Ihnen zumindest auch rechtspolitische Bedenken gehört. Auch wenn Sie gesagt haben: Verfassungsrechtlich habe ich kein Problem. Aber die rechtspolitischen Bedenken sind glaube ich schon zu hören.

Ich finde, die Demokratie tut sich keinen Gefallen, wenn sie offensichtlich Parteien ungleich behandelt, weil das tatsächlich die Märtyrerrolle stärkt. Jeder, der das objektiv betrachtet, der sagt: Eine Partei die – ich weiß nicht, wo die NPD jetzt genau liegt – bei einem Prozent steht und jetzt



schon die 1,5 Millionen eigentlich nicht mehr bekommt, weil sie zurückgefordert werden, diese Partei verfolgen wir jetzt mit einer Grundgesetzänderung? Ich meine, eigentlich ist es Wahnsinn, wenn man sich das von außen anschaut.

Jetzt zu diesem vermeintlichen Evidenzargument. Ich verstehe nicht, warum das alle so schlagend und so schlüssig finden. Also, dass der Staat ja nicht verpflichtet sein könne, eine verfassungswidrige Partei zu fördern. Ich glaube, da muss man auch genauer hinschauen. Der Staat fördert nicht die NPD. Herr Prof. Dr. Morlok hat in seinem Kommentar geschrieben und vertritt sogar die Auffassung – wenn ich es recht verstehe – dass der Staat verpflichtet sei, die Funktionsfähigkeit eines demokratischen Parteiwesens zu fördern. Das kann man vertreten. Das heißt, der Staat fördert genau genommen nicht die NPD oder einzelne Parteien, sondern er fördert das demokratische Parteienwesen. Wenn er das aber macht, dann ist er dort natürlich dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit und der Parteienfreiheit verpflichtet. Genau das wird hier jetzt hier umgedreht. Deswegen halte ich das für verfassungsrechtlich bedenklich.

Sie haben gefragt, wo die Grenze ist. Genau das ist der Punkt. Die Koalitionsfraktionen, der Bundesrat möchten jetzt einen Artikel 21 Absatz 3 erlassen, in den hineingeschrieben wird: Naja, bei der Parteienfinanzierung jetzt nicht mehr. Man könnte mit dem gleichen Recht, mit den gleichen verfassungsrechtlichen Argumenten, hineinschreiben: Verfassungswidrige Parteien dürfen nicht mehr im Rundfunk werben und Plakate auf der Straße aufhängen. Wenn Sie jetzt so einen Grundgesetzartikel schreiben würden, dann wäre der nach der hier auch mehrheitlich vertretenen Argumentation genauso zulässig. Deswegen sage ich: Ich kann keine wirkliche Grenze erkennen, wenn wir diesen Schritt gehen. Und wo wir dann hinkommen – davor kann ich wirklich nur warnen. Die Demokratie tut sich damit keinen Gefallen, sondern sie setzt sich einer Kritik aus, obwohl sie es eigentlich gar nicht nötig hat, weil die Demokratie eigentlich stark genug ist. Deswegen habe ich immer diese schönen Sätze des Bundesverfassungsgerichts mit dem Vertrauen auf die Aktivität der Bürger zitiert. Aber dann müssen wir das auch einmal ernst nehmen und nicht, weil

man einen Prozess in Karlsruhe verloren hat, dann noch einmal schnell hinterher schieben.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Lichdi. Herr Prof. Dr. Möllers, bitte.

SV Prof. Dr. Christoph Möllers, LL.M. (Humboldt-Universität zu Berlin): Ja, zu Frau Abg. Renner. Herr Lichdi hat es schon vorweggenommen. Ich würde in der Tat sagen, wenn sich ein Gericht zu einer zukünftigen Frage der Verfassungsänderung jemals deutlich geäußert hat, dann in diesem Fall. Es ist relativ klar, dass man diese Äußerung zweifach deuten kann. Man kann sagen, es ist eine Aufforderung, das Grundgesetz zu ändern. Man kann auch sagen, es ist nur die Feststellung, dass jedenfalls die Rechtsfolgen des Ausspruchs der Verfassungswidrigkeit, wie er in dem Urteil gefällt wurde, daraufhin beschränkt werden, dass der Gesetzgeber diese Finanzierung nicht einfachgesetzlich abstellen könnte. Denn die Diskussion hätten wir vielleicht sonst bekommen. Sonst hätte man vielleicht gesagt: Jetzt sind sie verfassungsfeindlich, wenn auch nicht verboten. Aber vielleicht können wir jetzt schon an der Finanzierung etwas ändern. Das hat das Gericht ausgeschlossen. Aber damit hat es zugleich auch gesagt, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber es machen kann, und damit gibt es auch eigentlich kein Problem mehr mit Art 79 Absatz 3 Grundgesetz.

Zu den drei Fragen von Frau Abg. Haßelmann. Ich habe meine verfassungspolitischen Bedenken schon geäußert. In der Tat glaube ich auch, dass man sich noch einmal überlegen muss, was man für zukünftige Parteien – bei der NPD sehe ich da nicht so ein großes Problem – tut, wenn man zwei Arten von Mitspielern hat. Was für eine Art von Diskurs ist das? Wie weit gibt man dann diesen Parteien auch die Möglichkeit, darauf zu verweisen, dass sie unterschiedlich behandelt werden und gar nicht Teil des Systems sind, von dem sie sich immer ausgeschlossen fühlen? Das heißt, wenn wir davon ausgehen, dass das Verfahren trotz dieser Bedenken kommt, dass jedenfalls ein intelligenter Umgang mit dem Verfahren angezeigt ist und man sich sehr genau überlegen muss, was man dem System auch mit Blick auf andere Parteien eigentlich antut, wenn man das macht. Wie gesagt, mit der NPD sehe ich das Problem nicht so. Aber es gibt sicherlich andere Konstellationen, in denen das auftauchen



würde.

Das bedeutet aber, glaube ich, umgekehrt nicht – das muss man sich auch klar machen –, dass es keine Grenze gibt, wie Herr Lichdi das verfolgt hat. Es besteht schon ein massiver Unterschied zwischen der staatlichen Finanzierung von Parteien und der Wahrnehmung von Freiheitsrechten durch Parteien. Es ist etwas anderes, ob eine Partei für sich selber Werbung machen oder auf Strukturen zurückgreifen will, oder ob sie vom Staat – wenn auch durch ein Andocken an eigene Leistungen – Geld bekommt. Wenn es den Unterschied nicht mehr gäbe, würden wir im Grunde die gesamte grundrechtliche Freiheitskonstellation kollabieren lassen und würden sagen, es ist eigentlich egal, ob jemand frei handelt oder ob jemand vom Staat Geld bekommt. Aber die Unterscheidung ziehen wir dann doch – so liberal sind wir alle, denke ich – im Grundgesetz sehr scharf. Deswegen ist da natürlich schon eine Grenze in der Verfassungsänderung eingebaut. Das scheint mir relativ klar zu sein.

Mit Blick auf die zweite Frage, wie wir die Tatbestandsermöglichung beschließen, denke ich, wie gesagt, dass das Gericht selbst kein großes Interesse daran haben wird, das ganze Verfahren noch einmal komplett aufzumachen, wenn der Antrag zügig gestellt wird. Wir sind jetzt Stand März 2016 oder vielleicht auch Stand Januar 2017, je nachdem. Es heißt also, wenn der Antrag im Laufe der nächsten Legislaturperiode nicht zügig bearbeitet wird, könnte es irgendwann ein Problem geben. Wenn man es sofort macht, vermutlich nicht.

Ihre dritte Frage – ich kann leider meine Schrift nicht mehr lesen.

Abg. **Britta Haßelmann** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Da hatte ich im Hinblick auf die vielen Fragen, auf die man sich verständigen müsste, gefragt, wie Sie die Problematik sehen, weil das scheinen mir doch eine ganze Reihe von Fragen zu sein.

SV **Prof. Dr. Christoph Möllers, LL.M.** (Humboldt-Universität zu Berlin): Ich würde da, glaube ich, eine Differenzierung einziehen. Was mir an dem Entwurf nicht gefällt, ist, dass man sich auch einmal auf andere Konstellationen des Verfassungsschutzes im weitesten Sinne einstellt und auf andere Parteikonstellationen. Was so das

Engere angeht, was Sie eigentlich angesprochen haben, das Technische, da sehe ich nicht so viele Probleme. Wir haben eigentlich alle nicht so richtig viel gefunden, was hier mit dem Gesetzentwurf schief gehen kann. Das Rückwirkungsproblem scheint mir besonders dramatisch zu sein. Ausnahme ist für mich die V-Leute-Frage. Die halte ich in der Tat für wirklich ein großes Problem. Andere Dinge sind, glaube ich, ganz befriedigend gelöst.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Prof. Dr. Möllers. Herr Prof. Dr. Morlok, bitte.

SV **Prof. Dr. Martin Morlok** (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf): Herr Abg. Brandt fragte nach der Möglichkeit, auch Abgeordnetenbezüge zu streichen. Meine klare Antwort ist: Nein. Ich gehe noch über das, was der Kollege Prof. Dr. Brenner gesagt hat, hinaus. Unabhängig von dem, was in § 46 Bundesverfassungsgerichtsgesetz künftig steht: Der Grund für Leistungen an Abgeordnete und an Fraktionen ist ein völlig anderer, als die Parteienfinanzierung. Abgeordnetenrecht ist beim einen Fall betroffen, kollektives Abgeordneten- oder Fraktionsrecht. Fraktionen sind nicht Parteien. Das geht in der politischen Praxis natürlich durcheinander – ich habe da immer zwei Hüte und unter welchem bin ich gerade – aber rechtlich ist das eigentlich klar. Wir finanzieren die Abgeordneten und die Fraktionen um ihrer Parlamentsarbeit willen, um ihrer Arbeit als Volksvertreter willen.

Frau Abg. Renner wollte wissen, wenn man einen selbstständigen Antrag auf Entzug der staatlichen Parteienfinanzierung stellt, welche Kriterien dann angelegt werden. Gilt das Dreierpack oder ein einzelnes Element? So hatte ich Ihre Frage verstanden. Da meine ich, ist es so, dass ich schon das Dreierpack nicht auseinander reißen kann, das sehe ich anders als Herr Lichdi. Zu ihrer konkreten Frage der Antiparlamentarischen Einstellung steht im Urteil, dass das allein nicht ausreicht. Ich meine, es gibt eine konzeptionelle Kohärenz zwischen den drei Elementen Freiheit und Gleichheit aus Würde heraus und das wirkt sich in Demokratie und rechtsstaatliche Abpufferung aus. Das mag man unterschiedlich gewichten, aber letztlich braucht es schon in allen drei Dimensionen etwas, um sagen zu können, eine Partei agiere verfassungsfeindlich.



Frau Abg. Habelmann, jetzt schaue ich Sie an. Warum darf man den Finanzhahn zudrehen und anderes nicht, war Ihre Frage. Die Antwort ist, glaube ich, die Parteien genießen das Recht auf Chancengleichheit als unverzichtbares Element einer parteigetragenen Demokratie. Ein Recht auf staatliche Parteienfinanzierung gibt es nicht im gleichen Rang. Herr Lichdi hat darauf aufmerksam gemacht, dass ich persönlich das anders sehe. Aber es ergibt nicht viel Sinn, dass ich Ihnen hier nur meine Privatmeinung vortrage. Überwiegend sieht man das nicht so. Da besteht eben ein erheblicher Unterschied. Zu dem Bündel, das verfassungsänderungsfest ist, gehört die staatliche Parteienfinanzierung nicht. Künftig ist das, wenn der Gesetzentwurf durchkommt, sogar noch klar, dass es Parteien ohne staatliche Finanzierung geben kann. Die neue Regelung bringt ein Argument gegen meine Position mit sich.

Die Frage, Sorgfalt oder Eile. Ich sehe nicht so große technische Probleme. Mit dem, was jetzt an Begleitgesetzgebung vorgeschlagen wurde, kann man, glaube ich, durchaus leben.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Prof. Dr. Morlok. Dann, da sich keine Frage an Herrn Prof. Dr. Volkmann richtete, Herr Prof. Dr. Waldhoff, bitte.

SV Prof. Dr. Christian Waldhoff (Humboldt-Universität zu Berlin): Klare Antwort auf Ihre Frage, Frau Abg. Renner: Ja, das wäre mir zentral wichtig, und zwar aus vier Gründen. Erstens gewinnt sonst die Partei die Herrschaft über Abschaltung und Einsatz von V-Leuten.

Zweitens, das hatte sich ja auch schon angedeutet, ist es vielleicht etwas anderes, ob der Antrag an das Gericht geht, die Verfassungsmäßigkeit positiv zu bestätigen oder einen Antrag abzulehnen, der die Verfassungswidrigkeit einer Partei feststellen soll.

Drittens hat die Partei damit ein taktisches Mittel, den Zeitpunkt zu bestimmen, wann sie eine große Bühne, einen Auftritt in Karlsruhe braucht. Das war immer ein Gegenargument gegen das Verbotsverfahren insgesamt.

Und viertens – das finde ich neben der V-Leute-Problematik am wichtigsten: Es handelt sich um eine genuin politische Entscheidung. Auch ein Verbotantrag ist eine ganz komplexe politische Abwägungsentscheidung. Das sollte man dem Staat

vorbehalten. Wenn er das nicht nutzt, wächst die Partei wieder in die Parteienfinanzierung hinein. Das kann durchaus auch politisch gewollt sein. In keinem Fall darf man die Verfahrensherrschaft der Partei überlassen. Es ist vielleicht kein Zufall, dass Herr Möllers und ich hier in der Runde, die wir ganz nah „dran“ waren, die V-Leute-Problematik wirklich etwas härter beurteilen oder etwas ernster nehmen als manch anderer. Es handelt sich schon um das zentrale Problem dieser ganzen Verfahren. Ich würde nachdrücklich betonen: Diese rechtsstaatlichen Verfahrensmaßstäbe sind auch beim Finanzausschlussverfahren genau die gleichen, wie beim vollen Verbotsverfahren. Das muss man berücksichtigen. Weil sich die Legislaturperiode dramatisch dem Ende nähert: Auf Seite sieben der Stellungnahme von Herrn Roßbach und mir haben wir eine komplette Formulierung dazu geliefert, wie man das machen könnte.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Prof. Dr. Waldhoff. Dramatisch nähert sie sich natürlich nicht dem Ende, sondern einfach ganz normal, wie das durch die Zeiten vorgeben ist.

Meine sehr geehrten Herren Sachverständigen, ich darf Ihnen sehr herzlich für Ihre Statements und für die Beantwortung der Fragen danken und Ihnen, liebe Kolleginnen und Kollegen, für die Fragen. Sie haben uns jetzt noch eine ganze Menge für die weiteren Beratungen mit auf den Weg gegeben. Zu diesen ziehen wir uns jetzt zurück. Ich darf mich noch einmal herzlich bedanken, schließe die Sitzung des Innenausschusses und wünschen Ihnen noch einen schönen Abend.

Schluss der Sitzung: 17.53 Uhr

Ansgar Heveling, MdB

Vorsitzender

Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache
18(4)899 A



Prof. Dr. U. Volkmann - Goethe-Universität Frankfurt am Main;
Fach 9 • Postfach 11 19 32 • D-60054 Frankfurt am Main

Fachbereich Rechtswissenschaft

Prof. Dr. Uwe Volkmann

Professur für Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie

Hausanschrift:
Theodor-W.-Adorno-Platz 4 (RuW)
D- 60629 Frankfurt am Main

Telefon +49 (0)69-798 34270
Telefax +49 (0)69-798 34510
E-Mail volkmann@jura.uni-frankfurt.de

Deutscher Bundestag
- Innenausschuss –

Berlin

15. Mai 2017

Schriftliche Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung vor dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 29. Mai 2017

über

a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 21)
BT-Drucksache 18/...

b) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
Entwurf eines Gesetzes zum Ausschluss verfassungsfeindlicher Parteien von der Parteienfinanzierung
BT-Drucksache 18/...

c) Gesetzentwurf des Bundesrates
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes zum Zweck des Ausschlusses extremistischer Parteien von der Parteienfinanzierung
BT-Drucksache 18/12100

d) Gesetzentwurf des Bundesrates
Entwurf eines Begleitgesetzes zum Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes zum Zweck des Ausschlusses extremistischer Parteien von der Parteienfinanzierung
BT-Drucksache 18/12101

Zu den durch die genannten Gesetzentwürfe aufgeworfenen Fragen nehme ich vor der mündlichen Verhandlung aus verfassungsrechtlicher wie verfassungspolitischer Sicht schriftlich wie folgt Stellung:

1. Verfassungspolitische Legitimität der Neuregelung

Die Gesetzentwürfe, die sich in der Sache nur in einigen Einzelheiten der Ausgestaltung, nicht aber in der grundsätzlichen Konzeption unterscheiden, zielen in ihrem Kern auf einen

Ausschluss verfassungsfeindlicher Parteien von staatlicher Finanzierung. Hintergrund ist die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im NPD-Verbotsverfahren, in dem das Gericht zwar einerseits feststellte, dass die NPD zwar nach ihren Zielen und dem Verhalten ihrer Anhänger die Beseitigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung anstrebe und auch planvoll und qualifiziert auf die Erreichung dieser Ziele hinarbeite, der Ausspruch eines Parteiverbots aber weiter voraussetze, dass „konkrete Anhaltspunkte von Gewicht“ vorlägen, die einen Erfolg dieser Bestrebungen zumindest möglich erscheinen ließen; daran fehle es bei der NPD (Urteil des Zweiten Senats vom 17. Januar 2017, 2 BvB 1/13, Rn. 528 ff., 633 ff.). Damit fügte das Bundesverfassungsgericht dem Tatbestand des Art. 21 Abs. 2 GG unter Bruch mit seiner bisherigen Rechtsprechung ein Gefährdungs- oder Erfolgsmoment ein, das so weder im Wortlaut noch im historischen Sinn der Vorschrift eine Stütze findet (zur entsprechenden methodischen Kritik Laubinger, ZRP 2017, 55, 56; Kingreen, Jura 2017, 499, 504 ff.; zum dortigen Hinweis auf die Rechtsprechung des EGMR und den Folgen für die hier zu entscheidenden Fragen s. noch unten Ziff. 3). Allerdings hat das Gericht in der Urteilsbegründung ausdrücklich auf die Möglichkeit hingewiesen, durch eine entsprechende Verfassungsänderung „im Fall der Erfüllung einzelner Tatbestandsmerkmale des Art. 21 Abs. 2 GG“ unterhalb der Schwelle des Parteiverbots abgestufte und gesonderte Sanktionsmechanismen einzuführen (Rn. 527); im Rahmen der Verkündung des Urteils hat der Senatsvorsitzende dazu ausdrücklich den Ausschluss von der staatlichen Finanzierung genannt (s. insoweit auch Rn. 625 des Urteils).

Gerade dies greifen die vorliegenden Gesetzentwürfe nun auf. Sie tragen damit zugleich einer verbreiteten Kritik an der bisherigen Regelungskonzeption von Art. 21 Abs. 2 GG i.V.m. §§ 43 ff. BVerfGG Rechnung, die als Rechtsfolgen nur das Totalverbot oder die Ablehnung des Verbotsantrags, aber keine abgestuften Reaktionsmöglichkeiten – wie etwa einen befristeten Ausschluss von den Wahlen, den Verlust der Parteifreiheit, die bloße Illegalisierung oder eben auch den Ausschluss von der Finanzierung – kennt (so bereits Maurer, AöR 96 [1971], 203, 222 ff.; Morlok, NJW 2001, 2931, 2941 f.). Gerade der Ausschluss von der staatlichen Finanzierung drängt sich dabei förmlich auf, weil durch sie in ihrer bisherigen Ausgestaltung verfassungsfeindliche Parteien erhebliche Mittel erhalten, die sie zur Erhaltung und zum Aufbau ihrer Organisation sowie zur Erhöhung ihrer Schlagkraft nutzen können. Der demokratische Staat finanziert auf diese Weise diejenigen, die ihn abschaffen wollen, gleich mit und muss anschließend – von der Subventionierung zivilgesellschaftlicher Initiativen über die nachrichtendienstliche Beobachtung bis hin etwa zu eigenen Aussteigerprogrammen – weitere Mittel aufwenden, um sie in Schach zu halten. Hinzu kommt als weiteres, in der bisherigen Diskussion nur selten gesehenes Argument, dass mit der nunmehr vorliegenden Entscheidung das Parteiverbot als solches entgegen den diesbezüglichen Äußerungen des Senatsvorsitzenden bei der Urteilsverkündung endgültig dysfunktional geworden sein dürfte und man sich einen weiteren Anwendungsfall kaum mehr vorstellen kann; allein das jetzige Verfahren mit seiner insgesamt fast 20jährigen Vorlaufzeit ist dafür ein sprechender Beleg (so im Ergebnis auch Kingreen, Jura 2017, 499, 506; s. zuvor schon Volkmann, DÖV 2007, 577 ff., daraus auch die folgenden Überlegungen). Unter diesen Voraussetzungen verkehrt sich aber der ursprüngliche Sinn des Art. 21 Abs. 2 GG in sein Gegenteil: Als das Instrument zur Bekämpfung des politischen Extremismus, als das er eigentlich gedacht war, fällt er heute praktisch vollständig aus. Geblieben und auch im jetzigen Urteil noch einmal ausdrücklich hochgehalten ist von ihm aber die üblicherweise als „Parteienprivileg“ bezeichnete Schutzwirkung, nach der bis zu einem Verbotsausspruch durch

das Bundesverfassungsgericht jedes administrative Einschreiten gegen extremistische Parteien ausgeschlossen ist und diese in ihrer politischen Aktivität in keiner Weise behindert werden dürfen (vgl. Rn. 526 des Urteils). Von einer Waffe der Demokratie gegen ihre politischen Feinde hat die Vorschrift sich damit unter der Hand zu einem Schutzschild gewandelt, das diese vor sich hertragen können, um jede Beschränkung ihrer politischen Tätigkeit abzuwehren. Auch dem wird durch abgestufte Reaktionsmöglichkeiten unterhalb der Schwelle des Verbots entgegengewirkt.

2. Zur Vereinbarkeit der Neuregelung mit Art. 79 Abs. 3 GG und der EMRK

Da die Neuregelung selbst durch eine Verfassungsänderung abgesichert wird, die dann durch das einfache Recht nur näher ausgestaltet und konkretisiert wird, lassen sich verfassungsrechtliche Bedenken gegen sie nicht ernsthaft erheben. Einziger Prüfungsmaßstab ist insoweit Art. 79 Abs. 3 GG, der aber entgegen zuletzt gelegentlich geäußerten Zweifel in diese Richtung (Gusy, NJW 2017, 601, 603; Kingreen, Jura 2017, 499, 509 f.) durch den Ausschluss verfassungsfeindlicher Parteien von der staatlichen Finanzierung ersichtlich nicht verletzt ist, und zwar aus einer ganzen Reihe von Gründen:

– Zum einen ist die Vorschrift im Hinblick auf ihren Ausnahmecharakter und die durch sie hervorgerufene Beschränkung des verfassungsändernden Gesetzgebers, im Kern also auch der Volkssouveränität, grundsätzlich eng auszulegen (vgl. Bryde, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 6. Auflage 2012, Art. 79 Rn. 29 m.w.N.). Art. 79 Abs. 3 GG schließt es daher nicht aus, „durch verfassungsänderndes Gesetz auch elementare Verfassungsgrundsätze systemimmanent zu modifizieren“; geschützt sind die darin genannten Grundsätze nur vor prinzipieller Preisgabe (BVerfGE 30, 1, 38 ff.; 94, 49, 102 ff.). Das Demokratieprinzip, das als einziger der in Art. 79 Abs. 3 GG angesprochenen Grundsätze hier ernsthaft in Betracht kommt, ist aber im Grundgesetz bereits seiner ursprünglichen Anlage nach selbst modifiziert, und zwar durch die Grundentscheidung für die wehrhafte Demokratie, wie sie in Art. 9 Abs. 2 GG, 18 und 21 Abs. 2 GG zum Ausdruck kommt; das Grundgesetz statuiert also gerade keine beliebige und nach allen Seiten hin offene Demokratie, sondern eine solche, die gegen Ihre Gegner auch mit den Mitteln des Rechts und im Wege von Verboten und Beschränkungen vorgehen kann.

– Zum zweiten kann, wenn die Verfassung selbst schon ein Totalverbot von Organisationen mit verfassungsfeindlicher Zielsetzung ermöglicht, eine in die Verfassung selbst aufgenommene Sanktion unterhalb dieser Schwelle nicht verfassungswidrig sein, und dies auch dann nicht, wenn man mit der jetzigen Entscheidung des BVerfG für das Totalverbot ein gewisses Erfolgs- bzw. Gefährdungsmoment fordert. Soweit die Kritik demgegenüber einwendet, ein Ausschluss von der staatlichen Finanzierung könne faktisch auf ein Parteiverbot hinauslaufen (Kingreen a.a.O.), verkennt sie, dass Parteien als bürgerschaftliche Organisationen primär gehalten sind, sich aus eigenen Mitteln zu finanzieren und es keinen verfassungsrechtlichen Anspruch auf staatliche Finanzierung gibt (BVerfGE 111, 54, 98 f.). Selbst nach der einfach gesetzlichen Rechtslage erhalten im Übrigen keineswegs alle Parteien Mittel aus der staatlichen Parteienfinanzierung, sondern nur solche, die im politischen Wettbewerb einen gewissen Erfolg im Sinne eines bestimmten Mindestanteils erzielen konnten (vgl. § 18 PartG), wogegen sich verfassungsrechtliche Bedenken nicht erheben lassen (vgl.

