



Ausarbeitung

Nutzung öffentlicher Versammlungsstätten durch verfassungsfeindliche Parteien

Nutzung öffentlicher Versammlungsstätten durch verfassungsfeindliche Parteien

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 175/18

Abschluss der Arbeit: 21. Juni 2018

Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzugeben und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Einleitung

Mit Urteil vom 17. Januar 2017 hat das Bundesverfassungsgericht die auf ein Verbot der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands (NPD) gerichteten Anträge des Bundesrats zurückgewiesen.¹ Zwar strebe die NPD die Beseitigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung an. Darauf arbeite sie auch durch planvolles Handeln hin. Jedoch erscheine es ausgeschlossen, dass sie ihre verfassungsfeindlichen Ziele verwirklichen könne. Genau diese sogenannte „**Potentialität**“ setze Art. 21 Abs. 2 Grundgesetz (GG) mit dem Begriff des „Darauf Ausgehens“ aber voraus: Nur dann dürfe mit dem Parteiverbot die „schärfste und überdies zweischneidige Waffe des demokratischen Rechtsstaats“ zum Einsatz kommen. Das Gericht hat damit die Hürden für ein Parteiverbot erhöht. Gleichzeitig wies es jedoch darauf hin, dass die „Schaffung von Möglichkeiten gesonderter **Sanktionierung** im Fall der Erfüllung einzelner Tatbestandsmerkmale des Art. 21 Abs. 2 GG **unterhalb der Schwelle des Parteiverbots** [...] dem verfassungsändernden Gesetzgeber vorbehalten“ sei.²

Der verfassungsändernde Gesetzgeber nahm diesen Hinweis auf und beschloss im Juni und Juli 2017 das „Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 21)“³ und das „Gesetz zum Ausschluss verfassungsfeindlicher Parteien von der Parteienfinanzierung“⁴. Zentrale Norm der Neuregelung ist **Art. 21 Abs. 3 GG**, wonach Parteien von der staatlichen **Parteienfinanzierung ausgeschlossen** sind, die zwar nicht „darauf ausgehen“, die aber „**darauf ausgerichtet sind**“, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen. Über den Ausschluss von der Parteienfinanzierung entscheidet das Bundesverfassungsgericht nach Art. 21 Abs. 3, 4, Art. 93 Abs. 1 Nr. 5 GG, § 13 Nr. 2a, §§ 43 ff. Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG). Der Ausschluss erfolgt für sechs Jahre und kann verlängert werden, § 46a Abs. 1 S. 1 BVerfGG. Neben der unmittelbaren staatlichen Teilfinanzierung verliert eine betroffene Partei auch die mittelbare finanzielle Förderung durch Steuerprivilegien, Art. 21 Abs. 3 S. 2 GG. Damit wurde die vom Bundesverfassungsgericht angelegte abgestufte Sanktionierung geschaffen. Durch die Einführung der Kategorie „unerwünschter“⁵ oder „**verfassungsfeindlicher**“ **Parteien**⁶ wurde das sogenannte Parteienprivileg, wonach bisher alle nicht verbotenen Parteien die gleichen Rechte genossen, relativiert.

1 BVerfGE 144, 20; vgl. dazu Konfitin/Sokoll, Das NPD-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Januar 2017, Aktueller Begriff Nr. 03/17 vom 20. Januar 2017, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/blob/489892/58fc1170ce5f16e12ced106f01afaef4/das-npd-urteil-des-bundesverfassungsgerichts-vom-17-januar-2017-data.pdf>; alle Internet-Quellen zuletzt abgerufen am 20. Juni 2018.

2 BVerfGE 144, 20, 202 Rn. 527, Hervorhebung hinzugefügt.

3 Gesetz vom 13. Juli 2017, BGBl. I 2346.

4 Gesetz vom 18. Juli 2017, BGBl. I 2730; vgl. zu beiden Gesetzen Mundil, Geänderte Parteienfinanzierung für verfassungsfeindliche Parteien, Aktueller Begriff Nr. 19/17 vom 29. Juni 2017, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/blob/513834/1bd9e18613496f9cac928f7c065b37a1/geaenderte-parteienfinanzierung---data.pdf>.

