

# Wie weiter mit dem Parteiverbot?

## Bilanz der Verbotspolitik und liberale Perspektive

Dr. Horst Meier, Kassel\*

*Der Beitrag setzt sich kritisch mit Art. 21 II GG und der deutschen Praxis des Parteiverbots auseinander. Ausgehend von der historischen Bilanz – zwei erfolgreiche, aber politisch wirkungslose Verbote (SRP, KPD) und mehrere gescheiterte Verfahren – analysiert der Autor das NPD-Urteil von 2017 als verpasste Chance für eine liberalere Auslegung. Insbesondere bemängelt er den ideologischen Fokus und die unklare Schwelle der „Potentialität“. Am Beispiel der aktuellen AfD-Debatte zeigt er die Gefahren voreiliger Verbotsanträge und plädiert für eine restriktive Interpretation, die die Freiheit legaler Opposition sichert. Abschließend fordert er eine Politik der Verbotsabstinenz: Demokratien verteidigen sich besser durch offenen Streit als durch Ausschluss unbequemer Parteien.*

„Die deutsche Frage ist die Frage nach den Hemmnissen der liberalen Demokratie in Deutschland.“ Ralf Dahrendorf (Gesellschaft und Demokratie, 1965, S. 39)

### I. Einleitung: Vorsicht Parteiverbot!

Art. 21 II wurde 2024 mit dem Grundgesetz 75 Jahre alt. Nach den Verboten der kleinen (National-)Sozialistischen Reichspartei (1952) und der ebenso marginalen KPD (1956), die beide keiner wirklichen Gefahrenlage geschuldet waren, geschah lange Zeit nichts. 1993 beantragte die Bundesregierung in Reaktion auf den mörderischen Brandanschlag von Solingen ein Verbot der *Freiheitlichen Deutschen Arbeiterpartei* – obgleich diese Neonazi-Sekte nichts damit zu tun hatte. Das Bundesverfassungsgericht lehnte den Antrag als unzulässig ab, da es sich bei der Kleinstorganisation FAP, die bundesweit nur einige Hundert Mitglieder hatte, gar nicht um eine Partei handelte. Dies galt erst recht für die *Nationale Liste*, gegen die vom

Hamburger Senat ein Verbotsantrag gestellt worden war.<sup>1</sup> Schließlich scheiterten gegen die NPD gleich zwei Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht: 2003 wegen der hochgradigen Infiltration durch V-Leute und 2017 wegen der völligen Bedeutungslosigkeit der Partei.<sup>2</sup>

Diese Serie sollte zu denken geben. Doch da gerät schon eine neue Partei ins Visier: die sogenannte *Alternative für Deutschland*, AfD. Sie gilt als rechtspopulistisch bis rechts-extrem, ihre Umfragewerte steigen besorgniserregend. Was tun? Das Allererste wäre reflexive Distanz. Denn nervöse Rufe nach dem Staat sind ein untrügliches Zeichen für die Unfähigkeit, die politische Auseinandersetzung mit Antidemokraten zu führen. Wem es an Selbstbewusstsein und Kampfesfreude gebricht, der bleibt anfällig für paternalistische Einflüsterungen und deutsche Scheinlösungen. Wahrscheinlich kennt jede(r) eine Partei, um die es nun wirklich nicht schade wäre. Aber Vorsicht! Der Verbotsartikel des Grundgesetzes statuiert eine fragwürdige Rücknahme der Parteienfreiheit, er ist ein notständischer Fremdkörper.

In altehrwürdigen Demokratien wie England und den Vereinigten Staaten gibt es nämlich nichts Vergleichbares, dort halten viele eine solche Maßnahme für undemokratisch. In Deutschland hingegen hat man mit der verkürzten Parteienfreiheit ein Problem, doch leider wenig Problembewusstsein.<sup>3</sup> So erscheint es der deutschen Ideologie völlig normal, von politischen Parteien nicht allein *legales Verhalten*, sondern obendrein eine *verfassungstreue Gesinnung* zu verlangen. Dass im Zentrum aller Anklagen ein Sack voll widerwärtiger Zitate steht, ist der Anfang jeder Erkenntnis.

<sup>1</sup> BVerfGE 91, 276 – FAP und BVerfGE 91, 262 – NL. Es waren die ersten Verbotsanträge seit 1951 (Anträge gegen SRP und KPD); vgl. Leggewie/Meier, Republikenschutz, 1995, S. 69 ff. und 75 f.

<sup>2</sup> Vgl. Leggewie/Meier (Hrsg.), Verbot der NPD oder Mit Rechtsradikalen leben?, 2002; Meier, Protestfreie Zonen?, 2012, S. 100 ff. (Verfassungsschutz in flagranti) und S. 108 ff. (Befreiungsschlag aus Karlsruhe); ders., Die „verfassungswidrige“ Partei als Ernstfall der Demokratie. Kritik des abermaligen Verbotsantrags gegen die NPD sowie Skizze für eine restriktive Interpretation, in: ders. (Hrsg.), Staatstheater, 2025, S. 129–198.

<sup>3</sup> Vgl. Grimm, NPD-Verbot. Die Hürden sind hoch. Interview von Maximilian Steinbeis vom 5.12.2012 unter <https://verfassungsblog.de/npd-verbot-juristisch-riskant-und-politisch-fragwurdig/> (hier und im Folgenden Abruf 31.1.2024) – (nachgedruckt in: Meier [Hrsg.], Staatstheater, S. 367 ff.); ders., Über den Umgang mit Parteiverboten, in: Leggewie/Meier (Hrsg.), Verbot der NPD?, S. 138 ff.

\* Der Autor, geb. 1954, studierte in Göttingen Rechtswissenschaften. Er schrieb, ermutigt von seinem Doktorvater Ralf Dreier, eine Arbeit zur Kritik der Verbotsurteile gegen SRP und KPD. Zunächst Strafverteidiger, seit 1992 publizistisch tätig ([www.horst-meier-autor.de](http://www.horst-meier-autor.de)). Der hier leicht gekürzte Essay entstand anlässlich der Festschrift für Horst Dreier zum 70. Geburtstag: „Rechtskonflikte“ (2024).

Die hiesige Verbotsdebatte beherrschen taktische Fragen. Es ist aber keine Frage herablassender Toleranz, keine der Geduld oder wohlkalkulierter Erfolgsaussichten, ob man eine unbequeme Oppositionspartei in Karlsruhe ausschalten lassen will oder nicht. Es geht um demokratische Haltung, die energische Bereitschaft, *mit allen über alles* den offenen Streit zu führen. *Fairplay* ist eine Kardinaltugend der Demokratie, Gleichheit eine des Parteienpluralismus. Erstaunlich genug, dass Bundespräsident Walter Steinmeier sich zu dem Satz hinreißen ließ: „Unser Grundgesetz verträgt harte und härteste Auseinandersetzung. Verfassungsfeinde jedoch kann die Verfassung nicht integrieren“<sup>4</sup>. Welches System könnte das besser als eine Demokratie? Paradebeispiel ist die abenteuerliche Karriere des Joseph „Joschka“ Fischer.<sup>5</sup>

Das Parteiverbot ist ein Problem, das hierzulande viele mit einer Lösung verwechseln. Eine Alternative formuliert das liberaldemokratische, konfliktorientierte Verfassungsdenken von Horst Dreier, der bereits 1994 in seiner Antrittsvorlesung über die „Grenzen demokratischer Freiheit im Verfassungsstaat“ nachdachte. Und später eine Art Bilanz zog: „Der freiheitliche Verfassungsstaat als riskante Ordnung“<sup>6</sup>.

Im Folgenden wird zunächst die neueste Wendung der alten Verbotspolitik, der Fall der AfD, besichtigt (II.). Im Zentrum steht eine analytische Kritik des NPD-Urteils von 2017, denn dort wurden die normativen Maßstäbe aufbereitet, die über den Erfolg künftiger Verbotsanträge entscheiden (III.). Die Alternative „liberale statt streitbare Demokratie“ reflektiert die Möglichkeiten restriktiver Interpretation und bietet eine dezidierte Reform des Artikel 21 II GG (IV.). Weil sich aber die alte Politik im Kreise dreht, wird am Ende pragmatisch für eine Verbotsabstinenz plädiert: Offene Gesellschaften brauchen Dissens (V.).