BVerfGE 24, 300). Für Parteien, deren Erfolg von der Verfassung selbst nicht gewollt sein kann, kann dann aber nichts anderes gelten.

– Drittens schließlich ist unklar, ob der durch die Neuregelung allenfalls berührte Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien, der üblicherweise nicht aus Art. 20 Abs. 1 GG, sondern – in verschiedenen, hier nicht näher zu diskutierenden Ansätzen – aus Art. 21 bzw. Art. 3 Abs. 1 GG hergeleitet wird, überhaupt zu den von Art. 79 Abs. 3 GG umfassten Verfassungsgehalten dazugehört (s. dazu ausführlich V. Epping, Eine Alternative zum Parteiverbotsverfahren, 2013, S. 41 ff.). Selbst wenn man dies vom Ansatz her bejahen wollte, würde es für den Grundsatz selbst wiederum nur im Sinne eines schmalen und änderungsfesten Kerns gelten, zu dem die Finanzierung auch verfassungsfeindlicher Parteien keineswegs dazugehören kann. Dies ergibt sich nicht zuletzt aus einer Parallele zur Europäischen Menschenrechtskonvention, die in ihrem Art. 17 ausdrücklich festlegt, dass keine ihrer Vorschriften so interpretiert werden kann, dass sie auch ein Recht auf ihre eigene Beseitigung oder Bekämpfung einräumen (entsprechend Art. 30 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948). Jedenfalls im Rahmen des hier allein maßgeblich Art. 79 III GG kann dies nicht anders sein.

Umgekehrt verstößt der Ausschluss verfassungsfeindlicher Parteien aus der staatlichen Finanzierung auch nicht selbst gegen die EMRK, und zwar nicht zuletzt gerade wegen deren Art. 17. Insofern hält der EGMR etwa bis heute daran fest, dass Einzelpersonen oder Gruppen, die etwa rassistische, antisemitische, totalitäre oder nationalsozialistische Ideologien vertreten, sich nicht auf die EMRK berufen können (vgl. etwa EGMR, Entscheidung vom 19. Juni 2012, Beschwerde-Nr. 31098/08, Hizb-ut-Tahrir gegen Deutschland). Darüber hinaus weist der EGMR in seiner Rechtsprechung zur Vereinbarkeit von Parteiverboten mit der EMRK ausdrücklich auf die Möglichkeit hin, anstelle oder vor Ausspruch eines Parteiverbots auch abgestufte Sanktionen wie etwa eine Beschränkung der staatlichen Parteienfinanzierung zu ergreifen (EGMR, Entscheidung vom 12.01.2016, Beschwerde-Nr. 3840/10 u.a., Rn. 101 ff.). Insofern bleibt, worauf auch das BVerfG in seiner Entscheidung zum NPD-Verbotsantrag hingewiesen hat, dem nationalen Gesetzgeber nach der EMRK grundsätzlich ein weiter Entscheidungsspielraum (Rn. 624). Zudem werden nachteilige Effekte auch dadurch abgemildert, dass der Ausschluss schon von seiner Natur her nur befristet wirken kann und immer unter dem Vorbehalt einer Änderung der Verhältnisse steht; im Entwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD ist in diesem Sinne ausdrücklich vorgesehen, dass eine Partei nach vier Jahren beantragen kann, den Ausschluss wieder aufzuheben (§ 46 a BVerfGG).

3. Zur Frage der Entscheidungszuständigkeit

Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung stellt sich als wichtigste Frage, wer für die Entscheidung über die Feststellung der Verfassungsfeindlichkeit und damit über den Ausschluss von der staatlichen Finanzierung zuständig sein soll. Im Gegensatz zu einem früheren Entwurf der niedersächsischen Landesregierung, die die Zuständigkeit beim Bundestagspräsidenten ansiedeln wollte, sehen die nun vorliegenden Entwürfe vor, die Entscheidung ebenso wie schon die Entscheidung über das Parteiverbot selbst dem BVerfG vorzubehalten. Das ist natürlich eine mögliche und selbstverständlich auch verfassungskonforme Lösung, für die zusätzlich der praktische Gesichtspunkt spricht, dass der Bundestagspräsi-

dent und das ihm zugeordnete Referat Parteienfinanzierung in der derzeitigen Ausstattung mit dem umfangreichen Prüfverfahren einer Feststellung der Verfassungsfeindlichkeit der Zielsetzung überfordert wären oder jedenfalls an kapazitäre Grenzen stießen. Auf der anderen Seite hätten sich auch Wege gefunden, dieses Problem zu entschärfen, entweder durch eine entsprechende Verbesserung der Ausstattung oder auch durch die Auslagerung der Entscheidung an eine zu diesem Zweck eingesetzte Sachverständigenkommission; letztere hätte zugleich den Vorteil einer stärkeren Neutralisierung und Entpolitisierung des Verfahrens geboten. Die jetzt vorgenommene Ansiedlung der Entscheidungszuständigkeit beim BVerfG nimmt der Regelung demgegenüber einen guten Teil ihrer Effektivität (so auch bereits Epping a.a.O., S. 64 ff.); im Grunde ist zu befürchten, dass sich die Regelung mit ihrer einmaligen Anwendung gegen die NPD, deren Verfassungsfeindlichkeit nun gerade eben durch das BVerfG festgestellt worden ist, verbraucht haben dürfte. Auch rechtsstaatliche Gesichtspunkte sprechen nicht ohne weiteres für diese Lösung: Zum einen stünde der jeweils betroffenen Partei selbstverständlich auch gegen eine entsprechende Entscheidung des Bundestagspräsidenten der Rechtsweg offen und wäre sie keinesfalls rechtsschutzlos, zum anderen ist entgegen einer verbreiteten Einschätzung gerade das Verfahren vor dem BVerfG rechtsstaatlich keineswegs über jeden Zweifel erhaben. Schon das Parteiverbotsverfahren selbst ist in den §§ 43 ff. BVerfGG jedenfalls so fragmentarisch und skizzenhaft geregelt, dass es den Anforderungen, die das BVerfG selbst an die Normierung eines solchen Verfahrens unter Rechtsschutzgesichtspunkten stellen würde, kaum genügen dürfte: Durchsetzbare Beweiserhebungsrechte etwa gibt es nicht, und über die Handhabung seines Verfahrens entscheidet das Gericht im Wesentlichen nach eigenem Gutdünken (vgl. Gusy, in: Alternativkommentar zum Grundgesetz, 3. Auflage 2001, Art. 21 Rn. 127). Die Rechtsstaatlichkeit des Verfahrens ergibt sich so wesentlich nur aus einem Grundvertrauen in die Institution, für das es natürlich nach den bisherigen Erfahrungen gute Gründe gibt. Aber sie ist dann insgesamt auch nicht höher zu veranschlagen als die Rechtsstaatlichkeit anderer Verfahren. Wenn gleichwohl die Entscheidungszuständigkeit beim BVerfG angesiedelt werden soll, hätte es sich im Übrigen angeboten, stärker über mögliche Alternativen zum Ausschluss von der staatlichen Parteienfinanzierung – wie etwa die bloße Feststellung der Verfolgung verfassungsfeindlicher Zielsetzungen beim Fehlen hinreichend konkreter Anhaltspunkte für die Möglichkeit der Zielerreichung (dafür jetzt etwa Ebert/Karaosmanoglu, DVBL 2017, 374, 377 f.) – nachzudenken; dies hätte zudem die Möglichkeit geboten, die Wirkungen des heute weitgehend dysfunktionalen Parteienprivilegs sachgerecht zu beschränken (s. oben 1.). Das Problem, um das es geht, taucht ja nicht nur bei der Parteienfinanzierung, sondern regelmäßig auch in vielen anderen Bereichen wie etwa der Überlassung öffentlicher Einrichtungen oder der Gewährung kostenloser Sendezeit zur Wahlwerbung auf, vom Versammlungsrecht erst gar nicht zu reden.

4. Weitere Einzelheiten der Ausgestaltung

Zu weiteren Einzelheiten der Ausgestaltung kann ich angesichts der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit nur cursorisch Stellung nehmen; ich beschränke mich dafür im Wesentlichen auf einen Vergleich der nun vorliegenden Entwürfe der Fraktionen der CDU/CSU und SPD (im Folgenden: Fraktionsentwurf) und des Gesetzentwurfs des Bundesrates (im Folgenden: Bundesratsentwurf). Hinsichtlich der Änderung des Art. 21 GG selbst unterscheiden sich diese vor allem dadurch, dass der Fraktionsentwurf den Tatbestand des Ausschlusses von der Finanzierung weitgehend aus dem bisherigen Art. 21 Abs. 2 GG

übernimmt (mit Ausnahme des Merkmals des „Darauf-Ausgehens“), während der Bundesratsentwurf – jedenfalls in der mir vorliegenden, noch nicht abschließend lektorierten Fassung – hier eine offenere Formulierung wählt („Parteien, die Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland verfolgen“). Prinzipiell spricht aus meiner Sicht nichts gegen die offenere Formulierung des Bundesratsentwurfs, zumal ich die kleinteilige Auffächerung der einzelnen Tatbestandsmerkmale des Art. 21 Abs. 2 GG in der jetzigen Entscheidung zum NPD-Verbotsverfahren mit ihrer spitzfindigen Differenzierung zwischen den einzelnen Begriffen des Beseitigens, der Beeinträchtigung oder der Gefährdung mit Blick auf die unterschiedlichen Schutzgüter für wenig hilfreich halte; insoweit scheint mir die offene Formulierung des Bundesratsentwurfs durchaus klarer und handhabbarer. Andererseits macht die vollständige Parallelisierung der Anforderungen mit denen des Parteiverbots gerade dann Sinn, wenn man – wie es in den entsprechenden Entwürfen zu den Begleitgesetzen vorgesehen und in der Sache auch ratsam ist – grundsätzlich auch die Verkoppelung eines Parteiverbotsantrags mit einem Antrag auf Ausschluss von der Finanzierung im Wege von Haupt- und Hilfsantrag erlaubt (vgl. etwa § 43 Abs. 1 BVerfGG Fraktionsentwurf).

Der Bundesratsentwurf ist zudem insoweit missverständlich oder unklar, als der Ausschluss von der steuerlichen Begünstigung in Art. 21 Abs. 2 GG selbst sprachlich allein auf die Parteien selbst bezogen wird („Parteien, die ..., sind von der steuerlichen Begünstigung ausgeschlossen“). Dies deckt zwar den Wegfall des Körperschaftssteuerprivilegs der Parteien, lässt aber nicht ohne weiteres den Schluss darauf zu, dass davon auch der Ausschluss der Steuerbegünstigung auf Mitgliedsbeiträge und Kleinspenden erfasst sein soll; dieser wirkt sich rechtlich nicht bei den Parteien selbst, sondern nur bei den Mitgliedern bzw. den jeweiligen Spendern aus.

Hinsichtlich der sonstigen Regelungen fehlt sodann im Fraktionsentwurf für ein Begleitgesetz eine Regelung, dass der Ausschluss von der Parteienfinanzierung auch auf etwaige Nachfolge- oder Ersatzorganisationen zu erstrecken ist. Im Bundesratsentwurf zu einem Begleitgesetz ist dieser Ausschluss wiederum nur im Sinne einer Kann-Vorschrift vorgesehen (vgl. § 47 a Abs. 2 BVerfGG-Entwurf). Hier sollte in jedem Fall eine zwingende Regelung eingeführt werden, weil ansonsten der Ausschluss von der Finanzierung durch Selbstauflösung der Partei und praktisch identische Neugründung leicht umgangen werden könnte; dem entspricht im Übrigen auch die derzeitige Regelung zum Parteiverbot (s. § 46 Abs. 3 Satz 1 BVerfGG).



(U. Volkmann)

Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung im Deutschen Bundestag am 29. 5. 2017 zu

1. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 21), Drucksache 18/12357

2. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Entwurf eines Gesetzes zum Ausschluss verfassungsfeindlicher Parteien von der Parteienfinanzierung, Drucksache 18/12358

3. Gesetzentwurf des Bundesrates: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes zum Zweck des Ausschlusses extremistischer Parteien von der Parteienfinanzierung, Drucksache 18/12100

4. Gesetzentwurf des Bundesrates: Entwurf eines Begleitgesetzes zum Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes zum Zweck des Ausschlusses extremistischer Parteien von der Parteienfinanzierung, Drucksache 18/12101

1. Anlass

Der vorliegende Entwurf greift eine Anregung des Bundesverfassungsgerichts aus seiner letzten Entscheidung zum Verbot der NPD auf: Allein dem verfassungsändernden Gesetzgeber stehe die Möglichkeit offen, eine Partei, deren verfassungswidrige Ideologie vom Gericht bereits festgestellt sei, die aber mangels politischer Bedeutung („Potentialität“) nicht verboten werden könne, von den Mitteln der staatlichen Parteienfinanzierung und anderen fiskalischen Privilegien abzuschneiden.¹ Dass für eine solche Möglichkeit eine Verfassungsänderung sowohl möglich als auch notwendig ist, war freilich auch vor dem Urteil wenig umstritten. Anlass der Regelung dürfte denn auch weniger ein allgemeines rechtspolitisches Anliegen als der durch das Urteil geschaffene unbefriedigende Zustand sein, in dem eine nunmehr vom Bundesverfassungsgericht als verfassungsfeindlich eingestufte Partei – die NPD – weiterhin Anspruch auf staatliche Förderung und steuerliche Privilegierung hat.

Der von den Entwürfen gewählte Weg, auch den Ausschluss von der Finanzierung durch das Bundesverfassungsgericht feststellen zu lassen, ist handwerklich überzeugend und erscheint ohne echte Alternative. Die Entscheidung bei einem anderen Gericht zu verorten, hätte dieses

¹ BVerfG, Urteil v. 21. 1. 2017, 2 BvB 1/13, Tz. 527, 625.

letztlich in eine Konkurrenz zum Bundesverfassungsgericht gebracht, die praktisch darauf hinausgelaufen wäre, dass die fachgerichtliche Entscheidung unter dem Vorbehalt einer verfassungsgerichtlichen Bestätigung gestanden hätte. Damit hätte das Verfahren noch länger gedauert. Alle anderen staatlichen Stellen hätten schon angesichts der Offenheit der verfassungsrechtlichen Maßstäbe des Art. 21 Abs. 2 GG (namentlich im Vergleich zu den Maßstäben des Parteiengesetzes im Recht der Parteienfinanzierung) nicht die institutionelle Neutralität garantieren können, die notwendig ist, um einen solchen Eingriff in den politischen Wettbewerb zu rechtfertigen.

2. Rechtspolitisches Bedenken I: Wettbewerbsgleichheit im demokratischen Prozess

Die Ungleichbehandlung politischer Parteien, die mit den beiden Entwürfen entstehen kann, schafft einen Zustand, in dem nicht alle am politischen Wettbewerb beteiligten Parteien durch den Staat gleich behandelt werden. Das lässt sich dadurch rechtfertigen, dass eine verfassungsfeindliche politische Partei es nicht verdient, vom Staat finanziell gefördert zu werden. Aber umgekehrt wird mit der Regelung eben auch ein Zustand geschaffen, in dem eine Partei, die mangels Potentialität nicht verboten werden darf, auch nicht mehr in einem regulären politischen Wettbewerb besiegt werden kann, weil sie an diesem nicht gleichberechtigt teilnimmt. Auch wenn es richtig ist, dass Parteien, die die verfassungsmäßige Ordnung abschaffen wollen, anders zu behandeln sind als Parteien, die dieser Ordnung gegenüber loyal sind, trifft dieses Argument nicht das ganze Problem. Denn es geht bei der demokratischen Wettbewerbsgleichheit um den demokratischen Anspruch *aller* Teilnehmer. Gerade die Gewinner eines demokratischen Wettbewerbs sind darauf angewiesen, dass das Verfahren für alle Teilnehmer, auch für die Unterlegenen, formell gleich abgelaufen ist. Wenn extremistische Parteien dazu neigen, die Fairness des politischen Prozesses grundsätzlich in Zweifel zu ziehen, so geben die Entwürfe durch diese Ungleichbehandlung diesen einen zutreffenden Beleg für diese Behauptung an die Hand. Verfassungspolitisch könnte durch die Regelung also der gesamte politische Prozess in Mitleidenschaft gezogen werden.

3. Kein verfassungswidriges Verfassungsrecht

Dieses verfassungspolitische Bedenken begründet allerdings keinen verfassungsrechtlichen Einwand. Auch wenn einiges dafür spricht, Elemente der demokratischen Gleichheit dem änderungsfesten Kern des Demokratieprinzips zuzuweisen, verstoßen die beiden Entwürfe zur Änderung des Grundgesetzes nicht gegen Art. 79 Abs. 3 GG. Dies folgt praktisch bereits aus

den zitierten Andeutungen des Gerichts. Es ergibt sich dogmatisch aus der Anlage des Art. 21 GG: Wenn es von Verfassungs wegen gestattet ist, eine verfassungsfeindliche Partei gerichtlich verbieten zu lassen, und wenn dieses Verbot laut Rechtsprechung unter einem Relevanzvorbehalt steht, dann muss es auch zulässig sein, einen milderen Eingriff für verfassungsfeindliche Parteien einzurichten. Dieses Argument ist auch auf die Vorgaben der EMRK übertragbar, die in der Tendenz ohnehin dafür steht, die Eingriffskonstruktion zu flexibilisieren.

Diese Aussagen gelten freilich nur für zeitlich beschränkte Eingriffe. Denn wenn der Ausschluss von staatlicher Förderung und Privilegierung dazu führen kann, dass eine Partei faktisch chancenlos wird, dann stellt dies einen Eingriff dar, der dem Verbot an Eingriffsintensität in wenig nachsteht, obwohl zugleich die Eingriffsschwelle abgesenkt wird. Dies hat Konsequenzen für die Ausgestaltung des Begleitgesetzes (unten, 7.)

4. Rechtspolitisches Bedenken II: Wozu ein eigenes Verfahren?

Gesetzt, dass es wünschenswert gewesen wäre, hätte das Bundesverfassungsgericht im zurückliegenden Verbotsverfahren gegen die NPD die Möglichkeit gehabt, den Ausschluss der Partei von staatlicher Finanzierung und Vergünstigungen auszusprechen, ergibt sich prozessual allenfalls ein kleiner Anpassungsbedarf: Grundgesetz und Begleitgesetze müssen dem Gericht für genau diesen Fall die Möglichkeit einräumen, einen entsprechenden Ausspruch vorzunehmen.

Diesen Weg gehen beide Entwürfe. Beide sehen die Möglichkeit einer Verbindung eines Verbots- und eines Aberkennungsverfahrens in Form von Haupt- und Hilfsantrag vor. Beide beschränken sich aber nicht darauf. Sie sehen auch ein gesondertes Verfahren zur Aberkennung der Finanzierung vor. Nicht ganz klar ist, wozu ein gesondertes Verfahren allein zur Aberkennung der staatlichen Vergünstigungen dienen sollte. Für ein solches Verfahren hätten die Antragsteller – wohlgerne mit dem gleichen immensen Aufwand wie bei einem regulären Verbotsverfahren – von vornherein zuzugestehen, dass auch nach ihrer Ansicht von der betreffenden Partei gar keine Gefahr für die freiheitlich demokratische Grundordnung ausgehen kann. Der Antrag würde sich damit eigentlich nur an Mikroparteien richten, denen mit dem bloßen Aberkennungsantrag durch den Staat die eigene Gefahrlosigkeit zertifiziert würde. Es ist – vergleicht man diese Bedingung mit der kritischen Debatte um die NPD-Verbotsverfahren – auch politisch zweifelhaft, ob ein solcher Weg durchsetzbar wäre. Es ist zudem völlig unklar, warum er überhaupt gewählt werden sollte, wenn die Antragsteller mit demselben Aufwand gleich den Antrag auf ein Parteiverbot stellen

können. So dürfte dieses Verfahren *als solches* allein dazu dienen, konkret die NPD von der staatlichen Finanzierung und den anderen Vergünstigungen abzuschneiden.

5. Rechtspolitische Leistung: Das Problem der Potentialität

Damit verbindet sich aber auch die Feststellung der eigentlichen funktionalen Leistung des Entwurfs: Durch die Möglichkeit, beide Entscheidungsaussprüche durch die Verbindung von Haupt- und Hilfsantrag miteinander zu verbinden, werden die Antragsteller von der Unsicherheit des Potentialitätskriteriums entlastet. Soweit das Verfahren an diesem Kriterium scheitert, kann es im Ergebnis dennoch erfolgreich sein.

6. Zu den Entwürfen zur Änderung des Grundgesetzes

Unterschiede zwischen den beiden Entwürfen zur Änderung von Art. 21 GG betreffen nur Formulierungen. Sprachlich erscheint der Entwurf der Regierungsfractionen geglückter, indem er den geltenden Tatbestand des Art. 21 Abs. 2 Satz 1 GG soweit wie möglich rezipiert und mit der Ergänzung des „darauf ausgehen“ durch ein „darauf ausgerichtet sein“ eine vergleichsweise klar formulierte Differenzierung schafft, die auf die bestehende Rechtsprechung bezogen bleiben kann. Dagegen wirkt die Formulierung des Entwurfs des Bundesrates zum einen sprachlich unglücklich – das Verb „verfolgen“ wird üblicherweise nicht vom Substantiv „Bestrebung“ begleitet –, sie schafft zudem mit den neuen Begriffen einen Tatbestand, der weiter von dem fortbestehenden Verbotstatbestand abweicht. Da es rechtspolitisch erwünscht sein sollte, beide Verfahren sachlich eng beieinander zu halten, ist daher auch in der Sache dem Entwurf der Regierungsfractionen der Vorzug zu geben.

7. Zu den Entwürfen des Begleitgesetzes: Fristenlänge

Beide Entwürfe sehen ein eigenes Verfahren vor. Aus den oben entwickelten Gründen erscheint die Beschränkung auf eine prozessuale Lösung vorzugswürdig, in welcher dem Gericht die Möglichkeit gegeben wird, im Rahmen des Verfahrens nach Art. 21 Abs. 2 GG für den Fall fehlender Potentialität nur den Ausschluss von staatlicher Finanzierung und Vergünstigungen auszusprechen (Gründe oben, 4.).

Die Entwürfe unterscheiden sich in der Sache hinsichtlich der Mindestdauer des vorgesehenen gerichtlichen Ausspruchs, also der Frist, nach der gegen den Ausspruch ein verfassungsprozessuales Rechtsmittel eingelegt werden kann. Während der Antrag der Regierungsfractionen eine Frist von vier Jahren vorsieht, bevor eine betroffene politische Partei den Ausschluss von der Finanzierung überprüfen kann, verweist der Entwurf des Bundesrates auf § 40

BVerfGG, in dem der Entscheidungsausspruch für die Grundrechtsverwirkung geregelt wird. Diese Norm sieht vor, dass ein Betroffener nach zwei Jahren einen Antrag auf Aufhebung dieses Ausspruchs stellen kann.

Verfassungsrechtlich geboten erscheint die kürzere Frist nicht. Die Aberkennung von staatlicher Finanzierung und Begünstigung ist aus verschiedenen Gründen ein schwächerer Eingriff als die Aberkennung von Grundrechten: Sie kürzt Ansprüche, die sich nicht zwingend aus der Freiheit der politischen Parteien ergeben, nicht diese Freiheit selbst. Sie betrifft eine Grundrechtsträgerin, die als Organisation mehr Zeit brauchen dürfte, um sich so umzuorientieren, dass sie die Wiedereinsetzung in die staatliche Förderung verdient. Sie folgt schließlich aus einem Verfahren, das erfahrungsgemäß Jahre dauert und in dessen Verlauf die betroffene politische Partei theoretisch jede Gelegenheit hat, sich politisch verfassungsrechtlichen Standards anzupassen. Aus diesen Gründen erscheint die Vierjahresfrist im Entwurf der Regierungsfractionen praktikabler und verfassungsrechtlich unbedenklich.

Verfassungsrechtlich problematischer erscheint es, diese Frist so auszugestalten, dass sich die betroffene Partei auf sie berufen muss. Dadurch wird der Ausspruch potentiell unbeschränkt. Dass es in der Hand der Partei liegt, einen Antrag zu stellen, der den Ausschluss beendet, mindert diesen Eingriff zwar beträchtlich. Aber damit wird die unter Umständen relevante Länge des gerichtlichen Verfahrens der betroffenen Partei aufgebürdet. Verfassungsrechtlich sicherer erschiene es, den Ausspruch durch Gesetz zeitlich zu beschränken und es den Antragstellern aufzuerlegen, den Ausspruch verlängern zu lassen.

