

SCHRIFTENREIHE

DER STIFTUNG

DER HESSISCHEN

RECHTSANWALTSCHAFT

BAND 15

Verfassungsfeindlich, aber nicht verboten

(Wie) ist das Recht auf die Präsenz
verfassungsfeindlicher Parteien eingestellt?

BEITRÄGE VON

Rasmus Kumlehn

Johannes Maurer

Simon Schlicksupp

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Herausgeber: Stiftung der Hessischen Rechtsanwaltschaft
Reihe: Schriftenreihe der Stiftung der Hessischen Rechtsanwaltschaft
Band 15

Rasmus Kumlehn / Johannes Maurer / Simon Schlicksupp

Verfassungsfeindlich, aber nicht verboten – (Wie) ist das Recht auf die Präsenz verfassungsfeindlicher Parteien eingestellt?
ISBN 978-3-86376-279-7

Hinweis: Die Arbeit gibt ausschließlich die persönliche Ansicht der Autoren wieder. Die Verwendung geschlechtergerechter Sprache liegt im Ermessen der einzelnen Beitragenden. Aus Gründen der Lesbarkeit wurde in einigen Texten ggf. auf eine geschlechtsneutrale Formulierung verzichtet. Ungeachtet dessen sind alle Geschlechter gleichermaßen angesprochen.

Alle Rechte vorbehalten

1. Auflage 2025

© SIEVERS MEDIEN, COBURG

URL: www.sieversmedien.com

Gedruckt in der EU auf FSC-zertifiziertem Papier (holzfrei, chlorfrei und säurefrei, sowie alterungsbeständig nach ANSI 3948 und ISO 9706).

Das Werk, einschließlich aller seiner Teile, ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes in Deutschland ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Vorwort des Herausgebers

Dieses Buch beinhaltet Beiträge, die im Jahr 2024 in dem von der Stiftung ausgeschriebenen Aufsatzwettbewerb „**Verfassungsfeindlich, aber nicht verboten. (Wie) ist das Recht auf die Präsenz verfassungsfeindlicher Parteien eingestellt?**“ eingereicht und bei der Preisverleihung im Mai 2025 mit einem Preis ausgezeichnet wurden.

Die Stiftung hatte das Thema des diesjährigen Aufsatzwettbewerbs auf Anregung der Jurorin in ihrer Ausschreibung wie folgt umrissen:

Das Parteienprivileg des Grundgesetzes schützt Parteien, die nicht vom Bundesverfassungsgericht verboten sind, wie auch die Parteimitglieder vor nachteiliger Behandlung. Dieser Status ist jedoch nicht unantastbar. Hier interessieren Möglichkeiten, Parteien oder deren Mitglieder als verfassungsfeindlich zu behandeln und zu bezeichnen und daran nachteilige Folgen zu knüpfen, ohne sie aber zu verbieten (z.B. Erwähnung im Verfassungsschutzbericht, amtliche Warnhinweise, Zugang zu öffentlichen Ämtern, Verbleib in öffentlichen Ämtern, gewerberechtliche oder waffenrechtliche Zuverlässigkeitsbeurteilung, Vergabe öffentlicher Aufträge, Zugang zu öffentlichen Ressourcen, Beteiligung in repräsentativ besetzten Gremien etc.). Vor allem sollen Spannungslagen herausgearbeitet und beurteilt werden, die daraus resultieren, dass die verfassungsrechtlichen Hürden für das Verbot einer Partei sehr hoch sind, sodass verfassungsfeindliche Parteien über lange Zeit bestehen könnten, ohne verboten zu werden oder ohne dass überhaupt nur der Versuch eines Verbots unternommen wird.

Leicht zu erkennen war, welche Parteien und Umstände Anlass zu unserer Fragestellung gegeben hatten. Nicht absehbar war dagegen, wie die Politik und auch die Jurisprudenz mit diesem Thema weiter umgehen würden. Noch im Zeitpunkt der Erstellung dieses Vorworts wurde etwa der zweitstärksten Fraktion des Bundestags verwehrt, einen von mehreren Vizepräsidenten des Bundestags zu stellen. Insofern waren wir besonders darauf gespannt, welche Ansätze die Teilnehmerinnen

und Teilnehmer wählen und ob sich daraus Schlüsse für die weitere Behandlung dieses Themas ziehen lassen würden.