5 Kloepfer, Parteienfinanzierung und NPD-Urteil, Zum Ausschluss der staatlichen Teilfinanzierung für verfassungsfeindliche Parteien, NVwZ 2017, 913, 915.

6 Die Terminologie verwendet der Gesetzgeber im Titel des genannten Artikelgesetzes, vgl. Fn. 4.

Gegenstand der Ausarbeitung ist die Frage, ob durch Änderung des einfachen Rechts oder durch eine weitere Verfassungsänderung die **Nutzung öffentlicher Versammlungsstätten durch verfassungsfeindliche Parteien untersagt** oder auf Parteitage beschränkt werden könnte.

2. Nutzungsbeschränkung durch Änderung einfachen Rechts

Eine Beschränkung des Zugangs zu öffentlichen Einrichtungen für verfassungsfeindliche Parteien durch bloß einfachgesetzliche Änderungen erscheint **ausgeschlossen**.⁷ Eine solche Gesetzesänderung wäre insbesondere am Maßstab der **Chancengleichheit** der Parteien zu messen. Der Grundsatz wird aus Art. 21 GG, aus Art. 3 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1, 2 GG oder aus einer Kombination dieser Vorschriften hergeleitet.⁸ Chancengleichheit meint dabei „Startgleichheit“ und Gleichheit der Wettbewerbsbedingungen. Der Gleichheitssatz sei hier, so wurde bislang stets betont, streng formal anzuwenden: „Partei ist gleich Partei.“⁹ Er „führt zu einem grundsätzlichen **Differenzierungsverbot**, dessen Durchbrechung nur durch einen besonders zwingenden Grund zu rechtfertigen ist. Das Recht der Parteien auf Chancengleichheit zieht so dem Ermessen des Gesetzgebers besonders enge Grenzen [...].“¹⁰ Beispiele für zulässige Durchbrechungen sind etwa Mindeststimmanteile für die staatliche Parteienfinanzierung oder die Voraussetzungen für die Vergabe von Rundfunksendezügen.¹¹ Differenzierungskriterium ist dabei aber stets die Bedeutung einer Partei, insbesondere ihr vergangener Wahlerfolg, vgl. § 5 Abs. 1 Parteiengesetz (PartG). Keinesfalls konnten bislang die politischen Inhalte einer Partei zulässiges Differenzierungskriterium sein.

Zwar wurde mit der **Änderung des Art. 21 GG** die strenge Gleichbehandlung aller nicht verbotenen Parteien **relativiert**: Es kann nun auch Parteien geben, die zwar nicht verboten, aber wegen ihrer Verfassungsfeindlichkeit von der Parteienfinanzierung ausgeschlossen sind. Damit sieht das Grundgesetz selbst eine Differenzierung nach politischen Inhalten vor. Die Rechtsfolgen einer vom Bundesverfassungsgericht festzustellenden Verfassungsfeindlichkeit sind aber in Art. 21 Abs. 3 GG genannt: Betroffene Parteien „sind von staatlicher Finanzierung ausgeschlossen. Wird der Ausschluss festgestellt, so entfällt auch eine steuerliche Begünstigung dieser Parteien und von Zuwendungen an diese Parteien.“ Bereits der Wortlaut der Regelung spricht klar für ihren **abschließenden Charakter**. Der Ausschluss bezieht sich nicht etwa auf „öffentliche Leistungen“, sondern auf konkret benannte finanzielle Leistungen. Dafür spricht auch, dass nach Art. 21 Abs. 5 GG „[d]as Nähere“ in Bundesgesetzen geregelt wird. Die Sanktionen für verfassungsfeindliche Parteien können demnach einfachgesetzlich ausgestaltet, aber nicht erweitert werden. Schließlich ist Art. 21 Abs. 3 GG im Lichte der Bedeutung der – verbleibenden – Chancengleichheit für das in Art. 20 Abs. 1, 2 GG verankerte Demokratieprinzip eng auszulegen und als abschließende Regelung zu verstehen. Davon ist auch der verfassungsändernde Gesetzgeber ausgegangen, indem er den

7 So auch Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2018, Art. 21 Rn. 252d; anders Kloepfer, NVwZ 2017, 913, 917.

