

# Der Lebenszyklus politischer Parteien – Eine „evolutionäre“ Einführung in das Parteienrecht – Teil 6/6

Von Prof. Dr. Julian Krüper, Bochum, Dr. Hana Kühn, Düsseldorf\*

## I. Rückblick

In den vorangegangenen Beiträgen dieser Reihe standen verfassungs- und einfachgesetzliche Fragen der Ordnung der politischen Parteien im Mittelpunkt. Parteien nehmen als von Bürgern gegründete Organisationen mit verfassungsrechtlich verankerten Rechten und Pflichten eine Stellung zwischen Staat und Gesellschaft ein.<sup>1</sup> Der zweite Beitrag<sup>2</sup> konzentrierte sich auf Fragen der Gründung politischer Parteien. Den Ausgangspunkt bildete die verfassungsrechtliche Rechts- und Pflichtenstellung der Parteien, wie sie sich aus Art. 21 GG ergibt. Die Bedeutung des einfachgesetzlichen Parteienbegriffs wurde erörtert und die Bedeutung von Parteisatzungen als Rechtstexten und von Parteiprogrammen als politischen Dokumenten wurde erläutert. Zudem wurden die Grundstrukturen des für Bürger und Parteien gleichermaßen wesentlichen Mitgliedschaftsverhältnisses vorgestellt. Nach der Gründungsphase einer politischen Partei muss diese, um ihre Ziele verfolgen zu können, ihre Organisationsstrukturen fortentwickeln und Ressourcen für ihre Arbeit gewinnen. Mit dem Aufbau und der Etablierung politischer Parteien befasste sich der dritte Beitrag.<sup>3</sup> Hierbei spielte insbesondere das System der Finanzierung der Parteien selbst sowie durch den Staat eine wichtige Rolle. Der vierte Beitrag<sup>4</sup> hatte die wesentlichen Aktionsfelder politischer Parteien zum Gegenstand, nämlich die Vorbereitung von und Teilnahme an staatlichen demokratischen Wahlen sowie die parlamentarische Arbeit der gewählten Parteimitglieder. Der unmittelbar vorangegangene Beitrag<sup>5</sup> thematisierte mögliche Konflikte innerhalb und zwischen politischen Parteien. Es wurde das Sanktionssystem der Parteien bei internen Streitigkeiten erläutert. Als Anschauung für Konflikte zwischen verschiedenen Parteien wurden als besonders konfliktträchtige Bereiche das Namensrecht, das Wahlrecht sowie das Recht der Parteienfinanzierung beleuchtet.

## II. Einführung: Das Ende politischer Parteien

Parteien sind nicht notwendig Erscheinungen auf Dauer. Neue Parteien beleben die politische Landschaft, einst etablierte Parteien erleben einen politischen Niedergang und in Einzelfällen auch ein rechtliches Ende. Ein Beispiel für einen politischen Niedergang bildet etwa die Deutsche Zentrums-

---

\* Julian Krüper ist Inhaber der Professur für Öffentliches Recht, Verfassungstheorie und interdisziplinäre Rechtsforschung an der Ruhr-Universität Bochum, Hana Kühn ist Rechtsreferendarin am Landgericht Düsseldorf und war bis 2012 Mitarbeiterin am Institut für deutsches und internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF) an der HHU Düsseldorf.

<sup>1</sup> Krüper/Kühn, ZJS 2014, 16.

<sup>2</sup> Krüper/Kühn, ZJS 2014, 143.

<sup>3</sup> Krüper/Kühn, ZJS 2014, 241.

<sup>4</sup> Krüper/Kühn, ZJS 2014, 346.

<sup>5</sup> Krüper/Kühn, ZJS 2014, 477.

partei (das „Zentrum“), die in Kaiserreich und Weimarer Republik einflussreiche Größe war, seit Gründung der CDU aber zunächst an Bedeutung eingebüßt hat und heute nur noch ein Dasein als Kleinstpartei fristet. Rechtlich kann die Existenz einer politischen Partei auf verschiedene Weise zu Ende gehen: Grundlegend ist zunächst zwischen einem von der Organisation selbstbestimmten Ende und der Auflösung einer Partei gegen ihren Willen zu unterscheiden. Für eine selbstbestimmte Abwicklung der Parteitätigkeit (hierzu unter III.) ist es aus rechtlicher Sicht lediglich erforderlich, die Entscheidung an den Willen der davon betroffenen Parteimitglieder zu binden. Es gilt hierbei zu verhindern, dass allein die Parteilite über die Abwicklung der Organisation oder eines Organisationsteils bzw. einen Zusammenschluss mit einer anderen Partei entscheidet. Dies widerspricht dem Postulat der innerparteilichen Demokratie aus Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG. Neben der Auflösung der Partei ist dies etwa auch bei der Preisgabe der Selbständigkeit durch Parteifusion der Fall. So wie der Beginn und der Betrieb des Parteilebens intern demokratisch zu erfolgen hat, muss dies auch für das Ende einer politischen Partei gelten. Hingegen ist die fremdbestimmte Abwicklung einer Partei ist sowohl verfassungsrechtlich als auch verfassungspolitisch deutlich komplexer. Grund hierfür ist, dass eine fremdbestimmte Auflösung der Partei den denkbar intensivsten Eingriff in die Parteienfreiheit aus Art. 21 Abs. 1 GG darstellt. So ist das Parteiverbot eine der rechtlich wie politisch umstrittensten Materien des Parteienrechts, gar des politischen Organisationsrechts der Verfassung überhaupt. Aus diesem Grund widmet sich der größte Teil dieses Beitrages (IV.) dieser Form der Auflösung. Während das Parteiverbotsverfahren von der Verfassung in Art. 21 Abs. 2 GG ausdrücklich vorgesehen und einfachrechtlich konkretisiert wird, fehlt es an normativen Aussagen über die Insolvenzfähigkeit politischer Parteien. Diese Lücke in der Rechtsordnung wirft ebenfalls Fragen verfassungsrechtlicher Natur auf (V.).

## III. Das freiwillige Ende einer Partei: Fusion und Auflösung

### 1. Zusammenschluss mehrerer Parteien

Verschiedene Parteien können sich, so wie es in der Geschichte der Bundesrepublik bereits wenige Male vorgekommen ist,<sup>6</sup> zu einer neuen Partei verbinden und auf diese Weise ähnliche Überzeugungen in einem größeren Organisationsrahmen versuchen durchzusetzen. Sinn einer solchen Parteifusion ist es, mithilfe der gebündelten Synergien die vergleichbaren politischen Überzeugungen der Ursprungsparteien wirksamer in den politischen Willensbildungsprozess einzuspeisen und möglicherweise größere Wahlerfolge zu erzielen. Solche Zusammenschlüsse sind Bestandteil der von

---

<sup>6</sup> Für einen Überblick über die bisher erfolgten Parteifusionen siehe Krüper/Kühn, ZJS 2014, 241 (242 f.).

Art. 21 Abs. 1 GG gewährleisteten Organisationsfreiheit der Parteien.

Weil die Fusion mehrerer Parteien jeweils die Abwicklung der einzelnen Zusammenschluss-Parteien voraussetzt, wird diese Organisationsentscheidung durch das PartG eng an den Willen der Mitglieder der jeweiligen Parteien geknüpft.<sup>7</sup> Der Zusammenschluss von Parteien ist im Gesetz zwar vorgesehen, wird aber keinen näheren Regeln unterworfen. Die rechtliche Umsetzung der Absicht mehrerer Parteien, sich zu einer einheitlichen Organisation zusammenzuschließen, muss daher nach zivilrechtlichen Grundsätzen erfolgen. Eine Fusion nach dem UmwG, das Antworten auf viele komplexe Fragen des Verschmelzungsprozess liefert, scheidet rein formell für die meisten Parteien aus, da sie als nicht rechtsfähige Vereine organisiert sind. Die Anwendung des UmwG ist nur für Parteien möglich, die rechtsfähige Vereine bilden.<sup>8</sup> Diese rein formelle Rechtsanwendung stellt für politische Parteien aber einen Einschnitt in ihre Organisationsfreiheit dar, denn den meisten Parteien wäre eine Fusion damit untersagt. Weil aber die Entscheidung für einen Zusammenschluss ein wichtiger Bestandteil der von Art. 21 Abs. 1 GG gewährleisteten Organisationsfreiheit ist, bedarf es einer analogen Anwendung des UmwG auf als nichtrechtsfähige Vereine organisierte Parteien.<sup>9</sup> Auch die Frage, wie die wichtige Ressource der Individualmitgliedschaften der aufgelösten Parteien auf die neue Organisation übertragen werden können, wirft Fragen auf. Der von § 2 Abs. 1 PartG festgelegte Parteibegriff lässt die denkbar einfachste Form der Verschmelzung, die Gründung eines Parteidachverbandes, in dem die Ursprungsparteien Mitglieder sind, nicht zu. Nach § 2 Abs. 1 S. 2 PartG können nur natürliche, nicht hingegen juristische Personen Mitglieder von Parteien sein.

## 2. Die freiwillige Auflösung einer Partei

Die Auflösung einer Partei ist die vollständige Liquidierung der Organisation aufgrund einer selbstbestimmten Entscheidung. Grund für eine solche Entscheidung ist regelmäßig der Misserfolg der Organisation auf dem Weg zu ihren geplanten Zielen. Fehlschläge einer politischen Partei können sich auf verschiedenen Etappen ihrer Entwicklung ereignen. So kann es einer Organisation etwa nicht gelingen, eine hinreichende interne Struktur aufzubauen oder mit ihren inhaltlichen Zielen hinreichenden Zuspruch in der Gesellschaft zu finden. Auch interne Konflikte mögen im Ergebnis zur Handlungsunfähigkeit der Organisation führen, insbesondere, wenn es sich um eine kleine Partei mit wenig professionalisierten Strukturen handelt. Die Auflösung einer Partei kann auch die Beendigung eines unauflösbaren Konfliktes innerhalb der Organisation sein. Ein entscheidender Grund für die Auflösung einer Partei können schließlich aber auch finanzielle Schwierigkeiten sein.<sup>10</sup> Aus diesem Grund haben sich etwa die Parteien

<sup>7</sup> Hierzu unter III. 3.

<sup>8</sup> Siehe hierzu *Neuhaus*, Partiefusionen und -abspaltungen, 2010, S. 79 ff.

<sup>9</sup> Dies ist umstritten, vgl. *Neuhaus* (Fn. 8), S. 99 ff.

<sup>10</sup> Zur Anwendung des Insolvenzrechtes auf politische Parteien siehe unten unter V.