Die Schriftenreihe der Stiftung der Hessischen Rechtsanwaltschaft spiegelt die Probleme, mit denen sich die Jurisprudenz auch unter hessischem Blickwinkel in den letzten Jahren auseinanderzusetzen hatte, wider. Ein Blick auf die in dieser Reihe abgehandelten Themen erlaubt es, sowohl einen gesellschaftlichen als auch einen geschichtlichen Bezug herzustellen. Nach „Die deutsche Juristenausbildung unter dem Einfluss des Bologna-Prozesses“ (Band 1), „Elektronische Fußfessel – Fluch oder Segen der Kriminalpolitik“ (Band 2), „Schwimmen mit Fingerabdruck“ (Band 3), „Kulturflatrate, Kulturwertmark oder Three Strikes and you are out: Wie soll mit Kreativität im Internet umgegangen werden?“ (Band 4), „Von der Kontrolle des Gerichts zur Befriedigung des Informationsbedürfnisses der Gesellschaft – Gibt es einen Funktionswandel der ‚Öffentlichkeit des Gerichtsverfahrens‘ (§ 169 GVG)?“ (Band 5), „Deals im Strafverfahren – Darf sich ein Angeklagter im Strafverfahren „freikaufen“?“ (Band 6), „Ist das derzeitige Versammlungsgesetz noch zeitgemäß?“ (Band 7), „Die Internetkriminalität boomt – Braucht das Strafgesetzbuch ein Update?“ (Band 8), „Hilfe – meine Richterin trägt eine Burka“ (Band 9), „Vorschläge zur Reform des Asylrechts in Deutschland“ (Band 10), „Viel Raum um nichts? Ein Feuerwerk an Argumenten zu Kollektivstrafen im Sport“ (Band 11), „Legal Tech – Fluch oder Segen für die Anwaltschaft?“ (Band 12), „Englisch, Gender-Deutsch oder Maschinen-Code – brauchen wir eine neue Rechtssprache?“ (Band 13), Ziviler Ungehorsam im 21. Jahrhundert – Wie weit bewegen sich Aktivisten noch im Rahmen der geltenden Gesetze?“ (Band 14) beleuchtet die Stiftung der Hessischen Rechtsanwaltschaft mit dem vorliegenden Band 15 ihrer Schriftenreihe wieder einen aktuellen Brennpunkt der Diskussion.

Wir freuen uns, dass es uns auch in diesem Jahr gelungen ist, Studentinnen und Studenten aus allen Regionen der Republik für das von uns gewählte Thema zu gewinnen. Dass der Gewinner des ersten Preises zum Zeitpunkt der Anfertigung seines Beitrags noch das Erste Staatsexamen anstrebte, zeigt, dass der Aufsatzwettbewerb keineswegs nur von gestandenen „Profis“, sondern von Studierenden aller Ausbildungsstufen angenommen wird und auch erfolgreich gemeistert werden kann. Ich möchte meine Freude darüber zum Ausdruck bringen, dass in einem der letzten Aufsatzwettbewerbe sogar ein Erstsemester unter den Ausgezeichneten war.

Manche Themen, die in den meisten Fällen durchaus hessische Bezugspunkte aufweisen, werden durch nationale und auch internationale politische Entwicklungen geprägt und erlangen auch grenzüberschreitend immer mehr an Bedeutung. Zu den immer drängenderen Themen gehören auch solche des Verfassungsrechts, zeigt doch ein Blick über den Atlantik, aber auch in den Mittelmeerraum, dass seine Bedeutung, seine Beachtung und seine Akzeptanz – und damit sind wir wieder beim diesjährigen Aufsatzthema – gar nicht hoch genug eingeschätzt werden können.

Dies gilt natürlich nicht nur für das Verfassungsrecht; schon unsere Schriftenreihe zeigt, dass das Spektrum interessanter und brennender juristischer Fragestellungen sehr breit ist. An Themen für einen juristischen Aufsatzwettbewerb dürfte es wohl auch in Zukunft nicht mangeln.

Unser Dank gilt allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Aufsatzwettbewerbs, die mit ihren Beiträgen die weite Spanne der aufgeworfenen Fragen abdeckten. Das Thema wurde wirklich von den verschiedensten Perspektiven betrachtet.

Bedanken möchten wir uns wiederum bei der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, welche allen Teilnehmern des Wettbewerbs einen Zugang zu ihrem Online-Magazin F.A.Z. Einspruch ermöglichte

und den Preisträgern auch in diesem Jahr ein weiteres Forum für ihre Beiträge eröffnete.

Schließlich möchten wir uns ganz besonders herzlich bedanken bei unserer diesjährigen Jurorin, Prof. Dr. Gabriele Britz, Richterin des Bundesverfassungsgerichts a. D., Professur für Öffentliches Recht, insb. Verfassungsrecht, Fachbereich Rechtswissenschaft, Goethe-Universität Frankfurt am Main, die das Thema angeregt und die Beiträge mit großer Sorgfalt durchgesehen und bewertet und die hier abgedruckten besten Beiträge sowohl in ihrem nachfolgenden Vorwort als auch in ihrer Laudatio anlässlich der Preisverleihung in der ehrwürdigen Villa Bonn kenntnisreich adressiert hat. Sie ist dieser Aufgabe mit großem Engagement und – der Tradition ihrer Vorgänger als Juroren folgend – trotz beachtlichen Zeitaufwands unentgeltlich nachgegangen. Auch hierfür möchten wir unsere Wertschätzung zum Ausdruck bringen.