8 Vgl. nur für eine Herleitung aus allen drei genannten Artikeln Morlok, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 21 Rn. 78, m.w.N. zu den anderen Ansichten.

9 Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 21 Rn. 82.

10 BVerfGE 111, 382, 398 Rn. 61, Hervorhebung hinzugefügt.

11 Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 21 Rn. 85 ff.

Vorschlag des Saarlandes im Bundesrat, verfassungsfeindliche Parteien auch „von anderen staatlichen Leistungen, wie etwa dem Zugang zu öffentlichen Einrichtungen,“ auszuschließen,¹² nicht weiter verfolgt hat.¹³

Daher entfaltet Art. 21 Abs. 2 GG weiterhin eine Sperr- und Schutzwirkung. „Die Entscheidung über den Ausschluss der staatlichen Finanzierung lässt den Bestand der Partei unberührt und damit grundsätzlich auch die Freiheit ihrer politischen Betätigung.“¹⁴ Der Grundsatz der Chancengleichheit bleibt erhalten, soweit nicht Art. 21 Abs. 3 GG ausdrücklich davon abweicht.

3. Nutzungsbeschränkung durch Verfassungsänderung

Für eine Beschränkung des Zugangs zu öffentlichen Versammlungsstätten durch Verfassungsänderung gilt ein anderer Prüfungsmaßstab: Verfassungsänderungen sind an **Art. 79 Abs. 3 GG** zu messen. Die sogenannte **Ewigkeitsgarantie** bildet eine materielle Schranke, indem sie den „Verfassungskern“ dauerhaft vor Änderungen schützt. Insbesondere „die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze“ dürfen nicht „berührt“ werden. Eine solche „Berührung“ wird lediglich bei prinzipieller Preisgabe angenommen.¹⁵ Art. 79 Abs. 3 GG hindert den verfassungsändernden Gesetzgeber nicht, „die positivrechtliche Ausprägung dieser Grundsätze aus sachgerechten Gründen zu modifizieren“.¹⁶ Weitere konkrete Anhaltspunkte dafür, wo die Grenze zwischen unzulässiger prinzipieller Preisgabe und zulässiger Modifikation im Einzelfall verläuft, lassen sich der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kaum entnehmen.¹⁷ Eine gewisse Orientierung ergibt sich einerseits daraus, dass Art. 79 Abs. 3 GG aufgrund seines Ausnahmeharakters und der Beschränkung der Volkssouveränität eng auszulegen ist.¹⁸ Auf der anderen Seite dürfte die Ewigkeitsgarantie auch darauf gerichtet sein, die Grundsätze vor einem „allmählichen Zerfallsprozess“ zu schützen.¹⁹

12 Antrag des Saarlandes, BR-Drs. 95/17 S. 2 f.; ähnlich auch noch Antrag der Länder Saarland, Rheinland-Pfalz, BR-Drs. 95/1/17, S. 3: „Ferner sollte angestrebt werden, verfassungsfeindlich handelnde Parteien möglichst umfassend auch von sonstigen öffentlichen Leistungen auszuschließen.“; entsprechend Beschluss des Bundesrates, BR-Drs. 95/17 (Beschluss), S. 2.