„DIE GRAUEN – Graue Panther“ und die Partei „Offensive D.“ in den Jahren 2008 bzw. 2007 aufgrund von Überschuldung aufgelöst.

Möglich ist auch die Auflösung eines oder mehrerer einzelner Gebietsverbände, was § 6 Abs. 2 Nr. 11 PartG klarstellt. Nicht geregelt ist im PartG, was der Austritt aller Parteimitglieder zur Folge hat. Gibt es keine spezielle Regelung für Parteien, lebt für sie das Vereinsrecht auf. Die für die Auflösung eines Vereins maßgebliche Vorschrift, § 41 BGB, verhält sich ebenfalls nicht zu dieser Sondersituation. In der Literatur ist umstritten, ob dieses Verhalten der Mitglieder zu einem Erlöschen des Vereins<sup>11</sup> führt oder nur dessen Auflösung hervorruft, sodass eine Liquidation noch zusätzlich erfolgen muss.<sup>12</sup> Der Unterschied zwischen Erlöschen und Auflösung eines Vereins liegt darin, dass nur das Erlöschen ohne Liquidation zu einer endgültigen Abwicklung und damit Beendigung des Vereins führt. Da ein Verein und auch eine Partei ohne Mitglieder nicht denkbar sind, ist mit der überwiegenden Meinung davon auszugehen, dass mit dem Austritt aller Mitglieder auch die Parteiorganisation vollständig erlischt.

Die Folge der freiwilligen Auflösung ist der Verlust des Parteistatus, an den die Garantie der Parteienfreiheit aus Art. 21 Abs. 1 GG geknüpft ist. Die Organisation verliert mit ihrer Auflösung sämtliche Privilegien einer politischen Partei, insbesondere nimmt sie nicht mehr an der staatlichen Parteienfinanzierung teil. Sie verlieren auch die verfassungsrechtlichen Pflichten, die Art. 21 GG politischen Parteien auferlegt. Die aufgelöste Partei nimmt nicht mehr die Aufgabe wahr, an der politischen Willensbildung mitzuwirken.

## 3. Die parteiinterne Entscheidung für Fusion oder freiwillige Auflösung

Die Entscheidung über die Auflösung und die Verschmelzung mit anderen Parteien kann gem. § 9 Abs. 3 PartG nur der Parteitag, also die Mitglieder- oder Vertreterversammlung, fällen. Aus § 6 Abs. 2 Nr. 11 PartG folgt, dass zusätzlich zu einem solchen Parteitagsbeschluss – und zwar nach diesem – eine Urabstimmung der Mitglieder über die Auflösung stattfinden muss.<sup>13</sup> Welche Regeln für diese Urabstimmung gelten sollen, hat eine Partei gem. § 6 Abs. 2 Nr. 11 PartG in ihrer Satzung festzulegen. Die wichtigste Frage stellt hierbei die erforderliche Mehrheit dar, mit der ein Parteitagsbeschluss über eine Fusion oder Auflösung von den Mitgliedern bestätigt werden muss oder aufgehoben werden kann.

Die Regelung des § 41 BGB, der für die Auflösungsentscheidung eines zivilrechtlichen Vereins eine Mehrheit von

<sup>11</sup> So BGHZ 19, 51 (57); BVerwG NJW 1997, 474 (476); *Schöpflin*, in: Bamberger/Roth (Hrsg.) Beck'scher Online-Kommentar zum BGB, 33. Ed. Stand: 1.11.2014, § 41 Rn. 15; *Weick*, in: Staudinger (Begr.), Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Bd. 1, Neubearb. 2005, § 41 Rn. 12.

<sup>12</sup> *Reuter*, in: Säcker/Rixecker (Hrsg.), Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, § 41 Rn. 5.

<sup>13</sup> *Morlok*, Parteiengesetz, Nomos-Erläuterungen zum deutschen Bundesrecht, 2. Aufl. 2013, § 6 Rn. 18.

zwei Dritteln vorsieht, wird von dem in §§ 6 Abs. 2 Nr. 11, 9 Abs. 3 PartG geregelten Verfahren verdrängt, weil dieses bereits einen anderen prozeduralen Schutz gewährleistet.<sup>14</sup>

#### IV. Das Parteiverbot nach Art. 21 Abs. 2 GG

Mit Inkrafttreten des Grundgesetzes hat das Parteiverbot in Art. 21 Abs. 2 GG erstmals eine ausdrückliche rechtliche Grundlage gefunden. Zuvor waren Parteiverbote zwar möglich, jedoch waren sie nicht gesetzlich und erst recht nicht durch eine Verfassung reguliert.<sup>15</sup> Die konstitutionelle Verankerung des Parteiverbotes ist in Europa nicht selbstverständlich, nur wenige andere europäische Staaten haben dieses Instrument ausdrücklich in ihrer Verfassung ausgewiesen.<sup>16</sup> Dieses Instrument der wehrhaften Demokratie<sup>17</sup> stellt den denkbar intensivsten Eingriff in die Parteienfreiheit aus Art. 21 Abs. 1 GG dar und ist demgemäß die umstrittenste Form der Abwicklung einer politischen Partei.

Vor einer Skizzierung der verfassungspolitischen Debatte um das Parteiverbot gilt es, die rechtlichen Voraussetzungen und Wirkungen eines Parteiverbotes und den Ablauf des Verbotsverfahrens näher zu beleuchten.

##### 1. Rechtliche Voraussetzungen und Konsequenzen eines Parteiverbotes

Grundlegend wird das Parteiverbot von Art. 21 Abs. 2 GG vorgezeichnet. Die Aussage dieser verfassungsrechtlichen Norm wird einfachgesetzlich auf Bundesebene durch §§ 43-47 BVerfGG, §§ 32, 33 PartG, § 46 BWahlG und §§ 84 ff. StGB konkretisiert. Während Art. 21 Abs. 2 GG die materiellen Voraussetzungen eines Verbotes nennt, regeln die Vorschriften des BVerfGG dessen verfahrensmäßige Realisierung. Im PartG und dem StGB werden schließlich die Konsequenzen eines Parteiverbotes normiert.

##### a) Tatbestand des Parteiverbotes

Die Verfassungswidrigkeit einer Partei ist die einzige Voraussetzung für deren Verbot durch das BVerfG. Wann eine Partei verfassungswidrig ist, umschreibt Art. 21 Abs. 2 S. 1 GG. Um die Systematik der materiellen Verbotsvoraussetzungen zu verstehen, ist es notwendig, sich den Wortlaut dieser Verfassungsnorm vor Augen zu führen:

„Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen

oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig.“

##### aa) Parteien als Bezugsobjekt eines Parteiverbotes

###### (1) Parteieigenschaft als Ausgangspunkt

Maßgeblich für den Anwendungsbereich des Parteiverbotes ist der durch § 2 Abs. 1 GG verfassungskonform<sup>18</sup> konkretisierte Parteibegriff, denn einem Verbot nach Art. 21 Abs. 2 GG unterliegen nur politische Parteien. Die Eigenschaft einer politischen Partei eröffnet den Anwendungsbereich der Verbotsnorm. Verboten werden kann nach § 46 Abs. 2 BVerfGG auch eine in rechtlicher oder organisatorischer Hinsicht selbstständige *Teilorganisation* einer Partei. Das sind etwa die örtlichen Untergliederungen einer Partei, also deren Gebietsverbände oder aber eingegliederte Arbeitsgemeinschaften und Sonderausschüsse.<sup>19</sup> Ein Verbot muss sich daher nicht immer auf die gesamte Parteiorganisation erstrecken.

Alle nicht als Partei zu qualifizierenden Vereinigungen können hingegen nicht in dem spezifischen Verfahren nach Art. 21 Abs. 2 GG verboten werden. Das Parteiverbot findet damit keine Anwendung auf *kommunale Wählervereinigungen*,<sup>20</sup> weil diese – jedenfalls nach der Rechtsprechung des BVerfG<sup>21</sup> – nicht dem Parteibegriff des § 2 Abs. 1 PartG unterfallen. Auch selbständige *Neben- und Hilfsorganisationen* der Parteien, die von den bereits genannten Teilorganisationen zu unterscheiden sind, werden überwiegend nicht als Teil der Parteien qualifiziert; sie sind demzufolge ebenfalls nicht nach Art. 21 Abs. 2 GG zu verbieten.<sup>22</sup> Sofern solche Vereinigungen, die nicht den Parteibegriff erfüllen, gegen die verfassungsmäßige Ordnung verstoßen, können sie nach den Vorschriften der Art. 9 Abs. 2 GG, §§ 3 ff. VereinsG verboten werden. Der wesentliche Unterschied zwischen Parteiverbot und Vereinsverbot liegt darin, dass eine politische Partei unter strengeren materiellen Voraussetzungen als eine privatrechtliche Vereinigung verboten werden kann. Auch wenn politische Parteien als Vereine organisiert sind, ordnet ihnen die Verfassung solch demokratiewichtige Funktionen zu,<sup>23</sup> dass ihre fremdbestimmte Auflösung durch das BVerfG hohen Hürden unterliegen soll.

Sofern man die Ausklammerung der sogenannten Rathausparteien aus dem Parteibegriff für verfassungswidrig

<sup>14</sup> Morlok (Fn. 13) § 6 Rn. 19.

<sup>15</sup> Zu Parteiverboten in der Weimarer Republik siehe Maurer, AöR 96 (1971), 203 (205 ff.).

<sup>16</sup> Diese sind Dänemark (Art. 78 Abs. 4 Verfassung Dänemark), Polen (Art. 188 Nr. 4 Verfassung Polen) und die Tschechische Republik (Art. 87 Abs. 1 j) Verfassung Tschechische Republik). Ein Überblick über die Ausgestaltung des Parteiverbotes in den europäischen Staaten und der Türkei findet sich bei Hillgruber, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Bd. V, 2013, § 118 Rn. 115.

<sup>17</sup> Hierzu näher unter IV. 4. a).

<sup>18</sup> BVerfGE 47, 198 (222); 79, 379 (384); 91, 276 (284) – st. Rspr.

<sup>19</sup> Kunig, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 21 Rn. 74.

<sup>20</sup> Klein, in: Maunz/Dürig (Begr.), Grundgesetz Kommentar, 64. EL Stand: Januar 2012, Art. 21 Rn. 518.

<sup>21</sup> BVerfGE 6, 367 (372 f.); 78, 350 (358 f.); 85, 264 (328); siehe auch Klein (Fn. 20), Art. 21 Rn. 238 f.; Wißmann, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht, 2009, § 2 Rn. 35 ff.

<sup>22</sup> BVerfGE 2, 1 (13); Klein (Fn. 20), Art. 21 Rn. 518; Kunig (Fn. 19), Art. 21 Rn. 74.