Wir hoffen, dass dieses Buch eine breite Leserschaft findet.

Frankfurt am Main, im Mai 2025

Dr. Mark C. Hilgard

Rechtsanwalt

Vorstandsvorsitzender

Vorwort der Jurorin

In Sachen verfassungsfeindliche Parteien mutet das Grundgesetz Gesellschaft, Staat, Parteien und letztlich auch der Verfassungsordnung selbst eine potenzielle Spannungslage zu, weil es unter dem Grundgesetz möglich ist, dass eine Partei zwar nicht als verfassungswidrig verboten ist, aber doch vom Verfassungsschutz nachhaltig als verfassungsfeindlich eingestuft wird.

Das Grundgesetz kennt das Parteiverbot und den Ausschluss verfassungsfeindlicher Parteien von der staatlichen Finanzierung (Art. 21 Abs. 2 und 3 GG). Beides ist an strenge Voraussetzungen geknüpft. Im letzten NPD-Parteiverbotsverfahren hat das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2017 die Voraussetzungen eines Verbots noch einmal konkretisiert und hinsichtlich des Kriteriums des „darauf Ausgehens“ (Art. 21 Abs. 2 GG) verschärft; die im Anschluss an diese Entscheidung 2017 ins Grundgesetz eingefügte Möglichkeit des Finanzierungsausschlusses (Art. 21 Abs. 3 GG) hat insoweit etwas niedrigere Anforderungen. Entscheidungen über ein Parteiverbot oder den Finanzierungsausschluss sind allein dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten. Das Gericht kann nicht von sich aus tätig werden, sondern kann nur auf Antrag entscheiden. Den Antrag können, wenn er gegen bundesweit organisierte Parteien gerichtet ist, nach § 43 Abs. 1 BVerfGG nur der Bundestag, der Bundesrat oder die Bundesregierung stellen. Die verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Hürden der Antragstellung sind hoch. Es ist daher möglich, dass eine Partei nach der Einschätzung der Verfassungsschutzbehörden verfassungsfeindlich ist, das Bundesverfassungsgericht aber schon mangels Antrags über die Verfassungswidrigkeit dieser Partei nicht entscheiden kann. Dass die Antragsberechtigten unter bestimmten Voraussetzungen rechtlich verpflichtet wären, einen Antrag auf Verbot oder Ausschluss von der Parteienfinanzierung zu stellen und dem Bundesverfassungsgericht so die Entscheidungsmöglichkeit zu eröffnen, wird in der Rechtswissenschaft mit beachtlichen Gründen von vielen verneint. Auch wenn es zu einem Verfahren kommt, sei dieses auch sorgfältig vorbereitet, heißt das nicht,

dass das Bundesverfassungsgericht der Einschätzung der Antragsteller folgt. Das Gericht ist nicht an Feststellungen der Verfassungsschutzbehörden gebunden. Es kann also durchaus zu der Situation kommen, dass die Verfassungsschutzbehörden eine Partei, deren Untergliederungen oder parteinahe Einrichtungen als verfassungsfeindlich einstufen, die Partei aber trotzdem nicht verboten wird.

Dann ist auch diese Partei durch das sogenannte Parteienprivileg des Art. 21 Abs. 4 GG geschützt und genießt die vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung besonders betonte Chancengleichheit der Parteien. Eine vom Bundesverfassungsgericht nicht verbotene Partei darf vom Staat grundsätzlich nicht deshalb benachteiligt werden, weil die Verfassungsschutzbehörden die Partei oder Untergliederungen der Partei für verfassungsfeindlich halten. Rechtfertigbare Ausnahmen lässt das Grundgesetz nur sehr begrenzt zu, denn die Chancengleichheit der Parteien ist zentrales Merkmal der demokratischen Verfassungsordnung. Auf Dauer kann sich so jedoch ein erhebliches verfassungsrechtliches Spannungsverhältnis ergeben, wenn eine Partei auf der einen Seite nicht durch das Bundesverfassungsgericht verboten worden ist, ihr Verbot möglicherweise gar nicht erst beantragt wird, auf der anderen Seite aber der Verfassungsschutz die Partei andauernd ganz oder in Teilen als verfassungsfeindlich einstuft. Das Bundesamt für Verfassungsschutz bleibt wegen seines in § 16 BVerfSchG erteilten Auftrags zur Aufklärung der Öffentlichkeit verpflichtet, über eine verfassungsfeindliche Partei zu informieren, auch wenn diese nicht verboten ist und die Antragsberechtigten keine Anstalten machen, einen Verbotsantrag zu stellen. In der öffentlichen Wahrnehmung kann das Nebeneinander des Verfassungsfeindlichkeitsbefundes in den Berichten des Verfassungsschutzes und der politischen Entscheidung gegen eine Antragstellung im Parteiverbotsverfahren jedoch ein Gefühl von Widersprüchlichkeit erzeugen. Die öffentliche Kommunikation ist hierdurch belastet. Das Spannungsverhältnis wird virulent, wenn die Partei – wie die vom Verfassungsschutz aktuell in Teilen für gesichert rechtsextrem und insgesamt für beobachtungsbedürftig gehaltene AfD – breitere Zustimmung in der Bevölkerung findet.