8. Praktisches Problem: Überwachung

Das Verbotsverfahren des Art. 21 Abs. 2 GG ist – das hat das zurückliegende Verfahren gezeigt – extrem aufwendig. Dieser Aufwand wird in einem Verfahren, das auf einen bloßen Ausschluss von der Finanzierung abzielt, nicht verringert. Die Regeln zur Beschränkung von V-Leuten und zur Sicherung eines fairen Verfahrens gelten auch hier. Es ist nicht davon auszugehen, dass ein Antrag, der sich auf die Aberkennung von staatlicher Finanzierung und Begünstigung beschränkt, weniger strikten Standards unterliegt. Denn für den Nachweis, dass eine betroffene Partei ideologisch der freiheitlich demokratischen Grundordnung widerspricht, ist in gleicher Weise ein Sachverhaltsvortrag notwendig wie für die Frage der aggressiv-kämpferischen Haltung. Dies zeigt sich auch deutlich am Verlauf des letzten Verfahrens, in dem das Gericht sich ausdrücklich nach der Quellenfreiheit des Parteiprogramms und anderer programmatischer Texte bei den Antragstellern erkundigte.²

² BVerfG, Beschluss vom 19. März 2015 - 2 BvB 1/13.

Hieraus ergibt sich ein großes praktisches Problem. Denn mit der Einleitung einer gerichtlichen Überprüfung treten nicht nur augenblicklich die Standards zur Rechtsstaatlichkeit des Verfahrens ein (namentlich der besondere Schutz des Verfahrensvertreters), sondern auch rückwirkend spezifische Standards der Staatsfreiheit. Gegenstand eines Verfahrens muss eine Partei sein, in deren Führungsebene keine V-Personen agieren. Wenn es, wie in beiden Entwürfen vorgesehen ist, der Partei überlassen ist, einen Antrag zu stellen, so müssten die Nachrichtendienste darauf nicht nur unverzüglich durch Rückzug der V-Personen reagieren, sondern eigentlich bereits reagiert haben. Dies ist praktisch unmöglich.

Damit ergibt sich aus der Perspektive des praktischen Verfassungsschutzes dieselbe Konsequenz wie aus der Perspektive der betroffenen Partei (oben, 7.). Die Länge des Ausschlusses muss befristet sein und die Antragsteller haben eine Verlängerung dieser Frist zu beantragen.

9. Schluss: Verfassungsgefährdende Parteien der Zukunft: drei Szenarien

Eine längere und eingehendere Beratung – die gerade angesichts der vielfältigen aktuellen Bedrohungen unserer demokratisch-rechtsstaatlichen Ordnung dringend geboten erscheint – hätte sich genauer mit der Frage auseinandersetzen sollen, wie künftige Verbotszenarien aussehen könnten und wie tauglich das Verbotungsverfahren eigentlich ist. Wenig spricht dafür, dass solche Parteien viel Ähnlichkeit mit der NPD haben.

Ohne dies an dieser Stelle weit ausführen zu können, ergeben sich aus den Erfahrungen mit dem letzten Verbotungsverfahren und der Beobachtung der politischen Landschaft im In- und Ausland m.E. drei Szenarien für zukünftige verfassungsfeindliche Parteien:

- Die Propaganda-Partei beschränkt sich auf politische Desinformation und zielt weniger auf eigene Machtergreifung denn auf Destabilisierung ab. Sie wird in aller Regel verdeckt privat finanziert. Mit Blick auf das Verbotungsverfahren liegt das Problem darin, dass sie u.U. ohne positiven politischen Einfluss nicht dem Kriterium der Potentialität entsprechen könnte, ein Ausschluss von staatlicher Finanzierung dagegen leer liefe. Grundsätzlich stellt sich hier auch die Frage nach einer besseren Regulierung ausländischer Finanzierungskanäle.
- Die Gewalt-Partei besteht aus einer kleinen Zahl hoch motivierter gewaltbereiter Aktivisten, die systematisch an der Grenze strafbarer Gewalttätigkeit agieren. Mit Blick auf das Verbotungsverfahren liegt das Problem bei ihr darin, dass ihre potentiell geringe Mitgliederanzahl und ihre Gefährlichkeit es sehr schwer machen dürften, ihre

Überwachung so weit herunterzufahren, wie es für ein rechtsstaatliches Verbotsverfahren geboten ist. Aus Gründen der Gefahrenabwehr könnte sie faktisch nicht verbotbar sein.

- Die erfolgreiche Massenpartei ist in Parlamenten vertreten und ist oder entwickelt sich über kurz oder lang zu einer materiell verfassungsfeindlichen Partei. Formell ist es hier am einfachsten, ein Parteiverbot zu erwirken. Politisch ist es besonders schwierig, einen Antrag zu stellen.

Eine grundsätzliche rechtspolitische Reflexion über Grund und Grenzen des Parteiverbotsverfahrens hätte sich über solche oder andere Szenarien Gedanken zu machen und die Regelungen des Art. 21 GG umfassend und auch im Kontext anderer Regelungen der streitbaren Demokratie zu erörtern.



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)

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf ✉ 40204 Düsseldorf
PRuF – Geb. 23.31 – Ebene 01 Raum 35

Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache
18(4)899 D

PRuF

Prof. Dr. Martin Morlok
stv. Direktor

Telefon 0211/81-15722
Telefax 0211/81-15723
pruf@hhu.de

Düsseldorf, 26.05.2017

Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 29.05.2017 zu Gesetzentwürfen zur Änderung von Art. 21 GG und weiterer Gesetze

I. Anlass der Neuregelungen

Anlass der ins Auge gefassten Neuregelungen ist die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 17.01.2017 im Verfahren über ein Verbot der NPD. Bekanntlich hat das Bundesverfassungsgericht die Voraussetzungen für ein Parteiverbot angehoben. In der Folge kann es sein – so wie jetzt im Falle der NPD –, dass vom Bundesverfassungsgericht festgestellt wird, dass eine Partei es betreibt, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen, dass diese Partei aber mangels politischer Erfolgsaussichten nicht verboten wird. Damit tritt die Situation ein, dass eine festgestelltermaßen verfassungswidrige Partei weiterhin staatliche Mittel erhält. Dies wird – zu Recht – als eine kaum erträgliche Situation empfunden. Um diese Lücke im Instrumentarium der wehrhaften Demokratie zu schließen, hat das Bundesverfassungsgericht selbst ange-regt, der Gesetzgeber möge über einen Ausschluss von verfassungsfeindlichen Parteien von der staatlichen Parteienfinanzierung nachdenken. Die Ergebnisse dieses Nachdenkens liegen in den hier zu betrachtenden Ge-setzentwürfen vor.



Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf

Universitätsstraße 1
40225 Düsseldorf
Gebäude 23.31
Ebene 01 Raum 35

www.uni-duesseldorf.de
www.pruF.de

II. Änderung von Art. 21 GG

1. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der vorgesehenen Änderung

- a. Der Ausschluss einer Partei von der staatlichen Parteienfinanzierung beeinträchtigt deren Chancengleichheit. Bisher galt, dass alle nicht verbotenen Parteien rechtlich strikt gleich zu behandeln waren, und zwar ungeachtet ihrer politischen Ziele. Der Ausschluss von der staatlichen Parteienfinanzierung, auch von steuerlichen Begünstigungen, ist von Rechts wegen nur nach einer Änderung des Grund-

gesetzes möglich. Wenn das Grundgesetz selbst diese Sanktionsmöglichkeit vorsieht, kann eine solche Regelung nicht verfassungswidrig sein.

- b. Jede Verfassungsänderung muss sich an Art. 79 Abs. 3 GG messen lassen. Als Maßstab kommt hier das Demokratieprinzip aus Art. 20 Abs. 1, 2 GG in Betracht. Das Demokratieprinzip bedarf der Ausgestaltung. Das Grundgesetz selbst hat in Form der sogenannten wehrhaften Demokratie eine bestimmte Ausgestaltung des Demokratieprinzips normiert, es sieht die Möglichkeit eines Verbots verfassungswidriger Parteien in Art. 21 Abs. 2 GG vor. Die Einfügung einer weiteren Sanktionsmöglichkeit verstößt nicht gegen das grundgesetzliche Demokratieprinzip, zumal ein Ausschluss von der staatlichen Finanzierung ein milderer Mittel gegenüber einem Verbot darstellt.
- c. Im Ergebnis gilt dieser Befund der Unbedenklichkeit der geplanten Verfassungsänderung auch in Ansehung dessen, dass ein Ausschluss von der Zuwendung staatlicher Mittel für eine Partei existenzkritisch ist. Regelmäßig leben die Parteien ja rund zur Hälfte von staatlichen Mitteln. Aber auch hier ist wieder auf die grundsätzliche Möglichkeit eines Parteiverbotes hinzuweisen, außerdem aber auch darauf, dass die Parteien grundsätzlich gesellschaftliche Vereinigungen sind, die auch von gesellschaftlichen Kräften getragen und finanziert werden. Die sogenannte relative Obergrenze bei der Staatsfinanzierung (§ 18 Abs. 5 Satz 1 PartG) macht dies deutlich. Das verfassungsrechtlich gewährte Bündel an Rechten der Parteien umfasst – jedenfalls nach herrschender Auffassung – nicht die staatliche (Teil)Finanzierung.
- d. Allerdings ist im Weiteren zu beachten, dass durch einen Ausschluss von der staatlichen Finanzierung auch die *Bürger* betroffen sind, die hinter einer Partei stehen und sich für diese in der einen oder anderen Form engagieren. Wenn den Bürgern einer verfassungsfeindlichen Partei diese als Instrument ihrer politischen Aktivität genommen wird, so ist dies ohne Weiteres von Art. 21 Abs. 2 GG gedeckt. Allerdings ist auch an weitere Dimensionen der bürgergesellschaftlichen Dimension von Art. 21 Abs. 1 GG zu denken: Mitgliedsbeiträge und Spenden, aber auch Stimmen in Wahlen für eine Partei sind grundsätzlich von Art. 21 geschützte Formen der parteipolitischen Betätigung. Das Vorgehen gegen eine Partei betrifft die Wähler und Spender einer Partei auch in dieser Hinsicht. Darauf ist unten (III.2. und 3) noch einzugehen.

2. Zuweisung der Entscheidung über die Verfassungsfeindlichkeit an das Bundesverfassungsgericht

Richtigerweise sehen die Gesetzentwürfe vor, dass die Feststellung der Verfassungsfeindlichkeit einer Partei und damit einhergehend die Sperrung der finanziellen Begünstigungen für eine Partei durch das Bundesverfassungsgericht getroffen wird. Die in einem früheren Stadium gemachten Vorschläge seitens des Bundesrates wurden zu Recht nicht weiter verfolgt. Maßnahmen gegen eine politische Partei stehen in der Gefahr, jedenfalls mag dieser Eindruck entstehen, dass sie politisch durch die Konkurrenzparteien motiviert sind. Deswegen ist es richtig, dass diese Entscheidung von einer politikfernen Instanz getroffen wird. Die Feststellung der Verfassungsfeindlichkeit und die Sperrung der staatlichen Finanzmittel gehört ebenso behandelt wie das Parteiverbot. Auch ist zu sehen, dass die Zuweisung an eine andere Instanz oder ein anderes Gericht letztlich doch wieder zum Bundesverfassungsgericht geführt hätte.

3. Formulierung und Gestaltung der Verfassungsänderung

- a. Die Entwürfe des Bundesrates und der Koalitionsfraktionen unterscheiden sich in ihrer Formulierung. Hier ist deutlich der Entwurf der Koalitionsfraktionen zu empfehlen: Er nimmt auch für die Finanzsanktion die Formulierung aus Art. 21 Abs. 2 Satz 1 GG auf. Der Bundesratsentwurf wählt hingegen in Art. 21 Abs. 3 (neu) eine abweichende Formulierung. Dies kann zu Verunsicherungen darüber führen, ob die Voraussetzungen für die Finanzsanktion anders zu interpretieren sind als für ein Verbot. Um solche Ungewissheiten zu vermeiden, ist zum Koalitionsentwurf zu raten.
- b. Auch wenn ich keine Bedenken gegen die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Neuregelung von Art. 21 GG habe, so habe ich doch einen starken Einwand gegen die von beiden Entwürfen beabsichtigte *Struktur von Art. 21 GG*. Nach der Neuregelung sollen drei von fünf Absätzen von Art. 21 GG sich um Parteien drehen, welche die freiheitliche demokratische Grundordnung bekämpfen. Damit wird ein falsches Symbol gesetzt! Wenn die Mehrzahl derjenigen Artikel des Grundgesetzes, die von den Parteien handeln, verfassungswidrigen oder verfassungsfeindlichen Parteien gelten, so ist dies durchaus unangebracht und verzerrt völlig die Gewichte zwischen der normalen Parteitätigkeit und dem Ausnahmefall einer gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichteten Parteitätigkeit.

Ich empfehle also dringend, die neu aufzunehmenden Sätze in einem Absatz 2 zu konzentrieren!

III. Ausgestaltung auf einfachgesetzlicher Ebene

1. Bundesverfassungsgerichtsgesetz

- a. Die vorliegenden Gesetzentwürfe haben zum einen technisch-redaktionelle Änderungen zum Inhalt, gegen die nichts zu erinnern ist.
- b. Richtigerweise wird der Kreis der Antragsteller für ein Verfahren auf Ausschluss von der staatlichen Parteienfinanzierung auf dieselben Verfassungsorgane begrenzt wie beim Antrag auf ein Parteiverbot. Diese haben für die neue Sanktion ein politisches Ermessen – in ihrer Verantwortung als Verfassungsorgan.
- c. Die gefundene Ausgestaltung derart, dass der Ausschluss von der staatlichen Finanzierung auch als Hilfsantrag in einem Verbotsverfahren gestellt werden kann, leuchtet ein angesichts der Ungewissheit, ob einem Antrag auf Parteiverbot Erfolg beschieden sein wird. Um in einem Falle, wie jetzt dem der NPD, kein separates Verfahren beginnen zu müssen, empfiehlt sich die gefundene Lösung.

Einer eigenen Erwähnung wert ist es, ob ein reines Verfahren der Finanzsperre, also unabhängig vom Antrag auf ein Verbot, nötig ist. Angesichts der „bekannten Zweischnidigkeit“ eines Parteiverbots, das ja einen Fremdkörper in einer freiheitlichen Demokratie darstellt, mag der Ausschluss von der staatlichen Finanzierung als milderes Mittel seinen Platz im Instrumentenkasten der wehrhaften Demokratie haben. Auch in Hinblick auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu Parteiverboten liegt dies nahe.

- d. Richtigerweise ist an die Möglichkeit einer Rehabilitierung einer verfassungsfeindlichen Partei gedacht worden. Diese Möglichkeit mildert die Schwere der verhängten Sanktion und fällt auch bei der Beurteilung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit ins Gewicht.

Vor allen Dingen stellt die Möglichkeit, wieder staatliche Mittel zu erhalten, einen Anreiz für eine Partei dar, sich von ihren verfassungsfeindlichen Zielen abzuwenden. Die Demokratie baut auf die Veränderbarkeit von Überzeugungen. Es ist auch für die demokratische Stabilität hilfreich, Bürgern, die sich auf einem Irrweg befinden, eine Möglichkeit zur Umkehr in den chancengleichen politischen Wettbewerb anzubieten.

Die Neuorientierung einer Partei braucht Zeit. Ob man die Überprüfung der Verfassungsfeindlichkeit nach vier oder fünf oder sechs Jahren ansetzt, ist nicht zwingend zu entscheiden. Für die Sechsjahresfrist spricht die Regelung in § 2 Abs. 2 PartG, für eine kürzere Frist die stärkere Anreizwirkung. Eine allzu kurze Frist ist abzulehnen, auch wegen der Problematik der gebotenen Staatsfreiheit

der Leitungsebene einer Partei im Verbotsverfahren, die in einem Verfahren auf Ausschluss von der staatlichen Finanzierung in gleicher Weise gilt.

2. Steuerrecht

- a. Zu den steuerrechtlichen Veränderungen ist wenig zu bemerken.
- b. Hinzuweisen ist allerdings auf die *Mehrjährigkeit* in der Basis der staatlichen Parteienfinanzierung: Das Parteiengesetz unterscheidet zwischen dem Rechnungsjahr (§ 19a Abs. 2 Satz 1 am Ende), dem Anspruchsjahr (§ 19a Abs. 2 Satz 1 am Anfang) und dem Einnahmehjahr (§ 19a Abs. 1) – die Abschlagszahlungen gemäß § 20 PartG seien ausgeklammert. Eine Spende an die NPD im Jahr 2016 wird für die staatlichen Mittelzuweisungen an die Partei erst im Jahre 2018 wirksam. Diese Diskrepanz gilt es zu berücksichtigen. Zuwendungen an die NPD im Jahre 2016 sind deswegen nach den geltenden gesetzlichen Bestimmungen steuerlich zu berücksichtigen. Anderes gilt erst für Zuwendungen nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts und wohl auch erst nach der Verabschiedung der geplanten Neuregelungen.
- c. Nicht geregelt ist die Frage der steuerlichen Behandlung von Parteien, die mangels Wahlerfolg (§ 18 Abs. 4 PartG) keine staatlichen Zuwendungen erhalten. Hier ist eine ausdrückliche Regelung nahelegend. Freilich: Gegen solche Parteien wird wohl kein Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht angestrengt werden.
- d. Der Bundesratsentwurf zu § 34g EStG sieht in Satz 1b einen Ausschluss von der Steuerbegünstigung auch von Vereinen ohne Parteicharakter vor. Hier fehlt es an einer Regelung, wer die Feststellung über die Verfolgung verfassungsfeindlicher Bestrebungen trifft. Soll dies die Steuerverwaltung entscheiden?

3. Parteiengesetz

- a. Ob der Ausschluss von der staatlichen Parteienfinanzierung in § 18 Abs. 7 oder Abs. 8 geregelt wird, ist äquivalent.
- b. Die Erstreckung auf Nachfolgeparteien in § 33 des Entwurfs des Bundesrates ist zu erwägen.
- c. Die vorliegenden Gesetzentwürfe haben der Bedeutung der Chancengleichheit in der parteipolitischen Betätigung der *Bürger* zu wenig Beachtung geschenkt. Nicht nur die Parteien, sondern auch deren Mitglieder und Unterstützer sind im politischen Wettbewerb gleich zu behandeln. Zuwendungen an Parteien lösen bei diesen einen Zufluss staatlicher Mittel nach § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG aus. Auf Seiten der Bürger sind solche Zuwendungen auch als ge-

geschützte Betätigung im politischen Wettbewerb zu werten und stehen unter dem Schutz der Chancengleichheit.

Zuwendungen an eine Partei, deren Verfassungsfeindlichkeit festgestellt ist, nicht finanzwirksam werden zu lassen, ist unproblematisch. Wegen des Auseinanderfallens von „Rechnungsjahr und Einnahmejahr“ bei der Partei (s.o. 2.b.) gilt es hier aber, Besonderheiten zu beachten. Zuwendungen an eine Partei im „Rechnungsjahr“ können aber nach der später erfolgenden Feststellung ihrer Verfassungsfeindlichkeit keine Erhöhung der staatlichen Mittel bewirken; dieser Beitrag des zuwendenden Bürgers wirkt sich im politischen Wettbewerb nicht aus: Weil die Partei später von der staatlichen Finanzierung ausgeschlossen wurde. Gegenüber einem solchen Bürger, der etwa im Jahre 2016 an die NPD gespendet hat, und die 2018 keine staatlichen Mittel mehr erhält, entfaltet die beabsichtigte Regelung *Rückwirkung*. Rückwirkende belastende Gesetze sind problematisch. Das hier skizzierte Problem kann entweder dadurch beseitigt werden, dass man die finanziellen Auswirkungen solcher Zuwendungen aus einer Zeit vor Feststellung der Verfassungsfeindlichkeit für die Parteien noch wirksam werden lässt oder aber, man akzeptiert diesen Rückwirkungseffekt sehenden Auges. Es dürfte sich hier um eine sogenannte unechte Rückwirkung handeln, also um eine Regelung, die einem in der Vergangenheit liegenden un abgeschlossenen Vorgang gilt, der für die Zukunft rechtlich neu geregelt wird. Diese Rückwirkung wird wohl als zulässig zu erachten sein wegen des Gewichts des öffentlichen Interesses, eine verfassungsfeindliche Partei nicht mit Haushaltsmitteln zu finanzieren.

- d. Entsprechendes gilt für die Auswirkung von Zuwendungen auf die relative Obergrenze. Auch die Anhebung der Obergrenze durch eine private Zuwendung stellt einen Beitrag eines Bürgers zum politischen Wettbewerb – hier zwischen den Bürgern – dar, der nachträglich in Hinblick auf die Finanzwirksamkeit bei der Partei entwertet wird. Die rechtliche Lage ist ebenso einzuschätzen wie bei der Bedeutung der Zuwendung für die staatliche Leistung nach § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG.
- e. Bei genauer Betrachtung hat auch die Wählerstimme ihre finanziellen Auswirkungen nach § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 PartG. Ein nach einer Wahl in späteren Jahren erfolgender Ausschluss einer Partei von der staatlichen Finanzierung nimmt dem Bürger diese Dimension seiner Wählerstimme, und zwar wiederum mit Rückwirkung.

Dies dürfte allerdings ein verfassungsrechtlich hinzunehmendes Risiko darstellen. Die finanzielle Bedeutsamkeit einer Wählerstimme dürfte regelmäßig nicht für die Stimmabgabe motivierend sein, sondern eine von der Intention des Wählers kaum gedeckte Nebenfolge der Wahlentscheidung sein.

JOHANNES LICHDI

RECHTSANWALT

Rechtsanwalt Johannes Lichdi, Theresienstraße 14, 01097 Dresden

Deutscher Bundestag
Innenausschuss
Herrn Ministerialrat Dr. Heynckes

per mail: innenausschuss@bundestag.de

Ihr Zeichen

Unser Zeichen

Datum
27.05.17

Johannes Lichdi
Rechtsanwalt
Theresienstr. 14
01097 Dresden

Tel.: 0351/810 88 86
Fax.: 0351/810 88 98
ra-lichdi@notraces.net

UStNr: 202/245/01170
Finanzamt Dresden Nord

In Bürogemeinschaft mit
Torsten Dirk Hübner
Rechtsanwalt

Katja Schubert
Rechtsanwältin

Anfahrt
Nähe Bf. Dresden-Neustadt
und Albertplatz
Straßenbahnlinien 3, 6, 7, 8,
11 Haltestelle Albertplatz

Anhörung am 29.5.2017

zu den **Gesetzentwürfen der Fraktionen der CDU / CSU und SPD** (ohne DrS-Nummer) sowie des **Bundesrats** (DrS. 18/12100 und 18/12101)

zum **Ausschluss extremistischer Parteien von der staatlichen Parteienfinanzierung**

Sehr geehrter Herr Dr. Heynckes,

anbei sende ich Ihnen meine schriftliche Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen mit der Bitte um Verteilung.

Mit freundlichen Grüßen

Johannes Lichdi
Rechtsanwalt

Abschaffung der Chancengleichheit der Parteien in der Parteienfinanzierung?

Schriftliche Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen des Bundesrats und der Koalitionsfraktionen für die Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags am 29. Mai 2017 in Berlin

I. Die Diskussion um eine Streichung der Parteienfinanzierung

1. Nach der Verkündung des NPD-Urteils

Das Bundesverfassungsgericht hat am 17. Januar 2017 den Antrag des Bundesrats auf Verbot der NPD abgewiesen.¹ Allerdings erklärte sein Präsident Andreas Voßkuhle bei der Urteilsverkündung: "Ob in einer solchen Situation auch andere Reaktionsmöglichkeiten sinnvoll sind, wie zum Beispiel der Entzug der staatlichen Finanzierung, hat nicht das BVerfG, sondern der verfassungsändernde Gesetzgeber zu entscheiden."² Wie Julian Krüper in der FAZ bemerkte, sieht man in den Bundesländern "nach der Niederlage in Karlsruhe, an diesem Punkt die Gelegenheit, wenigstens symbolisch siegreich aus der Auseinandersetzung mit der NPD hervorzugehen".³ Bereits drei Wochen nach Verkündung des NPD-Urteils fasste der Bundesrat am 10. Februar 2017 einstimmig die EntschlieÙung "Kein Geld an Verfassungsfeinde". Es müsse "alles dafür getan werden, dass Parteien, die verfassungsfeindliche Ziele verfolgen und deren politisches Konzept die Menschenwürde missachtet, nicht mit staatlichen Mitteln in die Lage versetzt werden, ihre Ziele zu verwirklichen." Zudem sollten "verfassungsfeindlich handelnde Parteien möglichst umfassend auch von sonstigen öffentlichen Leistungen" ausgeschlossen werden.⁴ Anfang April machte sich auch die Bundesregierung auf den Weg, diesen "schwer erträglichen Zustand" zu beseitigen. Justizminister Heiko Maas will die Verfassungsänderung noch in dieser Legislaturperiode beschließen, um die "staatliche Direktinvestition in rechtsradikale Hetze" zu beenden.⁵

1 Zum NPD-Urteil Leggewie / Lichdi / Meier, Hohe Hürden sehen anders aus, erscheint im Juni 2017 in Recht und Politik. Zum NPD-Verbotsverfahren Leggewie / Lichdi / Meier, Recht und Politik 2016, S. 1 - 6 und S. 86 - 97. Horst Meier, Verbot der NPD - Ein deutsches Staatstheater in zwei Akten, Analysen und Kritik 2001 - 2014, 2015. - Außerdem Gusy, NJW 2017, 601ff. Schwarz, NVwZ 2017, Beilage 2, S.39ff. Warg, NVwZ 2017, Beilage 2, S.42ff. Höhner / Jürgensen, MIP 2017, S.103ff. Uhle, NVwZ 2017, 583ff.