<sup>23</sup> Zu der besonderen staatsorganisationsrechtlichen Stellung der Parteien siehe Krüper/Kühr, ZJS 2014, 143 (144 ff.).

hält<sup>24</sup> bzw. bestimmte Hilfs- und Nebenorganisationen den Parteien zuordnet,<sup>25</sup> folgt daraus, dass auf diese zwingend das Verfahren nach Art. 21 Abs. 2 GG anzuwenden ist. Mit der Qualifikation einer Vereinigung als politische Partei geht untrennbar einher, dass diese nicht unter den erleichterten Voraussetzungen von Art. 9 Abs. 2 GG, §§ 3 ff. VereinsG verboten werden darf.

(2) *Abgrenzung des Parteiverbotes vom Vereinsverbot nach Art. 9 Abs. 2 GG*

Auch wenn die politischen Parteien als Vereine organisiert sind, sind die Verbotstatbestände für Parteien und Vereine strikt voneinander zu trennen. Die Norm des Art. 21 Abs. 2 GG ist *lex specialis* gegenüber Art. 9 Abs. 2 GG. Während das Verbot nach Art. 9 Abs. 2 GG auf alle privatrechtlichen Vereinigungen Anwendung findet, können politische Parteien als besondere Form der Vereine ausschließlich nach Art. 21 Abs. 2 GG verboten werden. Das Verbotungsverfahren für Vereine wird in §§ 3 ff. VereinsG konkretisiert. Die in § 3 VereinsG enthaltenen alternativen Tatbestandsvoraussetzungen der *Strafgesetzwidrigkeit*, des *Verstoßes gegen die verfassungsmäßige Ordnung* oder der *Völkerverständigungswidrigkeit* eines Vereins bilden im Vergleich zu den Voraussetzungen des Art. 21 Abs. 2 GG niedrigere Hürden. Nach der ersten Tatbestandsvariante erfüllt ein Verein bereits den Verbotstatbestand, wenn dessen Zwecke oder dessen Tätigkeiten allgemeinen – nicht ausschließlich Vereine adressierende<sup>26</sup> – Strafgesetze zuwiderlaufen. Hierfür genügt es bereits, dass Straftaten hervorgerufen, erleichtert oder ermöglicht werden.<sup>27</sup> Die Norm des § 3 VereinsG fordert eine Zurechnung strafrechtswidriger Tätigkeiten einzelner Personen zu dem Verein als solchem; eine solche Tätigkeit muss den Verein als Organisation prägen.<sup>28</sup> Die Zurechnung von Handlungen einzelner Mitglieder definiert § 3 Abs. 5 VereinsG genauer. Die von § 3 Abs. 1 VereinsG geschützte verfassungsmäßige Ordnung ist synonym mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung<sup>29</sup> im Sinne von Art. 18 GG und Art. 21 Abs. 2 GG zu verstehen.<sup>30</sup> Schließlich kann ein Verein verboten

werden, wenn er sich gegen den Gedanken der Völkerverständigung richtet. Dieser Tatbestand konkretisiert und erweitert das Friedensgebot des Art. 26 GG.

Angesichts dieser im Vergleich zu den Anforderungen des Art. 21 Abs. 2 GG milderer Eingriffsvoraussetzungen kann ein Verein leichter verboten werden als eine politische Partei. Die politischen Parteien sind auf diese Weise privilegiert, weil ihnen – anders als einfache zivilrechtliche Vereinigungen – qua Verfassung die Funktion als Intermediär zwischen Staat und Gesellschaft zugeschrieben wird.

Die reduzierten materiell-rechtlichen Anforderungen an ein Vereinsverbot spiegeln sich im entsprechenden Verfahren. Das Vereinsverbot ist ein Verwaltungsakt der Exekutive, der vom Bundesinnenminister bzw. auf Landesebene von einer obersten Landesbehörde oder der nach Landesrecht zuständigen Behörde erlassen wird. Das Parteiverbot kann hingegen einzig durch das BVerfG ausgesprochen werden. Das Verbot eines Vereines erfordert ebenfalls einen entsprechenden Antrag. Ein Verein ist entgegen der Suggestion des Wortlauts von Art. 9 Abs. 2 GG („sind verboten“) nicht automatisch verboten, sofern er die materiellen Voraussetzungen des § 3 VereinsG erfüllt.

Aufgrund der wesentlich geringeren Hürden, die ein Verbot von extremistischen Vereinigungen zu überwinden hat, die sich unterhalb der begrifflichen Schwelle des § 2 Abs. 1 PartG bewegen, wurden bisher eine Reihe von Vereinsverboten ausgesprochen.<sup>31</sup>

bb) *Die Schutzgüter des Art. 21 Abs. 2 GG*

Das Verbot politischer Parteien schützt nach Art. 21 Abs. 2 GG zwei verschiedene Güter: Die freiheitlich demokratische Grundordnung und den Bestand der Bundesrepublik Deutschland. Als Voraussetzung eines Verbotes muss nur eines der beiden Schutzgüter betroffen sein, sie überschneiden sich inhaltlich nicht.

Die freiheitlich demokratische Grundordnung wird in mehreren Verfassungsnormen, nämlich in den Artikeln 10 Abs. 2 S. 2, 11 Abs. 2, 18 S. 1, 21 Abs. 2 S.1, 87 Abs. 4 S. 1 und 91 Abs. 1 GG, genannt, ohne dass dieser von der Verfassung einheitlich konzipierte Begriff dort eine nähere Definition erfährt. Die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung hat diesem Begriff bereits früh Konturen durch eine eigene Definition gegeben. Nach der Interpretation des BVerfG ist dies eine Ordnung, „die unter Ausschluss jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt. Zu den grundlegenden Prinzipien sind mindestens zu rechnen: die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteienprinzip und die

Vereinsgesetz, Nomos-Kommentar, 2012, § 3 Rn. 14; *Baudewin*, NVwZ 2013, 1049 (1050).

<sup>31</sup> Überblick bei *Baudewin*, NVwZ 2013, 1049 (1051 ff.).

<sup>24</sup> So *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 21 Rn. 36; *Gusy*, in: Denninger/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Alternativkommentar Grundgesetz, Bearbeitung 2001, Art. 21 Rn. 56.

<sup>25</sup> So *Streinz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 21 Rn. 221; *Morlok* (Fn. 24), Art. 21 Rn. 42.

<sup>26</sup> *Cornils*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar zum Grundgesetz, 22. Ed. Stand: 1.9.2014, Art. 9 Rn. 25.

<sup>27</sup> BVerwG NVwZ 2013, 870 (874).

<sup>28</sup> *Scholz*, in: Maunz/Dürig (Fn. 20), 35. EL Stand: Februar 1999, Art. 9 Rn. 124.

<sup>29</sup> Hierzu sogleich unter IV. 1. a) bb).

<sup>30</sup> So die überwiegende Meinung, vgl. BVerwGE 47, 330 (351); *Wache*, in: Erbs/Kohlhaas (Begr.), Strafrechtliche Nebengesetze, Kommentar, 199. EL Stand: Juli 2014, § 3 Vereinsgesetz Rn. 14; *Cornils* (Fn. 26), Art. 9 Rn. 26; *Groh*,

Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition.“<sup>32</sup>

Das BVerfG versteht die freiheitliche demokratische Grundordnung also als einen unverzichtbaren Grundbestand der rechtsstaatlichen Demokratie. Auch wenn die einzelnen durch das Gericht aufgezählten Elemente in ihrer Relevanz und ihrer Gewichtung diskutabel sind, leiten sich aus der Definition die grundlegenden Voraussetzungen für eine funktionierende Demokratie ab. Jenseits eines definitiven Kernbestandes – zu dem jedenfalls die Menschenwürdegarantie und die Grundrechte sowie die Rechtsstaatlichkeit und Demokratie zählen dürften – unterliegt die freiheitliche demokratische Grundordnung einem zeitlichen Wandel.<sup>33</sup>

Der Bestand der Bundesrepublik als zweites Schutzgut von Art. 21 Abs. 2 GG umfasst die territoriale Integrität des Staates und deren außenpolitische Handlungsfähigkeit.<sup>34</sup> Was neben dem Staatsgebiet noch zum Bestand der Bundesrepublik gehört, definiert § 92 Abs. 1 StGB näher. Bezugspunkt dieses Gutes ist die äußere Ordnung der Bundesrepublik.<sup>35</sup>

#### cc) Tatbestandliches Verhalten einer Partei

Auch das durch Art. 21 Abs. 2 GG sanktionierte Verhalten ist in verschiedene Varianten untergliedert. Mit den beiden Schutzgütern des Art. 21 Abs. 2 GG korrespondieren jeweils verschiedene tatbestandliche Verhaltensweisen, die einer Partei für ein Verbot zurechenbar sein müssen. Während eine verfassungswidrige Partei darauf ausgehen muss, die freiheitlich demokratische Grundordnung zu *beeinträchtigen* oder zu *beseitigen*, kommt es in Bezug auf den Bestand der Bundesrepublik darauf an, dass sie auf eine bloße *Gefährdung* ausgeht. Gemeinsam ist beiden Varianten das Merkmal des *darauf Ausgehens* durch eine Partei.