## II. Die nächste bitte! Verbot der AfD?

Die AfD, gegründet 2013, fiel bislang nicht durch militante Demonstrationen oder sonstige Gewaltakte auf; auch nicht durch Anstiftung zu fremdenfeindlichen Übergriffen, ja nicht einmal durch systematische strafbare Volksverhetzung. Und so begnügen sich ihre Gegner denn auch damit, der Partei provozierende Parolen und ganz allgemein ihre inhaltliche „Radikalisierung“ vorzuwerfen; auch vom Fernziel „Systemveränderung“ ist die Rede. Unterdessen bleibt sie im Umfragehoch. In einer Atmosphäre gereizter

Nervosität schwelt eine merkwürdig ratlose, saft- und kraftlose Verbotsdebatte.<sup>7</sup>

Wenn in Deutschland jemand hinfällt, dann steht er nicht auf, soll Kurt Tucholsky gesagt haben, sondern überlegt, wen er verklagen könnte. Wenn hierzulande eine radikale Partei auffällt, dann wird mit ihr nicht etwa der Kampf um Argumente und Wähler geführt, sondern überlegt, wie man sie am besten in Karlsruhe verklagt. Es fängt an mit dem Verfassungsschutz und seinem Ringen um die – vom jeweiligen Innenminister initiierten – Prüfphasen: extremistischer Anfangsverdacht (Prüffall), mehr oder weniger substantiiertes Verdachtsfall (nachrichtendienstliche Beobachtung) oder gar „gesichert extremistisch“ (Aufnahme in den offiziellen Jahresbericht).

Dabei scheint der Begriff des Extremismus, unter den man einst auch die Grünen rubrizierte, bis heute eine unbestimmte Variable aus Definitionsmacht und Zeitgeist.<sup>8</sup> Was indes wie ein Extremistenspiel ohne greifbaren Gebrauchswert anmutet, ist nur die Vorglühphase für das nächste Stadium: die bange Frage, ob man diese Partei eigentlich gewähren lassen dürfe. Und so lautet bald die Schicksalsfrage: Verbotsantrag stellen oder nicht stellen?

Seit 2019 prüft der Inlandsgeheimdienst die Verfassungstreue der AfD anhand der im Gesetz über den Verfassungsschutz verankerten fdGO-Formel (abgeschrieben aus dem SRP-Urteil).<sup>9</sup> Inzwischen gelten drei Landesverbände als „gesichert extremistisch“: Thüringen, Sachsen-Anhalt und Sachsen; die Bundespartei wird als „Verdachtsfall“ eingestuft – was dem Umfragehoch keinen Abbruch tut. Thomas Haldenwang, dem Chef des Kölner Bundesamtes, entfuhr der Stoßseufzer: „Nicht allein der Verfassungsschutz ist dafür zuständig, die Umfragewerte der AfD zu senken.“<sup>10</sup> Man reibt sich die Augen. Seit wann ist ein Inlandsgeheimdienst dafür zuständig, dass die Bürgerinnen und Bürger „richtig“ wählen?

Einen Verbotsantrag gegen die AfD mag man für klug oder töricht, demokratisch oder undemokratisch, für überfällig oder verfrüht halten. In jedem Fall stellt sich die Frage nach den Erfolgsaussichten; sie führt zu den rechtlichen Maßstäben. Diese finden sich im zweiten NPD-Urteil, in dem die Verfassungsrichterinnen und -richter ihre Lesart des

<sup>4</sup> Steinmeier; Rede vom 10.8.2023 zum 75. Jahrestag des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee, [https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Frank-Walter\\_Steinmeier/Reden/2023/08/230810-Herrenchiemsee.html](https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Frank-Walter_Steinmeier/Reden/2023/08/230810-Herrenchiemsee.html); grundlegend Ridder; Zur Ideologie der „streitbaren Demokratie“, 1979.

<sup>5</sup> Vgl. Kraushaar; Fischer in Frankfurt, 2001.

<sup>6</sup> Beide in: Dreier, Idee und Gestalt des freiheitlichen Verfassungsstaates, 2014.

<sup>7</sup> Vgl. z. B. „Meinen Sie nicht, dass diese Menschen einfach in den Untergrund wandern?“ (Streitgespräch M. Wanderwitz und S. Schönberger), in: Spiegel 27/2023; Soll die AfD verboten werden? (Streitgespräch A. von Lucke und P. Piechotta), in: Zeit 53/2023; Kann man die AfD verbieten? (Gespräch mit G. Lübke-Wolff), in: Zeit-Podcast vom 6.10.2023; A. Voßkuhle, „Die Köpfe dieser Partei wollen eine grundsätzliche Systemveränderung“ (Interview), in: Tagesspiegel vom 28.12.2023; kristallklar Heitmeyer; Der falsche Weg, in: SZ vom 2.9.2023.

<sup>8</sup> Vgl. Stöss, Sollen die Grünen verboten werden?, in: Politische Vierteljahresschrift 25 (1984), S. 403 ff.; Meier; Parteiverbote, S. 228 ff. (Grüne) und 238 ff. (Republikaner und PDS).

<sup>9</sup> Vgl. BVerfGE 2, 1 (12 f.) und 5, 85 (140, 223 ff.); Meier; Parteiverbote, S. 27 f. und 79 ff.; ders., Die AfD und der Verfassungsschutz – ein deutsches Extremistenspiel oder Der lange Abschied von der fdGO, in: ders., Politische Einheit, S. 197 ff.

<sup>10</sup> Vgl. Keilani, Der Verfassungsschutz hilft der AfD, in: NZZ vom 22.7.2023.

Art. 21 II GG einstimmig vorgaben. Was ein amerikanischer Verfassungsrichter lapidar formulierte, gilt auch für das Parteiverbot: „We are under a constitution, but the constitution is what the judges say it is.“<sup>11</sup>

### III. Normative Maßstäbe – Kritik des NPD-Urteils von 2017

Der Verbotsartikel ist die „schärfste und überdies zweischneidige Waffe“ der streitbaren Demokratie, erklärt das Verfassungsgericht: eine „demokratieverkürzende Ausnahmenorm“<sup>12</sup>, die „zurückhaltend“ angewendet werden müsse. Die genuin demokratische Frage lautet: *Was rechtfertigt einen so folgenschweren Eingriff in die Parteien- und Meinungsfreiheit? Wann kommt er überhaupt in Betracht?* Schon dann, wenn eine Partei anstößige Ziele propagiert? Oder erst, wenn sie zu Rechtsbruch und Gewalt übergeht, also eine konkrete Gefahr darstellt? Und was ist am Ende schädlicher für die deutsche Demokratie: die Existenz oder das Verbot einer Partei wie der AfD?

#### 1. Überblick

Das Urteil in Sachen NPD, das 2017 viele enttäuschte oder irritierte, hat ein zweifellos richtiges, ja man darf in diesem Fall sagen: das einzig richtige Ergebnis. Vertieft man sich aber in die dreihundertfünfzig Seiten der verschachtelten Gründe, so stellt man fest, dass dieselben alles andere als „hohe Hürden“ errichten.<sup>13</sup> Die Gründe überzeugen nicht, misst man sie an der Erwartung, das Verfassungsgericht werde seine Verbotsurteile der fünfziger Jahre einer kritischen Reflexion unterziehen; es werde aus einem Grundgesetzartikel des Jahres 1949 moderne liberale Maßstäbe entwickeln. Es werde, kurz gesagt, den Schritt wagen von der Fixierung auf verfassungswidrige Ziele und Absichten hin zu einer verhaltensbezogenen Gefahrenabwehr. Diese Chance wurde vertan.

Lässt man die Gründe Revue passieren, fällt auf, dass das Urteil denen gegen SRP und KPD in der Argumentationsstruktur überraschend ähnelt. Den zahlreichen affirmativen Bezugnahmen und einigen zeitgenössischen Akzentverschiebungen (etwa beim Begriff der „freiheitlichen demo-

kratischen Grundordnung“) steht eine einzige, allerdings den Fall entscheidende Korrektur gegenüber. Es ist jene Distanzierung vom Präventionsexzess des KPD-Urteils, demzufolge eine Realisierungschance keinerlei Rolle spielen sollte.<sup>14</sup> Mit dem neuen Begriff der „Potentialität“ wird eine entfernte Möglichkeit verlangt: Das Treiben der „organisierten Feinde“ unserer Grundordnung darf „nicht völlig aussichtslos“<sup>15</sup> erscheinen.