2 <https://www.youtube.com/watch?v=NVAacUe6MQI>

3 So treffend Julian Krüper, Die Tücken der Chancengleichheit, FAZ vom 3.3.2017 (auch Faz.de).

4 Bundesrat, Drucksache 95 / 17 (Beschluss) vom 10.2.2017. Ablehnend zu einem Gesetzentwurf des Landes Niedersachsen, der die Entscheidung des Bundestagspräsidenten und Rechtsschutz beim BVerfG vorsah, Laubinger, ZRP 17, 55ff.

5 Stern.de vom 7.4.2017. Bezeichnend SPD-Fraktionschef Thomas Oppermann: "Für jeden Demokraten sei es unerträglich, wenn staatliche Gelder dazu beitragen würden, "dass solche Parteien in unsere Parlamente einziehen können".

2. Gesetzentwürfe des Bundesrats und der Koalitionsfraktionen

Die Gesetzentwürfe sehen durch Änderungen des Grundgesetzes sowie des Parteiengesetzes, des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes und von Steuergesetzen den Ausschluss von Parteien mit verfassungswidrigen Zielen von der direkten oder mittelbaren staatlichen Teilfinanzierung vor.

a) Bundesrat

Ein neuer Art. 21 Abs. 3 GG soll anknüpfend an das BVerfSchG und einen Vorschlag von Volker Epping⁶ lauten:

"Parteien, die Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland verfolgen, sind von einer staatlichen Teilfinanzierung oder steuerlichen Begünstigung ausgeschlossen."

Nach einem neuen Abs. 4 soll darüber das Bundesverfassungsgericht entscheiden. Im Begleitgesetz soll § 18 Abs.8 des Parteiengesetzes und das BVerfGG entsprechend geändert werden. Aufgrund eines Verweises in dem neu eingeführten § 46 Abs. 4 Satz 3 BVerfGG auf § 40 BVerfGG kann die ausgeschlossene Partei nach 2 Jahren eine erneute Entscheidung beantragen. Die Absetzbarkeit von Spenden nach §§ 10b, 34 EinkStG und die Steuerbefreiung 5 Abs.1 Nr. 7 des KStG werden für Parteien abgeschafft, die von der staatlichen Teilfinanzierung ausgeschlossen sind.⁷

b) Koalitionsfraktionen

Der Vorschlag der Fraktionen der CDU / CSU und der SPD für einen neuen Art. 21 Abs. 3 GG knüpft dagegen an Art. 21 Abs. 2 Satz 1 GG an:

"Parteien, die nach ihren Zielen oder dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgerichtet sind, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind von staatlicher Finanzierung ausgeschlossen. Wird der Ausschluss festgestellt, so entfällt auch eine steuerliche Begünstigung dieser Parteien und von Zuwendungen an diese Parteien."

Die Koalitionsfraktionen wollen in ihrem Begleitgesetz § 18 Abs. 7 PartG ändern. Nach einem §

⁶ Epping, Eine Alternative zum Parteiverbot, Der Ausschluss von der staatlichen Parteienfinanzierung, 2013, S.71.

⁷ Deutscher Bundestag, Drucksache 18/12101, Anlage 1 S.1ff.

46a Abs. 2 kann die ausgeschlossene Partei nach 4 Jahren beim BVerfG ihre Wiedenzulassung zur direkten oder mittelbaren staatlichen Finanzierung beantragen. Zudem soll auch das Erbschafts- und Schenkungssteuergesetz sowie das Umsatzsteuergesetz geändert werden.

3. Diskussion in der Rechtsliteratur

Die Reaktionen in der Rechtswissenschaft fallen eher verhalten aus. Allerdings meint Joachim Wieland, "der Staat sollte nicht verpflichtet sein, eine Partei, die seine Grundordnung beseitigen will, solange zu fördern, bis sie bedeutend genug ist, um ihre Ziele durchzusetzen". Kyrill-A. Schwarz hat wegen des Grundsatzes der "wehrhaften Demokratie" keine Bedenken gegen die an politischen Zielen anknüpfende Entziehung der Parteienfinanzierung.⁸ Andere machen verfassungspolitische und verfassungsrechtliche Bedenken geltend. Hans Herbert von Arnim befürchtet, "dass eine solche Verfassungsänderung nicht auf die NPD beschränkt bleiben würde, sondern dass sie auf alle Parteien ausgedehnt werden könnte, die nicht im Parlament sitzen". Sebastian Roßner wendet sich gegen "ein Zwei-Klassen Parteiensystem", das "im Widerspruch zur Wettbewerbsgleichheit der Parteien" stünde.⁹

Christoph Möllers, Prozessvertreter des Bundesrats im NPD-Verbotsverfahren, hält die herrschende Lesart, Voßkuhle habe eine Verfassungsänderung angeregt, für ein "Missverständnis" und widerspricht deutlich: "Entweder eine Partei wird verboten, dann ist sie raus aus dem politischen Wettbewerb. Oder sie ist nicht verboten, dann gelten für sie die gleichen Regeln wie für die anderen Parteien auch." Ein Ausschluss von Staatszuschüssen sei "nicht klug. Derzeit glauben ja eh viele, dass es in unserem politischen System nicht mit rechten Dingen zugeht. Sie werden sich natürlich bestätigt sehen, wenn es jetzt unter den Parteien ein Zweiklassenrecht gibt."¹⁰

Auch Martin Morlok warnt verfassungspolitisch vor einer "Einschränkung der Chancengleichheit des politischen Wettbewerbs", die "die Überzeugungskraft der demokratischen politischen Ordnung" beeinträchtige. Sie mache "ihr Versprechen, die eigenen politischen Ziele mit legalen Mitteln durchsetzen zu können, weniger glaubwürdig" und "zehrt damit an der Legitimität dieser demokratischen politischen Ordnung". Verfassungsrechtlich wirft er zwar die Frage auf, ob ein "Zweiklassensystem von Parteien" "mit der demokratischen Gleichheit vereinbar ist oder einen

⁸ Schwarz, NVwZ, Beilage 2/2017, S.39/41.

⁹ „Keine Staatsgelder mehr für die NPD?“, Legal Tribune online vom 20.1.2017.

¹⁰ Interview "Auf Parteiverbote beschränken", taz vom 15.2.2017, <http://www.taz.de/!5380779/>.

Verstoß gegen das Demokratieprinzip und damit gegen Art. 79 Abs. 3 GG darstellt." Zugleich meint er aber, dass die "Rechtfertigung, verfassungsfeindliche Parteien nicht mit Steuermitteln zu unterstützen" "auf der Hand" liege.¹¹

4. Bedeutung der Änderungsvorschläge und Gang der Untersuchung

Die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen sind grundstürzend für das Verständnis des Parteienwettbewerbs und der politischen Willensbildung des Volkes. Eine Differenzierung in der Zuteilung staatlicher Leistungen ist bisher nur nach der Bedeutung der Partei, aber gerade nicht nach deren politischen Zielen zulässig.¹² Die vorgeschlagene Verfassungsänderung beabsichtigt nichts weniger als die Abschaffung des Gleichbehandlungsschutzes, solange eine Partei nicht verboten ist, also des sogenannten "Parteienprivilegs", das aus Art. 21 Abs. 2 GG in Verbindung mit der Entscheidungszuständigkeit des BVerfG gefolgert worden war. Die Schutzwirkung vor gesetzlicher und administrativer Ungleichbehandlung als Kehrseite der Parteiverbotsmöglichkeit soll nicht mehr gelten. Künftig sollen Parteien in privilegierte verfassungstreue Parteien und nicht verbotene, aber diskriminierbare Parteien eingeteilt werden. Zu fragen ist, ob dies verfassungsrechtlich zulässig und verfassungspolitisch vernünftig ist. Diese Untersuchung wird in folgenden fünf Schritten geführt.

Im ersten Schritt sollen die Aussagen des BVerfG im NPD-Urteil zu weiteren Sanktionsmöglichkeiten geprüft werden.

Im zweiten Schritt wird die Ausgliederung der Chancengleichheit der Parteien aus dem Schutzgut der "freiheitlichen, demokratischen Grundordnung" im Parteiverbotstatbestand nach dem NPD-Urteil betrachtet.

Im dritten Schritt wird geprüft, ob die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen gegen die Unantastbarkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG in Verbindung mit dem Demokratieprinzip verstoßen.

Im vierten Schritt wird untersucht, ob für die vorgeschlagenen Regelungen ein "sachlicher Grund",

¹¹ Morlok, ZRP 2017, S.66/67ff.

¹² Dreier - Morlok, GG, 3. Auflage 2015, Art. 21 R.85. Morlok / Roßner / Krüper. Parteienfinanzierung im demokratischen Rechtsstaat, 2009, R.110.

insbesondere der Grundsatz der „streitbaren Demokratie“ spricht. Dabei wird auch Geltung und Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips untersucht.

Fünftens erlaube ich mir eine verfassungspolitische Bewertung.

II. Hat das BVerfG die Chancengleichheit der Parteien zur Disposition gestellt?

1. Grünes Licht des NPD-Urteils zu weiteren Sanktionsmöglichkeiten?

Das NPD-Urteil ist weithin so verstanden worden, als ob das BVerfG vorab seine Zustimmung für eine Verfassungsänderung zur Einführung von Sanktionen unterhalb der Schwelle eines Parteiverbots erteilt habe. Eine nähere Betrachtung zeigt, dass dies nicht zutrifft.

a) Aussagen im NPD-Urteil

Das BVerfG hält zunächst fest, dass *"unterhalb der Ebene des Parteiverbots liegende Sanktionen – etwa die Kürzung oder Streichung staatlicher Finanzmittel – ... nach der geltenden Verfassungslage ausgeschlossen"* sind.¹³ Es erklärt aber (R.527):

*"Eine **Modifizierung dieses Regelungskonzepts**¹⁴, etwa hinsichtlich der Schaffung von **Möglichkeiten gesonderter Sanktionierung im Fall der Erfüllung einzelner Tatbestandsmerkmale des Art. 21 Abs. 2 GG unterhalb der Schwelle des Parteiverbots, ist dem verfassungsändernden Gesetzgeber vorbehalten**".¹⁵*

An anderer Stelle sagt es im Rahmen der Prüfung der Vereinbarkeit des Art. 21 Abs. 2 GG mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (R. 624):

*"Es ist Sache des jeweiligen nationalen Rechts, unter **Berücksichtigung der Anforderungen der EMRK** zu regeln, ob und inwieweit gegenüber Parteien, die verfassungsfeindliche Ziele verfolgen, Sanktionen ergriffen werden dürfen. Dabei bleibt es dem nationalen Gesetzgeber **unbenommen**, völlig auf eine Sanktionierung zu verzichten, **gestufte***

13 BVerfG, U.v. 17.1.2017, R.625 - NPD.

14 Hervorhebungen in Zitaten sind meine.

15 BVerfG, U.v. 17.1.2017, R.527 - NPD.

Sanktionsmöglichkeiten zu eröffnen oder sich auf die Sanktion des Parteiverbots zu beschränken. Konventionskonform ist daher auch das auf differenzierte Sanktionsmöglichkeiten verzichtende Regelungskonzept des Art. 21 Abs. 2 Satz 1 GG.¹⁶

b) Auslegung

Die Formulierungen des BVerfG zu den Tatbestandsmerkmalen und Rechtsfolgen von "Sanktionen" unterhalb der Schwelle des Parteiverbots sind unscharf und weit. Für Tatbestand und Rechtsfolgen und ihr Verhältnis zueinander lassen sich drei Schlussfolgerungen ziehen:

(1) Während das Gericht in R. 624 das Ausmaß der Verwirklichung des Parteiverbotstatbestandes als Voraussetzung abgestufter Sanktionierungen offen lässt, spricht es in R. 527 ausdrücklich vom "*Fall der Erfüllung einzelner Tatbestandsmerkmale des Art. 21 Abs. 2 GG*". Damit könnte schon die Teilverwirklichung des Tatbestandes Sanktionsmöglichkeiten eröffnen.

(2) Zweitens beschränkt das Verfassungsgericht die Nachteile nicht, die der verfassungsändernde Gesetzgeber Parteien bei Erfüllung einzelner Tatbestandsmerkmale auferlegen kann. "Sanktionen" sind daher offenbar bis unmittelbar vor die Schwelle des Parteiverbots erlaubt.

(3) Das BVerfG trifft die zitierten Feststellungen im Rahmen der Erörterung, ob der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bei Sanktionen gegen verfassungswidrige Parteien gelte und welchen Spielraum die EMRK für Sanktionen unterhalb des Parteiverbots lasse. Das BVerfG beschränkt sich auf die Aussagen, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber Sanktionen unterhalb des Parteiverbots schaffen könne und dies ebenso wie die Beibehaltung des status quo EMRK-konform wäre.¹⁷ Nähere Aussagen zum Verhältnis zwischen einer erforderlichen Tatbestandsverwirklichung und bestimmten Sanktionen als Rechtsfolge hat der 2. Senat aber nicht getroffen. Dies musste er im Rahmen der aufgeworfenen Fragen auch nicht entscheiden. Damit können diese lapidaren Aussagen nicht als Stütze für die Verfassungskonformität der vorgeschlagenen Änderungen angeführt werden.

¹⁶ BVerfG, U.v. 17.1.2017, R.624f. - NPD.

¹⁷ Emek, Europäisierung des Parteiverbots, erscheint in Recht und Politik 2017.

2. "Nachrangigkeit" der Chancengleichheit im Rahmen der fdGO

2.1. Chancengleichheit als "nachrangiges Instrument"

Das BVerfG selbst hat im NPD-Urteil die Auffassung befeuert, eine Beschränkung der Chancengleichheit der Parteien sei zulässig. Denn es hat die Chancengleichheit gegenüber dem unverzichtbaren menschenrechtlichen Kern der freiheitlichen, demokratischen Grundordnung im Sinne des Art. 21 Abs. 2 GG als "nachrangig" bezeichnet.

a) "Kernelemente" und "fallbezogene Ableitungen"

Das BVerfG referiert zunächst seine Rechtsprechung, die auch die Chancengleichheit der Parteien seit dem SRP-Verbotsurteil von 1952 zu den Elementen des Schutzguts der "freiheitlichen, demokratischen Grundordnung" gezählt hatte.¹⁸ Eine der Neuerungen des NPD-Urteils ist die Unterscheidung "zwischen den **Kernelementen** der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und den sich daraus ergebenden (**fallbezogenen**) **Ableitungen**".¹⁹ Der Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne von Art. 21 Abs. 2 GG erfordere

*"eine Konzentration auf wenige, zentrale Grundprinzipien, die für den freiheitlichen Verfassungsstaat **schlechthin unentbehrlich** sind".*

*"Ein Ausschluss aus dem Prozess der politischen Willensbildung kommt erst in Betracht, wenn dasjenige in Frage gestellt und abgelehnt wird, was zur Gewährleistung eines freiheitlichen und demokratischen Zusammenlebens **schlechthin unverzichtbar** ist und daher **außerhalb jedes Streits** stehen muss."²⁰ "Ihren Ausgangspunkt" finde "die freiheitliche demokratische Grundordnung in der Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG)."²¹ "Die Garantie der Menschenwürde umfasst insbesondere die Wahrung personaler Individualität, Identität und Integrität sowie die elementare Rechtsgleichheit."*

*"Unverzichtbar für ein demokratisches System sind die Möglichkeit **gleichberechtigter Teilnahme aller Bürgerinnen und Bürger am Prozess der politischen Willensbildung** und*

18 BVerfG, U.v. 17.1.2017, R.531 - NPD. BVerfGE 2, 1ff. - SRP.

19 BVerfG, U.v. 17.1.2017, R.534 - NPD. Dazu Warg, NVwZ 2017, Beilage 2, S.42ff. Uhle, NVwZ 2017, S.583/586f.

20 BVerfG, U.v. 17.1.2017, R.535 - NPD.

21 BVerfG, U.v. 17.1.2017, R.538 - NPD.

die Rückbindung der Ausübung der Staatsgewalt an das Volk (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG).¹²²

Dagegen seien die

*"Instrumente zur Sicherung der Offenheit des Prozesses der politischen Willensbildung (Mehrparteiensystem, **Chancengleichheit der Parteien**, Recht auf Bildung und Ausübung einer Opposition) ... demgegenüber **nachrangig**.¹²³*

Das BVerfG zählt die Chancengleichheit der Parteien im Rahmen der fdGO also nicht mehr zu den menschenrechtsgeprägten unverzichtbaren "Kernelementen", sondern zu seinen "fallbezogenen Ableitungen."

b) Literatur

Die neue Einstufung der Chancengleichheit der Parteien außerhalb des "unverzichtbaren" Kernbestands der freiheitlichen, demokratischen Grundordnung scheint auf den ersten Blick auch für die Ausgliederung aus den unveränderbaren Grundsätzen des Art. 79 Abs. 3 GG zu sprechen. In der Literatur wird angenommen, der Inhalt der "freiheitlichen, demokratischen Grundordnung" decke sich "weitgehend" mit dem unabänderlichen Kerngehalt der Verfassung nach Art. 79 Abs. 3 GG.²⁴ Kyrill-A. Schwarz hat denn auch angesichts des Grundsatzes der "wehrhaften Demokratie" keine Bedenken gegen die an politischen Zielen anknüpfende Entziehung der Parteienfinanzierung.²⁵ Diese Ansicht hatte schon Volker Epping in seinem 2013 veröffentlichten Gutachten von 2008 vorgetragen.²⁶ Morlok, Roßner und Krüper hatten sich 2009 dagegen für eine Differenzierung der staatlichen Parteienfinanzierung in Anknüpfung an Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG (innerparteiliche Demokratie) und Art. 21 Abs.1 Satz 4 GG (Rechenschaftspflicht) ausgesprochen.²⁷

2.2. Wirkungen der "Nachrangigkeit"

Allerdings kann aus den Wendungen des BVerfG nicht gefolgert werden, dass die "Nachrangigkeit" im Rahmen des Parteiverbotstatbestands die Chancengleichheit der Parteien zugleich auch aus den unveränderbaren "Grundsätzen" des Demokratieprinzips nach Art 20 GG im Sinne des Art. 79 Abs.

22 BVerfG, U.v. 17.1.2017, R.543 - NPD.

23 BVerfG, U.v. 17.1.2017, R.544 - NPD.

24 Maunz / Dürig - Herdegen, Art. 79 GG, 72. Lfg, Juli 2014, R.87.

25 Schwarz, NVwZ, Beilage 2/2017, S.39/41.

26 Epping, Alternative, 2013, S.34ff., 44, 50ff.

27 Morlok / Roßner / Krüper, Parteienfinanzierung, R.225ff.

3 GG ausgeschlossen hätte.

a) *Wortlaut*

Zunächst ist genau auf den Wortlaut zu achten: Denn festgestellt hat das BVerfG lediglich die "Nachrangigkeit" der Chancengleichheit, nicht, dass sie nicht mehr zum Demokratieprinzip zählte. Auch wenn die Chancengleichheit vor dem Forum der "Unverzichtbarkeit" der fdGO nur "nachrangig" ist, bleibt sie dennoch Teil des Demokratieprinzips. Das BVerfG betont zudem, dass der Begriff der "zentralen, für die Demokratie unentbehrlichen Grundprinzipien" im Sinne des Art. 21 Abs. 2 GG nicht mit dem Regelungsgehalt des Art. 79 Abs. 3 GG übereinstimme:

*"Eine solche Fokussierung auf die zentralen, für die Demokratie unentbehrlichen Grundprinzipien kann **nicht durch Rückgriff** auf den in Art. 79 Abs. 3 GG bestimmten änderungsfesten Kern der Verfassung erreicht werden. ... Der Regelungsgehalt des Art. 79 Abs. 3 GG geht über den für einen freiheitlichen demokratischen Verfassungsstaat unverzichtbaren Mindestgehalt hinaus. ... Daher ist der Regelungsgehalt des Schutzguts „freiheitliche demokratische Grundordnung“ in Art. 21 Abs. 2 GG – ungeachtet inhaltlicher Überschneidungen – eigenständig und unabhängig vom Regelungsgehalt des Art. 79 Abs. 3 GG zu bestimmen."²⁸*

b) *Zweck der restriktiven Auslegung im Parteiverbotstatbestand*

Das Parteiverbot des Art. 21 Abs. 2 und die Veränderungssperre für den verfassungsändernden Gesetzgeber nach Art. 79 Abs. 3 GG haben verschiedene Funktionen und verfolgen unterschiedliche Zwecke: Die Veränderungssperre des Art. 79 Abs. 3 GG dient der Wahrung der Verfassungsidentität gegenüber dem verfassungsändernden Gesetzgeber. Die Nachrangigkeit der Chancengleichheit dient der restriktiven Auslegung der "demokratieverkürzenden Ausnahmenorm" des Art. 21 Abs. 2 GG. Denn nach Ansicht des Gerichts ist der Parteiverbotstatbestand desto enger gefasst, je weniger Elemente das Schutzgut der "freiheitlichen, demokratischen Grundordnung" umfasst.²⁹ Verfolgt eine Partei das Ziel, die Chancengleichheit der Parteien abzuschaffen, dann soll dies nicht mehr als Verfolgung eines verfassungswidrigen Ziels gewertet werden können. Deshalb erscheint es nicht folgerichtig, diesen Versuch freiheitsschonender Auslegung zum Ansatzpunkt einer im Ergebnis freiheitseinschränkenden Auslegung des Demokratieprinzips im Rahmen der

²⁸ BVerfG, U.v.17.1.2017, R.536f. - NPd.

²⁹ Zur Kritik dieser Auffassung Leggewie / Lichdi / Meier, Hohe Hürden, ab Juni 2017 in Recht und Politik.

Unantastbarkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG zu nehmen. Was also nicht Schutzgut des Parteiverbotstatbestands ist, kann sehr wohl im Schutzbereich der "Ewigkeitsklausel" liegen. Was im Lichte des Verbotstatbestands "verzichtbares" Instrument der fdGO ist, kann dennoch nach Art. 79 Abs. 3 unveränderbarer Grundgesetzbestand sein. Die Ausgliederung der Chancengleichheit aus der fdGO legt nicht zugleich die Änderungsschwelle für Grundgesetzänderungen nieder.

2.3. Obergerichtliche Entscheidungen

Obergerichte haben nach dem NPD-Urteil im übrigen keinen Anlass gesehen, nach geltender Rechtslage eine Benachteiligung der NPD zu erwägen. Das OVG Saarland hat in seinem Beschluss vom 13. März 2017 die bisherigen Grundsätze der Berücksichtigung der Parteien bei redaktionell gestalteten Rundfunksendungen nach ihrer Bedeutung angewendet.³⁰ Der VGH Kassel hat mit Urteil vom 5. April 2017 die Satzung der Gemeinde Büdingen, die der NPD-Fraktion als "erkennbar verfassungsfeindliche Vereinigung" die Fraktionszuschüsse gestrichen hatte, als Verstoß gegen das Verbot der Anknüpfung einer Differenzierung an die politische Meinung nach Art. 3 Abs. 3 GG für unzulässig erklärt.³¹

III. Die unveränderbaren Grundsätze des Demokratieprinzips nach Art. 79 Abs. 3 GG

Neue Sanktionen gegen Parteien müssen sich an der Veränderungssperre des Art. 79 Abs. 3 GG messen lassen. Danach ist eine Änderung des Grundgesetzes "*unzulässig*", durch welche "*die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden.*" Widersprechende Gesetze sind nichtig.³² Das "*in Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG verankerte Demokratieprinzip gehört in seinen Grundsätzen zu der in Art. 79 Abs. 3 GG für änderungsfest ... erklärten Verfassungsidentität des Grundgesetzes.*"³³ Die vorgeschlagene Verfassungsänderung ist daher unzulässig, wenn die Gleichbehandlung der Parteien bei der Parteienfinanzierung zu den "Grundsätzen" des Demokratieprinzips gehört und darin eingreift oder ein Eingriff nicht durch sachliche Gründe gerechtfertigt ist.

30 OVG Saarland, B. v. 13.3.2017, Az. 2 B 340/17, R.16ff. - juris.

31 VGH Kassel, U.v. 5.4.2017, Az. 8 C 459/17, R. 34ff. - juris. - Der VGH hat wegen der grundsätzlichen Bedeutung die Revision zugelassen.

32 Zur Grundverständnis und Problematik der Ewigkeitsgarantie Dreier - Dreier, GG, 3. Auflage 2015, R.14ff. Derselbe, Grenzen demokratischer Freiheit im Verfassungsstaat, JZ 1994, S.741/746ff.