#### (1) Beseitigung oder Beeinträchtigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung

Die Tatbestandsmerkmale der Beseitigung und der Beeinträchtigung ergänzen sich gegenseitig; jedes Beseitigen ist zugleich auch ein Beeinträchtigen. Zwischen den beiden Varianten besteht eine graduelle Abstufung. Während die Beeinträchtigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung diese teilweise beseitigt, wird sie im Falle einer Beseitigung vollständig durch eine andere Verfassungsordnung ausgetauscht, die im Widerspruch zu dem Kernbestand demokratischer Prinzipien steht.<sup>36</sup>

#### (2) Gefährdung des Bestandes der Bundesrepublik

Die tatbestandliche Gefährdung ist einer Beeinträchtigung oder der Beseitigung auf dem Weg zum tatbestandlichen

Erfolg im Sinne des Art. 21 Abs. 2 S. 1 GG vorgelagert. Demgemäß müssen eine Gefahr für den Bestand der Bundesrepublik oder gar etwaige Schäden für das Schutzgut dieser Tatbestandsvariante nicht bestehen. Eine Begrenzung erfährt dieser sehr weit gefasste Tatbestand lediglich dadurch, dass eine Partei auf die Gefährdung *ausgehen* muss,<sup>37</sup> sodass nicht jeder Wunsch einer territorialen Veränderung des Bundesgebietes in einer Partei tatbestandsmäßig ist.<sup>38</sup>

Diese Tatbestandsvariante ist insbesondere bei separatistischen Bestrebungen, die das Territorium der Bundesrepublik nicht anerkennen, erfüllt. Strebt eine Partei an, etwa einzelne Bundesländer abzuspalten, liegt eine tatbestandliche Handlung im Sinne des Art. 21 Abs. 2 S. 1 GG auch dann vor, wenn in diesen Ländern die freiheitlich demokratische Grundordnung des Grundgesetzes fortbesteht.<sup>39</sup> In Art. 21 Abs. 2 S. 1 GG sind die Schutzgüter unabhängig voneinander konzipiert. Eine Gefährdung des Bestandes der Bundesrepublik war bisher nicht aus dem bestehenden politischen Spektrum zu erwarten, weshalb dieser Voraussetzung für ein Parteiverbot auch entsprechend wenig Aufmerksamkeit zuteil wurde.<sup>40</sup>

#### (3) „Darauf Ausgehen“

Das Merkmal des „darauf Ausgehens“ ist nicht bereits erfüllt, wenn eine Partei lediglich eine negative Einstellung zum Kernbestand der demokratischen Grundordnung hegt oder einzelne Verfassungswerte ablehnt. Um mit den Worten des BVerfG zu sprechen, „[...] muß vielmehr eine aktiv kämpferische, aggressive Haltung gegenüber der bestehenden Ordnung hinzukommen; sie [die Partei] muß planvoll das Funktionieren dieser Ordnung beeinträchtigen, im weiteren Verlauf diese Ordnung selbst beseitigen wollen.“<sup>41</sup> Da die verfassungswidrigen *Ziele* einer Partei selbst von Art. 21 Abs. 2 GG sanktioniert werden, genügen nicht bereits einzelne punktuelle gegen die Grundüberzeugungen der Verfassung verstoßende Äußerungen von Parteimitgliedern, insbesondere nicht, wenn es sich dabei um „Entgleisungen“ einzelner Mitglieder handelt. Andererseits muss für ein Parteiverbot auch noch kein konkretes Unternehmen im Sinne des § 81 StGB vorbereitet sein.<sup>42</sup> Quelle der Indizien für ein „darauf Ausgehen“ sind das Parteiprogramm, alle schriftlichen Veröffentlichungen der Partei inklusive der von ihr beeinflussten Zeitungen und Zeitschriften sowie auch geheime interne Zielsetzungen, auch wenn sie schriftlich nicht fixiert sind.<sup>43</sup> Dass ein Nachweis für das „darauf Ausgehen“ einer Partei schwierig zu erbringen ist, zeigt bereits die Doppelung im Wortlaut der Verbotsvorschrift: Art. 21 Abs. 2 GG spricht von einem *darauf Ausgehen* nach den Zielen einer Partei, was zu einem

<sup>32</sup> BVerfGE 2, 1 (12 f.).

<sup>33</sup> Maurer, AöR 96 (1971), 203 (211).

<sup>34</sup> Klein (Fn. 20), Art. 21 Rn. 520; Morlok (Fn. 24), Art. 21 Rn. 147; Gusy (Fn. 24), Art. 21 Rn. 124.

<sup>35</sup> Kunig (Fn. 19), Art. 21 Rn. 82.

<sup>36</sup> Ipsen, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 21 Rn. 163 f.

<sup>37</sup> Hierzu sogleich unter IV. 1. a) cc) (3).

<sup>38</sup> Zur weiten Vorverlagerung des Schutzes in dieser Tatbestandsvariante Klein (Fn. 20), Art. 21 Rn. 532.

<sup>39</sup> Pabel, ZaöRV 2003, 921 (936).

<sup>40</sup> Morlok, Jura 2013, 317 (321).

<sup>41</sup> BVerfGE 5, 85 (141).

<sup>42</sup> BVerfGE 5, 85 (141 f.).

<sup>43</sup> BVerfGE 2, 1 (20); 5, 85 (144).

gewissen Zirkelschluss im Hinblick auf die nachzuweisende Intention einer Partei führt.

Wird das Verhalten von Anhängern einer Partei, also solchen, die nicht Mitglieder sind, zum tatbestandlichen Anknüpfungspunkt gemacht, so muss dieses der betreffenden Partei auch zugerechnet werden können. Es muss ein Beleg dafür erbracht werden, dass sich die Partei zu dem Verhalten ihrer Anhänger bekennt bzw. dass den Anhängern ein gewisser Grad von Einflusschancen zukommt.

Von entscheidender Bedeutung ist auch, ob gewonnene Belege dafür, dass eine Partei auf ein tatbestandliches Verhalten im Sinne des Art. 21 Abs. 2 GG ausgeht, auch tatsächlich von der Partei selbst stammen und nicht Resultate der Beteiligung von Vertrauensleuten<sup>44</sup> in der Partei sind.

#### b) Die Rechtsfolgen eines Parteiverbotes

Die Verfassung selbst ordnet die Verbotsfolgen für die verbotenen Parteien nicht an. Die einzelnen Konsequenzen der Feststellung durch das BVerfG ergeben sich erst aus § 46 BVerfGG, §§ 32 f. PartG und den Wahlgesetzen auf Bundes-, Landes- und zum Teil auch der kommunalen Ebene. Die gesetzlich angeordneten und vom BVerfG ausgesprochenen Folgen eines Parteiverbotes sind denkbar hart, einer verbotenen Partei wird gänzlich und in mehreren Hinsichten die Grundlage des politischen Handelns in der Form einer nach Art. 21 Abs. 1 GG privilegierten Organisation entzogen.

#### aa) Bedeutung der verfassungsgerichtlichen Entscheidung und Parteienprivileg

Spricht das BVerfG ein Parteiverbot aus, so hat diese Entscheidung zwei Bestandteile. Der Inhalt des verfassungsgerichtlichen Judikats ist rein deklaratorischer Natur, was sich bereits aus dem Wortlaut des Art. 21 Abs. 2 GG ergibt. Dennoch kommt dieser Feststellung auch eine konstitutive Wirkung zu,<sup>45</sup> denn erst mit dem Ausspruch der Verfassungswidrigkeit durch das BVerfG gem. § 46 BVerfGG gehen die Auflösung der Partei und die damit zusammenhängenden rechtlichen Konsequenzen einher. Dies ist auch der Inhalt des sogenannten *Parteienprivileges*: Das Verhalten oder die Ziele einer politischen Partei mögen zwar verfassungswidrig sein; zu Konsequenzen durch die staatlichen Gewalten führt dieser Umstand aber nur, sofern das BVerfG eine Entscheidung nach Art. 21 Abs. 2 S. 2 GG getroffen hat. Das Privileg der politischen Parteien besteht also darin, dass es allein dem BVerfG – und damit keinem anderen staatlichen Organ – obliegt, über die Verfassungswidrigkeit einer Partei zu entscheiden. Gleichzeitig ist für den rechtlichen Befund der Verfassungswidrigkeit allein diese Entscheidung des BVerfG konstitutiv. Bis zum Zeitpunkt des entsprechenden Judikats ist auch eine offensiv verfassungsfeindlich agierende Partei

von allen staatlichen Stellen als politische Partei anzuerkennen; sie genießt alle Rechte und Freiheiten einer im Einklang mit den grundlegenden Prinzipien des Grundgesetzes agierenden Partei.<sup>46</sup> Aus dem Parteienprivileg folgt aber nicht im Umkehrschluss, dass eine nicht verbotene Partei, über deren Verfassungswidrigkeit in der Öffentlichkeit – auch unter Beteiligung staatlicher Stellen – debattiert wird, einen Anspruch auf Feststellung ihrer *Verfassungsgemäßheit* hat.<sup>47</sup> Hierfür besteht wegen der soeben beschriebenen Ausgestaltung des Parteiverbotes auch kein Bedarf, weil die Anerkennung als Partei ohnehin zu erfolgen hat, solange ein Parteiverbot nicht ausgesprochen worden ist. Das Parteienprivileg schützt die Tätigkeit einer politischen Partei in allen Dimensionen, nach innen und nach außen. Rein praktisch hat dies zur Folge, dass etwa eine Stadt einer Partei den Zugang zu einer öffentlichen Einrichtung nicht unter Berufung auf die vermeintliche Verfassungswidrigkeit versagen darf. Auch hat eine nicht verbotene Partei unter den gleichen Voraussetzungen wie alle übrigen Parteien einen Anspruch auf staatliche Finanzierung.<sup>48</sup>

#### bb) Die Konsequenzen eines Parteiverbotes im Einzelnen

Das verfassungsgerichtlich ausgesprochene Parteiverbot beendet auf mehreren Ebenen die politische Aktivität der verbotenen Partei. Mit der Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei wird gem. § 46 Abs. 3 BVerfGG deren Auflösung angeordnet und das Verbot ausgesprochen, Ersatzorganisationen zu schaffen. Letztere Anordnung durch das BVerfG ist wiederum bloß deklaratorischer Natur, weil das Verbot von Ersatzorganisationen in § 33 PartG schon qua Gesetz ausgesprochen wird. Damit verliert die verbotene Partei dauerhaft den Status als politische Partei und die damit einhergehenden besonderen Rechte. Dieser Konsequenz ist auch ein Eingriff in das bestehende Wahlsystem immanent, weil ein politischer Akteur gänzlich aus dem politischen Wettbewerb ausscheidet.<sup>49</sup>

Darüber hinaus kann das BVerfG gem. § 46 Abs. 3 S. 2 BVerfGG das Vermögen einer verbotenen Partei zugunsten des Bundes bzw. des Landes zu gemeinnützigen Zwecken einziehen. Diese Entscheidung steht im Ermessen des Gerichts. Bei beiden bislang ausgesprochenen Parteiverboten hat das BVerfG hiervon Gebrauch gemacht.<sup>50</sup>

Sowohl auf Bundesebene als auch auf der europäischen Ebene sowie in den einzelnen Bundesländern verlieren die

<sup>44</sup> Vertrauensleute (V-Leute) sind Privatpersonen, die von der Polizei oder dem Verfassungsschutz angeworben werden, um als Mitglied einer möglicherweise verfassungsfeindlichen Partei Informationen an die Behörden – üblicherweise gegen Bezahlung – geheim weiterzuleiten.

<sup>45</sup> Künig (Fn. 19), Art. 21 Rn. 84.

<sup>46</sup> BVerfGE 39, 334 (357).

<sup>47</sup> Einen Antrag der NPD auf Feststellung ihrer Verfassungskonformität lehnte das BVerfG unter Verneinung einer Rechtsschutzlücke ab, vgl. BVerfGE 133, 100.

<sup>48</sup> Möglichkeiten der Differenzierung sehen allerdings Morlok/Krüper/Roßner, Parteienfinanzierung im demokratischen Rechtsstaat, 2009 (abrufbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/do/06969.pdf> [25.11.2014]).