Ansonsten das alte Bild: Es gibt *keine begriffliche Unterscheidung zwischen Zielen und Verhalten der Anhänger*. Über weite Strecken wird das „politische Konzept“<sup>16</sup> der NPD abgehandelt. Rechtsbrüche und Straftaten ihrer Parteigänger sind marginal und spielen praktisch keine Rolle. Das wird der NPD sogar explizit bescheinigt. So kommt es zu dem aus den fünfziger Jahren bekannten „ideologischen“ Überhang. Es sind immer wieder die Ziele der Partei, die an den Maßstäben der fdGO gemessen werden. Das geht über weite Passagen der fallbezogenen Normanwendung, die sich bald im Handgemenge von politischen Ideen und Tagespolitik verzettelt.<sup>17</sup> Ja, die NPD ist eine antidemokratische Partei, sie schürt Fremdenfeindlichkeit und Vorurteile gegen Minderheiten, sie bewegt sich im Gravitationsfeld der Naziideologie, ihre antisemitischen Fehlleistungen haben System. Aber brauchen wir ein Verfassungsgericht, um solche Einsichten gleichsam hochamtlich zu beglaubigen?

Wohin man in diesem Urteil auch sieht, *anstößige Politik-inhalte bleiben das Leitmotiv des Parteiverbots*. Mittel der Überführung sind nicht etwa Taten, sondern „Aussagen“, „Aufsätze“ und „Reden“, „Publikationen und Äußerungen“<sup>18</sup>. Damit wird das „demokratieverkürzende“ Potential eines Verbotsartikels, den man treffend als „Ausnahmenorm“ einordnet, nicht annähernd erfasst. Man beteuert zwar, eine restriktive Interpretation müsse dem Regel-Ausnahme-Verhältnis Rechnung tragen. Weil das Gericht aber die Tragweite der demokratischen Regel, das heißt den Schutzbereich der Parteien- und Meinungsfreiheit gar nicht abschreitet, sondern sich sogleich auf die Ausnahme konzentriert, verstellt es sich den kritischen Blick auf deren „demokratieverkürzende“ Bedeutung. Kein Wunder, dass es sich alsbald im Irrgarten des Parteiverbots verläuft und in einem extensiven Präventionsdenken befangen bleibt. Solange, bis sich die Ausnahme zur streitbaren „Grundentscheidung“ häutet.

<sup>11</sup> Chief Justice Charles Evan Hughes (1908), zit. nach Einleitung in: Dreier/Schwegmann (Hrsg.), Probleme der Verfassungsinterpretation, 1976, S. 15.

<sup>12</sup> NPD-Urteil vom 17.1.2017 (jeweils als Randnummer zit. nach www.bverfg.de), Rn. 524, bezugnehmend auf Meier, Parteiverbote, S. 263. – Zentrale Argumentationslinien des Urteils in: Meier/Leggewie/Lichdi, Das zweite Verbotverfahren gegen die NPD. Analyse, Prozessreportage, Urteilskritik, in: Recht und Politik, Beiheft 1 (2017), S. 40–49.

<sup>13</sup> Zur detaillierten Analyse des Urteils vgl. Meier/Leggewie/Lichdi, „Hohe Hürden“ sehen anders aus, in: dies., Das zweite Verbotverfahren, S. 35–88; Meier, Vorsicht Parteiverbot! (= Rezension: Kliegel/ Roßbach, Dokumentationsband zum zweiten NPD-Verfahren), in: Jahrbuch Extremismus & Demokratie 33 (2021), S. 345 ff.

<sup>14</sup> Rn. 586; Zum „deutschen Reinheitsgebot auf dem Gebiet des Staatsschutzes“ bereits Meier, Die „verfassungswidrige“ Partei als Ernstfall, in: ders. (Hrsg.), Staatstheater, S. 145 und ders., Parteiverbote, S. 59, 93 ff.

<sup>15</sup> Rn. 585 ff.

<sup>16</sup> Rn. 635 ff., 694, 758, 762, 766, 844.

<sup>17</sup> Zum Beispiel „Integration ist Völkermord“, Asylgrundrecht ersatzlos streichen (Rn. 642), Volksentscheid über Wiedereinführung der Todesstrafe, Kastration von Pädophilen (Rn. 644), „Minarettverbot“ (Rn. 728) – zur Inhaltskontrolle der Parteiziele an der fdGO vgl. Rn. 634–844.

<sup>18</sup> Z. B. Rn. 657 ff., 661 ff., 669, 798, 803 (Aussagen); 467, 809 (Aufsätze); 558, 574 (Reden); 587, 636, 653 ff., 738, 866 (Publikationen); 636, 653, 692, 737, 758 (Äußerungen).

Ansonsten ist der Fallbezug alles in allem überzeugend. Der Methode des Aufbaus, der sich die Verbotsbetreiber befleißigen, setzt das Gericht eine nüchterne empirische Bestandsaufnahme entgegen. Der für eine Partei geradezu vernichtende Kernsatz, der auf die erste Seite gehört, findet sich auf der allerletzten: Die NPD ist „zu einer prägenden Einflussnahme auf den politischen Prozess nicht in der Lage“. Wohl wahr, diese Partei stellt es ja seit 1964 unter Beweis. Das aber provoziert die Frage, warum das Gericht sich und der Öffentlichkeit diesen Prozess nicht ersparte.<sup>19</sup> Vermutlich zog es den dürftigen Fall an sich, um auf Vorrat Maßstäbe zu zimmern (im längsten Urteil seiner Geschichte).<sup>20</sup> Damals hatte der Aufstieg jener „Alternative für Deutschland“ bereits begonnen.

## 2. Muss radikale Opposition verfassungstreu sein?

„Eine Partei, die nichts Verbotenes tut, kann nicht verboten werden.“<sup>21</sup> Dem würden vermutlich viele zustimmen. Wenn sie freilich den Satz, der 2012 auf einer Pressekonferenz fiel, aus dem Mund des damaligen Vorsitzenden der NPD Holger Apfel hörten, sähe das wohl anders aus. Inzwischen erscheint das glatte Gegenteil, so wie im NPD-Urteil formuliert, weithin zustimmungsfähig: „Eine Partei kann auch dann verfassungswidrig sein, wenn sie ihre verfassungsfeindlichen Ziele ausschließlich [!] mit legalen Mitteln und unter Ausschluss jeglicher Gewaltanwendung verfolgt [...]. Daher kann auch die Inanspruchnahme grundrechtlich geschützter Freiheiten verbotsrelevant sein. Die ›streitbare Demokratie‹ will gerade den Missbrauch grundrechtlich geschützter Freiheiten zur Abschaffung der Freiheit verhindern.“<sup>22</sup>

Auf das Wort „ausschließlich“ kommt es an, denn es eröffnet die Möglichkeit, lupenreine Legalität in „verbotsrelevante“ Verfassungswidrigkeit zu verwandeln. Man mag das als historischen Fortschritt der „streitbaren“ Demokratie begrüßen; es ändert nichts daran, dass darin eine Aporie des deutschen Parteiverbots verborgen liegt: die Statuierung einer *Verfassungstreuepflicht* für politische Parteien und ihre Mitglieder. Diese Treuepflicht wird zwar nirgendwo als solche benannt, doch der Sache nach wie selbstverständlich vorausgesetzt – als höhere Legitimität einer Grundordnung, an der „missbrauchte“ Legalität gemessen

und *kollektiv* für verwirkt<sup>23</sup> erklärt werden kann. Wer die „Systemfrage“ stellt, bewegt sich in der Verbotszone.<sup>24</sup> Dass man damit anstößige Kritik, radikalen Dissens, kurz: Opposition ans staatliche Gängelband der fdGO legt, scheint nicht weiter zu stören. Die Hohepriester der fdGO sehen ihre vornehmste Aufgabe darin, einen staatlichen Bezirk des Indiskutablen abzusperrern. Ja doch, das „kritische Hinterfragen einzelner Elemente der Verfassung“ muss möglich sein, versichern sie: Ein Parteiverbot „kommt erst [!] in Betracht, wenn dasjenige in Frage gestellt und abgelehnt wird, was [...] schlechthin unverzichtbar ist und daher außerhalb jedes Streits stehen muss.“<sup>25</sup>