33 BVerfG, U.v. 21.6. 2016, 2 BvE 13/13, R.121 - EZB, juris.

1. Der Gehalt des Demokratieprinzips

1.1. Staatsfreie und gleiche Willensbildung des Volkes als Kernbereich

Zu den Grundsätzen des Demokratieprinzips gehört die Volkssouveränität mit ihrer demokratischen Legitimation öffentlicher Gewalt durch Wahlen.³⁴ Zentral ist der freie und gleiche Willensbildungsprozess des Volkes und die diesem dienenden Kommunikationsgrundrechte.³⁵ Ernst-Wolfgang Böckenförde beschreibt die Bedeutung der Gleichheit in der Demokratie so:

"Demokratie und Gleichheit gehören aufs engste zusammen. ... Gleichheit der politischen Rechte ist somit für die Demokratie unerlässlich." "Gleichheit, welche die Demokratie fordert und beinhaltet, bezieht sich auf die Gewinnung (oder Behauptung) politischer Macht, die in staatlichen Organen und Ämtern ausgeübt wird. Ihr Prinzip ist, die gleiche Chance politischer Machtgewinnung zu gewährleisten."³⁶

Das BVerfG hat dem entsprechend im NPD-Urteil im Rahmen der Bestimmung der fdGO im Sinne des Art. 21 Abs. 2 GG den menschenrechtlichen Kern des Demokratieprinzips als freie und gleiche Legitimierung öffentlicher Gewalt im gleichberechtigten Prozess der politischen Willensbildung vornehmlich durch Wahlen und Abstimmungen beschrieben:

*"Demokratie ist die **Herrschaftsform der Freien und Gleichen**. Sie beruht auf der Idee der freien Selbstbestimmung aller Bürger. Das Grundgesetz geht insoweit vom Eigenwert und der Würde des zur Freiheit befähigten Menschen aus und verbürgt im **Recht der Bürger, in Freiheit und Gleichheit durch Wahlen und Abstimmungen** die sie betreffende öffentliche Gewalt personell und sachlich zu bestimmen, zugleich den **menschenrechtlichen Kern** des Demokratieprinzips.³⁷ **Unverzichtbar** für ein demokratisches System sind die **Möglichkeit gleichberechtigter Teilnahme aller Bürgerinnen und Bürger am Prozess der politischen Willensbildung** und die Rückbindung der Ausübung der Staatsgewalt an das Volk (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG). ..."*³⁸

34 Dreier - Dreier, GG, 3. Auflage 2015, R.36ff.

35 Dreier - Dreier, GG, 3. Auflage 2015, R.41. Morlok / Roßner / Krüper, Parteienfinanzierung. R.236.

36 Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Ders., Staat, Verfassung, Demokratie, 1991, S. 289/327f.

37 BVerfG, U.v. 17.1.2017, R.542 - NPD.

38 BVerfG, U.v. 17.1.2017, R.543 - NPD.

*"In der Demokratie erfolgt die **politische Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen und nicht umgekehrt**. Die demokratischen Postulate der Freiheit und Gleichheit erfordern **gleichberechtigte Mitwirkungsmöglichkeiten** aller Bürger. **Nur dann** ist dem Erfordernis der **Offenheit des Prozesses der politischen Willensbildung** genügt. ..."*³⁹

Die Freiheit und Gleichheit des Volkes bei Wahlen ist auch "mensenrechtlicher Kern des Demokratieprinzips" im Rahmen der Unantastbarkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG:

*„Für die vom Grundgesetz verfasste Staatsordnung ist **eine durch Wahlen und Abstimmungen betätigte Selbstbestimmung des Volkes nach dem Mehrheitsprinzip konstitutiv**. Das Grundgesetz geht vom Eigenwert und der Würde des zur Freiheit befähigten Menschen aus und verbürgt **im Recht der Bürger, in Freiheit und Gleichheit durch Wahlen und Abstimmungen die sie betreffende öffentliche Gewalt personell und sachlich zu bestimmen, einen menschenrechtlichen Kern des Demokratieprinzips**. Dieser ist in der Würde des Menschen verankert.“*⁴⁰

Die Rechtsprechung ist also so zusammenfassen: Weil Demokratie die Herrschaft der Freien und Gleichen und öffentliche Gewalt durch Wahlen und Abstimmungen nach dem Mehrheitsprinzip zu legitimieren ist, müssen Wahlen und Abstimmungen wie überhaupt die politische Willensbildung des Volkes "*gleichberechtigte Mitwirkungsmöglichkeiten aller Bürger*" gewährleisten. Andernfalls ist die erforderliche Offenheit und Freiheit des Prozesses der politischen Willensbildung nicht gegeben.

1.2. Freiheit und Offenheit der politischen Willensbildung von unten nach oben

a) Staatsfreie Willensbildung

Freiheit und Offenheit der politischen Willensbildung bedeuten eine staatsfreie Willensbildung von unten nach oben:

"In einem demokratischen Staatswesen muß sich insbesondere die Willensbildung des Volkes

39 BVerfG, U.v.17.1. 2017, R.544 - NPD. - Zur Offenheit und Freiheit des Prozesses der politischen Willensbildung BVerfGE 20, 56, R.114ff.

40 BVerfG, U.v. 21.6. 2016, 2 BvE 13/13, R.124 - EZB, juris.

frei, offen und unreglementiert vollziehen."⁴¹

"In einer Demokratie muß sich diese Willensbildung aber vom Volk zu den Staatsorganen, nicht umgekehrt von den Staatsorganen zum Volk hin, vollziehen. Die Staatsorgane werden durch den Prozeß der politischen Willensbildung des Volkes, der in die Wahlen einmündet, erst hervorgebracht (Art. 20 Abs. 2 GG). Das bedeutet, daß es den Staatsorganen grundsätzlich verwehrt ist, sich in bezug auf den Prozeß der Meinungs- und Willensbildung des Volkes zu betätigen, daß dieser Prozeß also grundsätzlich "staatsfrei" bleiben muß."⁴²

b) Freiheit und Gleichheit im Wahlakt

Die fundamentalen Wahlrechtsgrundsätze des Art.38 Abs. 1 Satz 1 GG gehören zu den Grundsätzen des Demokratieprinzips.⁴³ Nur freie und gleiche Wahlen können demokratische Legitimation schaffen:

*"Die Wahl der Volksvertretung stellt in der repräsentativen Demokratie den grundlegenden Legitimationsakt dar. Die **Stimmabgabe bei der Wahl bildet dabei das wesentliche Element des Prozesses der Willensbildung vom Volk zu seinen Repräsentanten** und ist damit die Grundlage der politischen Integration. Die Beachtung der hierfür geltenden Wahlgrundsätze und das Vertrauen in ihre Beachtung sind daher Voraussetzungen **funktionsfähiger** Demokratie. Die Wahlrechtsgrundsätze haben, soweit sie hier in Rede stehen, ihre verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG. Der Grundsatz der Freiheit der Wahl ist unmittelbar im Demokratieprinzip verankert. **Wahlen vermögen demokratische Legitimation nur zu verleihen, wenn sie frei sind.**"⁴⁴*

*"Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erschöpft sich das dem Einzelnen in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG garantierte **Wahlrecht** zum Deutschen Bundestag nicht in einer formalen Legitimation der (Bundes-) Staatsgewalt, sondern umfasst auch dessen **grundlegenden demokratischen Gehalt**. Dazu gehört namentlich der in Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG verankerte Grundsatz der Volkssouveränität und der damit zusammenhängende*

41 BVerfGE 20, 56, R.115 - Parteienfinanzierung, juris.

42 BVerfGE 20, 56, R.117 - Parteienfinanzierung, juris.

43 Dreier - Dreier, GG, 3. Auflage 2015, Art. 79 R.38.

44 BVerfG, B.v. 2.7.2013, R.12 - Europawahl 2009, juris.

Anspruch des Bürgers, nur einer öffentlichen Gewalt ausgesetzt zu sein, die er auch legitimieren und beeinflussen kann."⁴⁵

c) Willensbildung außerhalb von Wahlen

Der Prozess der politischen Willensbildung erschöpft sich nicht im Wahlakt in der Wahlkabine, sondern erfasst den gesamten Willensbildungsprozess im Wahlkampf sowie zwischen den Wahlen:

*"Wahlen vermögen demokratische Legitimation iS des Art 20 Abs 2 GG nur zu verleihen, wenn sie frei sind. Dies erfordert nicht nur, daß der Akt der Stimmabgabe frei von Zwang und unzulässigem Druck bleibt, wie es Art 38 Abs. 1 GG gebietet, sondern ebenso sehr, daß die **Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozeß der Meinungsbildung gewinnen und füllen** können.*"⁴⁶

*"Das Volk bringt jedoch seinen politischen Willen **nicht nur durch Wahlen und Abstimmungen zum Ausdruck**. Das Recht des Bürgers auf Teilhabe an der politischen Willensbildung äußert sich nicht nur in der Stimmabgabe bei Wahlen, sondern auch **in der Einflußnahme auf den ständigen Prozeß der politischen Meinungsbildung, der Bildung der "öffentlichen Meinung ...**"⁴⁷*

1.3. Abstützung des Willensbildungsprozesses durch die Grundrechte

Die Freiheit des Willensbildungsprozesses des Volkes wird durch die kommunikativ-politischen Grundrechte individualrechtlich, aber mit gesellschaftsbezogener Wirkung abgestützt:

*Die freiheitliche demokratische Grundordnung des Grundgesetzes gewährleistet die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen dieses freien und offenen Prozesses der Meinungsbildung und Willensbildung des Volkes, insbesondere durch die **zahlreichen grundrechtlichen Verbürgungen der Freiheit und Gleichheit** und durch institutionelle und verfahrensrechtliche Vorkehrungen, wie zB die grundsätzliche Öffentlichkeit der Verhandlungen von Bundestag und Bundesrat (Art 42 Abs. 1, 52 Abs. 3 S 3 GG) oder die Publizität der Rechtsetzung (Art 76, 77, 82 Abs. 1 GG).*⁴⁸

45 BVerfG, U.v. 21.6. 2016, 2 BvE 13/13, R.123 - EZB, juris.

46 BVerfGE 44, 25, R.46 - Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, juris.

47 BVerfGE 20, 56, R.116 - Parteienfinanzierung, juris.

48 BVerfGE 44, 25, R.46 - Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, juris.

"Meinungsfreiheit, Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit, Versammlungsfreiheit und Petitionsrecht sichern die Freiheit der Meinungs- und Willensbildung des Volkes. Art. 21, 38 und 28 GG schützen zusätzlich die freie Willensbildung des Volkes."⁴⁹

2. Parteiengleichheit als Instrument der politischen Willensbildung des Volkes

2.1. Vorüberlegung

Art. 79 Abs. 3 GG schützt die Grundsätze des Art. 20, dem Wortlaut nach aber nicht die Parteienfreiheit nach Art. 21 Abs. 1 GG. Nach Art. 21 Abs. 1 GG "*wirken die Parteien an der Willensbildung des Volkes mit*". Die Parteienmitwirkung steht also jedenfalls in einem engen systematischen Zusammenhang mit der staatsfreien und gleichen Willensbildung des Volks. Daher ist zu fragen, ob die Mitwirkungsaufgabe der Parteien dazu führt, dass die Grundsätze der Gleichheit und Staatsfreiheit auch für sie gelten müssen. Die Freiheit zur Parteigründung und Chancengleichheit der Parteien gilt als Teil des Schutzbereichs des Art. 79 Abs. 3 GG.⁵⁰ Die Chancengleichheit ist entgegen der Rechtsprechung nicht nur aus Art. 21 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG abzuleiten,⁵¹ sondern im Anschluss an Martin Morlok zentral aus Art. 20 Abs. 2 GG, der die staatsfreie und gleiche Willensbildung des Volkes von unten nach oben schützt.⁵²

2.2. Ausgestaltung und wesentliche Rolle bei der Willensbildung

Das BVerfG sagt zum Verhältnis zwischen Art. 20 Abs. 2 GG und Art. 21 Abs. 1 GG, dass die Mitwirkung der Parteien die

*"Grundentscheidung der Verfassung für die demokratische Staatsform ... **näher dahin ausgestaltet**, daß die Abgeordneten des Deutschen Bundestages in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt werden, Vertreter des ganzen Volkes, an Weisungen und Aufträge nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen sind, und in Art 21 Abs 1 S 1 GG dahin, daß die politischen Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken."⁵³*

49 BVerfGE 20, 56 R.115 - Parteienfinanzierung, juris.

50 Dreier - Dreier, GG, 3. Auflage 2015, Art. 79 R.41. Schwarz, NVwZ-Beilage 2, S.39/40. Epping, Eine Alternative zum Parteiverbot, 2013, S.42f.

51 BVerfGE 111, 54 R.176 - Rechenschaftsbericht, juris.

52 Dreier - Morlok, GG, 3. Auflage 2015, Art. 21 R.78.

53 BVerfGE 44, 125, R.45 - Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, juris.

Die Parteiengründungs- und -betätigungsfreiheit ist ein Mittel der Willensbildung des Volkes. Ja Art. 21 GG weist

*"den Parteien eine wesentliche Rolle für die politische Willensbildung des Volkes in der demokratischen Verfassungsordnung des Grundgesetzes zu ..."*⁵⁴

Die Mitwirkung der Parteien an der Willensbildung des Volkes erfolgt bei Wahlen, erschöpft sich aber nicht darin:

*"Nach Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG wirken die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Zwar haben sie kein Monopol, die Willensbildung des Volkes zu beeinflussen. ... Art. 21 GG rechtfertigt allerdings die **herausgehobene Stellung** der Parteien im Wahlrecht. ... Die Parteien sind indes nicht bloße Wahlvorbereitungsorganisationen, und nicht nur in dieser Funktion sind sie für die demokratische Ordnung unerlässlich. Sie sind vornehmlich berufen, die Bürger **freiwillig zu politischen Handlungseinheiten** mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluß auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen. ... Die für den Prozeß der politischen Willensbildung im demokratischen Staat entscheidende Rückkoppelung zwischen Staatsorganen und Volk ist auch Sache der Parteien. Sie **erschöpft sich nicht in dem nur in Abständen wiederkehrenden Akt der Wahl des Parlaments.**"*⁵⁵

2.3. Prägung der Parteienmitwirkung durch den Grundsatz staatsfreier Willensbildung

Das BVerfG hat bereits im Parteienfinanzierungsurteil von 1966 festgestellt, die Willensbildung des Volkes präge auch die *"Beziehungen zwischen den Verfassungsorganen und den politischen Parteien"*. Sie stehen ebenfalls *"unter dem Verfassungsgebot der grundsätzlich staatsfreien und offenen Meinungs- und Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen."*⁵⁶ Die Freiheit und Gleichheit, die für die politische Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger gilt, setzt sich in den *"gleichen Rechten und Chancen"* der Parteien fort:

54 BVerfGE 134, 141, R.123 - Ramelow, juris.

55 BVerfGE 85, 264, R.87, juris.

56 BVerfGE 20, 56, R.119 - Parteienfinanzierung.

*"Der hervorragenden Bedeutung, die in diesem Prozess den politischen Parteien zukommt, hat das Grundgesetz dadurch Ausdruck verliehen, daß es ihnen einen **verfassungsrechtlichen Status** zuerkannt hat (Art 21 GG). Er gewährleistet nicht nur ihre freie Gründung und **Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes**, sondern sichert diese Mitwirkung auch durch Regeln, die ihnen **gleiche Rechte und gleiche Chancen** gewähren."⁵⁷*

Art. 21 Abs. 1 GG ist *"eine Verfassungsbestimmung, die die Parteien als **verfassungsrechtlich notwendige Instrumente für die politische Willensbildung** des Volkes ausdrücklich anerkennt und in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhebt."*⁵⁸

Im NPD-Urteil bringt das BVerfG diese notwendige Rolle als Instrument der politischen Willensbildung mit dem Ausgangspunkt des Grundgesetzes zusammen, dass die freie und gleiche Willensbildung des Volkes auch die "wirksamste Waffe gegen die Verbreitung totalitärer und menschenverachtender Ideologien" sei:

*"Das Grundgesetz geht davon aus, dass **nur die ständige geistige Auseinandersetzung** zwischen den einander begegnenden sozialen Kräften und Interessen, den **politischen Ideen** und damit auch **den sie vertretenden Parteien der richtige Weg zur Bildung des Staatswillens** ist (vgl. BVerfGE 5, 85 <135>). Es vertraut auf die **Kraft dieser Auseinandersetzung als wirksamste Waffe auch gegen die Verbreitung totalitärer und menschenverachtender Ideologien** (vgl. BVerfGE 124, 300 <320>). Dabei erkennt es in Art. 21 Abs. 1 GG den Parteien als **notwendigen Instrumenten für die politische Willensbildung** des Volkes eine **besondere Rolle** zu."⁵⁹*

2.4. Meinungsfreiheit und Gründungsfreiheit

Die Parteienfreiheit steht wie die Willensbildung des Volkes in engen Zusammenhang mit den Kommunikationsgrundrechten. Die Freiheit des Bürgers zur Gründung und Betätigung in einer Partei ist ein Grundrecht, dass die politische Meinungsfreiheit kollektiv und auf Dauer gestellt fortsetzt. Schon früh hat das BVerfG im SRP-Verbotsurteil ausgesprochen, dass Freiheit zur

57 BVerfGE 44, 125, R.46 - Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, juris.

58 BVerfGE 111, 54, R.177 - Rechenschaftsbericht.

59 BVerfG, U.v. 17.1. 2017, R.524 - NPD.

Parteibildung aus der politischen Meinungsfreiheit folgt:

*"In einem liberalen demokratischen Staate, wie er der deutschen Verfassungsentwicklung entspricht, ist dem einzelnen Bürger die **Freiheit der politischen Meinung und die Freiheit des Zusammenschlusses** auch zu Vereinigungen politischer Art als **Grundrecht** gewährleistet.⁶⁰*

2.5. Fazit

Hat die politische Willensbildung des Volkes aber frei, gleich und staatsfrei zu sein und wirken die Parteien daran mit, so hat deren Tätigkeit folgerichtig ebenfalls frei, gleich und staatsfrei zu sein. Die Chancengleichheit ist daher Teil der von einer Verfassungsänderung ausgenommenen Grundsätze des Demokratieprinzips.⁶¹

3. Subsumtion

3.1. Tatsächliche Schwächung ausgeschlossener Parteien

Der Ausschluss von Parteien mit verfassungswidrigen Zielen von der staatlichen Parteienfinanzierung schwächt deren Finanzierung und die Fähigkeit inner- und außerhalb des Wahlkampfes an der Willensbildung des Volkes mitzuwirken in ganz erheblicher Weise. Dies gilt insbesondere für kleine außerparlamentarische Parteien, die wie die NPD aufgrund mangelnder "Potentialität" keine Aussicht auf Durchsetzung ihrer verfassungswidrigen Ziele haben. Wenn in der Literatur gegen das BVerfG die Ansicht vertreten wird, dass den Staat aufgrund seiner Gewährleistungspflicht für ein "funktionierendes Parteiwesens" sogar eine Pflicht zur staatlichen Teilfinanzierung treffe,⁶² zeigt dies die Schwere dieses Eingriffs. Aus der Perspektive der Bürgerinnen und Bürger bewirkt die staatliche finanzielle Ungleichbehandlung der von ihnen unterstützten Parteien auch zur eigenen Ungleichbehandlung. Die Gleichheit der Willensbildung zumindest außerhalb des unmittelbaren Wahlaktes der Stimmabgabe ist durchaus beeinträchtigt. Die finanzielle Benachteiligung einer Partei bei der Wahlkampfführung und der Meinungsbildung des Volkes führt daher zu einem Eingriff in die Freiheit und Gleichheit der Willensbildung des Volkes.

60 BVerfGE 2, 1 R.34 - SRP, juris.

61 Morlok / Roßner / Krüper, Parteienfinanzierung, R.237f.

62 So Dreier - Morlok, GG, 3. Auflage 2015, Art. 21 R.45.

3.2. Einwand der Aufrechterhaltung demokratischer Wahlen?

Gegen eine „Berührung“ der Grundsätze des Demokratieprinzips könnte angeführt werden, dass die Abschaffung der finanziellen Chancengleichheit der Parteien die politische Willensbildung des Volkes durch Wahlen im Wahlakt selbst nicht beeinträchtigt. Denn ein neuer Art. 21 Abs. 3 GG änderte nichts an der regelmäßigen Durchführung von Wahlen nach den Wahlrechtsgrundsätzen des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG. Dem ist entgegen zu halten, dass das BVerfG in seiner Entscheidung zur Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung ausgesprochen hat, dass *"der Grundakt demokratischer Legitimation, die Wahl der Abgeordneten der Volksvertretung"* *"in höchstem Maße der Integrität bedürftig"* sei. Dennoch hat es daraus nicht etwa eine Absenkung der Standards für Willensbildung außerhalb des Wahlakts gefolgert, sondern gerade entschieden, dass es den verboten sei, *"sich als Staatsorgane im Hinblick auf Wahlen mit politischen Parteien oder Wahlbewerbern zu identifizieren und sie unter Einsatz staatlicher Mittel zu unterstützen oder zu bekämpfen, insbesondere durch Werbung die Entscheidung des Wählers zu beeinflussen."*⁶³

3.3. Gleichlauf der Art und Weise der Willensbildung und der Mitwirkung

Die Beschränkung der Rechtsgleichheit auf den Wahlakt würde der Ausweitung des Schutzbereichs der gleichen und staatsfreien Willensbildung des Volkes auf die Wahlkampfzeit sowie die Meinungs- und Willensbildungsprozesse zwischen den Wahlen widersprechen. Die Parteien wirken an der Willensbildung des Volkes nicht nur durch die Auswahl und Aufstellung von Kandidatinnen und Kandidaten für eine Wahl mit, sondern auch mit der Führung des Wahlkampfes sowie durch Stellungnahmen und Diskussionen zwischen den Wahlen. Die Mitwirkung der Parteien ist aber als wichtigstes Instrument der Willensbildung des Volkes in der parlamentarischen Demokratie notwendig von der Art und Weise dieser Willensbildung geprägt. Der menschenrechtliche Kern der freien, gleichen und staatsfreien Willensbildung des Volkes und damit die unantastbaren Grundsätze des Demokratieprinzips werden daher berührt, wenn die zur Mitwirkung berufenen Parteien bei Wahlen oder im allgemeinen Meinungsbildungsprozess vom Staat nicht ebenso gleich wie die Bürgerinnen und Bürger behandelt werden, sondern die Handlungsfähigkeit und die Erfolgchancen der Mitwirkung einer bestimmten Partei aufgrund staatlichen Einwirkung von oben durch den Entzug der staatlichen Teilfinanzierung reduziert werden.

63 BVerfGE 44, 125, R.49 - Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, juris.

3.4. Fazit

Die entscheidende Frage lautet also, ob dieser Eingriff in die Freiheit und Offenheit der politischen Willensbildung durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt ist.

4. "Modifikation" oder "prinzipielle Preisgabe"?

Der Bundesrat meint, "die Chancengleichheit der Parteien" sei "einer systemimmanenten Modifizierung zugänglich, die durch besondere zwingende Gründe getragen sein muss". "Einen solchen zwingenden Grund stellt die verfassungsrechtliche Grundentscheidung für eine wehrhafte Demokratie dar".⁶⁴ Auch nach Ansicht der Koalitionsfraktionen folge aus dem "Gedanken der wehrhaften Demokratie", "dass mit öffentlichen Mitteln eines demokratischen Gemeinwesens keine politische Partei gefördert werden soll, deren Zielsetzung sich gegen den Kern eben jenes Gemeinwesens richtet."⁶⁵

4.1. Voraussetzungen einer zulässigen Modifikation

a) (Evident) sachgerechte Gründe

Nach Ansicht des BVerfG hat Art. 79 Abs. 3 GG

*"als Schranke für den verfassungsändernden Gesetzgeber ... den Sinn, zu verhindern, daß die geltende Verfassungsordnung **in ihrer Substanz, in ihren Grundlagen auf dem formal-legalistischen Weg eines verfassungsändernden Gesetzes beseitigt** und zur nachträglichen Legalisierung eines totalitären Regimes mißbraucht werden kann. Die Vorschrift verbietet also eine **prinzipielle Preisgabe der dort genannten Grundsätze**. Grundsätze werden "als Grundsätze" von vornherein nicht "berührt", wenn ihnen **im allgemeinen Rechnung** getragen wird und sie nur für eine Sonderlage entsprechend deren Eigenart **aus evident sachgerechten Gründen modifiziert** werden."⁶⁶*

Später hat das Verfassungsgericht das Merkmal der Evidenz der sachgerechten Gründe fallen lassen:

64 Deutscher Bundestag Drucksache 18 / 12101, S.2.

65 Deutscher Bundestag, Entwurf der Koalitionsfraktionen, S.6.

66 BVerfGE 30, 1 R.79 - Abhörurteil, juris.

"Aus sachgerechten Gründen erfolgende Modifikationen der positivrechtlichen Ausprägung dieser Grundsätze sind dem Gesetzgeber nicht verwehrt. Was im Rahmen einzelner Grundrechte zum Gewährleistungsinhalt des Art. 1 Abs. 1 GG gehört, ist durch Auslegung der jeweiligen Grundrechtsnorm eigenständig zu bestimmen."⁶⁷

Art. 79 Abs. 3 GG sei eine

"eng auszulegende Ausnahmenvorschrift, die den verfassungsändernden Gesetzgeber nicht hindert, die positivrechtlichen Ausprägungen dieser Grundsätze aus sachgerechten Gründen zu modifizieren".⁶⁸

Im Ergebnis hat daher das BVerfG eine "Berührung" der "Grundsätze" bei Einschränkungen der Grundrechte aus Art. 10,⁶⁹ 13⁷⁰ und 16⁷¹ jeweils mehrheitlich verneint.⁷²

b) *"Besonderer legitimierender Grund" bei Einwirkungen auf die politische Willensbildung*

Allerdings sind die Voraussetzungen für einen zulässigen Eingriff in den menschenrechtlichen Kern des Demokratieprinzips wohl strenger. In die freie und gleiche Willensbildung darf nur aufgrund eines *"besonderen, verfassungsrechtlich legitimierenden Grundes"* eingegriffen werden:

"Einwirkungen der gesetzgebenden Körperschaften und von Regierung und Verwaltung auf diesen Prozeß sind nur dann mit dem demokratischen Grundsatz der freien und offenen Meinungs- und Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen vereinbar, wenn sie durch einen besonderen, sie verfassungsrechtlich legitimierenden Grund gerechtfertigt werden können."⁷³

c) *Maßstab*

Das Merkmal der "Grundsätze" zielt auf den "substantiellen Kerngehalt" der geschützten Norm.⁷⁴

67 BVerfGE 109, 279, R.115 - Großer Lauschangriff.

68 BVerfGE 109, 279, R.114 - Großer Lauschangriff. BVerfGE 84, 90 R.125 - besatzungsrechtliche Enteignung.

69 BVerfGE 30, 1ff. - Abhör-Urteil.

70 BVerfGE 109, 279ff. - Großer Lauschangriff.

71 BVerfG, U.v. 14.5.1996, Az. 2 BvR 1938/93 - Asyl, juris.

72 Ebenso bei der besatzungsrechtlichen Enteignung, BVerfGE 84, 90ff.

73 BVerfGE 20, 56, R.117 - Parteienfinanzierung, juris. Ebenso VerfGH Rheinland-Pfalz, B.v. 13.6.2014, Az. VGH N 14/14, R.43, juris.