<sup>49</sup> Shirvani, Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem, 2010, S. 291 f.

<sup>50</sup> BVerfGE 2, 1; 5, 85.

Abgeordneten einer verbotenen Partei ihre Mandate.<sup>51</sup> Über den Verlust eines Bundestagsmandates entscheidet gem. § 47 Abs. 1 Nr. 2 BWG der Ältestenrat durch Beschluss, wobei dieser Entscheidung keine Ermessenserwägung vorausgeht; sie ist bloß feststellender Natur. Diese Konsequenz ist keine selbstverständliche. Immerhin entspricht dem Mandat eines Abgeordneten, auch wenn er von einer für verfassungswidrig erklärten Partei in ein Parlament entsandt wurde, ein entsprechender Anteil von Wählerstimmen. Wahrt man die Distanz zu der mittlerweile als überholt geltenden *Leibholz*'schen Lehre vom Parteienstaat,<sup>52</sup> so muss man anerkennen, dass in einem Abgeordneten „zwei Herzen schlagen“: Zunächst ist er Inhaber des von Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG gewährleisteten freien Mandates und genießt in dieser Funktion Unabhängigkeit – auch von seiner Partei. Darüber hinaus nimmt ein Abgeordneter eine weitere Rolle als Mitglied einer Partei ein. Zwar mag das Verhalten eines parteiangehörigen Abgeordneten (zulässigerweise!) von parteipolitischen Erwägungen geleitet sein. In letzter Konsequenz ist er jedoch unabhängig und kann sich Druck durch seine Partei unter Berufung auf sein freies Mandat erwehren. Ein Parlamentarier ist von der Verfassung (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG) gerade nicht als bloßer Parteisoldat gewollt. Dieses Verständnis vom Verhältnis zwischen Abgeordnetenmandat und Parteizugehörigkeit lässt Zweifel daran aufkommen, ob mit einem Parteiverbot notwendigerweise auch ein Mandatsverlust für Abgeordnete der verbotenen Partei einhergehen muss, oder ob dieser automatische Reflex nicht sogar gegen die Garantie des freien Mandates und freier Wahlen aus Art. 38 Abs. 1 GG verstößt.<sup>53</sup> Dies gilt in besonderer Weise für direkt gewählte Abgeordnete, die zwar auch parteilich assoziiert sind, aber eben nicht über die Liste einer Partei in das Parlament einziehen. Es wird vor dem Mandatsverlust keine weitere Prüfung der Aktivitäten des jeweils betroffenen Abgeordneten mehr angestellt.<sup>54</sup> Der Mandatsverlust wird ausschließlich an das Verbot der Partei geknüpft. Das macht den Mandatsverlust nur schwerlich akzeptabel.

Allerdings gibt es für den automatischen Verlust der Mandate von Mitgliedern einer verbotenen Partei auch einen gewichtigen Grund. Ohne diesen Reflex hätte das Verbot einer Organisation und deren Auflösung nur eine schwache

<sup>51</sup> § 46 Abs. 4 BWahlG; § 22 Abs. 2 Nr. 5 EuWG. Eine entsprechende Regelung findet sich in allen Landeswahlgesetzen und in einigen Kommunalwahlgesetzen. Nach Auffassung des BVerfG folgt die Wirkung des Mandatsverlustes unmittelbar aus Art. 21 Abs. 2 GG, vgl. BVerfGE 2, 1 (75).

<sup>52</sup> In der Lehre vom Parteienstaat nimmt der Abgeordnete lediglich eine Vermittlerrolle zwischen der Partei, die unmittelbar den Volkswillen verkörpert, und den staatlichen Entscheidungen ein. Ein Abgeordneter ist in diesem Konzept bloßer Exponent seiner Partei. Vgl. hierzu *Leibholz*, DVBl. 1951, 1 (4).

<sup>53</sup> *Ipsen* (Fn. 36), Art. 21 Rn. 196 ff.

<sup>54</sup> Der EGMR hält den auf ein Parteiverbot folgenden automatischen Mandatsverlust in Bezug auf Art. 3 Abs. 1 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK für unverhältnismäßig, EGMR, Urt. v. 11.6.2002 – 25144/94 u.a. (Selim Sadak u.a.).

Wirkung, denn die Mitglieder könnten nach wie vor als Mitglieder der Parlamente an verbindlichen staatlichen Entscheidungen mitwirken.<sup>55</sup> Die von einer verbotenen Partei verfolgten Ziele sollen nicht über ihre Mitglieder in den staatlichen Willensbildungsprozess eingespeist werden, anderenfalls setzte sich die Gefahr für die Demokratie fort, die mit dem Parteiverbot gerade bekämpft werden sollte.<sup>56</sup>

Am Problem des automatischen Mandatsverlusts zeigt sich das grundlegende Spannungsverhältnis einer wertgebundenen Demokratie, die sich den „Feinden der Freiheit“ nicht schutzlos ausliefern will: Der legitime Wunsch, diese Feinde zu bekämpfen, bringt den demokratischen an den Rand seiner eigenen Grundsätze und Prinzipien. Dieses Risiko ist die Verfassungsordnung um ihrer selbst willen eingegangen, weil ihr Wehrhaftigkeit als unerlässliche Voraussetzung erschien, um die Verfassungsnormativität auf Dauer garantieren zu können (siehe dazu IV. 4. a). Die so ggf. produzierten demokratisch-rechtsstaatlichen Risikolagen werden nur dadurch akzeptabel, dass die mit ihnen verbundenen Instrumente maßvoll und zurückhaltend eingesetzt werden.

## 2. Der Ablauf des Verbotsverfahrens

Weil ein Parteiverbot der denkbar intensivste Eingriff in die verfassungsrechtlich garantierte Parteienfreiheit ist, unterliegt der Verfahrensablauf strengen formellen Vorgaben.

Nach § 43 Abs. 1 BVerfGG sind der Bundestag, der Bundesrat oder die Bundesregierung berechtigt, einen Antrag auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei zu stellen. Gleiches gilt gem. § 43 Abs. 2 BVerfGG für Landesregierungen, sofern es sich um nur im jeweiligen Landesgebiet tätige Parteien handelt.

In einem ersten Schritt müssen die antragsberechtigten Organe Material über die für verfassungswidrig gehaltene Partei sammeln, um ihren schriftlichen Antrag im Sinne des § 23 Abs. 1 BVerfGG begründen zu können. Für die Sammlung von Nachweisen für die Verfassungswidrigkeit einer Partei sind letztendlich nur nachrichtendienstliche Mittel, insbesondere der Kontakt zu V-Leuten effektiv, da extremistische Parteien ihre im Konflikt zur Verfassung stehenden Ziele selten in öffentlich einsehbare Dokumente aufnehmen. Eingriffe in die Parteienfreiheit der ausgeleuchteten Partei mit nachrichtendienstlichen Mitteln sind nur soweit verhältnismäßig, wie sie sich im Rahmen des zur Verteidigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung Erforderlichen bewegen. Diese Grenzen dürften etwa bei einer pauschal angelegten dauerhaften Observation der Tätigkeiten einer Partei durch Verfassungsschutzbehörden überschritten sein.<sup>57</sup> Auch darf eine solche Dauerobservation nicht als Ersatz für

<sup>55</sup> Nach BVerfGE 2, 1 (73) ist es gerade Ziel des Parteiverbotes, die Ideen der verfassungsfeindlichen Partei aus dem Willensbildungsprozess auszuschneiden.

<sup>56</sup> Daher wird der Mandatsverlust in der Literatur überwiegend für verfassungsgemäß gehalten, vgl. *Klein* (Fn. 20), Art. 21 Rn. 568; *Ipsen* (Fn. 36), Art. 21 Rn. 199; *Achterberg/Schulte*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Fn. 25), Art. 38 Rn. 55; *Maurer*, Staatsrecht I, 6. Aufl. 2010, § 23 Rn. 30.

<sup>57</sup> *Shirvani*, AöR 134 (2009), 572 (588).



einen Antrag nach § 43 BVerfGG eingesetzt werden.<sup>58</sup> Außerdem birgt die Ausforschung einer Parteiorganisation auch immer das Risiko, einem erfolgreichen Verbotsverfahren im Weg zu stehen, weil sie ein Verfahrenshindernis darstellen können.<sup>59</sup> Die Antragsberechtigten stehen damit vor der Frage, welches Risiko sie eingehen wollen: das einer Antragsabweisung mangels hinreichender Belege für die Verfassungsfeindlichkeit einer Partei oder das Risiko, ein Verfahrenshindernis dadurch zu erzeugen, dass sich die gewonnenen Erkenntnisse im Verbotsverfahren nicht verwenden lassen. Dieses Risiko verdeutlicht die im Kern politische Natur des Parteiverbotsverfahrens. Ein Verfahren anzustrengen und Beweismittel zu beschaffen bedarf vielfacher und multipolarer Abwägungsentscheidungen, die in ihrem Kern zumeist politisch, nicht aber juristischer Natur sind. Deswegen sind Scheitern und Obsiegen im Parteiverbotsverfahren vor allem auch verfassungspolitisch bedeutsam, weniger verfassungsrechtlich. Nicht zufällig spricht *Martin Morlok* von den Fragen rund um das Parteiverbotsverfahren als solchen des Rechts *und* der politischen Klugheit.<sup>60</sup>

Diskutiert wird, ob eine Pflicht zur Antragstellung für die in § 43 BVerfGG genannten Organe besteht, denn insoweit stehen der Wortlaut von Art. 21 Abs. 2 GG und § 43 BVerfGG in einem Konflikt. Das BVerfG hat hierzu bisher keine klare Position bezogen,<sup>61</sup> überwiegend wird aber ein politisches Ermessen in Bezug auf die Antragstellung angenommen, das insofern Grenzen unterliegt, als sachgerechte Gründe für die Entscheidung für oder gegen einen Antrag existieren müssen.<sup>62</sup>

An die Antragstellung durch eines der genannten Organe schließt sich ein Vorverfahren gem. § 45 BVerfGG an, in welchem den Vertretungsberechtigten der Partei rechtliches Gehör verschafft wird. Daraufhin prüft das BVerfG die Zulässigkeit und die hinreichende Begründung des Antrags und entscheidet durch Beschluss darüber, ob die mündliche Verhandlung durchzuführen ist. Für die Entscheidung, dass gegen die Partei eine mündliche Verhandlung eröffnet wird, bedarf es gem. § 15 Abs. 4 BVerfGG einer Zwei-Drittel-Mehrheit im Senat.<sup>63</sup> Zur Vorbereitung der mündlichen Verhandlung kann das BVerfG eine Voruntersuchung bzw. eine Beschlagnahme oder Untersuchung nach §§ 47, 38 BVerfGG anordnen. Die auf einen positiven Beschluss folgende mündliche Verhandlung ist Bestandteil des Hauptverfahrens. An dessen Ende trifft das BVerfG die abschließende Entscheidung über die Verfassungswidrigkeit der Partei gem. § 46 BVerfGG und spricht die weiteren Verbotsfolgen aus. Die Vollstreckung der verfassungsgerichtlichen Entscheidung

wird von § 32 PartG geregelt. Das BVerfG kann allerdings von den gesetzlichen Anordnungen gem. § 33 Abs. 3 PartG abweichen.