Wie das geltende Recht dieses Spannungsverhältnis löst und was von den rechtlichen Lösungen zu halten ist, sollten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des diesjährigen Aufsatzwettbewerbs genauer untersuchen. In bestimmten Konstellationen erlaubt das geltende Recht, Parteien oder deren Mitglieder als verfassungsfeindlich zu behandeln und zu bezeichnen und daran nachteilige Folgen zu knüpfen, ohne die Partei verbieten zu müssen. Als denkbare Beispiele waren in der Ausschreibung die Erwähnung im Verfassungsschutzbericht, amtliche Warnhinweise, der Zugang zu öffentlichen Ämtern und der Verbleib in öffentlichen Ämtern, gewerberechtliche oder waffenrechtliche Zuverlässigkeitsbeurteilungen, die Vergabe öffentlicher Aufträge, der Zugang zu öffentlichen Ressourcen und die Beteiligung in repräsentativ besetzten Gremien genannt. Hier ist derzeit vieles juristisch streitig. Es gab also reichlich Diskussionsstoff. Über diese juristisch abhandelbaren Fragen hinaus konnte noch diskutiert werden, wie überzeugend es der constitutione ferenda erscheint, wenn ein Gemeinwesen dauerhaft in das Spannungsfeld zwischen Parteienprivileg und Chancengleichheit auf der einen Seite und der berichterstattenden Beobachtung verfassungsfeindlicher Parteien durch den Verfassungsschutz auf der anderen Seite laufen kann und ob es dazu überzeugende Alternativen gäbe.

Insgesamt haben 32 Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit insgesamt 23 Beiträgen an dem Wettbewerb teilgenommen. Promovierende und im Staatsexamensstudiengang Studierende waren ähnlich stark vertreten. In fast allen Beiträgen bildeten der Aufstieg der AfD und deren Einstufung durch den Verfassungsschutz den Hintergrund der Überlegungen. Aus den vielen beeindruckenden Beiträgen wurden drei als besonders preiswürdig ausgewählt. Die für den 1., 2. und 3. Preis ausgewählten Beiträge zeichnen sich durch besonders sachlichen und fachlich niveauvollen Umgang mit dem Thema aus und decken insgesamt ein breites Spektrum der Probleme ab, die sich hier stellen.

Rasmus Kumlehn, Student der Rechtswissenschaft an der Universität Münster, erhält den ersten Preis für seinen Aufsatz „Bis zum Verbot sind alle gleich? – Bedeutung von Parteienprivileg und Chancengleichheit der Parteien im Umgang mit verfassungswidrigen Parteien in ausge-