74 Dreier - Dreier, GG, 3. Auflage 2015, Art. 79 R.26.

Zwischen einer minimalistischen und extensiven Auslegung des "Berührens" der Grundsätze ist eine "lege artis vorgehende Auslegung, die bei den einzelnen Regelungsgehalten ansetzt und hierbei vor allem dem einschränkenden Merkmal der "Grundsätze" hinlängliche Rechnung trägt" "angebracht und geboten".⁷⁵ Mit einer "Modifikation" ist die Vorstellung verbunden, dass es nicht um grundlegende Veränderungen, sondern um Umformulierungen in Randbereichen geht.

4.2. Argumente für eine Modifikationsfähigkeit der Chancengleichheit

4.2.1. Enge Auslegung zum Schutz des demokratisch legitimierten Gesetzgebers

Für eine Ausgliederung der Wettbewerbsgleichheit der Parteien kann allgemein der Ausnahmecharakter des Änderungsverbots angeführt werden, dass die Handlungsfreiheit des demokratisch gewählten Gesetzgebers beschränkt.⁷⁶ Weiterhin kann angeführt werden, dass die Parteienfreiheit nicht unmittelbar im Rahmen des Demokratieprinzips des Art. 20 GG geregelt ist, sondern eben erst im folgenden Artikel 21. Ebenso kann die "Nachrangigkeit" im Rahmen der fdGO des Parteiverbotstatbestand als Hinweis auf eine Ausgliederung aus dem Kernbestand der Grundsätze des Demokratieprinzips im Rahmen des Art. 79 Abs. 3 GG verstanden werden.

4.2.2. Förderung über die Schwelle der „Potentialität“?

Die öffentliche politische Begründung für die vorgeschlagene Grundgesetzänderung, die sich auch in den Begründungen der Gesetzentwürfe findet, ist der vordergründig evidente Satz, dass der Staat nicht verpflichtet sein könne, eine Partei solange zu fördern, bis sie mit dieser Staatshilfe die Schwelle der Potentialität überschreite. Diese Ansicht verkennt, dass die staatliche Teilfinanzierung zwar eine freiwillige Leistung ist. Aber wenn sich der Staat zu einer Finanzierung entschlossen hat, ist er nicht frei, über die Art und Weise, den Umfang und den Empfängerkreis zu entscheiden, wie die detailreiche Rechtsprechung des BVerfG zur Parteienfinanzierung zeigt. Insbesondere ist der Staat aufgrund der Freiheit und Gleichheit der Willensbildung des Volkes nur zu Differenzierungen entsprechend der Bedeutung der Parteien an der Wahlurne berechtigt. Maßgeblicher Anknüpfungspunkt ist die Entscheidung des Volkes, die der Staat zu respektieren hat, wenn er nicht das Prinzip der Willensbildung von unten nach oben verkehren will. Dieser Appell mag im politischen Raum Zustimmung finden, zur Begründung eines sachlichen oder besonderen verfassungsrechtlichen Grundes für die Abweichung von den Grundsätzen der freien und gleichen

⁷⁵ Dreier - Dreier, GG, 3. Auflage 2015, Art. 79 R.19.

⁷⁶ Pieroth / Schlink, GG, Art. 79 R. 6.

Willensbildung taugt er nicht.

4.2.3. "Streitbare Demokratie"

a) *Kein unveränderbarer Grundsatz*

Die Grundgesetzänderung wird denn auch vom Bundesrat und den Koalitionsfraktionen mit dem Grundsatz der sogenannten "streitbaren Demokratie" begründet.⁷⁷ Es ist nicht zu bestreiten, dass das Grundgesetz diese Einschränkungen in den Art. 9 Abs. 2, 18, 21 Abs. 2 zum Schutze der freiheitlichen, demokratischen Grundordnung zugelassen hat. Die "streitbare Demokratie" selbst gehört aber nicht zu den änderungsfesten Grundsätzen des Art. 79 Abs. 3 GG.⁷⁸ Auch das BVerfG hat die "*Normentrias der Art. 9 Abs. 2, Art. 18 und Art. 21 Abs. 2 GG*" im NPD-Urteil nur als "*Kernbestandteile präventiven Verfassungsschutzes*" und als "*Grundanliegen einer Verfassung, die sich nicht durch den Missbrauch der von ihr gewährleisteten Freiheitsrechte zur Disposition stellen lassen will*" bezeichnet.⁷⁹ Dies sollte davor warnen, mit dem Gedanken der "streitbaren Demokratie" eine Einschränkung der höherrangigen Chancengleichheit der Parteien und Willensbildung des Volkes zu begründen.

b) *Konkrete Auslegung erforderlich*

Zudem führt dieses Prinzip als solches nicht weiter. Wie das BVerfG 2013 im Ramelow-Beschluss ausgeführt hat,

*"darf das Prinzip der streitbaren Demokratie nicht als **unspezifische, pauschale Eingriffsermächtigung missverstanden** werden. Ob ein Eingriff mit dem Zweck des Schutzes der freiheitlichen demokratischen Grundordnung gerechtfertigt werden kann, ist vielmehr **im jeweiligen Einzelfall anhand der Auslegung der konkreten "streitbaren" Verfassungsbestimmungen zu klären**".⁸⁰*

Für die Frage der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung des Ausschlusses von Parteien aus der staatlichen Finanzierung, kommt es also darauf an, ob die Verfolgung verfassungswidriger Ziele diesen Ausschluss rechtfertigen.

⁷⁷ Ebenso Epping, *Alternative*, 2013, S.50ff. Schwarz, *NVwZ*, Beilage 2/2017, S.39/41.

⁷⁸ Dreier - Dreier, *GG*, 3. Auflage 2015, Art. 79, R.44. Anderer Ansicht wohl Epping, *Alternative*, 2013, S.53.

⁷⁹ BVerfG, U.v. 17.1.2017, R.425 - NPD.

⁸⁰ BVerfGE 134, 141, R.114 - Ramelow, *juris*.

4.3. Verfassungstreuepflicht der Parteien?

Die Verfolgung verfassungswidriger Ziele könnte ein zureichender sachlicher Differenzierungsgrund sein, wenn die Parteien die Pflicht hätten, keine verfassungswidrigen Ziele zu verfolgen.

4.3.1. Rechtsprechung

Eine Verfassungstreuepflicht ist jedenfalls nicht Merkmal des Parteibegriffs.⁸¹ Das BVerfG hat in seiner Parteiverbotsrechtsprechung aber immer wieder eine Loyalitätspflicht der Parteien angedeutet. Zunächst hat es diese Frage im SRP-Urteil offengelassen und nur die Spannungslage zwischen Art. 21 Abs.1 und Abs. 2 GG beschrieben:

*"Das Grundgesetz hat in Art. 21 versucht, dieser Problematik Herr zu werden. Es stellt auf der einen Seite den Grundsatz auf, daß die **Gründung der Parteien frei** ist. Auf der anderen Seite sieht es die **Möglichkeit** vor, die **Tätigkeit "verfassungswidriger" Parteien zu verhindern.**"⁸²*

Im KPD-Urteil von 1956 blitzt der Gedanke auf, dass einer Partei "Entgleisungen" einzelner Mitglieder "*bei sonst loyaler Haltung der politischen Partei*" nicht zugerechnet werden können.⁸³ Das BVerfG hat 2003 im Beschluss zur Einstellung des ersten NPD-Verbotsverfahrens von der Partei als "*loyaler verfassungsrechtlicher Institution*" gesprochen:

*"Die Partei als **Organisation** bewegt sich hier in der Rolle des **potentiellen Staats- und Verfassungsfeindes**. Sie erhält vor dem Bundesverfassungsgericht - gegebenenfalls letztmalig - **die Chance, dem Vorbringen der Antragsteller, die ein Parteiverbot zur Gefahrenabwehr für notwendig erklären, das Bild einer loyalen verfassungsrechtlichen Institution entgegenzusetzen, deren weitere Teilnahme am Prozess der Volks- und Staatswillensbildung gerade im Interesse einer freiheitlichen demokratischen Grundordnung notwendig und legitim ist.**"⁸⁴*

81 Dreier - Morlok, GG, 3. Auflage 2015, Art. 21 R.38.

82 BVerfGE 2, 1, R.36 - SRP, juris.

83 BVerfGE 5, 85, R.257 - KPD.

84 BVerfG, B.v. 18.3.2003, R.84 - Einstellung NPD-Verfahren (Einstellung tragende Minderheit), juris. Ebenso BVerfG, U.v. 17.1.2017, R.405, 576 - NPD.

Auch im NPD-Urteil von 2017 hat das Verfassungsgericht zwar nicht ausdrücklich, aber in der Sache eine Verfassungstreuepflicht bestätigt. Denn es hat explizit festgestellt, dass auch legales ja sogar grundrechtskonformes Verhalten eine Partei nicht vor einem Verbot schützt.⁸⁵ Dann aber reicht für ein Parteiverbot allein die Innehabung politischer Zielvorstellungen aus, die dem Grundgesetz nicht entsprechen. Denn entgegen der wohl herrschenden Ansicht bewirkt das neue Kriterium der "Potentialität" keineswegs eine Anhebung der Verbotsschwelle.⁸⁶

Offensichtlich hält sich das BVerfG in Parteiverbotssachen nicht vor Augen, was es im Jahre 2000 für religiöse Körperschaften zu Recht klar ausgesprochen hat:⁸⁷

*"Überdies ist die Forderung, eine korporierte Religionsgemeinschaft müsse **loyal zum Staat** stehen, rechtlich nicht leicht zu handhaben. "**Loyalität**" ist ein **vager Begriff**, der außerordentlich viele Deutungsmöglichkeiten eröffnet bis hin zu der Erwartung, die Religionsgemeinschaft müsse sich **bestimmte Staatsziele zu Eigen machen oder sich als Sachwalter des Staates** verstehen. Der Begriff zielt nämlich auch auf eine innere Disposition, auf eine **Gesinnung**, und **nicht nur auf ein äußeres Verhalten**. Damit gefährdet er nicht nur die **Rechtssicherheit**, sondern führt auch in eine **Annäherung** von Religionsgemeinschaft und Staat, die das Staatskirchenrecht des Grundgesetzes **weder verlangt noch billigt**."⁸⁸*

4.3.2. Gesellschaftliche Verwurzelung versus Verfassungstreuepflicht

Die Annahme einer Verfassungstreuepflicht der Parteien entstammt und passt zu der Vorstellung von Parteien als quasi-staatlichen Vereinen des Staatsorganisationsrechts, stimmt aber nicht mit dem Verständnis der Parteien als in der Gesellschaft verwurzelte Organisationen überein. Denn das BVerfG betont:

*"Die Parteien gehören jedoch **nicht zu den obersten Staatsorganen**. Sie sind vielmehr frei*

85 BVerfG, U.v. 17.1.2017, R.578f. - NPD. - Dagegen Leggewie / Lichdi / Meier, Hohe Hürden, Recht und Politik 2017. Emek, Europäisierung des Parteiverbots, erscheint in Recht und Politik 2017.

86 Anderer Ansicht Uhle, NVwZ 2017, S.583/587ff.

87 Morlok / Roßner / Krüper, Parteienfinanzierung, R.97ff. behandeln bereits dieses Urteil als Parallele zum Parteinstatus.

88 BVerfG, U.v. 19.12.2000, 2 BvR 1500/97, R.94 - Zeugen Jehovas, juris.

gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen, dazu berufen, bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken und in den Bereich der institutionalisierten Staatlichkeit hineinzuwirken."⁸⁹

Es ist gerade das Verfassungsgebot der staatsfreien Willensbildung, das eine "Einfügung" in die organisierte Staatlichkeit verbietet.

*"Das Verfassungsgebot der grundsätzlich staatsfreien und offenen Meinungs- und Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen wehrt eben wegen dieser Tätigkeit der politischen Parteien jede staatlich-institutionelle Verfestigung der Parteien ab und verbietet ihre Einfügung in den Bereich der organisierten Staatlichkeit."*⁹⁰

Staatliche öffentlich Bedienstete trifft aufgrund ihrer Eingliederung in den Staatsapparat eine Verfassungstreuepflicht. Eine Verfassungstreuepflicht der Parteien würde sie also öffentlichen Bediensteten gleichstellen. Dies wäre in der Tat eine verbotene "Einfügung in den Bereich der organisierten Staatlichkeit". Wer eine Verfassungstreuepflicht bejaht, versteht Parteien nicht mehr als politische Vereine aus der Mitte der Gesellschaft, sondern kappt deren Wurzeln und macht sie in der Sache zu Staatsorganen.

Die Parallele zu religiösen Körperschaften, die immerhin einen öffentlich-rechtlichen Status haben, ist aufschlussreich. Der zu weltanschaulicher Neutralität verpflichtete Staat darf

"mangels Einsicht und geeigneter Kriterien ... im Bereich genuin religiöser Fragen nichts regeln und bestimmen".

"Ob einer antragstellenden Religionsgemeinschaft der Körperschaftsstatus zu versagen ist, richtet sich nicht nach ihrem Glauben, sondern nach ihrem Verhalten."

Daher besteht ausdrücklich keine Loyalitätspflicht zu den verfassungsrechtlichen Grundwerten:

89 BVerfGE 20, 56, R.121 - Parteienfinanzierung, juris.

90 BVerfGE 20, 56, R.123 - Parteienfinanzierung, juris. Vgl auch R.139, in der das BVerfG dies als Konsequenz einer "entschiedenen Abkehr vom nationalsozialistischen Herrschaftssystem" bezeichnet. - Ebenso BVerfG, B.v. 18.3.2003, 2 BvB 1/01ff, - Einstellung NPD-Verfahren, R.66 (Einstellung tragende Minderheit), juris.

*"Von den korporierten Religionsgemeinschaften eine über die genannten Anforderungen hinausgehende **Loyalität zum Staat** zu verlangen, ist zum **Schutz der verfassungsrechtlichen Grundwerte nicht notwendig** und mit ihnen im Übrigen auch **nicht vereinbar**."⁹¹*

4.3.3. Parteienfreiheit im Lichte der politischen Freiheit der Bürger

Parteien müssen als in der Gesellschaft verwurzelte Vereine der Selbstorganisation der Bürgerinnen und Bürger zur dauerhaften gemeinsamen Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes denselben Prinzipien unterstehen, wie die Freiheit des einzelnen Bürgers selbst.

a) Keine Verfassungstreuepflicht der Bürger

Die Bürgerinnen und Bürger trifft aber entgegen einer verbreiteten Ansicht keineswegs eine Verfassungstreuepflicht. Das Grundgesetz verlangt nicht, dass sie die Inhalte des Grundgesetzes teilen und befürworten. Sie sind zwar verpflichtet, sich an die Gesetze zu halten, eine allgemeine Verfassungstreuepflicht gibt es aber nicht. In der Formulierung des Wunsiedel-Beschlusses von 2009 lautet dieser Grundsatz:

*"Die Bürger sind **rechtlich auch nicht gehalten**, die der Verfassung zugrunde liegenden **Wertsetzungen persönlich** zu teilen. Das Grundgesetz baut zwar auf der Erwartung auf, dass die Bürger die allgemeinen Werte der Verfassung akzeptieren und verwirklichen, **erzwingt die Werteloyalität aber nicht**."⁹²*

Dies hat die wichtige Konsequenz, dass auch nationalsozialistische Meinungskundgaben geschützt sind:

*"Geschützt sind damit von Art. 5 Abs. 1 GG auch Meinungen, die auf eine **grundlegende Änderung der politischen Ordnung zielen**, unabhängig davon, ob und wie weit sie im Rahmen der grundgesetzlichen Ordnung durchsetzbar sind."*

*"Insbesondere kennt das Grundgesetz **kein allgemeines antinationalsozialistisches Grundprinzip**, das ein Verbot der Verbreitung rechtsradikalen oder auch*

91 BVerfG, U.v. 19.12.2000, R.92 - Zeugen Jehovas, juris.

92 BVerfG, B.v. 4.11.2009, R.49 - Wunsiedel, juris.

*nationalsozialistischen Gedankenguts schon in Bezug auf die **geistige Wirkung** seines Inhalts erlaubt.*"⁹³

b) In entsprechender Weise hat das BVerfG für religiöse Körperschaften geurteilt:

*"Das Wirken und der Status einer korporierten Religionsgemeinschaft bleiben, soweit nicht verfassungsrechtliche Einschränkungen geboten sind, von der **grundrechtlichen Freiheit des Art. 4 Abs. 1 und 2 GG geprägt**. Dem Träger dieser Freiheit ist es überlassen, ob und wie er seinen Freiheitsraum ausfüllt. Grundrechtliche Freiheit ist, vom Staat aus betrachtet, formale Freiheit. Der **Grundrechtsträger muss sein Handeln nicht an den Interessen des Staates orientieren**. Dies aber würde man von einer Religionsgemeinschaft verlangen, die ihr Wirken auf die Ziele des Staates, seine Verfassungsordnung und die dort niedergelegten Werte "loyal" auszurichten hätte.*"⁹⁴

*"Das Grundgesetz richtet an seine Bürger die **Erwartung, dass sie die ihnen eröffneten Möglichkeiten demokratischer Mitwirkung auch wahrnehmen**. Es hat aber aus guten Gründen davon abgesehen, diese vorrechtliche Verantwortung zu einer Rechtspflicht auszugestalten. Denn das **Einverständnis der Bürger mit der vom Grundgesetz geschaffenen Staatsordnung, ohne die die freiheitliche Demokratie nicht leben könnte, lässt sich nicht durch eine Verpflichtung zum Gehorsam oder gar durch Sanktionen erzwingen**. Das **Lebenselement der Demokratie ist die freie geistige Auseinandersetzung**. Sie schafft die **motivierenden Kräfte, die die Bereitschaft der Bürger zur Teilnahme an den demokratischen Wahlen hinreichend, wahrscheinlich sogar besser gewährleisten**.*"⁹⁵

4.3.4. Nachträgliche Aufhebbarkeit der Parteienfreiheit

Nun kann die Parteienfreiheit und mit ihr die Chancengleichheit nach Art. 21 Abs. 2 GG durch ein nachträgliches Verbot der frei gegründeten und sich betätigenden Partei aufgehoben werden. Das BVerfG meint im NPD-Urteil sogar, dass das Parteiverbot "*Teil des Prozesses der Konstitutionalisierung*" der Parteien gewesen sei⁹⁶ und deshalb nicht im Widerspruch "*zu der Grundentscheidung der Verfassung in Art. 20 Abs. 2 GG für einen Prozess der staatsfreien und*

93 BVerfG, B.v. 4.11.2009, R.67 - Wunsiedel, juris.

94 BVerfG, U.v. 19.12.2000, R.93 - Zeugen Jehovas, juris.

95 BVerfG, U.v. 19.12.2000, R.101 - Zeugen Jehovas, juris.

96 BVerfG, U.v. 17.1.2017, R.511, 513 - NPD.

*offenen Meinungs- und Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen" stehe.*⁹⁷

Dennoch ist daran festzuhalten, dass die ursprüngliche Freiheit und Chancengleichheit der Parteien in Verbindung mit dem Entscheidungsmonopol des BVerfG vor einem Verbot genau der Freiheit und Gleichheit der politischen Willensbildung des Volkes und der ihm angehörenden Bürgerinnen und Bürger entsprechen muss. Das Parteiverbot des Art. 21 Abs. 2 GG erlaubt daher nicht nur eine nachträgliche Aufhebung der Parteienfreiheit und Chancengleichheit, sondern konstituiert auch vor der Aufhebung einen Raum der Freiheit und Gleichheit, in den nicht eingegriffen werden darf.

Einen Eingriff in diesen Raum soll nun ein neuer Art. 21 Abs. 3 GG verfassungsrechtlich legitimieren. Der Raum unterhalb und vor der Schwelle eines Parteiverbots wird damit erheblich verkleinert. Wenn aber Ziel der Auslegung *"eine Synthese zwischen dem Prinzip der Toleranz gegenüber allen politischen Auffassungen und dem Bekenntnis zu gewissen unantastbaren Grundwerten der Staatsordnung"* und *"Art. 21 Abs. 2 GG Ausdruck des bewussten verfassungspolitischen Willens zur Lösung eines Grenzproblems der freiheitlichen demokratischen Staatsordnung"*⁹⁸ sein soll, dann sollte man einer vorschnellen Harmonisierung dieses "Grenzproblems" durch einseitige Auflösung dieser Synthese in Richtung präventiver streitbarer Demokratie widerstehen. Seine radikale Lösung, nämlich das nachträgliche Parteiverbot, kann eine ungebremste Verkürzung des geschützten Freiheitsraums vor dem Parteiverbot nicht rechtfertigen.

Von daher ist Vorsicht geboten, eine so schwerwiegende Verkürzung der Chancengleichheit der politischen Willensbildung durch die Annahme einer Verfassungstreuepflicht der Parteien zu begründen.

4.4. Chancengleichheit der Parteien als unverzichtbarer Kernbestand

a) Wortlaut

Die Abschaffung der finanziellen Chancengleichheit der Parteien kann schon dem Wortlaut nach nicht als eine "Modifikation" im Randbereich verharmlost werden.⁹⁹ Wenn das BVerfG gegen die Ziele der NPD gewendet sagt, dass *"Konzepte des dauerhaften oder vorübergehenden*

⁹⁷ BVerfG, U.v. 17.1.2017, R.515 - NPD.

⁹⁸ So die Formel aus dem KPD-Urteil, wiederholt in BVerfG, U.v.17.1.2017, R.516 - NPD.

⁹⁹ So aber Epping, Alternative, 2013, S.46.

willkürlichen Ausschlusses Einzelner" aus dem Willensbildungsprozess nicht mit dem menschenrechtlichen Kern der freiheitlichen, demokratischen Grundordnung vereinbar seien,¹⁰⁰ so kann das auch den Verfassungsänderungsbestrebungen des Bundesrats und Koalitionsfraktionen entgegen gehalten werden.

b) Zielgerichtete Einflussnahme auf Wahlkampf zulasten Einzelner?