Gegen die Entscheidung des BVerfG sieht die deutsche Rechtsordnung kein Rechtsmittel der verbotenen Partei vor. Der Grund für den fehlenden nationalen Rechtsschutz gegen das Parteiverbot wird in der Ausgestaltung des Verfahrens gesehen. Der betreffenden Partei wird bereits Rechtsschutz vor der abschließenden Entscheidung über ihre Verfassungswidrigkeit gewährt, indem sie nach § 45 zu dem Antrag gehört wird. Dem Entscheidungsmonopol des BVerfG wohnt aber auch ein positiver Effekt für die Parteien inne, weil sie sich so nicht in allen gerichtlichen Instanzen immer wieder verteidigen müssen.<sup>64</sup>

Es besteht jedoch die Möglichkeit für eine verbotene Partei, gem. Art. 34 EMRK eine Individualbeschwerde beim EGMR zu erheben. Diese kann darauf gestützt werden, dass das nationale Parteiverbot gegen die Vereinigungsfreiheit aus Art. 11 EMRK verstoße.

### 3. Parteiverbotsverfahren in der Praxis

#### a) Bisher durchgeführte Parteiverbotsverfahren

Die praktische Relevanz des Parteiverbotes ist trotz der lang andauernden Diskussion um die Sinnhaftigkeit dieses Instrumentes gering. Bisher wurden insgesamt erst sechs Parteiverbotsverfahren eingeleitet, bei denen nur zwei zu einem Verbot geführt haben.<sup>65</sup> Im Jahr 1952 wurde die rechtsradikale Sozialistische Reichspartei (SRP) verboten<sup>66</sup> und vier Jahre später die Kommunistische Partei Deutschlands (KPD).<sup>67</sup>

Im Jahr 1994 wies das BVerfG zwei Verbotsanträge gegen die „Nationale Liste“<sup>68</sup> und die „Freiheitliche Deutsche Arbeiterpartei“<sup>69</sup> zurück, weil diese Organisationen nicht als politische Parteien zu qualifizieren und damit nicht im Verfahren nach Art. 21 Abs. 2 GG, §§ 43 ff. BVerfGG zu verbieten waren.

Im Jahr 2001 stellten Bundestag, Bundesrat und die Bundesregierung einen Antrag auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit der NPD. Das BVerfG hat per Beschluss die Durchführung der mündlichen Verhandlung angeordnet, danach stolperte das Verfahren jedoch über verschiedene Hürden.<sup>70</sup> Letztendlich stellte das BVerfG auf Antrag der NPD das Verfahren ein, weil die Einbeziehung der V-Leute ein unüberwindbares Verfahrenshindernis darstellte.<sup>71</sup> Dieses sah das Gericht darin begründet, dass die Beobachtung der NPD durch staatliche Behörden mittels V-Leuten im Bundes- und den Landesvorständen unmittelbar vor und während

<sup>58</sup> *Ipsen* (Fn. 36), Art. 21 Rn. 183.

<sup>59</sup> Vgl. BVerfGE 107, 339 ff., näher dazu unter IV. 3.

<sup>60</sup> *Morlok*, ZRP 2013, 69.

<sup>61</sup> BVerfGE 5, 85 (113, 129); 39, 334 (359).

<sup>62</sup> *Kunig*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. 3, 3. Aufl. 2005, § 40 Rn. 60; *Burkhart*, in: *Umbach/Clemens/Dollinger*, BVerfGG, *Mitarbeiterkommentar*, 2. Aufl. 2005, § 43 Rn. 5 ff. m.w.N.; *Morlok*, ZRP 2013, 69 (71); *Volkmann*, JZ 2010, 209 (210).

<sup>63</sup> Zuständig ist gem. § 14 Abs. 2 BVerfGG der *Zweite Senat*.

<sup>64</sup> *Gusy* (Fn. 24), Art. 21 Rn. 126.

<sup>65</sup> Für einen Überblick über die Verfahren bis 2001 siehe *Morlok*, NJW 2001, 2931 (2933 ff.).

<sup>66</sup> BVerfGE 2, 1.

<sup>67</sup> BVerfGE 5, 85.

<sup>68</sup> BVerfGE 91, 262.

<sup>69</sup> BVerfGE 91, 276.

<sup>70</sup> Zum Ablauf dieses konkreten Verfahrens siehe *Michaelis*, NVwZ 2003, 943.

<sup>71</sup> BVerfGE 107, 339.



eines Verbotsverfahrens nicht den rechtsstaatlichen Anforderungen aus Art. 20 Abs. 3 GG und Art. 21 Abs. 2 GG genügt. Durch die zahlreichen V-Leute in den verschiedenen Vorständen der NPD bestehe eine derart massive staatliche Präsenz auf parteilichen Führungsebenen, dass Einflussnahmen auf die innerparteiliche Willensbildung unvermeidbar seien. Damit bestehe keine Staatsfreiheit der NPD mehr, die im Rahmen des Art. 21 Abs. 2 GG zwingende Voraussetzung für eine selbstbestimmte Selbstdarstellung der Partei vor dem BVerfG sei.<sup>72</sup> In dieser Einstellungsentscheidung zeigte sich eine Besonderheit im Abstimmungsverfahren des BVerfG: Obwohl nur drei der sieben Richter ein Verfahrenshindernis sahen, musste das Verfahren eingestellt werden, weil gem. § 15 Abs. 4 BVerfGG für die Fortsetzung, also eine für die NPD nachteilige Entscheidung, einer Zwei-Drittel-Mehrheit bedurft hätte.

#### b) Das aktuelle NPD-Verbotsverfahren

Nachdem das erste NPD-Verbotsverfahren gescheitert war, wurde ein erneutes Verfahren immer wieder diskutiert, denn das Scheitern eines erneuten Verfahrens richtete einen enormen Schaden für die Demokratie an. Gleichzeitig waren hohe Hürden eines neuen Verfahrens zu überwinden. Vor dem Hintergrund der verfassungsgerichtlichen Einstellungsentscheidung im vorangegangenen NPD-Verbotsverfahren galt es, die V-Leute aus der Partei schon im Vorfeld vor einem neuen Verbotsantrag abzuziehen. Außerdem konnte das bisher gesammelte Begründungsmaterial zum Beleg der Verfassungswidrigkeit der NPD nicht verwendet werden. Erfolgversprechend erschien es daher hauptsächlich, Verbindungen der NPD zu anderen extremistischen Gruppierungen nachzuweisen.<sup>73</sup> Trotz der unklaren Erfolgsaussichten eines erneuten Verbotsverfahrens beschloss der Bundesrat in seiner Sitzung vom 14.12.2012, einen zweiten Versuch zu wagen. Ein Jahr später, am 3.12.2013 reichte der Bundesrat eine entsprechende Antragsschrift bei dem BVerfG ein.<sup>74</sup> Der Bundestag und die Bundesregierung hielten einen eigenen Verbotsantrag nicht für erforderlich, begrüßten aber den Vorstoß des Bundesrates.

#### 4. Das Parteiverbot als sinnvolles Instrument einer streitbaren Demokratie?

Den politischen Parteien wird durch die Parteienfreiheit aus Art. 21 Abs. 1 GG das Recht eingeräumt, ihre Teilnahme am politischen Wettbewerb nach eigenen Vorstellungen zu gestalten. Flankiert wird dieses Recht durch eine Reihe von Einzelgewährleistungen, die an den besonderen öffentlichen Status der Sonderorganisation anknüpfen. Pervertiert eine Partei jedoch ihre verfassungsmäßigen Rechte um gerade den

Ursprung, nämlich die demokratische Grundordnung zu bekämpfen oder zu beseitigen, so stellt sich die Frage, ob und wie die Demokratie und auch der besondere Status der Parteien gegen diesen Angriff zu verteidigen ist. In dieser besonders komplizierten Konfliktsituation stehen sich die Parteien- und Meinungsfreiheit der verfassungswidrig agierenden Partei und der Schutz der Grundüberzeugungen der Verfassung gegenüber.<sup>75</sup>

#### a) Das Prinzip der „wehrhaften Demokratie“

Das Parteiverbot wird als ein Instrument der sogenannten wehrhaften (streitbaren, abwehrbereiten)<sup>76</sup> Demokratie bezeichnet. Als Voraussetzung dafür, dieses spezielle Verteidigungsmittel der Verfassung in seiner Wirkungsweise zu verstehen, ist diese besondere Idee kurz zu skizzieren. Dieses Prinzip hat das BVerfG in verschiedenen Entscheidungen aus dem Grundgesetz herausgelesen.<sup>77</sup> Das Konzept ist der Verfassung nicht direkt zu entnehmen, sondern eine Grundentscheidung des Verfassungsgebers, die in Art. 9 Abs. 2 GG (Vereinsverbot), Art. 18 GG (Verwirkung von Grundrechten), Art. 20 Abs. 4 GG (Widerstandsrecht) und im weiteren Sinne Art. 79 Abs. 3 GG (Ewigkeitsgarantie) zum Ausdruck kommt.<sup>78</sup> Unter dem Oberbegriff der wehrhaften Demokratie werden Mittel der Verfassung zusammengefasst, mit denen sie sich gegen ihre Feinde zur Wehr setzt. Dabei geht das Prinzip über die Summe der Einzelaussagen der Verfassung hinaus. Das im Grundgesetz enthaltene Instrumentarium zur Selbstverteidigung kann als „Staatsnotwehr“<sup>79</sup> bezeichnet werden. Das Prinzip der wehrhaften Demokratie ist keine Gewährleistung mit subjektivrechtlichem Charakter, es erfüllt lediglich eine Sicherungsfunktion. Das Prinzip der wehrhaften Demokratie ist ein Wert mit Verfassungsrang, der mit kollidierenden Verfassungswerten in Ausgleich zu bringen ist.<sup>80</sup>

#### b) Die Kontroverse über das Parteiverbot

Das Schutzinstrument des Parteiverbotes ist prädestiniert für eine Debatte, weil es einerseits zahlreiche Hürden, Schwierigkeiten und Widersprüche<sup>81</sup> birgt, andererseits aber auch verhindern kann, dass Feinden der Demokratie diese ungehindert unterwandern können und dabei auch noch staatlich gefördert werden.