13 BT-Drs. 18/12357; BT-Drs. 18/12846.

14 Klein, in: Maunz/Dürig (Begr.), Grundgesetz-Kommentar, 82. Lfg. 2018, Art. 21 Rn. 572.

15 BVerfGE 30, 1, 24; siehe aber auch die Kritik im Sondervotum, BVerfGE 30, 1, 33, 41 f.

16 BVerfGE 94, 49, 103.

17 Zu den Auslegungsschwierigkeiten bei der Konkretisierung des änderungsfesten Kerns der geschützten Grundsätze Evers, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand Okt. 1982, Art. 79 Abs. 3 Rn. 149 ff.

18 BVerfGE 30, 1, 25; BVerfGE 109, 279, 310.

19 Vgl. dazu das Sondervotum zu BVerfGE 39, 1, 33, 41 f.

Fraglich ist, ob eine Beschränkung des Zugangs zu öffentlichen Einrichtungen, insbesondere zu Versammlungsstätten, für verfassungsfeindliche Parteien nur eine Modifikation der positivrechtlichen Ausprägung des Demokratieprinzips bedeutet oder ob vielmehr sein veränderungsfester Kern berührt wird.²⁰

Zum **Kern des Demokratieprinzips** gehört die Möglichkeit des Machtwechsels: Die Minderheit muss zur Mehrheit werden können. Eng damit verknüpft ist der Gedanke der **Chancengleichheit**. Kommt den politischen Parteien die im Grundgesetz vorgesehene Rolle zu, so muss die Chancengleichheit im Verhältnis der Parteien zueinander gewährleistet sein. Die Chancengleichheit muss aber als Grundsatz mit Ausnahmen verstanden werden, die in der wehrhaften Demokratie des Grundgesetzes ebenfalls Teil des Demokratieprinzips sind. Die Sanktionierung von Kräften, die die freiheitliche demokratische Grundordnung bekämpfen, ist zulässig.²¹ Andernfalls würde nicht nur der vom Bundesverfassungsgericht angeregte Entzug der Parteienfinanzierung, sondern auch das Parteienverbot des Art. 21 Abs. 2 GG den unveränderlichen Kern des Demokratieprinzips berühren.²²

Ob sich damit aber neben dem Ausschluss von der Parteienfinanzierung auch der **Ausschluss von anderen staatlichen Leistungen** rechtfertigen lässt, ist zweifelhaft. Die obiter dicta des Bundesverfassungsgerichts beantworten diese Frage nicht. Dort ist an einer Stelle lediglich von der „Schaffung von Möglichkeiten gesonderter Sanktionierung [...] unterhalb der Schwelle des Parteiverbots“ die Rede.²³ An einer anderen Stelle heißt es: „Unterhalb der Ebene des Parteiverbots liegende Sanktionen – etwa die Kürzung oder Streichung staatlicher Finanzmittel – sind nach der geltenden Verfassungslage ausgeschlossen.“²⁴ Die Streichung von Finanzmitteln wird also nur beispielhaft genannt. Welche anderen Sanktionsmittel infrage kommen, bleibt unklar.

Zur Frage des **Zugangs zu öffentlichen Einrichtungen** werden in der juristischen Literatur unterschiedliche Auffassungen vertreten: **Teils** wird die Versagung des Zugangs **für zulässig gehalten**.²⁵ Dafür spricht, dass der Staat, indem er öffentliche Einrichtungen zur Verfügung stellt – ebenso wie bei der Parteienfinanzierung – eine Leistung erbringt, ohne hierzu von Verfassungs wegen

20 Ähnlich Ferreau, Die Sanktionierung von Parteien und das Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb, DÖV 2017, 494, 497.

21 Ferreau, DÖV 2017, 494, 498; Walter/Herrmann, Der Ausschluss verfassungsfeindlicher Parteien von der Parteienfinanzierung, ZG 2017, 306, 316 f.; Schwarz, Der Ausschluss verfassungsfeindlicher Parteien von der staatlichen Parteienfinanzierung, NVwZ-Beilage 2017, 39, 41.

