

Einleitung

Revolutionen, Systemstürze und gesellschaftspolitische Veränderungen prägen seit dem 19. Jahrhundert die deutsche Geschichte. Eine zentrale Rolle nahmen dabei Parteien ein, die auf gewaltsamem oder friedlichem Wege die bestehenden Herrschaftsverhältnisse bekämpften und nach einer radikalen Veränderung der Staatsordnung strebten. Seit der Etablierung und Integration von Parteien in die deutsche Staatsordnung wurden diese sowohl als notwendige Institution der Verfassungssysteme als auch als mit Misstrauen behandelte Gefährder der bestehenden Herrschaftsordnung angesehen. Aufgrund dessen wurde die Rechtsstellung im Kaiserreich von 1871 – 1919 bewusst so schwach gehalten, dass sich aus ihr keine nennenswerten subjektiven Schutzrechte haben ableiten lassen. Maßnahmen gegen die von Parteien ausgehende Gefährdung waren überwiegend auf die politische Kommunikation gerichtet und umfassten, neben dem auch in der Bundesrepublik etablierten Parteiverbot, vor allem Druck- und Versammlungsverbote. Die staatliche Repression galt allerdings nicht allen Parteien gleichermaßen, sondern betraf anfänglich insbesondere die SPD. Durch den Erlass des Sozialistengesetzes 1878 brandmarkte der Staat erstmalig eine Partei als „verfassungsfeindlich“ und begann, sie über die Einräumung von Exekutivbefugnissen aktiv zu bekämpfen. Die Maßnahmen sollten zwar die politische Kommunikation der Sozialdemokraten beschränken, die Wählbarkeit sozialdemokratischer Politiker in öffentliche Ämter war indessen nicht beeinträchtigt. So wurde die Partei zwar staatlich bekämpft, ihre Teilnahme am politischen Wettbewerb allerdings weiterhin geduldet. Hieraus folgte eine Kategorisierung in „staatlich-erwünschte“ und „staatlich-unerwünschte“ Parteien. Diese Form des Staatsschutzes setzte sich in der Weimarer Republik fort, wobei die Maßnahmen des Staatsschutzes dort zwar überwiegend politisch rechtsextremen Parteien galten, allerdings bewusst überparteilich formuliert waren und keine politische Strömung mehr pauschal pönalisierten.¹

Doch auch in der neuen deutschen Geschichte gingen Gefahren für die bestehende demokratische Ordnung von Parteien aus. Seit der Gründung der Bundesrepublik konnte der Staat nur über das Parteiverbot nach Art. 21 Abs. 2 GG gegen verfassungswidrige Parteien vorgehen und sich

1 Siehe § 1. B. II.

und seine Verfassungsordnung somit vor extremistischen Kräften schützen. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über das Verbot der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands (NPD) vom 17.01.2017² leitete einen historisch bedeutsamen Kausalverlauf ein, der zu einer Umgestaltung der verfassungsrechtlichen Stellung von politischen Parteien führte. Obwohl der Antrag des Bundesrates, die Verfassungswidrigkeit der NPD nach Art. 21 Abs. 2 GG feststellen zu lassen, abgelehnt wurde, bekräftigte das Bundesverfassungsgericht in der Urteilsbegründung, dass es der festen Überzeugung sei, dass die NPD eine verfassungsfeindliche Zielsetzung verfolgen würde. Aufgrund der Ermangelung einer hinreichenden Potentialität zur Realisierung ihrer Parteiziele sei aber das Tatbestandsmerkmal des „Darauf-Ausgehens“ nicht erfüllt³, womit trotz des Vorliegens einer verfassungsfeindlichen Zielsetzung die Verfassungswidrigkeit der Partei nicht festgestellt werden könne. Die neue verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zu Parteiverboten stellt einen Bruch der bisherigen Verbotspraxis dar und verschärft die Verbotsvoraussetzungen erheblich: zu den sonst in der Zielsetzung und der Betätigung der Partei wurzelnden Anforderungen tritt nun eine objektive Gefahrenprognose hinzu.⁴