<sup>75</sup> Vgl. Shirvani, AöR 134 (2009), 572 (580).

<sup>76</sup> Diese unterschiedlichen Begriffe werden für dasselbe Konzept verwandt. Für einen Rechtsvergleich bezüglich des Konzeptes einer wehrhaften Demokratie in den Staaten der EU siehe Klamt, Die Europäische Union als streitbare Demokratie, 2013.

<sup>77</sup> BVerfGE 2, 1 (11 ff.); 5, 85 (139); 13, 46 (49 f.).

<sup>78</sup> Maurer, AöR 96 (1971), 203 (211).

<sup>79</sup> So Thiel, Die „wehrhafte Demokratie“ als verfassungsrechtliche Grundentscheidung, in: Thiel (Hrsg.), Wehrhafte Demokratie, 2003, S. 1 (2 f.).

<sup>80</sup> Thiel (Fn. 79), S. 22 ff.

<sup>81</sup> Hierzu im Einzelnen Morlok, NJW 2001, 2931 (2931 ff.).

<sup>72</sup> BVerfGE 107, 339 (365 ff.).

<sup>73</sup> Volkmann, APuZ 18-19 (2012), 15 (16).

<sup>74</sup> Der Verlauf dieses Verbotsverfahrens kann unter:

<http://www.bundesrat.de/DE/plenum/themen/npd-verbot/npd-verbot.html> (24.11.2014) verfolgt werden. Ebenso kann dort die eingereichte Antragsschrift des Bundesrates heruntergeladen werden.

Kritik an der Sinnhaftigkeit des Parteiverbots und dessen Wirkungsmacht kann auf vielfältige Weise geübt werden; hier können nur die tragenden Argumente skizziert werden. So stellt sich bereits die Frage, ob das Parteiverbot, das die freiheitlich demokratische Grundordnung schützen soll, überhaupt selbst mit dieser vereinbar ist,<sup>82</sup> denn hierdurch wird eine Meinung eines bestimmten Inhaltes verboten, obwohl doch die Meinungsfreiheit als schlechthin konstituierend für die freiheitlich-demokratische Staatsordnung<sup>83</sup> gilt. Die Endgültigkeit, mit der ein Parteiverbot das Wirken einer verfassungswidrigen Partei beendet, beschneidet die Parteienfreiheit und auch das Spektrum konkurrierender politischer Auffassungen nachhaltig.

Auch die Wirkmacht des Parteiverbotes kann in Zweifel gezogen werden. Extremistische Positionen werden zwar aus einer privilegierten organisatorischen Verfasstheit gerissen, die inhaltlichen Bestrebungen verschwinden damit jedoch nicht automatisch. Mit dem Verbotsverfahren geht es auch einher, dass der betroffenen Partei große Aufmerksamkeit zuteil wird, die von ihr auch dazu genutzt werden kann, sich medienwirksam als ein Opfer des Staates zu inszenieren. Dieser Effekt wird insbesondere dann verstärkt, wenn ein Verbot scheitert, was wegen der hohen zu überwindenden Hürden für ein erfolgreiches Verbot nicht unwahrscheinlich ist. Mit der Auflösung einer verfassungswidrigen Partei ist zudem verbunden, dass die Kontrollmöglichkeiten der entsprechenden Gruppierung schwinden, weil die ehemaligen Mitglieder und Anhänger in zahlreiche andere extremistische Vereinigungen diffundieren.

Zu bedenken gilt auch, dass nicht jede Partei, die verfassungswidrige Ziele verfolgt, automatisch eine echte Gefahr für die Demokratie darstellt. Der Grund für die Aufnahme eines Parteiverbotes in die Verfassung ist ja gerade der Umstand, dass durch die Gewährleistungen des Art. 21 Abs. 1 GG und die besondere Rolle der Parteien als Intermediäre zwischen Staat und Gesellschaft diese besonders tief in das Staatsinnere vordringen und mit verfassungswidrigen Bestrebungen großen Schaden für die Demokratie anrichten können. Diese Gefahr geht allerdings nur von Parteien aus, die einen gewissen Zuspruch in der Gesellschaft verfügen und eine reelle Chance haben, Wahlerfolge zu verzeichnen. Nach der Rechtsprechung des EGMR<sup>84</sup> muss in diesem Sinne zur Rechtfertigung eines Eingriffs in die Vereinigungsfreiheit aus Art. 11 EMRK eine Gefahr für die Demokratie bestehen, die hinreichend bedrohlich und unmittelbar bevorsteht.

Ein wesentlicher rechtlicher Angriffspunkt liegt in den extremen Folgen eines Parteiverbotes begründet. Der mit einem Parteiverbot automatisch einhergehende Mandatsverlust ohne Ansehung der Person der betroffenen Abgeordneten wertet der EGMR als konventionswidrig.<sup>85</sup>

Auf der anderen Seite erscheint es jedoch nicht hinnehmbar, dass eine politische Partei, die sich die Bekämpfung der

freiheitlichen demokratischen Grundordnung zum Ziel gesetzt hat, mit besonderen Privilegien ausgestattet wird. Eine nicht verbotene, verfassungsfeindliche Partei stellt wegen des Anspruchs auf staatliche Finanzierung und ihrer besonderen Einflussmöglichkeiten auf das staatliche Gefüge eine nicht zu unterschätzende Gefahr für die Demokratie dar. Einen Auflösungsprozess der staatlichen Ordnung aus ihrem Inneren kann die Verfassung nicht einfach hinnehmen. Die Forderung „keine Freiheit für die Feinde der Freiheit“<sup>86</sup> verleiht diesem Gedanken Ausdruck. Das Parteiverbot fugiert als ein Mittel, die demokratische Ordnung des Grundgesetzes zu bewahren. Es begrenzt die politische Freiheit gerade um das Funktionieren einer von Parteien geprägten Demokratie zu ermöglichen.<sup>87</sup> Ein sinnvoller Ausgleich zwischen der gebotenen Verteidigung der Demokratie und der von der Verfassung gewollten politischen Freiheit lässt sich nach der geltenden Rechtslage hauptsächlich über den bedachten Einsatz der Antragsbefugnis im Sinne des § 43 BVerfGG erzielen. Es wird damit auf die politisch-praktische Ebene verlagert, die Effizienz eines Parteiverbotes zu bewahren.

#### c) Alternativen zum Parteiverbot

Weil das Parteiverbot in seiner aktuellen gesetzlichen Ausgestaltung einige Nachteile aufweist, werden auch alternative Verteidigungsmöglichkeiten für die Demokratie diskutiert, die entweder noch geschaffen werden müssen oder bereits von der Rechtsordnung vorgesehen sind.<sup>88</sup> Verfassungsfeindliche Parteien können auch auf einer dem Verbot vorgelagerten Ebene deutlich geschwächt werden. So wird vorgeschlagen, extremistische Parteien durch einen Ausschluss aus der staatlichen Finanzierung zu schwächen.<sup>89</sup> Auf diese Weise können die Handlungsmöglichkeiten einer verfassungsfeindlichen Partei faktisch begrenzt werden. Dieser Mechanismus setzte jedoch eine Änderung der Verfassung voraus; vorgeschlagen wird eine Ergänzung des Art. 21 Abs. 3 GG, der zufolge bereits bei Bestrebungen gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung oder den Bestand der Bundesrepublik von der staatlichen Parteienfinanzierung ausgeschlossen werden können.<sup>90</sup>

Die Benachteiligung einer verfassungsfeindlichen Partei im Wahlkampf stellte ein Mittel dar, das ihnen das mediale Forum und damit der Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit zu entziehen,<sup>91</sup> ist nach geltender Rechtslage nicht möglich. Das im Umkehrschluss aus Art. 21 Abs. 2 GG folgende Parteienprivileg gebietet es, eine nicht verbotene verfassungsfeindliche Partei mit verfassungsmäßig agierenden Parteien gleich zu behandeln.

<sup>86</sup> Dieses oft wiederholte Zitat stammt von dem Jakobiner *Louis-Antoine de Saint-Just* (1767-1794).

<sup>87</sup> *Morlok*, NJW 2001, 2931 (2932).

<sup>88</sup> Ein Überblick über verschiedene Möglichkeiten zur Bekämpfung des Extremismus findet sich bei *Volkman*, JZ 2010, 209 (210 ff.).

<sup>89</sup> *Epping*, Eine Alternative zum Parteiverbot, 2013.

<sup>90</sup> *Epping* (Fn. 89), S. 71; hierzu auch *Volkman*, JZ 2010, 209 (212 f.).

<sup>91</sup> *Volkman*, APuZ 18-19 (2012), 15 (18).

<sup>82</sup> Hierzu *Maurer*, AöR 96 (1971), 203 (213 ff.).

<sup>83</sup> BVerfGE 7, 198 (208).

<sup>84</sup> EGMR NVwZ 2003, 1489 (1492 f.) (Refah Partisi u.a.).

<sup>85</sup> Vgl. EGMR, Ur. v. 11.6.2002 – 25144/94 u.a. (Selim Sadak u.a.).

Punktuelle Abwehrinstrumente liefern das Strafrecht<sup>92</sup> und das Versammlungsrecht<sup>93</sup> – allerdings nur gegen extremistische Aktivitäten.<sup>94</sup> Diese Mittel sind auch nicht spezifisch auf Parteien ausgerichtet, sondern beziehen sich auf Individuen unabhängig von ihrer organisatorischen Verfasstheit. Ein weiteres, eher weiches Mittel gegen verfassungsfeindliche Parteien stellt staatliches Informationshandeln dar, mit dem vor extremistischen Parteien in der Öffentlichkeit gewarnt wird. Hierbei sind dem Staat allerdings auch insofern Grenzen gesetzt, als er zu politischer Neutralität und der Wahrung des Parteienprivileges verpflichtet ist. Solche Einzelmaßnahmen bleiben natürlich hinter den Wirkungen eines erfolgreichen Parteiverbotes zurück.

## V. Die Insolvenz einer Partei?

### 1. Praktische Bedeutung

Auch politische Parteien können in eine finanzielle Notlage geraten. Wie wichtig die Finanzen für den Aktionsradius der Parteien und damit ihre Zielerreichung sind, wurde bereits dargestellt.<sup>95</sup> Im Rahmen ihrer Tätigkeit kann es insbesondere durch Sanktionen der Bundestagsverwaltung anlässlich fehlerhafter Rechenschaftsberichte zu enormen Zahlungsforderungen einer Partei kommen, die diese – naturgemäß – nicht eingeplant hat. So wurde etwa die NPD im Jahre 2009 durch Bescheid des Präsidenten des Bundestages zu Strafzahlungen in Höhe von rund 2,5 Mio. Euro verpflichtet.<sup>96</sup> Forderungen dieser Größenordnung können auch eine bundesweit organisierte Partei finanziell handlungsunfähig machen.