22 So zutreffend Ferreau, DÖV 2017, 494, 500 Fn. 85; Kingreen, Auf halbem Weg von Weimar nach Straßburg: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts im NPD-Verbotsverfahren, Jura 2017, 499, 509.

23 BVerfGE 144, 20, 202 Rn. 527.

24 BVerfGE 144, 20, 242 Rn. 625.

25 Ferreau, DÖV 2017, 494, 500 Fn. 85; grdsL. wohl auch Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. 21 Rn. 252d („verfassungsrechtliche Grenzen, wenn letztlich überhaupt kein Unterschied zum Parteiverbot mehr besteht“); Walter/Herrmann, ZG 2017, 306, 312.

verpflichtet zu sein. Auch die Nutzung einer subventionierten Stadthalle bildet einen wirtschaftlichen Vorteil.

Andere halten eine Beschränkung des Zugangs zu öffentlichen Einrichtungen für **unzulässig**.²⁶ Dafür spricht, dass ein weitreichender Ausschluss von staatlichen Leistungen – wenn eine Partei etwa keine Versammlungsräume mehr fände – tatsächlich einem „**Parteiverbot light**“ gleichkäme.²⁷ Dies könnte nicht nur im Hinblick auf die Europäische Menschenrechtskonvention problematisch sein.²⁸ Es würde dann auch zur Verfassungswidrigkeit führen, wenn die hohen Hürden des Parteiverbots nicht nur durch Auslegung Art. 21 Abs. 2 GG zu entnehmen,²⁹ sondern aufgrund des Demokratieprinzips geboten wären. Dann läge in der faktischen Verbotsmöglichkeit für nicht hinreichend gefährliche Parteien ein Verstoß gegen Art. 79 Abs. 3 GG. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar lediglich Art. 21 Abs. 2 GG ausgelegt; es musste sich mit der Frage nach Art. 79 Abs. 3 GG aber auch nicht auseinandersetzen. Diese Bedenken dürfte auch die Zulassung vorgeschriebener Parteitage – bei Ausschluss von öffentlichen Versammlungsstätten im Übrigen – nicht zerstreuen. Schließlich ist zu beachten, dass zwischen mittelbaren oder unmittelbaren staatlichen Geldleistungen einerseits und der bloßen Nutzung staatlicher Einrichtungen andererseits ein qualitativer Unterschied besteht. Der wehrhafte demokratische Staat des Grundgesetzes mag nicht zu der „**Selbstparadoxierung**“ gezwungen sein, Parteien mit Steuermitteln zu finanzieren, die ihn abschaffen wollen.³⁰ Bei anderen Leistungen, auch wenn ihnen ein Geldwert zukommt, tritt dieses Problem aber **nicht in gleicher Schärfe** hervor.

26 Morlok, Kein Geld für verfassungsfeindliche Parteien?, ZRP 2017, 66, 67 f.; Kingreen, Jura 2017, 499, 510.

27 Kingreen, Jura 2017, 499, 509; ähnlich Streinz, oben Fn. 25.

28 Vgl. BVerfGE 144, 20, 234 ff. Rn. 607 ff.

29 Das nehmen aber Walter/Herrmann, ZG 2017, 306, 317, an. Walter/Herrmann (S. 312 f.) sprechen außerdem Bedenken im Hinblick auf die Versammlungsfreiheit an, gehen aber von einer unproblematischen Rechtfertigung durch die neu geschaffene verfassungsimmanente Schranke aus; vgl. zur „Wahrnehmung von Freiheitsrechten durch Parteien“ auch Möllers, in: Innenausschuss des Deutschen Bundestages, 18. Wahlperiode, Protokoll der 119. Sitzung vom 29. Mai 2017, S. 36-38, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/blob/516510/bc019036699725dc10a82e1a5e11bac4/protokoll-119-data.pdf>.

30 Morlok, ZRP 2017, 66, 67.