wählten Grenzfällen“. Hier beeindruckt die gelungene Umsetzung der ausgeschriebenen Fragestellung in ein eigenes Thema, dessen stringente gedankliche Gliederung, gute Schwerpunktsetzung, eigenständige gründliche Argumentation, klare Sprache und intensive Materialauswertung in ganz besonderer Weise. Im ersten Hauptteil seines Aufsatzes begründet und beschreibt Herr Kumlehn zunächst das verfassungsrechtliche Gebot der Chancengleichheit der Parteien und zeigt, dass bestimmte Abweichungen gerade im Fall der Bedrohung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu rechtfertigen sind. Dieses Ergebnis gleicht er mit dem Parteienprivileg ab, das für staatliche Stellen Sperrwirkung hinsichtlich der Anknüpfung rechtlicher Folgen an die behauptete Verfassungswidrigkeit einer Partei entfalte. Auch das Parteienprivileg schütze die Partei jedoch nicht vor politischer Kritik. Im zweiten Hauptteil geht Kumlehn der Reichweite des Anknüpfungsverbots nach und behandelt exemplarisch zwei Grenzfälle: Den mittelbaren Belastungseffekt, den das Stiftungsfinanzierungsgesetz für parteinahe Stiftungen mit verfassungsfeindlicher Grundströmung hat und den faktischen Eingriff, den die (in der Verfassungspraxis hoch streitige) Durchführung beobachteter Parteien im Verfassungsschutzbericht bedeutet. Beides hält Kumlehn mit sorgfältig begründeten Argumenten unter bestimmten Voraussetzungen für rechtfertigbar. Besonders eindrucksvoll stellt sich der Beitrag in einem Schlussabschnitt dem Dilemma, das mit der Geltung des Parteienprivilegs auch für verfassungsfeindliche Parteien aufgeworfen ist, und sucht Auswege daraus. Sowohl die Erwägung das Parteienprivileg de constitutione ferenda zu beseitigen als auch der Gedanke, die im Verbotsverfahren Antragsberechtigten gegebenenfalls zur Antragstellung zu verpflichten werden jedoch überzeugend zurückgewiesen, obwohl beides das Dilemma auflösen würde. Das Dilemma bleibt so – meines Erachtens zu Recht – rechtlich unaufgelöst.

Mit dem zweiten Preis wird der Beitrag „Der Verfassungsschutz als zentrale Antwort des einfachen Rechts auf die Präsenz verfassungsfeindlicher Parteien“ von **Johannes Maurer**, Doktorand und wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Mainz, ausgezeichnet. Herrn Maurer ist es gelungen, aus der breit gestellten Frage ein eigenes Thema

zu formulieren und mit stringenter Gliederung, überzeugender Schwerpunktsetzung und Gedankenführung sprachlich sauber und schnörkellos durchzuarbeiten und dazu eigenständige Positionen zu entwickeln. Nach der *verfassungsrechtlichen* Analyse der Position von (verfassungsfeindlichen) Parteien untersucht Maurer im zweiten Teil die Mittel des *einfachen* Rechts gegen verfassungsfeindliche Parteien. Hier arbeitet er zunächst die zentrale Stellung der Verfassungsschutzbehörden heraus („Zentrale der Demokratie im einfachen Recht“). Deren Berichte und Einschätzungen prägten den Begriff verfassungsfeindlich, was dann Anknüpfungspunkt für eine Vielzahl einfachrechtlicher Mechanismen auch im Umgang mit verfassungsfeindlichen Parteien und deren Mitgliedern sei. Analysiert wird dies für das Dienstrecht, das Waffenrecht, das Staatsangehörigkeitsrecht und das Stiftungsfinanzierungsgesetz. Den weiteren Ausbau einfachrechtlicher Mechanismen gegen verfassungsfeindliche aber nicht verbotene Parteien betrachtet Herr Maurer mit beachtlichen Argumenten skeptisch. Der Aufsatzgestaltung ist die wissenschaftliche Routine des Verfassers anzumerken, der auch handwerklich wohlthuend solide zu Werke geht.

Mit dem dritten Preis wird der Beitrag von **Simon Schlicksupp**, Doktorand an der Universität Tübingen, zu dem Thema „Spiegelbildliche Gremienbesetzung: Rechtsprechung am Scheideweg zwischen repräsentativer Proporz- und Majoritätsdemokratie“ ausgezeichnet. Herr Schlicksupp hat die Fragestellung für seinen Beitrag zu einem kleineren Thema geschnitten als in den beiden vor ihm platzierten Aufsätzen. Sein Thema hat er so aber – gewissermaßen auf mikroskopischer Ebene – rechtsempirisch nahezu erschöpfend ausarbeiten können. Er zeichnet anschaulich die Entscheidungen der Verfassungs- und Verwaltungsgerichte zur Frage nach, ob und unter welchen Voraussetzungen die AfD durch Nichtwahl ihrer Abgeordneten aus parlamentarischen, außerparlamentarischen und kommunalen Gremien und Positionen herausgehalten werden kann. Den wichtigsten verfassungsrechtlichen Einwand bietet dabei das Gebot der Spiegelbildlichkeit, dessen Anwendungsbereich Schlicksupp diskutiert. Die Gerichte lassen der parlamentarischen Mehrheit indessen viel Spielraum, Besetzungsentscheidungen

durch Wahl ohne Rücksicht auf die Minderheit zu treffen. Dies hält Schlicksupp für problematisch, vor allem weil sich das eines Tages auch „autokratische Kräfte“ zunutze machen könnten, „um die Demokratie von innen heraus, ohne jegliche Rechtsänderung, auszuhöhlen“. Dies wirft die Frage auf, ob Änderungen des Grundgesetzes und der Landesverfassungen erforderlich wären, um den Majoritätszugriff im Wahlverfahren zu unterbinden.