Der US-amerikanische Supreme Court dagegen fand im Kontext der Redefreiheit deutliche Worte: „We begin with the common ground. Under the First Amendment there is no such thing as a false idea. However pernicious an opinion may seem, we depend for its correction not on the conscience of judges and juries but on the competition of other ideas“. Es ist kein Zufall, dass ein amerikanischer Prozessbeobachter in Karlsruhe die deutsche Verhandlung darüber, ob die „Volksgemeinschaft“ der NPD mit der fdGO kompatibel ist, staunend registrierte und sich fragte, warum die NPD-Funktionäre so beflissen über ihre Ideologie Auskunft geben, anstatt sich auf die Meinungsfreiheit zu berufen.<sup>26</sup>

Der *erste gravierende Mangel* dieses Urteils ist es, die „Parteien- und Meinungsfreiheit“ bloß zu erwähnen, sie aber nicht als genuine Freiheit der Opposition auszubuchstabieren. Der *zweite Mangel* besteht darin, auf die begrifflich naheliegende (weil im Normtext verankerte) Unterscheidung zwischen legalen „verfassungswidrigen“ „Zielen“ und illegalem „Verhalten“ zu verzichten. Die Folge ist eine alles überwölbende Dominanz der zielbezogenen Parteiaktivitäten: Verbotsrelevant sind mithin zahlreiche anstößige Äußerungen, die eigentlich unter dem Schutz der Meinungsfreiheit stehen. Zum Beispiel Wahlplakate mit dem Slogan „Gas geben“ oder „Geld für die Oma statt für Sinti & Roma“<sup>27</sup>. Ein Gericht, das hier die Frage der Strafbarkeit für unbeachtlich erklärt, macht sich zum Sittenwächter politischer Moral.

<sup>19</sup> Ein Antrag kann als „nicht hinreichend begründet“ zurückgewiesen werden, vgl. § 45 BVerfGG.

<sup>20</sup> BVerfGE 144, 20–369 = 350 Seiten (NPD) – bislang das längste Urteil BVerfGE 5, 85–393 = 309 Seiten (KPD).

<sup>21</sup> Vgl. Speit, Lust aufs Verbotsverfahren, in: taz vom 5.12.2012.

<sup>22</sup> Rn. 578 und 579; Meier/Leggewie/Lichdi, Das zweite Verbotsverfahren, S. 45 und 55 f.

<sup>23</sup> Zur *individuellen* Verwirkung nach Art. 18 GG (seit 1949 leerlaufend und ersatzlos zu streichen) vgl. Leggewie/Meier, Republikenschutz, S. 82 ff. – Gegen den AfD-Rechtsaußen Björn Höcke fordern inzwischen mehr als 1,6 Millionen „compact“-Petenten, Karlsruhe solle ihm die Grundrechte aberkennen; vgl. Lübke-Wolff, Wehrhafte Demokratie, in: Verfassungsblog vom 13.10.2023, die empfiehlt, sich gegen „verfassungsfeindliche Umtriebe“ auf ein „noch zielgenaueres Instrument“ als das Parteiverbot „zu besinnen“; <https://verfassungsblog.de/wehrhafte-demokratie/>.

<sup>24</sup> Anklänge an Treuepflicht in Rn. 405 („loyale Institution“) und Rn. 576 („loyale Haltung“); Systemfrage Rn. 782 und 804.

<sup>25</sup> Rn. 535; Meier/Leggewie/Lichdi, Das zweite Verbotsverfahren, S. 41 und 62.

<sup>26</sup> Gertz v. Welch, Inc. 418 U. S. 323 (1974), S. 339 f.; Miller, How to Kill an Idea: An American's Observation on the NPD Party Ban Proceedings, in: Verfassungsblog vom 13.1.2017; <https://verfassungsblog.de/how-to-kill-an-idea-an-americans-observation-on-the-mpd-party-ban-proceedings/>.

<sup>27</sup> Vgl. Rn. 871 und 992 sowie Oma-Plakat: Rn. 217, 755 und 757.

### 3. „Darauf ausgehen“ als handlungsbezogenes Organisationsverbot?

Bei der Interpretation des Begriffs „darauf ausgehen“ setzt das Gericht zunächst die alte Präventionslinie fort, bietet dann aber – kurz bevor das Verbot der NPD unausweichlich erscheint – eine den Fall entscheidende Innovation: das Erfordernis der „Potentialität“<sup>28</sup>.

Das Parteiverbot „sanktioniert nicht Ideen oder Überzeugungen“, es „beinhaltet kein Gesinnungs- oder Weltanschauungsverbot“, wird im Urteil versichert, „sondern ein Organisationsverbot“. Das macht sich gut in den Leitsätzen, und es wird bald im Lesebuch für die Oberstufe zu finden sein. Leider verspricht der mit Abstand schönste Satz des Urteils mehr, als die Gründe halten. „Erst wenn eine Partei mit ihren verfassungsfeindlichen Zielen nach außen tritt“, beteuert das Gericht, überschreite sie die Grenze vom „Bekennen“ zum „Bekämpfen“. „Erst“ beim „Überschreiten der Schwelle zur Bekämpfung“ werde aus dem Bekenntnis eine verbotsrelevante Handlung.<sup>29</sup>

Diese „Erst“-Rhetorik klingt langmütig, taugt aber praktisch nichts. Denn was hat eine Opposition davon, dass sie sich in den Hinterzimmern geschlossener Parteiversammlungen geräuschlos zu ihren „verfassungsfeindlichen“ Idealen „bekennen“ darf? Besagtes „Außen“ ist die Gesellschaft, die politische Öffentlichkeit, in der eine Partei – will sie denn nicht absterben – auftreten muss.

Schließlich ist bei allen kommunikativen Freiheiten „nicht nur die Äußerung, sondern auch deren Wirkung geschützt; das muss auch für politische Parteien gelten.“<sup>30</sup> Was taugt eine „handlungsbezogene“ Schwelle, die jede politisch aktive Partei ohnehin überschreitet? Das Gericht bemüht die aus dem KPD-Urteil bekannte Hohlformel „aktiv kämpferische, aggressive Haltung“ – und macht sich offenbar zu eigen, dass eine solche Haltung bereits in „Reden“ führender Funktionäre zum Ausdruck kommen kann.<sup>31</sup> So mutiert eine Partei, nur weil sie am politischen Wettbewerb teilnimmt, zur Gegnerin der fdGO.

Die Tendenz, das Parteiverbot zu ideologisieren, setzt sich fort in der synonymen Verwendung der Begriffe „planvolles Handeln“ und „qualifizierte Vorbereitung“<sup>32</sup>. Denn darunter wird, genauer besehen, weiter nichts verstanden als Parteiaktivitäten, die „zielorientiert“ verklammert sind und sich allgemein erlaubter Mittel bedienen. Es genügt ein der fdGO „widersprechendes politisches Konzept“, das mit

„hinreichender Intensität“ vertreten wird.<sup>33</sup> Wenn also das Gericht der NPD bescheinigt, sie sei bestrebt, „planvoll“ und „qualifiziert“ die fdGO zu beseitigen, dann beschränkt sich der Vorwurf auf die Ebene des Meinungskampfs.

Die ganze planvolle, qualifizierte Vorbereitung muss sich auch nicht zu etwas Greifbarem verdichtet haben. Warum eigentlich? Weil sich der „Zeitpunkt, ab dem eine konkrete Gefahr vorliegt“, „regelmäßig nicht genau bestimmen“ lasse. „Historische Erfahrung“ besagt, heißt es im Urteil, dass „radikale Bestrebungen“ bekämpft werden müssen, bevor sie „an Boden gewinnen“.<sup>34</sup> Das ist so allgemein formuliert richtig, kann aber doch nicht bedeuten, man dürfe einfach darauf verzichten, den „richtigen Zeitpunkt“ zu bestimmen! Unausgesprochen gilt wohl die Faustregel: Nicht zu lange abwarten, lieber zu früh als zu spät eingreifen, in dubio contra libertatem.