Das BVerfG hat bezüglich der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung während der Wahlkampfzeit festgestellt, dass

*"eine auf **Wahlbeeinflussung** gerichtete, **parteiübergreifende Einwirkung** von Staatsorganen als solchen zugunsten oder **zu Lasten einzelner** oder aller am Wahlkampf beteiligten politischen Parteien oder Bewerber" **"unvereinbar mit Art 20 Abs. 2 GG"** sei.*

*"Sie verstößt gegen das Gebot der Neutralität des Staates im Wahlkampf und **verletzt die Integrität der Willensbildung des Volkes** durch Wahlen und Abstimmungen."¹⁰¹*

Daher könnte die Streichung der staatlichen Parteienfinanzierung ebenfalls "unvereinbar mit Art., 20 Abs. 2 GG sein, wenn sie auf eine Wahlbeeinflussung zu Lasten "extremistischer" Parteien gerichtet ist. Allerdings setzt die Streichung weiter im Vorfeld des Wahlkampfes an, indem es die finanziellen Voraussetzungen beschneidet, einen Wahlkampf zu führen. Um eine mittelbare Einflussnahme geht es jedenfalls sehr wohl. Die erklärte Absicht der Antragsteller, die Überschreitung der Potentialitätsschwelle zu verhindern, spricht für eine zielgerichtete Wahleinflussnahme. Denn wenn der Staat nicht verpflichtet sein soll, Parteien mit verfassungswidrigen Zielen bis zur Verbotsschwelle "konkreter Anhaltspunkte von Gewicht", die einen Handlungserfolg "nicht als ausgeschlossen" erscheinen lassen, zu fördern, Handlungserfolge aber erst durch parlamentarische Präsenz annähernd in Reichweite rücken, dann geht es eben darum mit der Streichung darauf Einfluss zu nehmen, dass diese Schwelle nicht erreicht wird.

c) Widerspruch zur konkreten Entscheidung des GG für die parlamentarische Demokratie

Das GG lässt in Art. 20 GG zwar auch andere demokratische Systeme als die parlamentarische Demokratie zu. So hat das BVerfG im NPD-Urteil ausdrücklich festgestellt, dass die "**Ablehnung**

100 BVerfG, U.v.17.1.2017, R.544 - NPD.

101 BVerfGE 44, 125, R.56 - Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, juris.

*des Parlamentarismus, wenn sie mit der Forderung nach dessen Ersetzung durch ein plebiszitäres System verbunden ist, den Vorwurf der Missachtung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung nicht zu begründen" vermöge.*¹⁰² Tatsächlich hat sich das GG aber für die Form der parlamentarische Demokratie entschieden, in dem der Volkswillens vermittelt über einer gewählte Vertretungsversammlung geltend gemacht wird. Damit hat es sich auch in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 GG für eine Mehrparteiensystem entschieden. Es ist aber widersprüchlich, wenn das GG angesichts dieser Entscheidung die menschenrechtlich begründete Kernanforderung des Demokratieprinzips der Freiheit und Gleichheit der Mitwirkungsmöglichkeiten aller Bürger ausgerechnet bei deren zentralen Handlungsinstrument der politischen Willensbildung in der parlamentarische Demokratie, nämlich den Parteien, zurücknimmt.

IV. EMRK und Verhältnismäßigkeitsprinzip

1. Geltung des Verhältnismäßigkeitsprinzip

Das BVerfG hat das Verhältnismäßigkeitsprinzip in der Abhörentscheidung nicht zu den unantastbaren Grundsätzen des Rechtsstaatsprinzip gezählt.¹⁰³ Zudem kann gegen eine Verhältnismäßigkeitsprüfung angeführt werden, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber mit der Einführung des Art. 21 Abs. 3 GG schon eine zu respektierende Einschätzung der Verhältnismäßigkeit abgeben würde. Dennoch wird hier vertreten, dass die Einführung eines Ausschlusses der staatlichen Parteienfinanzierung dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügen muss. Dafür sprechen nicht nur die Ausführungen des BVerfG im NPD-Urteil und im Ramelow-Beschluss, sondern auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.

a) NPD-Urteil

Wenn das BVerfG die Sanktionsfrage im Rahmen der Geltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bei Art. 21 Abs. 2 GG erörtert, und den Umstand des Fehlens abgestufter Sanktionen als Hinweis auf die Nichtgeltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes wertet, dann liegt der Umkehrschluss nahe, dass Sanktionen unterhalb des Parteiverbots jedenfalls verhältnismäßig zum verwirklichten Teil-Tatbestand des Parteiverbots sein sollten. Dies würde jedenfalls der inneren Schlüssigkeit und Überzeugungskraft einer Sanktion unterhalb der Schwelle des Parteiverbots entsprechen.

¹⁰² BVerfG, U.v.17.1.2017, R.543 - NPD.

¹⁰³ BVerfGE 30, 1 R.80 - Abhör-Urteil, juris.

b) Ramelow-Beschluss

Das freie Mandat der Parlamentsabgeordneten gehört zu den unveränderbaren Grundsätzen des Demokratieprinzips.¹⁰⁴ Die Aussagen des BVerfG im Ramelow-Beschluss von 2013 zum Verhältnis zur "streitbaren Demokratie" können daher herangezogen werden. Dort ging es ebenfalls um die Rechtfertigung eines Eingriffs in die geschützte politische Willensbildung, nämlich die vertrauliche Kommunikationsbeziehung zwischen Bürger und Abgeordnetem. Dieser Eingriff unterliege "strengen Verhältnismäßigkeitsanforderungen".¹⁰⁵ Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlange,

*"dass nur das **Notwendige** zum Schutz eines von der Verfassung anerkannten Rechtsgutes - hier: der freiheitlichen demokratischen Grundordnung - im Gesetz vorgesehen und im Einzelfall angeordnet werden darf. Die Einschränkung des freien Mandats darf nicht weiter reichen, als dies **erforderlich** ist. Zudem darf die **Schwere des Eingriffs bei einer Gesamtabwägung nicht außer Verhältnis zu dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe** stehen."*¹⁰⁶

*"Danach ist die Beobachtung eines Abgeordneten durch Verfassungsschutzbehörden nur dann zulässig, wenn sie **erforderlich ist und die Abwägung im Einzelfall ergibt, dass dem Interesse am Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung Vorrang vor den Rechten des betroffenen Abgeordneten gebührt**. Erweist sich, dass die weitere Beobachtung des Abgeordneten zum Schutz der freiheitlichen Ordnung nicht notwendig ist, gebietet es der Grundsatz der Erforderlichkeit, die Beobachtung umgehend zu beenden."*¹⁰⁷

2. Europäische Menschenrechtskonvention

2.1. Konkrete Gefahr und Ausschluss von der Parteienfinanzierung

Der EGMR prüft für die Zulässigkeit eines Parteiverbots nach Art. 11 Abs. 1 und 2 EMRK auf der Tatbestandsebene die Verhältnismäßigkeit zwischen der Parteienfreiheit und dem öffentlichen Interesse an der Aufrechterhaltung der demokratischen Ordnung. Das BVerfG versucht dies in eine restriktive Auslegung der Tatbestandsmerkmale des Art. 21 Abs. 2 GG zu übersetzen. Selbst wenn dies vom Ansatz her möglich sein sollte, widersprechen die Ergebnisse durchaus der

104 Dreier - Dreier, GG, 3. Auflage 2015, Art.79, R.39.

105 BVerfGE 134, 141, R.118 - Ramelow, juris.

106 BVerfGE 134, 141, R.119 - Ramelow, juris.

107 BVerfGE 134, 141, R.120 - Ramelow, juris.

Rechtsprechung des EGMR. Denn der Menschenrechtsgerichtshof prüft, ob eine konkrete Gefahr für die demokratische Ordnung besteht. Das BVerfG interpretiert die Rechtsprechung des EGMR allerdings so, als ob keine konkrete Gefahr für ein Parteiverbot erforderlich sei.¹⁰⁸ Dem ist zu widersprechen und entgegen der Auffassung des BVerfG an der Anforderung einer konkreten Gefahr festzuhalten.¹⁰⁹

Die Verfassungsänderungsvorschläge sehen ausdrücklich vom Merkmal des "darauf Ausgehens", also der "Potentialität", ab. Damit entfernen sie sich noch weiter vom Merkmal einer konkreten Gefahr als das BVerfG im NPD-Urteil. Die Anforderung einer Gefahr für die demokratische Ordnung ist aber nach europäischem Recht auch Voraussetzung für Sanktionen unterhalb des Parteiverbots. Seyda Emek weist darauf hin, dass der EGMR mit diesem Tatbestandsmerkmal gerade der Sanktionierung kleiner Parteien wegen ihrer Gesinnung widerspricht. Weiterhin ist abzuwarten, ob und inwieweit der EGMR bei einer konventionsstaatlichen Regelung abgestufter Sanktionen das Verhältnismäßigkeitsprinzip auf der Rechtsfolgenseite anwenden wird.¹¹⁰

2.2. Ziel und Zweck

a) Reduzierter Umfang des Schutzguts

Das Ziel der Neuregelungen in Art. 21 Abs. 3 GG, nämlich der Schutz der freiheitlichen, demokratischen Grundordnung oder des Bestands der Bundesrepublik Deutschland, ist ein verfassungsrechtlich zulässiger Zweck. Aufgrund der deutlichen wörtlichen und systematischen Anknüpfung der Entwürfe an Art. 21 Abs. 2 GG ist dabei das Schutzgut der freiheitlichen, demokratischen Grundordnung in seinem im NPD-Urteil reduziertem Umfang gemeint. Es geht also um den menschenrechtlichen Kern der freien, gleichen und staatsfreien Willensbildung des Volkes von unten nach oben.

b) Schutz unterhalb der Schwelle der Potentialität?

Da die Tatbestandsvoraussetzung des "Darauf Ausgehens" bei Art. 21 Abs. 3 GG entfallen soll, geht es um den Schutz der fdGO unterhalb der Schwelle der "Potentialität", mithin um den Schutz der

108 BVerfG, U.v. 17.1.2017, R.581ff., 607, 619 - NPD. Zustimmend Uhle, NVwZ 2017, S.583/588. Harmonisierend aber Höhner / Jürgensen, MIP 2017, S.103ff.

109 Emek, Europäisierung des Parteiverbots, erscheint in Recht und Politik 2017.

110 Emek, Europäisierung des Parteiverbots, erscheint in Recht und Politik 2017. Zur "Proportionalität" Höhner /Jürgensen, MIP 2017, S.103/108.

freien, gleichen und staatsfreien Willensbildung des Volkes gegen Parteien, für die keine "konkreten Anhaltspunkte von Gewicht vorliegen“, die deren Handlungserfolg „zumindest möglich“ oder „nicht völlig aussichtslos“ erscheinen lassen. Nach den öffentlichen Bekundungen von Vertretern des Bundesrats und der Koalitionsfraktionen soll verhindert werden, dass Parteien mit verfassungswidrigen Zielen die Schwelle der Potentialität überschreiten. Allerdings hat das BVerfG für diesen Fall festgestellt, dass es eines Parteiverbots gar "nicht bedarf":

*"Lässt das Handeln einer Partei dagegen noch nicht einmal auf die **Möglichkeit eines Erreichens** ihrer verfassungsfeindlichen Ziele schließen, **bedarf es des präventiven Schutzes** der Verfassung durch ein Parteiverbot als schärfste und überdies zweischneidige Waffe des demokratischen Rechtsstaats gegen seine organisierten Feinde **nicht**."*¹¹¹

Daher kann im Ergebnis bereits der zulässige verfassungsrechtliche Schutzzweck für Parteien unterhalb der Potentialitätsschwelle verneint werden.

2.3. Geeignetheit und Erforderlichkeit

Der Ausschluss von Parteien von der staatlichen Teilfinanzierung und der steuerrechtlichen Begünstigungen ist sicher ein geeignetes Mittel, weil es das Ziel der Nichtüberschreitung der Potentialitätsschwelle fördert. Der Ausschluss ist erforderlich, wenn kein anderes geeignetes und weniger eingreifendes Mittel besteht.

a) Abschaffung der staatlichen Teilfinanzierung

Ein anderes geeignetes Mittel wäre die Abschaffung oder wenigstens Absenkung der staatlichen Teilfinanzierung und der steuerlichen Begünstigungen für alle Parteien. Auf diese Weise könnte die Chancengleichheit der Parteien gewahrt und zugleich das Ziel der Verhinderung der Überschreitung der Potentialitätsschwelle erreicht werden. Allerdings möchte der Verfassungsänderungsentwurf gerade eine allgemeine Absenkung vermeiden, indem er die Unterscheidung zwischen verfassungstreuen und nicht verfassungstreuen Parteien einführt. Wie oben dargelegt, darf diese Unterscheidung nicht getroffen werden. Allerdings hat das BVerfG in seiner Parteiverbotsrechtsprechung diese Unterscheidung faktisch zugrunde gelegt.

¹¹¹ BVerfG, U.v. 17.1.2017, R.586 - NPD. Höhner / Jürgensen, MIP 2017, S.103/105.

b) Geeigneteres Mittel des freien Wettbewerbs der Ideen?

Ein weiteres und geeigneteres Mittel, um die Überschreitung der Potentialitätsschwelle zu verhindern, ist der freie Wettbewerb der Meinungen und Parteien. Das BVerfG hat im Wunsiedel-Beschluss ausgeführt, dass das "**Grundgesetz auf die Kraft der freien Auseinandersetzung als wirksamste Waffe auch gegen die Verbreitung totalitärer und menschenverachtender Ideologien**" vertraue. Dementsprechend falle "**selbst die Verbreitung nationalsozialistischen Gedankenguts als radikale Infragestellung der geltenden Ordnung nicht von vornherein aus dem Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 GG heraus.**"¹¹²

Immerhin erwägt auch das BVerfG im NPD-Urteil

*"ob unter den gegenwärtigen demokratischen Bedingungen der Rückgriff auf das Parteiverbot im Vergleich zu einer Bekämpfung antidemokratischer Positionen **im Wege der öffentlichen politischen Auseinandersetzung vorzugswürdig erscheint**".*¹¹³

Gegen diese vorsichtige Position ist festzuhalten, dass der freie und gleiche sowie staatsfreie Meinungskampf die beste Gewähr für den Erhalt der Demokratie ist. Denn Demokratie lässt sich nur mit der Zustimmung der Mehrheit des Volkes aufrecht erhalten. Wenn aber selbst gegen Parteien unterhalb der Schwelle konkreter Anhaltspunkte für einen "möglichen" oder "nicht völlig aussichtslosen" Handlungserfolg der freie Wettbewerb der Meinungen und auch der Mehrheitsparteien gegen Parteien unter der parlamentarischen Wahrnehmbarkeitsschwelle keinen Vorrang genießen soll, dann kommt dem Gedanken der angeblich "wirksamsten Waffe" überhaupt keine Bedeutung zu.

Meines Erachtens scheidet daher die Erforderlichkeit des Ausschlusses von Parteien unter der Potentialitätsschwelle auch am Vorrang des demokratischen Wettbewerbs.

2.4. Angemessenheit

Der Eingriff in die staatsfreie Willensbildung des Volkes muss in einem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen. Das Gewicht der staatsfreien Willensbildung ist sehr hoch, da sie Legitimationsgrundlage der öffentlichen Gewalt überhaupt ist. Die Gesetzentwürfe sehen zudem

112 BVerfG, B.v. 4.11.2009, R.50 - Wunsiedel.

113 BVerfG, U.v. 17.1.2017, R 520 - NPD.

keine weiteren Abstufungen der Rechtsfolgen vor: die Entscheidung zum Ob und Wie des vollständigen Ausschlusses ist eine gebundene ohne Ermessen. Dagegen hat das verfolgte Ziel, auch Parteien ohne Aussicht auf politischen Erfolg von der Parteienfinanzierung auszuschließen, nur ein geringem Gewicht. Denn eine Gefahr für das Schutzgut der freiheitlichen, demokratischen Grundordnung besteht offensichtlich nicht. Daher bedarf es auch des Ausschlusses von der Parteienfinanzierung nicht. Eine Prävention weit im Vorfeld einer Gefahr erscheint angesichts des schweren Eingriffs in die Freiheit und Gleichheit der politischen Rechte der Bürger im Falle einer aussichtslosen Partei unangemessen.

2.5. Fazit

Die geplante Grundgesetzänderung verstößt daher gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip. Deshalb dürfte ein grundgesetzlicher Ausschluss von der staatlichen Parteienfinanzierung jedenfalls in Straßburg scheitern.

3. Exkurs: Ausschlussverfahren und V-Leute

In den Parteiverbotsverfahren gegen die NPD hat die Frage der Zulässigkeit eines Einsatzes von V-Leuten oder von Verdeckten Ermittlern eine erhebliche Rolle gespielt. Es ist die Frage aufgeworfen worden, welche Bedeutung diese in einem Verfahren zum Ausschluss von der staatlichen Teilfinanzierung nach Art. 21 Abs. 3 GG hätten. Im Ergebnis dürften dieselben Verfahrensanforderungen gelten, wie sie das BVerfG für das Parteiverbotsverfahren nach Art. 21 Abs. 2 GG entwickelt hat.¹¹⁴

a) Verhältnismäßigkeit zwischen Verfahrenszweck und gegenläufigen Verfassungsgeboten

Jedenfalls gilt auch für Ausschlussverfahren, was das BVerfG im NPD-Urteil als Maßstäbe für alle staatlichen Verfahren festgestellt hat:

*"Kein staatliches Verfahren darf einseitig nur nach Maßgabe des jeweils rechtlich bestimmten Verfahrenszwecks **ohne Rücksicht auf mögliche gegenläufige Verfassungsgebote und auf mögliche übermäßige rechtsstaatliche Kosten** einseitiger Zielverfolgung durchgeführt werden. Die Durchsetzung jedes staatlichen Verfahrensinteresses muss im Konflikt mit gegenläufigen verfassungsrechtlichen Rechten,*

¹¹⁴ Zu den Verfahrensanforderungen nach dem NPD-Urteil Uhle, NVwZ 2017, S.583/584ff.

Grundsätzen und Geboten als vorzugswürdig nach Maßgabe der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt sein."¹¹⁵

b) Garantienstellung des BVerfG

Weiterhin hat der Senat darauf hingewiesen, dass dem Bundesverfassungsgericht aufgrund seiner alleinigen Zuständigkeit für die Entscheidung über die Verfassungswidrigkeit einer Partei "*eine Garantienstellung für die Wahrung rechtsstaatlicher Anforderungen*" einnimmt.¹¹⁶ Da das BVerfG nach Art. 21 Abs. 4 GG der Entwürfe ebenfalls zuerst und zuletzt über einen Ausschluss entscheiden soll, gilt dies auch für das Ausschlussverfahren nach Art. 21 Abs. 3 GG. Das BVerfG

"hat daher von Amts wegen in jeder Lage des Verfahrens zu prüfen, ob das staatliche Interesse an der weiteren Durchführung des Verfahrens überwiegt, oder ob die Fortsetzung des Verfahrens den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Rechtsstaatlichkeit und dem verfassungsrechtlich gebotenen Schutz der Antragsgegnerin widerspräche."

c) "Wesen" des Parteiverbots- und des Ausschlussverfahrens

Das BVerfG hat weiter "*spezifisch aus dem Wesen des Parteiverbotsverfahrens*" als "*schärfste und überdies zweischneidige Waffe des demokratischen Rechtsstaats gegen seine organisierten Feinde*" geschlossen, dass "*im Parteiverbotsverfahren ein Höchstmaß an Rechtssicherheit, Transparenz, Berechenbarkeit und Verlässlichkeit geboten*" sei.¹¹⁷ Nun ist der Ausschluss von der staatlichen Parteienfinanzierung zwar nicht die schärfste, aber eine überaus scharfe Waffe, die in die für die Willensbildung des Volkes zentrale Chancengleichheit der Parteien eingreift. Daher erscheint es angemessen, keine geringeren Maßstäbe als im Parteiverbotsverfahren anzulegen.

d) Unbeobachtete selbstbestimmte Willensbildung und Selbstdarstellung

In der Konsequenz gewinnen

*"Staatsfreiheit und Selbstbestimmung ... eine besonders herausragende Bedeutung. Es muss gewährleistet sein, dass die Partei **ihre Position frei, unbeobachtet und selbstbestimmt darstellen** kann. Neben den Geboten der Verlässlichkeit und Transparenz ist*

115 BVerfG, U.v. 17.1.2017, R.403 - NPD.

116 BVerfG, U.v. 17.1.2017, R.403 - NPD.

117 BVerfG, U.v. 17.1.2017, R.405 - NPD.

die Anforderung strikter Staatsfreiheit im Sinne unbeobachteter selbstbestimmter Willensbildung und Selbstdarstellung vor dem Bundesverfassungsgericht unverzichtbar."¹¹⁸

e) Beschränkter Einsatz von V-Leuten und Quellenfreiheit

Mit diesen Grundsätzen ist der Einsatz von V-Leuten auf der Führungsebene der Partei, also im Bundesvorstand und den Landesvorständen, nicht vereinbar.¹¹⁹ Dies wird auch für das Ausschlussverfahren gelten müssen. Denn darin wird geprüft, ob die Partei auf die Verfolgung verfassungswidriger Ziele ausgerichtet ist (Koalitionsfraktionen) bzw. ob sie verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgt (Bundesrat). Es kommt also auf die Gesinnung und die politischen Ziele an. Diese müssen wie im Parteiverbotsverfahren vom BVerfG unverfälscht von staatlicher Einflussnahme festgestellt werden.

Dagegen werden "Parteitagsdelegierte, Abgeordnete oder Fraktionsmitarbeiter" sowie Personen unterhalb der Vorstände weiterhin als V-Leute berichten können. Auf den Ebenen unterhalb der Vorstände ist auch der Einsatz "nachrichtendienstlicher Mittel" zulässig.¹²⁰

Der Grundsatz der Quellenfreiheit, also das Verbot der Verwendung von von V-Leuten oder verdeckten Ermittlern beschafften Materials im Parteiverbotsantrags,¹²¹ dient ebenfalls der selbstbestimmten Darstellung der Partei im Verfahren. Da dieser Gedanke auch für das Ausschlussverfahren gilt, ist dort auch das Gebot der Quellenfreiheit zu beachten. Die Abschaltung von V-Leuten auf den Führungsebenen und die Quellenfreiheit haben die Antragsteller zu beweisen.¹²²

V. Verfassungspolitische Schlussbemerkungen

(1) Politische Verdrängung der Niederlage des Bundesrats

Bei den Verfassungsänderungsvorschlägen handelt es sich um einen gesetzgeberischen Schnellschuss, um die Niederlage des Bundesrats im NPD-Verbotsverfahren aus der politischen Debatte zu verdrängen. Dies beweist die Schnelligkeit, mit der Vertreter der Länder schon am Tage

118 BVerfG, U.v. 17.1.2017, R.405 - NPD.

119 BVerfG, U.v. 17.1.2017, R.406ff. - NPD.

120 BVerfG, U.v. 17.1.2017, R.408f. - NPD.

121 BVerfG, U.v. 17.1.2017, R.410ff. - NPD.

122 BVerfG, U.v. 17.1.2017, R.413 - NPD.

der Urteilsverkündung einen Ausschluss der NPD von der staatliche Parteienfinanzierung forderten.

(2) Bevorzugung der Mehrheitsparteien

Seit dem SRP-Urteil von 1952 betonen Rechtsprechung und Rechtslehre, dass im Parteiverbotsverfahren der Versuchung einer Ausschaltung missliebiger Opposition und der Bevorteilung der Mehrheitsparteien zu widerstehen sei. Die von den Mehrheitsparteien dominierten Antragsteller erliegen dieser Versuchung. Sie machen sich erst gar keine Gedanken, ob die NPD nicht auch mit einer gleichheitskonformen allgemeinen Absenkung der staatlichen Parteienfinanzierung finanziell ausgetrocknet werden könnte.

(3) Fortfressen des Präventionsdenkens in die Fundamente der Demokratie

Die Gesetzesvorschläge zeigen, wie das repressive Präventionsdenken immer weitere Freiheitsräume erfasst. Zu den Standardsätzen der Rechtsprechung und Rechtslehre gehörte die Beteuerung, beim Parteiverbot handele es sich um eine "ultima ratio", nur um ein letztes Mittel, um die Demokratie vor dem Absturz in die Diktatur zu retten. Wie wenig diese Maxime im politischen Meinungskampf zählt, zeigt der Vorschlag des Saarlandes, verfassungswidrigen, aber nicht verbotenen Parteien auch noch den Zugang zu öffentliche Einrichtungen zu verbieten. Mit der vorgeschlagenen Grundgesetzänderung wird das einstmals vorgeblich letzte Mittel zur immer kleineren Münze. Mit der Offenheit und Staatsfreiheit der politischen Willensbildung ist das nicht zu vereinbaren.

(4) Ein Blick in die deutsche Geschichte

Auch wenn es im Falle der NPD politisch gesehen die "richtigen" trifft, sollte jede und jeder Abgeordnete nach einem Blick in die deutsche Geschichte die Gesetzesvorschläge ablehnen. Verbote und Beschränkungen der Parteienfreiheit und Parteiengleichheit waren historisch immer mit Diktaturen verbunden, dagegen entsprachen Zeiten unbeschränkter Parteienfreiheit auch Zeiten der demokratischen Freiheit. Es sollte nicht vergessen werden: Die Selbstbefreiung der Ostdeutschen 1989 / 90 begann mit der Neugründung staatsunabhängiger Vereine und Parteien sowie der Emanzipation der Blockparteien von der verfassungsrechtlich verankerten "führenden Rolle" der SED.

(5) Misstrauenserklärung in die Freiheit des politischen Willensbildungsprozesses

Das BVerfG hatte 1966 erklärt: *"Die freiheitliche Demokratie nimmt prinzipiell die Risiken in Kauf, die darin liegen, daß die politische Willensbildung der Urteilskraft und der Aktivität der Bürger anvertraut ist."*¹²³ Und 2009 stellte es fest, dass das Grundgesetz *"auf die Kraft der freien Auseinandersetzung als wirksamste Waffe auch gegen die Verbreitung totalitärer und menschenverachtender Ideologien"* vertraue.¹²⁴ Die Antragsteller teilen dieses Vertrauen offenbar nicht. Sollte der Gesetzgeber die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen beschließen, würde er der Offenheit des politischen Willensbildungsprozesses in der Auseinandersetzung mit menschenverachtenden Ideologien sein Misstrauen erklären. Dies fügte der Glaubwürdigkeit der Demokratie schweren Schaden zu.