Da das Parteiverbot zum Zeitpunkt der Urteilsverkündung das einzige staatliche Mittel war, um gegen verfassungsfeindliche Parteien vorzugehen, sah sich der Gesetzgeber angesichts der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung mit dem Problem konfrontiert, nur noch gegen solche Parteien vorgehen zu können, die über eine ausreichende „Realisierungspotentialität“ verfügen, und damit verfassungsfeindliche und radikale Kleinstparteien dulden zu müssen. Die NPD, gegen die bereits 2003 ein Verbotsantrag der Bundesregierung scheiterte⁵, war somit – zumindest rechtlich – unantastbar geworden, und der Staat gezwungen, sie trotz ihrer staatsfeindlichen Eigenschaft weiterhin im politischen Wettbewerb zu dulden und gleich der anderen Parteien zu behandeln. Das Bundesverfassungsgericht stellte in der Urteilsbegründung – wohl als Hinweis an den Gesetzgeber – fest, 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 ist.“⁶ Der verfassungsändernde

2 BVerfGE 144, 20 ff.

3 BVerfGE 144, 20 (225).

4 Siehe hierzu Näheres bei § 4. A.

5 BVerfGE 107, 339 ff.

6 BVerfGE 144, 20 (202).

Gesetzgeber reagierte kurz darauf mit einer Verfassungsänderung, die zu einer Kategorisierung von Parteien führte und eine Systemmodifizierung des Parteienrechts zur Folge hatte. Deutlich ist, dass Anlass dieser Verfassungsänderung das gescheiterte Verbotsverfahren war, da in der Generaldebatte über den Gesetzesentwurf des verfassungsändernden Gesetzes Abgeordnete aller Fraktionen stets die NPD als mahnendes Beispiel für die rechtspolitische Gebotenheit dieses Vorgehens anführten.⁷ Weil das Parteiverbot die „schärfste Waffe“⁸ des Staates im Umgang mit verfassungswidrigen Parteien darstellt, konnte der verfassungsändernde Gesetzgeber lediglich weniger einschneidende Mittel schaffen, um gegen verfassungsfeindliche Parteien vorzugehen. Da die Rechtsfolge des neuen Mittels des „Verfassungsschutzes“ allerdings milder war als die des Parteiverbots, konnten gleichwohl auch geringere Anforderungen an dessen Anordnung gestellt werden.

Ansatzpunkt für die „neue“ Handlungsalternative im Umgang mit verfassungsfeindlichen Parteien bildet die staatliche Parteienfinanzierung, deren Entstehen, Zweck und Gewährungsvoraussetzungen im Rahmen dieser Arbeit auch näher untersucht werden. Die staatliche Parteienfinanzierung wurde in den Anfangsjahren der Bundesrepublik etabliert und über die Jahrzehnte zu einem unverzichtbaren Teil des Parteienwesens ausgestaltet. Durch die staatliche Parteienfinanzierung wurde der politische Wettbewerb auf ein neues Niveau gehoben, indem die Finanzkraft von Parteien sowohl mittelbar über steuerliche Privilegierungen als auch unmittelbar über staatliche Zahlungen verbessert wurde. Um die gesellschaftlich bedingten Wettbewerbsdivergenzen nicht zu nivellieren, bestimmt sich die Höhe der staatlichen Leistungen der unmittelbaren Teilfinanzierung anhand des gesellschaftlichen Rückhaltes der Partei, der über den Erfolg bei Wahlen sowie über finanzielle Zuwendungen bemessen wird. Neben einer Niveausteigerung des gesamten politischen Wettbewerbs hat die staatliche Parteienfinanzierung allerdings auch den staatlichen Abhängigkeitsgrad der Parteien verstärkt. Da aufgrund der Parteiengleichheit eine Ungleichbehandlung von Parteien aufgrund ihrer inhaltlichen Ausrichtung unzulässig war, solange sie vom Bundesverfassungsgericht nicht als „verfassungswidrig“ qualifiziert wurden, mussten bei der Mittelvergabe auch Parteien berücksichtigt werden, deren Zielsetzung sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung richtete. Beispielsweise erhielt die NPD auch im Jahr 2019 noch staatliche Mittel in Höhe von 407.038,23 €