Damit aber knüpft das Konzept des „präventiven Organisationsverbots“<sup>35</sup>, das doch Ideen und Überzeugungen schonen soll, trotz gegenteiliger Beteuerungen an die geistige Wirkung friedlich-legaler Aktivitäten an. Und so verkehrt sich das Regel-Ausnahme-Verhältnis tendenziell ins Gegenteil. Das ist, sagen wir es einmal schnörkellos, ein Frontalangriff auf die Parteien- und Meinungsfreiheit. Nicht von ungefähr beschäftigt man sich ja so ausgiebig mit „verfassungswidrigem Gedankengut“<sup>36</sup>.

### 4. „Potentialität“?

Diesen Maßstäben zufolge scheint am Verbot der NPD kein Weg mehr vorbeizuführen – würde hier nicht das neugeschöpfte Erfordernis der „Potentialität“ greifen: Es bedarf „konkreter Anhaltspunkte von Gewicht“, die einen Erfolg des gegen die fdGO gerichteten Handelns „zumindest möglich erscheinen lassen“, lautet die fallentscheidende Formel.<sup>37</sup> Was soll man damit anfangen?

Mit Blick auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte erklärte der ehemalige Verfassungsrichter Dieter Grimm 2012: „Das Straßburger Gericht fragt nicht nur nach der Absicht, die verfassungsmäßige Ordnung zu beseitigen, sondern auch nach der Erfolgswahrscheinlichkeit.“<sup>38</sup> Im NPD-Urteil wird dagegen, was einen Erfolg betrifft, nicht einmal die geringste *Wahrscheinlichkeit* gefordert, sondern nur eine denkbar vage *Möglichkeit*, eine Art Restrisiko. Von der Verbotsdrohung bleiben nur Parteien verschont, die total ohnmächtig und wirkungslos sind, das heißt von vornherein keinerlei Erfolgchance haben.

<sup>28</sup> Vgl. Rn. 585 ff.; Meier/Leggewie/Lichdi, Das zweite Verbotsverfahren, S. 46, 49, 73–75.

<sup>29</sup> Rn. 573, 570.

<sup>30</sup> Brugger, Gewährleistung von Freiheit und Sicherheit, in: VVDStRL 63 (2004), S. 101, 140.

<sup>31</sup> Rn. 574.

<sup>32</sup> Rn. 570, 575, 577 ff., 845. Darauf ausgehen als „qualifizierte Vorbereitungshandlung“ vgl. Meier, Die »verfassungswidrige« Partei als Ernstfall, in: ders. (Hrsg.), Staatstheater, S. 172 und Meier, Parteiverbote, S. 271 ff.; Morlok, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band II, 3. Aufl. 2015, Art. 21 Rn. 150 (instruktiv zu allen Auslegungsfragen).

<sup>33</sup> Rn. 577, 576, 556/845.

<sup>34</sup> Rn. 583, 621, 613.

<sup>35</sup> Rn. 585.

<sup>36</sup> Rn. 589, 923.

<sup>37</sup> Rn. 570, 585 ff., 633, 845.

<sup>38</sup> Zit. nach Meier (Hrsg.), Staatstheater, S. 146; vgl. Rn. 619 (Grimm) und Emek, Die Europäisierung des Parteiverbots, in: Recht & Politik 2017/2.

Die Prüfung von „Potentialität“ erfolgt auf zwei Ebenen: einerseits für die „bloße Beteiligung [...] am politischen Meinungskampf“, andererseits für „sonstige Mittel“<sup>39</sup>. Auf der *ersten Ebene* werden zunächst die *parlamentarischen* Erfolgsaussichten geprüft. Man darf nicht übersehen, dass es hierbei um ausschließlich friedlich-legale Aktivitäten geht: um Wahlerfolge, dauerhafte Vertretung in Parlamenten, Koalitionsfähigkeit und die Möglichkeit der Regierungsbeteiligung. Das hat gravierende Folgen für die Grenzziehung, denn die Frage des „darauf Ausgehens“ – und damit des Verbots – entscheidet sich in einem Kontinuum der Legalität. Was aber charakterisiert „Anhaltspunkte von Gewicht“, die die Ausübung von Grundrechten in einen verfassungswidrigen Angriff verwandeln? In welcher Stärke zum Beispiel müsste eine Partei im Parlament vertreten sein? Das Gericht nennt keine Zahlen, nicht einmal die Fünfprozentklausel, lässt also alles offen.

Zu den *außerparlamentarischen* Aktivitäten zählt das Gericht nicht nur friedliche Demonstrationen, sondern auch die *zweite Ebene* der „sonstigen Mittel“, nämlich „Gewalt oder die Begehung von Straftaten“<sup>40</sup>. Die Feststellung, dass solche Taten „eine gewisse Potentialität“ indizieren, ist treffend und versteht sich im Grunde von selbst: Weil kriminelle Aktivitäten selbst kleiner Parteien schwer wiegen.

Problematisch wird es allerdings, wo diese Indizwirkung auch einem Verhalten „unterhalb der Ebene“ des Strafrechts zugesprochen wird: nämlich der Herstellung einer „Atmosphäre der Angst“ oder der Bedrohung“, die abstrakt geeignet ist, die demokratische Teilhabe aller „nachhaltig zu beeinträchtigen“<sup>41</sup>. Die Indizwirkung soll selbst dort greifen, wo „derartige Beeinträchtigungen“ nur „in regional begrenzten Räumen“ wirksam werden („national befreite Zonen“). Hier rächt sich einmal mehr, dass das Gericht begrifflich-systematisch nicht zwischen legalen Zielen und illegalen Kampfmethoden unterscheidet, ja dies ausdrücklich ablehnt.

Mangelnde „Potentialität“ bedeutet *fallbezogen*, was in den besten Passagen dieses Urteils Punkt für Punkt abgehandelt wird: kümmerliche Wahlergebnisse, Mitgliederschwund, desolate Finanzlage und so weiter und so fort. „National befreite Zonen“ – Fehlanzeige, „Atmosphäre der Angst“ – Fehlanzeige. Und ein „nationales Begegnungszentrum“ wie in Anklam oder „nationalrevolutionäre Graswurzelarbeit“ wie die Veranstaltung von Kinderfesten oder Hartz-IV-Beratungen machen noch „keine Bekämpfung der Verfassungsordnung“<sup>42</sup>. Am Ende bleiben einige wenige gewaltförmige Straftaten und Vorfälle, die indes keine Grundtendenz der NPD ausmachen.

Kurz und gut: Das ganze Tun und Streben dieser Kleinpartei ist „völlig aussichtslos“, ihr wird Bedeutungslosigkeit bescheinigt. Weil sie nun aber konstitutionell unfähig ist, die fdGO zu beeinträchtigen, geht sie auch nicht „darauf

aus“ – folglich kann ihre Verfassungswidrigkeit nicht festgestellt werden. Die Logik ist zwingend und keine Frucht „wehrhaften“ Denkens. Um „radikale Bestrebungen“ einer isolierten Splitterpartei, die ein wahnhaft-untauglicher Versuch sind, als unbeachtlich einzustufen, genügen Common Sense und Realitätssinn.

## 5. „Potentialität“ als Surrogat für eine objektive Gefahrenlage

Ein Urteil, das sich für die 5000 Mitglieder „starke“ NPD im Ergebnis als fabelhaft tolerant darstellt, könnte für andere Parteien einschneidende Konsequenzen haben. Denn die Toleranz des „wehrhaften Verfassungsstaates“ erschöpft sich darin, seine politisch impotenten Gegner zu dulden. Alle anderen hingegen, denen auch nur im Entferntesten zugetraut wird, ihr Treiben könnte sich eines Tages zu einer Gefahr auswachsen, bewegen sich an den Rändern der Verbotszone.

Man muss nur die Probe aufs Exempel machen. Wäre die altnazistische SRP (1952 an die 10.000 Mitglieder) oder die KPD (1956 an die 20 000 Mitglieder) mangels „Potentialität“ etwa freigesprochen worden? Schwer zu sagen, aber wohl eher nicht. Und was wäre heute mit der AfD (2024 an die 40.000 Mitglieder)? Ihr inzwischen aufgelöster völkischer Flügel bietet fdGO-widrige Ziele genug, welche man einer Partei, die sich nicht distanziert, wohl zurechnen kann. Ihre bürgerliche Verankerung und parlamentarische Präsenz – zur Zeit in fast allen Landesparlamenten und bereits das zweite Mal im Bundestag – entfalten zweifellos „Potentialität“: Erfolg „nicht völlig ausgeschlossen“, Verbot also möglich. Wobei freilich eine politische Mehrheit für einen Antrag gegen die AfD *derzeit* nicht in Sicht ist – ihre zunehmende gesellschaftliche Wirkkraft ist einfach zu stark. Wenn das keine Pointe ist: „Potentialität“, die ein Verbot rechtlich ermöglicht, schützt politisch vor ihm.