### 2. Aussagen des einfachen Rechts zur Parteiinsolvenz

Möglich ist es jedenfalls, dass sich eine zahlungsunfähige politische Partei freiwillig auflöst. Es stellt sich jedoch die Frage, ob auch das Rechtsfolgenregime des Insolvenzrechts auf politische Parteien Anwendung findet. Die Regelungen der InsO sehen für den Fall der Zahlungsunfähigkeit zwingende Konsequenzen vor, die eben nicht von einer überschuldeten Partei selbst gewählt worden sind.

Das einfache Recht regelt die Insolvenz von Parteien nicht spezifisch, sodass der Rückgriff auf die allgemeinen Normen des Insolvenz- und Vereinsrechts nicht gesperrt ist. Wie bereits mehrfach erwähnt, sind Parteien als zivilrechtliche Vereine organisiert. Wirft man einen Blick auf die Normen des Insolvenzrechts, die auch für Vereine die Folgen einer Zahlungsunfähigkeit regeln, so scheint damit auf den ersten Blick auch das Schicksal einer zahlungsunfähigen Partei geklärt: Grundlegende Voraussetzung für die Zulässig-

keit des Insolvenzverfahrens ist die Insolvenzfähigkeit eines Rechtssubjektes, die in § 11 InsO geregelt ist. Nach § 11 Abs. 1 S. 1 InsO sind auch juristische Personen, damit also auch die rechtsfähigen Vereine, insolvenzfähig. Die nichtrechtsfähigen Vereine stellt § 11 Abs. 1 S. 2 InsO in Bezug auf die Insolvenzfähigkeit den juristischen Personen gleich. Das führt zunächst zu der Annahme, dass politische Parteien – ob als rechtsfähiger oder nicht rechtsfähiger Verein organisiert, das Insolvenzverfahren durchlaufen können. Die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens ist dadurch gekennzeichnet, dass ein rechtsfähiger Verein nach § 42 Abs. 1 S. 1 BGB und ein nicht rechtsfähiger Verein nach § 54 S. 1 BGB<sup>97</sup> i.V.m. § 728 BGB aufgelöst werden.<sup>98</sup>

### 2. Überlagerung durch Verfassungsrecht

#### a) Zur Problematik der Anwendbarkeit des Insolvenzrechts auf Parteien

Bei der Zahlungsunfähigkeit von politischen Parteien gelten für den gewöhnlichen Konflikt des zahlungsunfähigen Schuldners und dessen Gläubigern zusätzliche Besonderheiten. Der Grundgedanke des Insolvenzrechts, nach dem der Staat ausnahmsweise in die Privatwirtschaft eingreift, um die Gläubiger eines zahlungsunfähigen Schuldners zu schützen, muss im Fall der Zahlungsunfähigkeit einer politischen Partei um einen entscheidenden Aspekt erweitert werden. Denn die Parteien sind nicht lediglich am Wirtschaftsleben teilnehmende Subjekte sondern erfüllen entscheidende Funktionen innerhalb der parlamentarischen Demokratie, die in der Verfassung verankert sind. Es macht also aus verfassungsrechtlicher Sicht einen Unterschied, ob ein zivilrechtlicher Verein oder eine politische Partei dem Insolvenzrecht unterworfen wird. Zu der im Insolvenzrecht üblichen Grundrechtskollision tritt mit Art. 21 GG eine weitere zu berücksichtigende Gewährleistung mit Verfassungsrang hinzu.

#### b) Eingriff der insolvenzrechtlichen Maßnahmen in Art. 21 GG

Das Insolvenzverfahren über politische Parteien schränkt deren Betätigungsfreiheit in vielfältiger Weise ein. Das Insolvenzgericht bestellt gem. §§ 27 Abs. 1 S. 1, 56 Abs. 1 InsO einen Insolvenzverwalter, dem an Stelle des Parteivorstandes die Verfügungsbefugnis über das Parteivermögen übertragen wird. Dies begrenzt automatisch die Parteienfreiheit im Sinne des Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG. Auch die einzelnen Befugnisse eines Insolvenzverwalters als solche, wie etwa die Postsperre oder das Betreten von Geschäftsräumen stellen Eingriffe in Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG dar. Zudem wird die Verpflichtung aus Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG zu einer innerparteilich demokratischen Struktur durch die Bestellung eines parteiexternen Organs konterkariert, weil so wesentliche Entscheidungen nicht mehr einem parteiintern demokratisch legitimierten Gremium überantwortet sind. Die Partei im

<sup>92</sup> Vgl. §§ 86, 86a, 130 StGB.

<sup>93</sup> Vgl. §§ 5, 15 VersG, die ein Versammlungsverbot bei Verstößen gegen das Strafrecht ermöglichen. Relevant sind in diesem Kontext insbesondere Verstöße gegen § 130 StGB.

<sup>94</sup> Zur sukzessiven politischen Aufladung dieser Straftatbestände *Volkmann*, JZ 2010, 209 (213 f.).

<sup>95</sup> *Krüper/Kühr*, ZJS 2014, 241 (245 ff.); *dies.*, ZJS 2014, 477 (486 ff.).

<sup>96</sup> Dieser Sanktion lag allerdings laut BVerwGE 145, 194 eine unrichtige Rechnung zugrunde.

<sup>97</sup> Diese Verweisung wird nicht durch § 37 PartG abbedungen.

<sup>98</sup> Siehe hierzu *Hientzsch*, Die politische Partei in der Insolvenz, 2010, S. 107 f.

Insolvenzverfahren wird dadurch fremdbestimmt.<sup>99</sup> Die durch das Gesetz angeordnete Auflösung einer zahlungsunfähigen Partei beeinträchtigt die Gründungsfreiheit, die ebenfalls ihre Grundlage in Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG findet. Nach der Konzeption der Parteien durch das Grundgesetz stellt das Parteienverbot gem. Art. 21 Abs. 2 GG die einzige fremdbestimmte Auflösung einer politischen Partei dar.

### c) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Es stellt sich die Frage, ob diese Einschränkungen der Betätigungsfreiheit politischer Parteien gerechtfertigt werden können. Hierfür sind die mit dem Insolvenzverfahren verfolgten Zwecke gegen die Gewährleistungen des Art. 21 GG abzuwägen. Auch das Insolvenzrecht verfolgt verfassungsrechtlich geschützte Rechtspositionen. Es dient dazu, dass zivilrechtliche Forderungen der Gläubiger gemeinschaftlich durchgesetzt werden, wenn auch nicht in voller Höhe. Damit ist das Insolvenzrecht Ausdruck des allgemeinen Justizgewährleistungsanspruchs,<sup>100</sup> der aus dem Rechtsstaatsprinzip und Art. 2 Abs. 1 GG abgeleitet wird.<sup>101</sup> Dieser Anspruch hat zum Inhalt, dass alle Bürger vom Staat, der das Gewaltmonopol innehat, Rechtsschutzmöglichkeiten zur Klärung zivilrechtlicher Streitigkeiten verlangen können.<sup>102</sup> Der Schutz privater Gläubiger einer zahlungsunfähigen Partei durch die Anwendung des Insolvenzrechtes hat damit eine verfassungsrechtliche Grundlage. Weiter ist die Durchsetzungsmöglichkeit zivilrechtlicher Forderungen, die zum Eigentum im Sinne von Art. 14 Abs. 1 GG zu zählen sind,<sup>103</sup> von der Eigentumsfreiheit geschützt.<sup>104</sup>

Anderes gilt in Bezug auf den Staat als Gläubiger einer Partei, weil diesem als Mittel zur Durchsetzung seiner Forderungen der Verwaltungszwang offen steht. Staatliche Forderungen gegen eine Partei gem. §§ 31b und 31c PartG haben ausschließlich Sanktionscharakter und werden durch die Verfassung nicht als wirtschaftliche Position spezifisch geschützt. Ein Eingriff in die Gewährleistung des Art. 21 GG durch Anwendung des Insolvenzrechtes auf Parteien kann in Bezug auf den Staat als Gläubiger nicht gerechtfertigt werden.<sup>105</sup>

Es wird auch in Bezug auf private Gläubiger einer Partei vertreten, dass bei der aktuellen Gestaltung des Insolvenzrechtes die widerstreitenden Güter von Verfassungsrang nicht miteinander in Ausgleich gebracht werden können. Das geltende Insolvenzrecht führe zu einer so intensiven Beschneidung der Gewährleistungen aus Art. 21 Abs. 1 GG, dass die Zwecke eines Insolvenzverfahrens nicht zur Rechtfertigung ausreichen. Den Besonderheiten der politischen Parteien

könne nur durch eine Modifikation des Insolvenzrechtes Rechnung getragen werden.<sup>106</sup>

Gegen diese Ansicht wird eingewandt, dass Parteien ebenso wie alle anderen wirtschaftlichen Akteure am Zivilrechtsverkehr teilnehmen, sodass auch hier dem vom Insolvenzrecht verfolgten Gläubigerschutz gegenüber der Parteienfreiheit der Vorrang einzuräumen ist.<sup>107</sup>

<sup>99</sup> Eine Bewertung einzelner konkreter Befugnisse des Insolvenzverwalters findet sich bei *Hientzsch* (Fn. 98), S. 127 ff.

<sup>100</sup> *Stürner*, in: Kirchhof/Eidenmüller/Stürner (Hrsg.), Münchener Kommentar zur Insolvenzordnung, Bd. 1, 3. Aufl. 2013, Einl. Rn. 77.

<sup>101</sup> BVerfGE 107, 395 (406).

<sup>102</sup> *Huster/Rux*, in: Epping/Hillgruber (Fn. 26), Art. 20 Rn. 199.

<sup>103</sup> BVerfGE 83, 201 (208).

<sup>104</sup> *Stürner* (Fn. 100), Einl. Rn. 95 f.

<sup>105</sup> *Hientzsch*, NVwZ 2009, 1135 (1138 f.).

<sup>106</sup> *Hientzsch* (Fn. 98), S. 196 ff. mit einem Vorschlag zur Änderung des geltenden Rechts.

<sup>107</sup> *Kluth*, in: Epping/Hillgruber (Fn. 26), Art. 21 Rn. 58; *Rixen*, in: Kersten/Rixen (Fn. 21), § 3 Rn. 34.