7 BT-Protokoll, 22.06.2017, S. 24551 ff.

8 So BVerfGE 144, 20 (159).

als unmittelbare Zuwendung⁹, obwohl das Bundesverfassungsgericht zwei Jahre zuvor in seiner Urteilsbegründung¹⁰ keine Zweifel an der Verfassungsfeindlichkeit ihrer Zielsetzung aufkommen ließ. Um keine Parteien mehr fördern zu müssen, die sich einer Bekämpfung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung verschrieben haben, wurde der Art. 21 GG dahingehend geändert, dass nun als Alternative zum Parteiverbot der Ausschluss aus der staatlichen Parteienfinanzierung festgestellt werden kann. Demnach stellt gemäß Art. 21 Abs. 3, Abs. 4 GG das Bundesverfassungsgericht fest, ob eine Partei aufgrund ihrer verfassungsfeindlichen Ausrichtung von der Begünstigung durch die staatliche Parteienfinanzierung auszuschließen ist. Indem der Staat nun zwischen Parteien bei der Gewährung der staatlichen Parteienfinanzierung differenziert, erfolgt eine Kategorisierung in „staatlich-erwünschte“ und „verfassungsfeindliche“ Parteien. Zwar sind die qualifizierenden Unterscheidungsmerkmale verhältnismäßig gering ausgeprägt, dennoch sind Parallelen zum Kaiserreich erkennbar.¹¹

Ob das über Art. 79 Abs. 3 GG unberührbare Demokratieprinzip zulässt, durch die Möglichkeit des Ausschlusses aus der staatlichen Parteienfinanzierung einen Parteienwettbewerb zu etablieren, innerhalb dessen die Erfolgchancen der Teilnehmer unter engen Voraussetzungen einer staatlichen Lenkungswirkung ausgesetzt sind, soll einen Untersuchungsgegenstand bilden.¹² Das Demokratieprinzip setzt voraus, dass sich die Willensbildung innerhalb einer handlungsfähigen Institution von „unten nach oben“ vollzieht und der konkrete Willensbildungsprozess deshalb offen gestaltet sein muss. Je freier der politische Wettbewerb die Staatsgewalt beeinflusst, umso höher ist die Legitimität des demokratischen Systemes. Indem der Staat einzelne Parteien aus der staatlichen Parteienfinanzierung ausschließt, während alle anderen weiterhin begünstigt werden, wird der politische Wettbewerb durch staatliches Handeln verzerrt und die Offenheit des Willensbildungsprozesses beeinträchtigt. Der Staat nutzt das von ihm selbst etablierte Instrument der staatlichen Parteienfinanzierung, um den politischen Wettbewerb zulasten einer verfassungsfeindlichen Partei

9 Einsehbar unter https://www.bundestag.de/blob/503226/eb02070236090c98b3ca24ce9dfc57fa/finanz_16-data.pdf, zul. aufgerufen am 18.02.2020.

10 Siehe BVerfGE 144, 20 (246 ff.), wo das Bundesverfassungsgericht feststellt, dass die Ziele und das Verhalten der Parteianhänger gegen die Menschenwürde und den Kern des Demokratieprinzips verstößen und zudem eine Wesensverwandtschaft zum historischen Nationalsozialismus aufwiesen.