Der *dritte schwerwiegende Mangel* des NPD-Urteils liegt darin, dass es von *konkreten* Gefahren<sup>43</sup> nichts wissen will und auch sonst keinen operationalisierbaren Gefahrenbegriff entwickelt: Der Eingriff soll ja „weit im Vorfeld“ einer konkreten, das heißt noch gar nicht existenten, erst „künftig mögliche(n)“<sup>44</sup> Gefahr erfolgen. Wer aber objektiv ungefährliche Parteien verbietet, verfolgt subjektiv gefährliche Ideen. So findet das Gericht, sein Präventionsmantra murmelnd, aus dem selbstverschuldeten Zirkel verfassungswidriger Ziele und Absichten nicht heraus.

## 6. Der richtige Zeitpunkt: Nicht zu spät, aber auch nicht zu früh

Zentrale Aufgabe einer rechtsstaatlichen Interpretation ist es, einerseits den offenkundigen Präventivcharakter des

<sup>39</sup> Rn. 587.

<sup>40</sup> Rn. 588.

<sup>41</sup> Rn. 588.

<sup>42</sup> Rn. 934, 943, 922, 859, 923, 922.

<sup>43</sup> Rn. 570, 583, 522.

<sup>44</sup> Rn. 578; ähnlich Rn. 584.

Art. 21 II GG ernst zu nehmen, andererseits den legalen Handlungsspielraum von Opposition zu schützen. Das kann nur gelingen, indem man das „darauf Ausgehen“ auf eine sich wenigstens in Ansätzen verdichtende und konkret benennbare Gefahrenlage bezieht. Prävention zielt auf Gefahrenvorsorge, also die „Gefahr einer Gefahr“. Das ist völlig unzureichend. Denn ein Verbot, praktisch das Todesurteil für die betroffene Partei, ist eine empfindliche Störung des demokratischen Wettbewerbs.

Um den richtigen Zeitpunkt für einen Eingriff zu bestimmen, muss man beides im Blick haben: Was bezogen auf Prävention *nicht zu spät* erfolgen soll, darf bezogen auf die Parteienfreiheit *nicht zu früh* greifen. Winfried Brugger unterscheidet „vier Konzeptionen zum Parteiverbot“ und diskutiert eine Typologie, die von bloß fdGO-widrigen Inhalten und einem Restrisiko über eine abstrakte bis hin zur konkreten Gefahr reicht.<sup>45</sup> Davon ausgehend wäre in der Grauzone zwischen abstrakter und konkreter Gefahr zu bestimmen, was das Gewicht eines gegenwärtigen Angriffs ausmacht. Es geht, wie Bernhard Schlink erklärt, um jene „feine Linie zwischen Schon-Angriff und Noch-nicht-reale-Gefahr, die nicht leicht präzise zu fassen ist“<sup>46</sup>.

Das Gericht weicht dieser Aufgabe aus, indem es, angelehnt an den polizeirechtlichen Begriff der konkreten Gefahr, zu einem *argumentum ad absurdum* greift: Man dürfe nicht so lange warten, bis der Grundordnung „bei ungehindertem Geschehensablauf mit hinreichender Wahrscheinlichkeit“ das Ende droht<sup>47</sup>. Als würde solch ein langes Zuwarten in der aktuellen Debatte irgendjemand fordern. Es geht heutzutage nicht um eine zugespitzte revolutionäre Lage, eine akute Umsturzgefahr! Es geht um schleichendes Entdemokratisieren. Gefragt ist daher eine praxistaugliche Eingriffsschwelle mit Augenmaß.

Wer das Parteiverbot als rationale Gefahrenabwehr konzipieren will, muss es, wie Maximilian Alter darlegte, gegen „ideologische Risikovorsorge“ abgrenzen und zugleich „Kriterien für die Gefahrenbestimmung“ entwickeln. Das läuft auf eine fallbezogene, empirisch gesättigte Prognose hinaus. Nur solche Parteien wären demnach verbotsrelevant, von denen hier und heute „absehbar“ ist, dass sie „in nächster Zeit“ imstande sind, die fdGO massiv zu stören – und zwar nicht bloß ideell durch provozierende Meinungen, sondern in Wirklichkeit, im Kampf um (außer)parlamentarischen Einfluss.<sup>48</sup>

## 7. Resümee: Fast alle Hintertüren der Prävention weit offen

Was als Gebot der „restriktiven Auslegung“ begann, endet in der extensiven Lesart aus überwunden geglaubten Zei-

ten. Das Gericht will „die Gelegenheit genutzt“ haben, die verfassungsrechtlichen Maßstäbe „zu überdenken“. Es glaubt, mit dem NPD-Urteil eine „hohe Schwelle“ für das Parteiverbot gesetzt zu haben.<sup>49</sup> Das ist leider nicht der Fall. „Hohe Hürden“ sehen anders aus. Das Gericht stufte zwar Art. 21 II GG als „demokratieverkürzende Ausnahmenorm“ ein und postulierte eine restriktive Interpretation. Diesem Anspruch wurde es aber nur ansatzweise gerecht, weil es dem entgrenzten Präventionsdenken verhaftet blieb. Die Maßstäbe des Jahres 2017 sind daher – bis auf eine Ausnahme – im Endeffekt die der fünfziger Jahre. *Fast alle Hintertüren der Prävention stehen weit offen.*

Man kann die Sache drehen und wenden, wie man will: Opposition in Deutschland steht nach wie vor zur Disposition der Mehrheitsparteien. Wer die antragberechtigten Organe dominiert, hat es in der Hand, jede Partei, die sich aus der „Zone der gemäßigten Kritik“ hinauswagt,<sup>50</sup> vor die Karlsruher fdGO-Wächter zu bringen. Die „Grenzmarken der Verfassung“<sup>51</sup>, die im Rechtsstaat den Spielraum legalen Verhaltens bezeichnen, schrumpfen auf die Duldung einer verfassungsgemäßen Gesinnung zusammen.

## IV. Liberale statt „streitbare“ Demokratie: restriktive Interpretation und Reformpolitik

Im Rückblick auf 75 Jahre Grundgesetz fällt die praktische Bilanz der bisherigen, weithin symbolischen Verbotspolitik negativ aus. Der hohe Aufwand steht in keinem Verhältnis zum dürftigen Ertrag. Die beiden einzigen Verbotsurteile galten objektiv ungefährlichen und randständigen Parteien – und verpufften in ihrer Wirkung. Auf die SRP folgte die NPD, auf die KPD die DKP. Und gegen die weithin isolierte Splitterpartei NPD scheiterten zwei Verbotsanläufe, die man mit kühlem Kopf besser gar nicht unternommen hätte. Art. 21 II GG erscheint wie ein „Relikt aus einer anderen Zeit“<sup>52</sup>. Diese Bilanz ist kein Zufall, denn der Verbotsartikel ist eine Fehlkonstruktion: „[...] schon die geringe Zahl einschlägiger Fälle [...] sowie das weitgehende Fehlen vergleichbarer Verfassungsnormen in anderen Demokratien spricht eine deutliche Sprache, was die Effektivität wie vor allem vielleicht die verfassungspolitische Klugheit entsprechender Maßnahmen angeht.“<sup>53</sup>

<sup>45</sup> Brugger, Freiheit und Sicherheit, S. 142 f.

<sup>46</sup> Schlink, Mit Rechts leben, in: Meier (Hrsg.), Staatstheater, S. 218 ff., 222.

<sup>47</sup> Rn. 583, 621.

<sup>48</sup> Vgl. Alter, Das Parteiverbot: Weltanschauungsvorsorge oder Gefahrenabwehr?, in: AöR 140 (2015).

<sup>49</sup> Einführung zur Urteilsverkündung von Präsident Voßkuhle, S. 7 und Rn. 1008.