Alle drei Beiträge greifen die in der Ausschreibung gestellte Frage unter höchstrelevanten Gesichtspunkten auf, widmen sich treffsicher besonders großen Herausforderungen, vor die die Verfassungsordnung und ihre Anwendung angesichts verfassungsfeindlicher Parteien, die nicht verboten wurden, gestellt sind. Alle drei Aufsätze bewegen sich in angemessener Vorsicht auf dem schmalen Grat zwischen Kapitulation vor Verfassungsfeinden und demokratischem Selbstverrat durch überzogene Strenge gegenüber problematischen Parteien. Gerade in der Zusammenschau bieten die Aufsätze mit ihren unterschiedlichen thematischen Schwerpunkten ein lesenswertes Panorama rechtlicher Probleme und Lösungsansätze.

Prof. Dr. Gabriele Britz

Richterin des Bundesverfassungsgerichts a. D.

Professur für Öffentliches Recht, insb. Verfassungsrecht,
Goethe-Universität Frankfurt am Main

Inhaltsübersicht

Vorwort des Herausgebers	1
Vorwort der Jurorin	5

Rasmus Kumlehn

Bis zum Verbot sind alle gleich? – Bedeutung von Parteienprivileg und Chancengleichheit der Parteien im Umgang mit verfassungswidrigen Parteien in ausgewählten Grenzfällen

A. Einleitung.....	19
B. Dogmatische und theoretische Grundlagen von Chancengleichheit und Parteienprivileg	21
C. Grenzfälle: Ungleichbehandlung trotz Anknüpfungsverbot?	36
D. Rückschlüsse und Fazit	53
Literaturverzeichnis	58

Johannes Maurer

Der Verfassungsschutz als zentrale Antwort des einfachen Rechts auf die Präsenz verfassungsfeindlicher Parteien

A. Einleitung: Recht und autoritäre Kräfte.....	73
B. Parteiverbote – Die schärfste Waffe der wehrhaften Demokratie?	75
C. Der Schutzstatus der Partei	85
D. Die Mittel des einfachen Rechts gegen verfassungsfeindliche Parteien	94

E. Schluss: Wie das Recht auf verfassungsfeindliche Parteien eingestellt ist	109
Literaturverzeichnis	111

Simon Schlicksupp

*Spiegelbildliche Gremienbesetzung – Rechtsprechung
am Scheideweg zwischen repräsentativer
Proporz- und Majoritätsdemokratie*

A. Einleitung.....	119
B. Fraktionsproportionale Besetzung parlamentarischer Gremien	121
C. Fraktionsproportionale Besetzung a ußerparlamentarischer Gremien	132
D. Fraktionsproportionale Besetzung kommunaler Gremien	135
E. Schlussbetrachtungen	140
Literaturverzeichnis	145
 Autorenverzeichnis	 147
Weitere Bände aus der „Schriftenreihe der Hessischen Rechtsanwaltschaft“	149

Inhaltsverzeichnis

Vorwort des Herausgebers	1
Vorwort der Jurorin	5

Rasmus Kumlehn

*Bis zum Verbot sind alle gleich? – Bedeutung
von Parteienprivileg und Chancengleichheit
der Parteien im Umgang mit verfassungswidrigen
Parteien in ausgewählten Grenzfällen*

A. Einleitung.....	19
B. Dogmatische und theoretische Grundlagen von Chancengleichheit und Parteienprivileg	21
I. Chancengleichheit der Parteien	21
1. Begründung der Chancengleichheit der Parteien	22
2. Materiell-rechtliche Konzeption der Chancengleichheit der Parteien	23
a) Chancengleichheit als strenge Gleichheit	24
b) Abgestufte Chancengleichheit	24
c) Differenzierung zu externen Zwecken	25
II. Das Parteienprivileg	26
1. Entscheidungsmonopol des BVerfG nach Art. 21 Abs. 4 GG	26
2. Die Diskussion im Vorfeld der Einfügung von Art. 21 Abs. 3 GG	28

3. Verfassungswidrige und verfassungsfeindliche Parteien	30
4. Sperrwirkung und Anknüpfungsverbot als notwendige Folge des Entscheidungsmonopols.....	31
5. Praktische Handhabung des Parteienprivilegs	33
a) Parteienprivileg als praktisches Gleichbehandlungsgebot	33
b) Zulässigkeit politischer Auseinandersetzung	35
C. Grenzfälle: Ungleichbehandlung trotz Anknüpfungsverbot?	36
I. Maßnahmen mit mittelbarem Belastungseffekt für Parteien am Beispiel des StiftFinG	37
1. Eingriff in die Chancengleichheit und Rechtfertigung	38
2. Verhältnis des StiftFinG zum Parteienprivileg	39
a) Keine direkte Anknüpfung an die Verfassungswidrigkeit der Partei.....	40
b) Isolierte Betrachtung der Stiftung – ein Widerspruch?.....	40
c) Besondere Vermengung durch § 2 Abs. 4 S. 2 Nr. 4 StiftFinG	43
3. Zwischenfazit	45
II. Faktische Eingriffe in die Chancengleichheit der Parteien ..	46
1. Der Verfassungsschutzbericht als faktischer Eingriff	46
2. Faktische Eingriffe als Verletzung des Parteienprivilegs?	48
D. Rückschlüsse und Fazit	53
Literaturverzeichnis	58