11 Siehe hierzu § 1 A.

12 Siehe hierzu § 4 D. II 3.

zu verändern. Eine solche Beeinflussung des offenen Willensbildungsprozesses könnte aufgrund des Prinzips der „wehrhaften Demokratie“ gerechtfertigt sein, sodass ein Verstoß gegen Art. 79 Abs. 3 GG nicht vorläge und die Verfassungsänderung damit zulässig wäre.

Abgesehen von der Verfassungsmäßigkeit der Verfassungsänderung¹³ ist auch problematisch, ob Parteien weitergehende Nachteile zu befürchten haben, wenn sie durch das Feststellungsurteil des Bundesverfassungsgerichtes aus der Parteienfinanzierung ausgeschlossen wurden. Der Ausschluss aus der staatlichen Parteienfinanzierung erfolgt aufgrund einer verfassungsfeindlichen Ausrichtung, die insofern durch das verfassungsgerichtliche Urteil auch verbindlich festgestellt wird. Zwar kann neben dem Parteiverbot als einzige Handlungsalternative nur der Ausschluss aus der staatlichen Parteienfinanzierung festgestellt werden¹⁴, allerdings wird bei einem Ausschluss anders als beim Parteiverbot die Existenz der betroffenen Partei im politischen Wettbewerb weiterhin geduldet. Die Faktizität des Ausschlusses aus der staatlichen Parteienfinanzierung könnte einen Paradigmenwechsel im staatlichen Umgang mit Parteien hervorrufen, sodass die einzuhaltenden Voraussetzungen zur Durchführung bestimmter Maßnahmen verändert werden. So wird beispielsweise zu untersuchen sein, ob Amtsträger bei der Teilnahme am politischen Diskurs die verfassungsgerichtlich festgestellte Verfassungsfeindlichkeit verwenden dürfen, um die Partei offen als extremistisch zu bezeichnen. Auch ist fraglich, wie sich ein Ausschluss aus der staatlichen Parteienfinanzierung auf eine Beobachtung durch die Verfassungsschutzbehörden oder einer Gewährung anderer staatlicher Leistungen, wie beispielsweise der Gebrauchsüberlassung von öffentlichen Einrichtungen, auswirkt.¹⁵

Das Mittel zur Bekämpfung verfassungsfeindlicher Parteien, die aufgrund einer mangelnden Realisierungspotentialität nicht die Voraussetzungen eines Verbotes nach Art. 21 Abs. 2 GG erfüllen, ist deutlich subtiler als die aus der Vergangenheit bekannten und angewendeten Mittel. Dennoch ist seit der Gründung der Bundesrepublik neu, dass der Staat nun in rechtserheblicher Weise zwischen Parteien derart differenziert, dass diese (staatlich bedingt) unter unterschiedlichen Voraussetzungen und Anforderungen am politischen Wettbewerb teilnehmen. Während die eine Art von Parteien auf meist regelmäßige Leistungen vom Staat vertrauen kann und eine weitgehende steuerliche Privilegierung genießt, müssen die aus der

13 BGBl. 2017, I, S. 2346.

14 Siehe *Streinz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, ⁷2018, Art. 21, Rn. 252d.

15 Siehe hierzu § 5 B. II. 2.

staatlichen Parteienfinanzierung ausgeschlossenen Parteien ohne die Zuwendung staatlicher Mittel und einer steuerlichen Privilegierung untereinander und mit Parteien aus der ersten Kategorie konkurrieren.

Zweck dieser Arbeit ist es, die Verfassungsänderung vom 18.07.2017¹⁶ und ihre Auswirkungen auf den politischen Wettbewerb zu untersuchen. Berücksichtigt wird in diesem Rahmen auch insbesondere die Rechtsstellung einer aufgrund des Ausschlusses aus der staatlichen Parteienfinanzierung ausgeschlossenen Partei und welche rechtlichen wie tatsächlichen Folgen diese zu befürchten hat.

16 BGBl. 2017, I, S. 2346.