<sup>50</sup> Kirchheimer, Politische Justiz, 1981, S. 78. Europäische Verbotsfälle diskutiert Mudde, Liberal Democracy. The Do's and Don'ts of Banning Political Extremism, in: openDemocracy vom 11.8.2014; <https://www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/liberal-democracy-dos-and-donts-of-banning-political-extremism/>

<sup>51</sup> So der Titel des Aufsatzes von Perels, in: Kritische Justiz 10 (1977), S. 375 ff.

<sup>52</sup> Volkmann, Dilemmata des Parteiverbots, in: DÖV 2007, S. 577 (583 f.).

<sup>53</sup> Dreier, Idee und Gestalt, S. 480 (auch mit Blick auf Art. 18 und 9 II GG).

## 1. Und demnächst die AfD?

Das verheißt für den neuerdings diskutierten Fall der AfD nichts Gutes. Weil hier – bis auf vereinzelt Volksverhetzungsdelikte – keine Rechtsbrüche zu verzeichnen sind und auch das offizielle Programm nichts hergibt, bleibt allein der politische Vorwurf, gewisse Äußerungen widersprechen dem Inhalt des „fdGO“ genannten Verfassungskerns. Damit hätte das Verfassungsgericht leichtes Spiel. Denn es müsste ja nur anstößige Ziele an dem Ideal einer „fdGO“ messen. Eine gleichsam politische Beweisaufnahme über „falsche“ Parteiziele ist in hohem Maße ideologieanfällig<sup>54</sup> und unberechenbar. Sie beschwört die Gefahr herauf, unbequeme Opposition im Handumdrehen mundtot zu machen.

Eine Partei mag sich noch dagegen verwahren, dass ihr gewisse Äußerungen von Randfiguren oder die Politik des Thüringer Landesverbands um Höcke & Co. als Ganze zugerechnet werden. Wie aber soll sie sich dagegen verteidigen, dass inkriminierte Inhalte ihrer Politik erst interpretativ als „wirkliche Ziele“<sup>55</sup> aufbereitet und dann mit Hilfe einer fdGO-Formel höchstrichterlich als „verfassungswidrig“ abgestempelt werden? Mit einer dezisionistischen Hohlformel, der Erhard Denninger „proteushaften Charakter“ bescheinigte, was ihrer Verwendung „ein hohes Maß an Beliebigkeit öffnet“<sup>56</sup>. Zumal das eigentliche Problem der fdGO-Formel – was auch immer ihr Inhalt sein mag –, in der doppelbödigen Struktur einer Verfassung liegt, die es erlaubt, die Legitimität ihrer Grundordnung gegen das „bloß“ legale Verhalten einer Partei auszuspielen.<sup>57</sup>

Wie dünn die Luft einer gleichsam seminaristischen Beweisaufnahme ist, wird klar, wenn man an handfeste Vorwürfe wie Rechtsbruch und Gewalt denkt – über die nicht weltanschauliche Exegese, sondern die förmliche Feststellung von Tatsachen entscheidet. Sagen wir es so: Im Lichte der Parteien- und Meinungsfreiheit sind „Nahziele“ und blumige Absichten wie „Fern- und Endziele“<sup>58</sup> eigentlich nicht justizierbar; in der verkehrten Welt der „wehrhaften“ Demokratie mutieren sie, obgleich grundrechtlich geschützt, zu „verbotsrelevantem“ Belastungsmaterial.

Hinzu kommen praktische Hindernisse, die kaum zu überwinden sind. Eine Partei wie die AfD, die bundesweit derzeit mit zwanzig Prozent und im Osten mit über dreißig Prozent ausgesprochen erfolgreich ist, bringt das „struktu-

relle Dilemma“<sup>59</sup> des deutschen Parteiverbots drastisch auf den Punkt: Je mehr ein Verbot sich auf bloße Ziele stützt, desto sinnloser ist es – Ideen lassen sich nicht verbieten. Und während das Verbot kleiner Parteien möglich, aber nicht notwendig ist, wird das vielleicht notwendige Verbot großer Parteien nicht möglich sein. Oder durchsetzbar nur um den Preis einer schweren Beschädigung der doch zu schützenden Demokratie.<sup>60</sup>

## 2. Wirklich restriktive Interpretation und Verfassungspolitik

Angesichts dieser Bilanz gewinnt man den Eindruck, dass das Parteiverbot – jedenfalls in seiner herrschenden Lesart – für eine „Verteidigung der Demokratie“ (Kelsen)<sup>61</sup> praktisch nichts taugt. Es bleibt daher die Forderung des Tages, den Verbotsartikel des Jahres 1949 im Sinne der Parteienfreiheit nachzujustieren: entweder durch wirklich restriktive Interpretation oder durch Verfassungsreform. So oder so müsste sich die „streitbare“ Demokratie selbstaufklären und zu einer unverkürzten liberalen Demokratie emanzipieren.

Am Anfang dieser Selbstaufklärung steht eine *restriktive Interpretation* des Art. 21 II GG, die diesen Namen verdient. In der fallbezogenen Anwendung des Art. 21 II GG entscheidet sich, ob die Verbotschwelle niedrig oder hoch angesetzt wird – ob also die Interpretation eine autoritär-etatistische oder eine liberal-demokratische Tendenz hat. „Jede Verfassung ist nur so gut wie ihre Interpreten.“<sup>62</sup> So ist es. Die Leistungsfähigkeit einer restriktiven Interpretation muss sich daran messen lassen, ob und inwieweit es ihr gelingt, friedlich-legale Aktivitäten aus der Verbotszone herauszuhalten. Staatliche Eingriffe in den Prozess der politischen Willensbildung, die doch dem Schutz der Demokratie dienen sollen, müssen auf das notwendige Minimum reduziert werden. Der Verbotsartikel des Grundgesetzes – 1949 als vermeintlich zwingende „Lehre aus

<sup>54</sup> Grundlegend Ralf Dreier, Verfassung und „streitbare“ Ideologie, in: Leggewie/Meier (Hrsg.), Verbot der NPD?, S. 81 ff.; Horst Dreier warnt vor der Gefahr, Instrumente zum Schutz der Demokratie könnten zur „politischen Waffe gegen unliebsame Kritiker“ werden (Dreier, Idee und Gestalt, S. 285).

<sup>55</sup> Rn. 559.

<sup>56</sup> Denninger (Hrsg.), Freiheitliche demokratische Grundordnung. Materialien, 1976, Band I, S. 7.

<sup>57</sup> Meier/Leggewie/Lichdi, Das zweite Verbotsverfahren, S. 60–63.

<sup>58</sup> Rn. 558. – Solche Fernziele sind u. a. die „Ausländer-raus!“-Phantasien („Remigration“) jener Rechtsradikalen, deren Treffen Correctiv.org am 10.1.2024 enthüllte: „Geheimplan gegen Deutschland“.

<sup>59</sup> Dreier, Idee und Gestalt, S. 284 Fn. 162; vgl. Meier/Leggewie/Lichdi, Das zweite Verbotsverfahren, S. 88.

<sup>60</sup> So schon Kirchheimer, Maurer und Hesse, vgl. Meier (Hrsg.), Staatstheater, S. 197. – Dasselbe Dilemma gilt auch für die neue Möglichkeit nach Art. 21 III GG, eine Partei von der staatlichen Finanzierung auszuschließen; dazu erstmals das BVerfG in Sachen Die Heimat (ex-NPD): Urteil vom 23.1.2024 (Ausschluss einer Partei, die seit 2020 mangels Wählerstimmen ohnehin keine Staatsgelder mehr bekommt). Zu einem weiteren Grundsatzurteil vgl. Meier, Warum die AfD-nahe Stiftung bei der staatlichen Finanzierung nicht benachteiligt werden darf, in: Recht und Politik 59 (2023), S. 147 ff.

<sup>61</sup> Vgl. Kelsen, Verteidigung der Demokratie, hrsgg. von Jestaedt/Lepsius, 2006. Der „Schutz der Demokratie vor ihrer Selbstpreisgabe“ lässt sich aus dem offenzuhaltenden Mehrheitsprinzip theoretisch gut begründen, die „entscheidende Frage aber lautet: Welches sind dafür die tauglichen Mittel?“, vgl. Dreier, Idee und Gestalt, S. 282 f.; ders., Kelsen zur Einführung, S. 163 ff.