Johannes Maurer

*Der Verfassungsschutz als zentrale Antwort des einfachen
Rechts auf die Präsenz verfassungsfeindlicher Parteien*

A. Einleitung: Recht und autoritäre Kräfte	73
B. Parteiverbote – Die schärfste Waffe der wehrhaften Demokratie?	75
I. Die Rolle der Partei in der Verfassung	75
II. Parteiverbote in der freiheitlichen Demokratie	75
III. Voraussetzungen des Parteiverbotsverfahrens	77
1. Die Schutzgüter des Art. 21 Abs. 2 GG	78
a) Bestand der Bundesrepublik Deutschland	78
b) Die freiheitlich demokratische Grundordnung	79
2. Tatbestandsmäßige Handlungen des Art. 21 Abs. 2 GG	81
a) Beseitigen oder Beeinträchtigen der fdGO	81
b) Nach ihren Zielen oder dem Verhalten ihrer Anhänger	81
c) Darauf Ausgehen	82
3. Anforderungen aus dem Mehrebenensystem	83
IV. Finanzierungsentzug nach Art. 21 Abs. 3 GG	84
C. Der Schutzstatus der Partei	85
I. Hohe Verbotsanforderungen und Folgen	85
II. Stellung der Parteien und Parteienprivileg	87
1. Das Parteienprivileg im Paradoxon der wehrhaften Demokratie	88

2. Inhalt des verfassungsrechtlichen Schutzstatus der Partei.....	88
a) Konstitutive Wirkung des Parteiverbots?	89
b) Staatliche Neutralität?	91
c) Beobachtung durch den Verfassungsschutz	93
d) Kein Anspruch auf Zugang zu politischen Ämtern	94
D. Die Mittel des einfachen Rechts gegen verfassungsfeindliche Parteien	94
I. Aufgaben und Befugnisse der Ämter für Verfassungsschutz	95
1. Beobachtung von „verfassungsschutzrelevanten“ Parteien.....	96
2. Verfassungsschutz durch Aufklärung	98
a) Aufgabennorm.....	98
b) Berichtspraxis über verfassungsschutzrelevante Parteien	98
II. Verfassungsfeindlich als rechtliche Kategorie	99
1. Dienstrecht.....	100
a) Die Verfassungstreuepflicht	100
b) Auswirkungen der Verfassungstreuepflicht auf Parteien.....	101
c) Die Rolle des Verfassungsschutzes	103
2. Waffenrecht	103
3. Staatsangehörigkeitsrecht	105
4. Stiftungsfinanzierungsgesetz	106

III. Verfassungsschutz: Zentrale der wehrhaften Demokratie im einfachen Recht	108
E. Schluss: Wie das Recht auf verfassungsfeindliche Parteien eingestellt ist.....	109
Literaturverzeichnis	111

Simon Schlicksupp

*Spiegelbildliche Gremienbesetzung – Rechtsprechung
am Scheideweg zwischen repräsentativer
Proporz- und Majoritätsdemokratie*

A. Einleitung.....	119
B. Fraktionsproportionale Besetzung parlamentarischer Gremien	121
I. PKG/PKK.....	122
1. ThürVerfGH, Beschluss vom 14.10.2020 –VerfGH 106/20	123
2. VerfG Bbg, Urteil vom 06.09.2023 – VfGBbg 78/21	124
3. BayVerfGH, Entscheidung vom 18.07.2024 – Vf. 36- IVa-22	126
II. Ausschussvorsitz (BVerfG Urteil vom 18.9.2024 – 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21)	127
III. Zwischenfazit	129

C. Fraktionsproportionale Besetzung außerparlamentarischer Gremien	132
I. VerfGH BW, Urteil vom 5.2.2024 – 1 GR 21/22	132
II. VerfGH BW, Beschluss vom 17.07.2024 – 1 GR 52/23	133
III. VerfGH Sachs, Beschluss vom 19.09.2024 – Vf. 132-I-21 (HS)	134
IV. Zwischenfazit	134
D. Fraktionsproportionale Besetzung kommunaler Gremien	135
I. VG Köln, Urteil vom 15.06.2023 – 4 K 454/23	136
II. OVG Magdeburg, Beschluss vom 30.10.2023 – 4 L 222/23	138
III. VG Berlin, Urteil vom 22.08.2024 – VG 2 K 336/22	138
IV. Zwischenfazit	140
E. Schlussbetrachtungen.....	140
Literaturverzeichnis	145
 Autorenverzeichnis	 147
 Weitere Bände aus der „Schriftenreihe der Hessischen Rechtsanwaltschaft“	 149

Beitrag von

Rasmus Kumlehn

Bis zum Verbot sind alle gleich?