Eine von Staats wegen "gelenkte" Demokratie, in der bestimmte Ansichten bevorzugt und andere benachteiligt werden, widerspricht fundamental dem freiheitlichen Geist des Grundgesetzes. Bundestag und Bundesrat sollten die Vorschläge daher nicht verabschieden.

123 BVerfGE 20, 56, R.126 - Parteienfinanzierung.

124 BVerfG, B.v. 4.11.20019, R.50 - Wunsiedel.



seit 1558

Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache
18(4)899 F

Friedrich-Schiller-Universität Jena

Prof. Dr. M. Brenner, FSU Jena, D-07740 Jena

An den Vorsitzenden des
Innenausschusses
Herrn Ansgar Heveling, MdB
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Nur per E-Mail:

Innenausschuss@bundestag.de

Rechtswissenschaftliche Fakultät

Lehrstuhl
für Deutsches und Europäi-
sches Verfassungs- und
Verwaltungsrecht

Carl-Zeiß-Str. 3
D-07743 Jena

Telefon: 0 36 41 · 94 22 40
Telefax: 0 36 41 · 94 22 42

**Universitätsprofessor
Dr. Michael Brenner**

E-Mail Sekretariat:
S.Hammon@recht.uni-jena.de

Jena, den 28. Mai 2017

Stellungnahme zu dem

a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD:

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 21)
BT-Drucksache 18/12357**

b) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD:

**Entwurf eines Gesetzes zum Ausschluss verfassungsfeindlicher Parteien von
der Parteienfinanzierung
BT-Drucksache 18/12358**

c) Gesetzentwurf des Bundesrates:

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes zum Zweck des
Ausschlusses extremistischer Parteien von der Parteienfinanzierung
BR-Drucksache 18/12100**

d) Gesetzentwurf des Bundesrates:

**Entwurf eines Begleitgesetzes zum Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes
zum Zweck des Ausschlusses extremistischer Parteien von der Parteienfinan-
zierung
BR-Drucksache 18/12101**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

zu den o. g. Beratungsgegenständen nehme ich wie folgt Stellung:

I. Das Anliegen der Gesetzentwürfe

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 17. Januar 2017 den Antrag auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands (NPD) zurückgewiesen. Doch hat das Gericht in seinem Urteil – wenngleich mit eher dünnen Worten – auf die Option hingewiesen, dass es dem verfassungsändernden Gesetzgeber freistehe, neben dem Parteiverbot weitere, abgestufte Sanktionsmöglichkeiten gegenüber Parteien mit verfassungsfeindlicher Zielsetzung zu schaffen. Vor dem Hintergrund dieses verfassungsgerichtlichen Hinweises sind die vorgelegten Gesetzentwürfe zu interpretieren.

II. Keine grundlegend neue Idee

Einleitend ist freilich anzumerken, dass der Vorschlag des Bundesverfassungsgerichts keineswegs neu ist. Vielmehr hat die Innenministerkonferenz bereits im Dezember 2009 eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen, die sich mit der Frage beschäftigen sollte, wie Normen ausgestaltet sein könnten, die Parteien, die die staatliche Grundordnung bekämpfen, die finanzielle Unterstützung entziehen¹. Auf der Grundlage dieses Arbeitsauftrages vertrat der seinerzeitige Thüringer Innenminister und heutige Bundesverfassungsrichter Professor Dr. Peter Huber die Auffassung, dass der freiheitliche Verfassungsstaat extremistische Parteien finanziell nicht unterstützen müsse, nicht zuletzt deshalb, weil die Sicherung des öffentlichen Friedens, verstanden als Gewährleistung von Friedlichkeit, entsprechende Maßnahmen rechtfertigen würde. Insbesondere würde dadurch die Chancengleichheit der politischen

¹ Zitiert nach P. M. Huber, Kein Staatsgeld für Extremisten, FAZ v. 06.05.2010, <http://faz.-net/-gpf-16h9h>, aufgerufen am 24.05.2017.

Parteien nicht verletzt werden, da der Schutz des öffentlichen Friedens einen zulässigen Differenzierungsgrund darstellen würde².

Die nunmehr vorliegenden Gesetzentwürfe nehmen diese Überlegungen auf. Sie formulieren ein sowohl die verfassungs- als auch die einfachgesetzliche Ebene einbeziehendes Gesamtkonzept, das von der Überlegung getragen ist, dass verfassungsfeindliche Parteien, für die ein Parteiverbot nach Art. 21 Abs. 2 GG mangels hinreichender Bedeutung nicht ausgesprochen werden kann, von finanziellen Zuwendungen des Staates ausgeschlossen werden sollen.

III. Kein verfassungswidriges Verfassungsrecht

Bei der verfassungsverankerten Option des Ausschlusses staatlicher Finanzierung von die freiheitliche demokratische Grundordnung bekämpfenden politischen Parteien handelt es sich nicht um sog. verfassungswidriges Verfassungsrecht. Davon abgesehen, dass das Bundesverfassungsgericht selbst diese Option jüngst wieder in's Gespräch gebracht hat, folgt dies bereits aus der Erwägung, dass das Grundgesetz sogar das Verbot einer verfassungswidrigen Partei für zulässig erachtet. Daher muss auch der Ausschluss der staatlichen Finanzierung für verfassungsfeindliche Parteien als gewissermaßen milderes Mittel verfassungsrechtlich zulässig sein.

Darüber hinaus verstößt der in beiden Gesetzentwurfspaketen vorgesehene Ausschluss der staatlichen Finanzierung auch nicht gegen die in der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG niedergelegte Substanz und Identität der Verfassung, zumal sich die betreffende Partei nach einer Ausschlussentscheidung nach Ablauf bestimmter Fristen – hier unterscheiden sich die beiden Ausführungsgesetze voneinander – erneut um staatliche Zuschüsse bemühen kann.

IV. Zulässige Durchbrechung der Chancengleichheit der politischen Parteien

² Vgl. P. M. Huber, Kein Staatsgeld für Extremisten, FAZ v. 06.05.2010, <http://faz.-net/-gpf-16h9h>, aufgerufen am 24.05.2017.

Beide Entwürfe sehen unter bestimmten, im Detail etwas unterschiedlich formulierten Tatbestandsvoraussetzungen den Ausschluss politischer Parteien von der staatlichen Parteienfinanzierung vor, gewissermaßen als Minus für den Fall, dass ein Parteiverbot vom Bundesverfassungsgericht deshalb nicht ausgesprochen werden kann, weil es im Einzelfall an konkreten Anhaltspunkten von Gewicht fehlt, die es zumindest möglich erscheinen lassen, dass das Handeln der Partei zum Erfolg führt, mithin durch das Handeln der Partei die freiheitliche demokratische Grundordnung beseitigt werden könnte.

Der Ausschluss einzelner Parteien von der verfassungsrechtlich zulässigen Teilfinanzierung greift in gravierender Weise in das Verfassungsgebot der Chancengleichheit der politischen Parteien ein, darüber hinaus in das Recht der Bürger auf gleichberechtigte Teilhabe am politischen Prozess. Mit Blick hierauf bedarf eine solche Ungleichbehandlung gewichtiger Gründe. Insbesondere darf ein solcher Ausschluss von der staatlichen Teilfinanzierung nicht dazu instrumentalisiert werden, sich – gewissermaßen mittelbar – missliebiger politischer Konkurrenz zu entledigen und damit auf den politischen Wettbewerb in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise Einfluss zu nehmen.

Einen hinreichenden sachlichen Differenzierungsgrund stellt indes eine gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtete Ausrichtung einer Partei dar. Dies folgt aus dem dem Grundgesetz zugrunde liegenden Schutzkonzept der wehrhaften Demokratie, das es rechtfertigt, die Feinde der freiheitlichen demokratischen Grundordnung anders zu behandeln als diejenigen, die auf dem Boden des Grundgesetzes stehen. Es ist weder nachvollziehbar noch begründbar, insbesondere aber auch verfassungsrechtlich nicht hinnehmbar, dass der Staat Parteien, die ihn und die freiheitliche demokratische Grundordnung, auf dessen Boden dieser Staat steht, bekämpfen, finanziell unterstützt und sie damit letztlich am Leben erhält. Der Staat muss keine Parteien finanziell unterstützen, die ihn und seine Grundordnung bekämpfen und beseitigen wollen. Es wäre (und war in der Vergangenheit) geradezu widersinnig, die Feinde der freiheitlichen demokratischen Grundordnung mit staatli-

chen Mitteln zu finanzieren, damit diese die finanziellen Mittel zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung verwenden können.

Auch wenn das Grundgesetz Parteifreiheit und Parteigleichheit gewährleistet und der Staat dem Grundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien unterworfen ist, so ist die Verfassungstreue doch ein hinreichender Differenzierungsgrund im Zusammenhang mit der Gewährung staatlicher Parteienfinanzierung: Nur Parteien, die auf dem Boden des Grundgesetzes stehen, nicht hingegen dieses und die durch das Grundgesetz konstituierte freiheitliche demokratische Grundordnung bekämpfen, sollen in den Genuss staatlicher Parteienfinanzierung kommen dürfen.

Gegen eine solche Differenzierung, die durch den Grundsatz der wehrhaften Demokratie getragen und hierdurch gerechtfertigt wird, ist verfassungsrechtlich nichts einzuwenden. Darüber hinaus – dies ein verfassungspolitisches Argument – ist es der Öffentlichkeit letztlich nicht vermittelbar, dass die freiheitliche demokratische Grundordnung bekämpfende Parteien mit Staatsgeldern (teil)finanziert werden.

V. Die vorgeschlagenen Ergänzungen des Grundgesetzes

Die in beiden Entwurfspaketen enthaltenen Ergänzungen des Grundgesetzes verwirklichen mit Blick auf verfassungsfeindliche Parteien für die Zukunft ein System der Zweigleisigkeit möglicher Sanktionen.

Während für den Fall, dass konkrete Anhaltspunkte von Gewicht dafür vorhanden sind, dass eine Partei darauf ausgeht, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, und diese Anhaltspunkte es zumindest möglich erscheinen lassen, dass das Handeln einer Partei zum Erfolg führt, die Partei auf der Grundlage von Art. 21 Abs. 2 GG für verfassungswidrig erklärt werden kann, sehen beide Gesetzentwürfe zur Änderung des Grundgesetzes in ihrem jeweiligen Art. 21 Abs. 3 GG n. F. die Möglichkeit vor, Parteien unter bestimmten Voraussetzungen

von der staatlichen Teilfinanzierung und steuerlichen Begünstigungen auszuschließen, freilich in unterschiedlicher Ausgestaltung.

Während der Fraktionsentwurf von CDU/CSU und SPD für den Ausschluss von staatlicher Teilfinanzierung und steuerlicher Begünstigung fordert, dass Parteien nach ihren Zielen oder dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgerichtet sind, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, formuliert der Entwurf des Bundesrates als Voraussetzung, dass Parteien Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland verfolgen müssen.

Beide Vorschläge sind sich mithin darin einig, dass für den Fall, dass keine konkreten Anhaltspunkte von Gewicht bestehen, die es zumindest möglich erscheinen lassen, dass das gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtete Handeln einer Partei zum Erfolg führt, zukünftig dem Bundesverfassungsgericht die Option in die Hand gegeben werden soll, aufgrund eines entsprechenden Antrags die Partei zumindest von der staatlichen Finanzierung und von steuerlicher Begünstigung auszuschließen.

Mit beiden grundgesetzlichen Ausgestaltungen werden dem Bundesverfassungsgericht jedenfalls hinreichende, im Lichte der jüngsten Entscheidung des Gerichts praktikable und insbesondere – dies die eigentliche Neuerung beider Vorschläge – abgestufte Entscheidungsoptionen (Parteiverbot, Ausschluss von der staatlichen Parteienfinanzierung) zuerkannt, die sich letztlich zugleich als eine Umsetzung des Verhältnismäßigkeitsprinzips begreifen lassen. Fehlt einer als verfassungswidrig erachteten, weil die freiheitliche demokratische Grundordnung bekämpfenden politischen Partei die hinreichende Bedeutung, so soll zukünftig, gewissermaßen als milderes Mittel, jedenfalls der Ausschluss von der staatlichen Parteienfinanzierung und von steuerlichen Begünstigungen verfügt werden können. Zumindest auf diese Weise – und damit unterhalb der Stufe des Parteienverbots – kann zukünftig nach Maßgabe

beider Vorschläge dem Konzept der wehrhaften Demokratie in praktikabler und verfassungsgerichtlich akzeptierter Weise zur Durchsetzung verholfen werden. Eine Partei, deren Zielsetzung sich gegen das demokratische Gemeinwesen gerichtet, soll zukünftig auch diesseits der ultima ratio des Parteienverbots sanktioniert werden können, indem ihr gewissermaßen der Hahn der staatlichen Teilfinanzierung abgedreht wird und sie damit im Hinblick auf ihre wirtschaftliche Existenzsicherung ausschließlich auf sich alleine gestellt wird.

In der Praxis wird die Doppelung der verfassungsgerichtlichen Sanktionsmöglichkeiten in Zukunft indes regelmäßig zu einer alternativen Antragstellung führen. In einem Hauptantrag wird die Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei begehrt werden, in einem Hilfsantrag der Ausschluss der Partei von staatlicher Finanzierung. Dieser praktischen Konsequenz trägt § 43 Abs. 1 S. 2 BVerfGG n. F. des Fraktionsentwurfs bzw. § 46 Abs. 4 BVerfGG n. F. des Bundesratsentwurfs hinreichend Rechnung, indem in beiden Bestimmungen klargelegt wird, dass der Antrag auf Entscheidung über den Ausschluss von staatlicher Finanzierung hilfsweise zu einem Antrag auf Entscheidung, ob eine Partei verfassungswidrig ist, gestellt werden kann.

In einem solchen doppelgleisig geführten Verfahren wird dann mit Blick auf den Antrag auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei auch zukünftig darzutun sein, dass diese Partei nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger *darauf ausgeht*, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden. Dies setzt nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Januar 2017 ein aktives Handeln voraus, ein Überschreiten der Schwelle zur Bekämpfung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung sowie ein planvolles Vorgehen im Sinne einer qualifizierten Vorbereitungshandlung³.

1. Der Fraktionsentwurf

³ Vgl. BVerfG, Urteil v. 17.1.2017 – 2 BvB 1/13, Leitsätze 6 a) – 6 d).

Im Hinblick auf den Ausschluss von staatlicher Finanzierung wird hingegen nach Maßgabe des Fraktionsentwurfs darzutun sein, dass eine Partei nach ihren Zielen oder dem Verhalten ihrer Anhänger *darauf ausgerichtet ist*, die freiheitlichen demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden. Dies dürfte als Minus gegenüber dem Tatbestandsmerkmal des Darauf-Ausgehens zu interpretieren sein, da ein *Ausgerichtetsein* nicht zwingend ein aktives Handeln voraussetzt bzw. eine qualifizierte Vorbereitungshandlung, die auf die Beeinträchtigung oder Beseitigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder auf die Gefährdung des Bestands der Bundesrepublik Deutschland gerichtet ist. Ausreichend ist insoweit mithin bereits eine gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtete Zielsetzung einer Partei, die für die Anordnung eines Parteiverbots nicht ausreicht⁴.

Gerade mit Blick auf die Unterscheidung in der Formulierung des Art. 21 Abs. 2 GG („darauf ausgehen“ – Parteiverbot als Folge) und des Art. 21 Abs. 3 S. 1 GG n. F. („darauf ausgerichtet sein“ – Ausschluss von der Finanzierung als Folge) erscheint die graduelle Abstufung sinnvoll, da sie auch tatbestandsmäßig deutlich macht, dass für den Ausschluss von der staatlichen Finanzierung im Vergleich zu einem Parteiverbot weniger an verfassungsfeindlichem Potential erforderlich ist, um diese Sanktion zum Tragen zu bringen.

2. Der Entwurf des Bundesrates

Grundsätzlich in die gleiche Richtung zielt der Entwurf des Bundesrates; doch ist dieser tatbestandlich weiter gefasst als der Fraktionsentwurf. Gefordert für einen Ausschluss werden „lediglich“ Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland, die von einer Partei verfolgt werden müssen. Damit ist eine gewisse tatbestandliche Nähe zum in Art. 21 Abs. 2 GG enthaltenen Tatbestandsmerkmal des „darauf Ausgehens“ enthalten, das wiederum aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Januar 2017 begrifflich ein aktives Handeln voraussetzt. Damit wird die Schwelle für

⁴ BVerfG, Urteil v. 17.1.2017 – 2 BvB 1/13, Leitsatz 6.

einen Ausschluss von der staatlichen Teilfinanzierung höher gelegt als beim Fraktionsentwurf von CDU/CSU und SPD.

3. Fraktionsentwurf vorzugswürdig

Aus diesem Grund ist dem Fraktionsentwurf letztlich der Vorzug zu geben, auch weil er insofern präziser ist, als neben dem Wegfall der staatlichen Teilfinanzierung und der steuerlichen Begünstigung auch der Wegfall der steuerlichen Begünstigung von Zuwendungen an diese Parteien ausdrücklich erwähnt wird.

Darüber hinaus verdeutlicht der Fraktionsvorschlag die Abstufung zwischen einem Parteiverbot („darauf ausgehen“) und dem Ausschluss der Finanzierung („darauf ausgerichtet sein“) besser als der Entwurf des Bundesrates.

Schließlich ist der Fraktionsentwurf tatbestandlich konkreter und dichter gefasst als der Bundesratsentwurf. Auch dies lässt ihn als vorzugswürdig erscheinen, weil auf diese Weise die Durchbrechung des Grundsatzes der Chancengleichheit der politischen Parteien präziseren Kriterien und verdichteter Begründungslast unterworfen ist.

VI. Zuständigkeit und Befugnisse des Bundesverfassungsgerichts

Konsequent ist es, dass in beiden Gesetzentwürfen die Zuständigkeit für den Ausschluss von staatlicher Finanzierung dem Bundesverfassungsgericht zugewiesen ist, da die Entscheidung hierüber für die parlamentarische Demokratie von elementarer Bedeutung ist; sie kann deshalb nicht einer anderen Instanz, insbesondere einem Verwaltungsgericht, zur Entscheidung zugewiesen werden. Da nicht nur die Folgen des Entzugs staatlicher Finanzmittel für eine Partei gravierend sein können und im Regelfall auch sein werden, sondern auf diese Weise auch zugleich eine Durchbrechung der Chancengleichheit der politischen Parteien vorgenommen wird, sprechen mithin überzeugende Gründe dafür, das Bundesverfassungsgericht insoweit für zu-

ständig zu erklären, nicht hingegen ein Verwaltungsgericht, gegen dessen Entscheidung dann ggf. wieder das Bundesverfassungsgericht angerufen werden könnte.

Vor allem aber erscheint dies mit Blick darauf konsequent, dass auf diese Weise die Entscheidungshoheit über den Komplex verfassungswidriger Parteien beim Bundesverfassungsgericht konzentriert wird; es wäre wegen der Komplexität und des Umfangs entsprechender Entscheidungen weder dogmatisch überzeugend noch praktikabel, die Entscheidungen über das Parteiverbot und über den Ausschluss von der staatlichen Parteienfinanzierung unterschiedlichen Entscheidungsträgern zu überantworten.

In konsequenter Umsetzung dieser Erkenntnis wird im von den Fraktionen von CDU/CSU und SPD vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zum Ausschluss verfassungsfeindlicher Parteien von der Parteienfinanzierung ein neuer § 13 Nr. 2a BVerfGG geschaffen, der die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts im Hinblick auf den Ausschluss von Parteien von staatlicher Finanzierung statuiert. Gleiches gilt für den vom Bundesrat vorgelegten Entwurf eines Begleitgesetzes zum Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes zum Zweck des Ausschlusses extremistischer Parteien von der Parteienfinanzierung, der ebenfalls einen neuen § 13 Nr. 2a BVerfGG vorsieht.

Im Wesentlichen identisch sind § 46a Abs. 1 BVerfGG n. F. des Fraktionsentwurfs und § 46 Abs. 4 BVerfGG n. F. des Bundesratsentwurfs; die Erweiterung des Ausspruchs auf rechtlich oder organisatorisch selbständige Teile einer Partei im Entwurf des Bundesrates erscheint sinnvoll, aber letztlich entbehrlich, da das Bundesverfassungsgericht in Ausformung des Verhältnismäßigkeitsprinzips auch ohne gesetzliche Ermächtigung den Ausschluss der staatlichen Finanzierung auf Teile einer Partei beschränken könnte.

Praktikabel erscheint des Weiteren § 46a Abs. 2 BVerfGG n. F., wonach eine Partei frühestens nach Ablauf von vier Jahren seit der Entscheidung des Bundesverfas-

sungsgerichts beantragen kann, den Ausschluss von der staatlichen Finanzierung wieder aufzuheben. Die Frist von vier Jahren erscheint darüber hinaus aber auch sachlich angemessen, da der betreffenden Partei faktisch innerhalb einer Legislaturperiode die Gelegenheit gegeben wird, sich auf den Boden der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu stellen – mit der Folge des Wiederauflebens des Anspruchs auf staatliche Parteienfinanzierung.

Erwähnenswert ist insoweit, dass der in § 46 Abs. 4 S. 3 BVerfGG n. F. des Bundesratsvorschlags enthaltene Verweis auf § 40 BVerfGG, mithin auf die Zwei-Jahres-Frist im Falle einer Grundrechtsverwirkung, verfassungsrechtlich nicht geboten ist. Die im Fraktionsentwurf enthaltene Vier-Jahres-Frist erscheint vielmehr sachgerechter, nicht zuletzt deshalb, weil nicht zu erwarten ist, dass sich eine Partei innerhalb von zwei Jahren gewissermaßen vom Saulus zum Paulus, mithin von einer verfassungsfeindlichen zu einer auf dem Boden des Grundgesetzes stehenden Partei wandeln wird.

VII. Einzelaspekte der Begleitgesetze

1. Änderungen des BVerfGG

Die in Art. 1 des Fraktionsentwurfs eines Gesetzes zum Ausschluss verfassungsfeindlicher Parteien von der Parteienfinanzierung enthaltenen Änderungen stellen neben den bereits oben erwähnten Aspekte sinnvolle und zugleich notwendige Ergänzungen der Änderung von Art. 21 GG dar. Dies gilt auch für die in Art. 2 des vom Bundesrat vorgelegten Begleitgesetzes zur Änderung des Grundgesetzes zum Zweck des Ausschlusses extremistischer Parteien von der Parteienfinanzierung.

2. Änderungen des Parteiengesetzes

Die in beiden Gesetzesvorschlägen enthaltenen Ergänzungen des Parteiengesetzes stellen eine folgerichtige einfachgesetzliche Umsetzung von Art. 21 Abs. 3 GG n. F. dar.

3. Änderungen von Steuergesetzen

Auch die in beiden Entwürfen vorgeschlagenen Änderungen sind folgerichtig und machen die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts handhabbar.

VIII. Fazit

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sowohl die Gesetzentwürfe der Fraktionen von CDU/CSU und SPD als auch der Gesetzentwurf des Bundesrates den vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 17. Januar 2017 aufgezeigten Weg des Ausschlusses verfassungsfeindlicher Parteien von der staatlichen Parteienfinanzierung in verfassungsrechtlich überzeugender und verfassungsgerichtlich haltbarer Weise umsetzen. Abgesehen davon, dass es angesichts des vom Bundesverfassungsgericht angelegten hohen Maßstabes der konkreten Anhaltspunkte von Gewicht für die Erklärung der Verfassungswidrigkeit einer Partei letztlich keine andere Alternative als die in den vorgelegten Gesetzentwürfen enthaltene Option des Ausschlusses von staatlicher Finanzierung gibt, um verfassungsfeindliche Parteien mit Sanktionen zu belegen, erscheint das mit beiden Gesetzesvorschlägen anvisierte Vorhaben aber auch verfassungspolitisch dringlich, ist es doch letztlich kaum nachvollziehbar, geschweige denn der Öffentlichkeit vermittelbar, dass Parteien, die die freiheitliche demokratische Grundordnung bekämpfen, am Tropf eben dieses Staates hängen und sich ihren Kampf gegen diesen Staat just von diesem Staat zumindest teilweise bezahlen lassen. Daher gibt es weder verfassungsrechtlich noch verfassungspolitisch eine Alternative zu den beiden Gesetzentwurfspaketen.

Beiden Gesetzentwurfspaketen kann attestiert werden, dass sie handwerklich überzeugend sind und das angestrebte Ziel, mithin den Ausschluss verfassungsfeindlicher Parteien von der staatlichen Parteienfinanzierung, vollumfänglich erreichen werden und umsetzen können. Da die Entwürfe der Fraktionen von CDU/CSU und SPD im Detail noch ein Quantum präziser gefasst sind, gebührt ihnen im Zweifel der Vorrang vor den beiden Gesetzentwürfen des Bundesrates.

Professor Dr. Michael Brenner