<sup>62</sup> Voßkuhle, zit. nach: Meier/Leggewie/Lichdi, Das zweite Verbotsverfahren, S. 35.

Weimar<sup>63</sup> ins Fundament der „Grundordnung“ einbetonierte – bedarf einer beherzten Schadensbegrenzung.

Für einen *gefahrenbezogenen Republiksschutz*, die systemgerechte Verteidigung der Demokratie, ist es unerlässlich, anstößige „verfassungswidrige“ Ziele, also den *Inhalt* von Politik, mit dem illegalen „Verhalten“ der Parteianhänger, also der *Form* von Politik zu verknüpfen. Mithin das „oder“ in Art. 21 II GG als „und“ zu lesen.<sup>64</sup> Denn politisch motivierte Kriminalität ist ein untrügliches, überdies neutrales Indiz für eine imminente Gefahrenlage. Kurz und gut: *Kein Verbot darf ausschließlich auf Parteiziele, auf die Ausübung von Grundrechten der politischen Kommunikation gestützt werden.*

Zur Selbstaufklärung in Sachen Parteiverbot gehört des Weiteren ein klarer Blick für die strukturelle Unterscheidung zwischen *systemimmanenten* und *systemsprengenden* Gefahren. *Systemimmanent* sind alle Gefahren, die aus den Kommunikationsgrundrechten und dem Wettbewerb der Parteien, das heißt dem öffentlichen Diskurs erwachsen; sie sind um der Freiheit willen auszuhalten. *Systemsprengend* sind hingegen Gefahren, die aus Rechtsbruch und (Drohung mit) Gewalt erwachsen; sie sind um der Freiheit willen zu unterdrücken.<sup>65</sup> Für die Einhaltung der Spielregeln genügt die formale Legalität äußerer Verhaltens, Gesinnungskontrolle und Meinungsaufsicht sind dem liberalen Verfassungsstaat fremd.

Natürlich lässt sich über die Möglichkeiten und Grenzen einer restriktiven Interpretation streiten. Soll Karlsruhe nicht das letzte Wort behalten, wäre es ureigene Aufgabe von *Reformpolitik*, eine Neufassung des Art. 21 II GG zu beschließen. Etwa orientiert am Reichsvereinsgesetz von 1908: „Parteien, deren Zwecke oder Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen, können aufgelöst werden.“<sup>66</sup> Das wäre ein Befreiungsschlag. Leider ist die Zweidrittelmehrheit für eine parlamentarische Korrektur des geltenden Parteiverbots nicht in Sicht.

<sup>63</sup> Vgl. Dreier, Idee und Gestalt, S. 280 Fn. 144; ders., Die drei gängigsten Irrtümer über die Weimarer Reichsverfassung, in: ders., Staatsrecht in Demokratie und Diktatur, 2016, S. 49 ff.; Dreier/Waldhoff (Hrsg.), Das Wagnis der Demokratie. Eine Anatomie der Weimarer Reichsverfassung, 2018; Neumann, Carl Schmitt als Jurist, 2015, S. 260 ff.

<sup>64</sup> So Neumann, Ziele oder Mittel? Eine Erinnerung an den Streit über Parteiverbote in der Endphase von Weimar, in: Meier (Hrsg.), Staatstheater, S. 231 ff., 240. – Zwei „Arten der Legalität der politischen Partei“ (= formale und inhaltliche) unterscheidet Johanna Kendziora in ihrer (von Carl Schmitt betreuten) Dissertation „Begriff der politischen Partei im System des politischen Liberalismus“ (Bottrop 1935). Zum Doppelcharakter von Art. 21 II GG Meier, Parteiverbote, S. 375 ff.; Neumann, Carl Schmitt als Jurist, S. 252–255, 559 f.

<sup>65</sup> Vgl. Leggewie/Meier, Vom Betriebsrisiko der Demokratie. Versuch, die deutsche Extremismusdebatte vom Kopf auf die Füße zu stellen, in: Eckhard Jesse (Hrsg.), Wie gefährlich ist Extremismus? 2015, S. 163 ff. – ebenso in: Meier, Politische Einheit, S. 319, 324 f.

<sup>66</sup> Vgl. Meier, Parteiverbote, S. 467 und Meier/Leggewie/Lichdi, Das zweite Verbotverfahren, S. 84. – Am Entscheidungsmonopol des Verfassungsgerichts ist unbedingt festzuhalten. Es ist eine unverzichtbare prozedurale Sicherung gegen „eifernde Verfolgung unbequemer Oppositionsparteien“ (BVerfGE 5, 141).

## V. Ausblick: Wie weiter?

Der Verbotsartikel bleibt bis auf weiteres eine vergiftete Frucht am Baum der deutschen Verfassung. Er ist praktisch so gut wie nutzlos und als notständische Rücknahme der Parteienfreiheit hochproblematisch. Seine bloße Existenz korrumpiert das demokratische Bewusstsein: Weil er dazu verleitet, aus dem Parteienwettbewerb auszusteigen, anstatt, wie in einer freien Gesellschaft notwendig, mit den Verächtern der Demokratie entschlossen den Kampf aufzunehmen. *Fragt sich nur, wie es weitergehen könnte mit dem Parteiverbot?* So wie bislang jedenfalls nicht! Die Lage ist verfassungsrechtlich und politisch-mental verfahren. Ob der selbstverschuldete Verblendungszusammenhang einer „wehrhaft“illiberalen Demokratie durchschaut wird, steht in den Sternen. Und eine „echte Bewährungsprobe steht dem Grundgesetz wohl erst noch bevor“<sup>67</sup>.

Da derzeit weder vom Verfassungsgericht eine wirklich restriktive Interpretation noch vom Parlament eine verfassungsändernde Reform, also nichts Durchgreifendes zu erwarten ist, bleibt nur ein Ausweg: der pragmatisch-politische. Es gibt schließlich keine Pflicht, einen Verbotsantrag zu stellen. Das unterliegt, wie bereits im KPD-Urteil klargestellt, dem freien politischen Ermessen der Antragsberechtigten.<sup>68</sup> Strikte *Verbotsabstinenz* wäre deshalb eine schöne demokratiefreundliche Alternative: Sie belebt den Wettbewerb der Parteien und schützt die gesellschaftliche Willensbildung vor staatlicher Bevormundung.

Die deutsche juristische Weltanschauung glaubt es gerne, aber Politik geht nicht restlos in Recht auf. Eine offene Gesellschaft muss lernen, mit dem „Betriebsrisiko“<sup>69</sup>, das jeder Demokratie innewohnt, umzugehen. Als eine „riskante Ordnung“ der Freiheit kann sie politische Spannungen und Krisen bestehen, ohne reflexhaft nach justiziell-bürokratischer Abhilfe zu schielen. Bevor ein Verbot in Betracht kommt (ultima ratio), müssen, wie es sich in einer Demokratie gehört, alle systemgerechten Selbstheilungskräfte aufgeboten werden (prima ratio). Eine konfliktorientierte Verfassungspraxis – nicht zu verwechseln mit bügelfreier Streitkultur – bringt den Verbalradikalismus nicht zum Schweigen, sie setzt auf die „Integrationskraft des Dissenses“. Legale Opposition, solange sie nur friedlich bleibt, ist ein „begriffsnotwendiger Bestandteil der Demokratie“; sie ist der „lebendige Beweis“ für das Wechselspiel von Minderheit und Mehrheit.<sup>70</sup> Daher heißt das Mittel der Wahl *mehr Parteienfreiheit, nicht erzwungene Konformität*. Darauf, auf diesen Mut zum wohlkalkulierten Risiko, kommt am Ende alles an. In den Worten von Horst Dreier: „Wirksam kann sich die Freiheit nur durch sich selbst schützen“.<sup>71</sup>

<sup>67</sup> Dreier, Idee und Gestalt, S. 284 Fn. 161.

<sup>68</sup> BVerfGE 5, 113; Meier, Parteiverbote, S. 74 f.

<sup>69</sup> Vgl. Leggewie/Meier, Betriebsrisiko, S. 319 ff.

<sup>70</sup> Dreier, Idee und Gestalt, S. 487 ff. und ebd. S. 428 und 131; Sunstein, Why Societies Need Dissent, 2005.

<sup>71</sup> Dreier, Idee und Gestalt, S. 285.