Bedeutung von Parteienprivileg und Chancengleichheit
der Parteien im Umgang mit verfassungswidrigen
Parteien in ausgewählten Grenzfällen

A. Einleitung

Die zu Beginn des Jahres 2024 veröffentlichten „Correctiv“-Recherchen zu dem sogenannten Geheimgespräch von Potsdam¹ hatten neben einer zivilgesellschaftlichen Protestwelle zur Folge, dass verstärkt über ein mögliches Verbot der AfD debattiert wurde.² Einen erneuten Schub erfuhr dieser Diskurs mit dem Urteil des OVG Münster aus dem Mai 2024, das die Beobachtung der AfD und ihre Einstufung als „Verdachtsfall“ durch das Bundesamt für Verfassungsschutz für rechtmäßig erklärte³ und die Partei nach mancher Einschätzung einem Verbotsverfahren

1 *Bensmann u.a.*, Geheimplan gegen Deutschland, Correctiv v. 10.01.2024.

2 *Towfigh/Alberti*, Parteiverbotsverfahren gegen die AfD, DVBl 2024, S. 601 (601).

3 OVG Münster NVwZ-Beilage 2024, S. 94 (96 Rn. 63 ff.).

zumindest näher gebracht hat.⁴ Doch in der Debatte über das Für und Wider des Parteiverbots herrscht Uneinigkeit⁵ und selbst wenn man von einem unmittelbar bevorstehenden Verbotsantrag ausginge, was auch aufgrund der vorgezogenen Neuwahlen als unwahrscheinlich erscheint,⁶ würde ein entsprechendes Verfahren einige Zeit in Anspruch nehmen.⁷ Dadurch ergibt sich die drängende Frage, ob eine Partei aufgrund ihrer Programmatik staatlicherseits ungleich behandelt werden darf, sofern Anhaltspunkte die Bewertung der Parteiziele als verfassungswidrig nahelegen, oder ob jedwede rechtliche Ungleichbehandlung bis zum Verbot durch das BVerfG im Sinne eines „Alles-oder-Nichts“⁸ ausscheidet. Dieser Problemstellung wird sich der vorliegende Aufsatz widmen. Dabei stellt er jedoch nicht die AfD konkret ins Zentrum, sondern geht im allgemeinen Sinne von einer abstrakt potentiell verfassungswidrigen Partei aus, weil der Fokus des Beitrags gerade nicht auf der Frage liegen soll, ob die AfD die Kriterien der Verfassungswidrigkeit gemäß Art. 21 Abs. 2 GG erfüllt oder nicht.

Verfassungsrechtlich ist für den Umgang mit solch einer als verfassungswidrig erscheinenden Partei neben der Chancengleichheit der Parteien insbesondere das Parteienprivileg von großer Bedeutung, das aus dem in Art. 21 Abs. 4 GG niedergelegten Entscheidungsmonopol des BVerfG über Parteiverbot und Finanzierungsausschluss folgt.⁹ Daher werden im Folgenden zunächst die theoretische Begründung und verfassungsrechtliche Konzeption von Chancengleichheit und Parteienprivileg dargestellt, um vor diesem Hintergrund Grenzfälle zu unter-

4 So *Moini*, Ist dieses Urteil der Anfang vom Ende der AfD?, VerfBlog v. 12.07.2024.

5 S. *Hailbrunner*, Wehrhafte Demokratie light oder doch Verbotsverfahren?, VerfBlog v. 31.03.2024.

6 S. *Martin/Siebrecht/Wiesenthal*, Das AfD-Verbot in der Sackgasse?, VerfBlog v. 23.12.2024.

7 S. *Hong*, Grundrechtsverwirkung und Parteiverbote (III), VerfBlog v. 08.02.2024.

8 *Weckenbrock*, Streitbare Demokratie, S. 170.

9 Überblicksartig *Honer*, Parteienprivileg, NVwZ 2024, S. 705 (705 f.) sowie *Streinz* in: Huber/Voßkuhle, GG, Bd. II, Art. 21 Rn. 215 f.