

Staatsrecht I

Winkler

4. Auflage 2023
ISBN 978-3-406-78859-8
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
[beck-shop.de](https://www.beck-shop.de)

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen. [beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird [beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

Bundesminister gegengezeichnet werden (vgl. auch die in Art. 58 S. 2 GG genannten Ausnahmen), um Gültigkeit zu erlangen. Zweck der Regelung ist die Sicherstellung einer einheitlichen Regierungspolitik sowie eines parlamentarischen Legitimationszusammenhangs.

(P) Wie weit ist der Begriff der „Anordnungen und Verfügungen“ zu verstehen?

e.A.: Gegenzeichnungsbedürftig sind lediglich alle auf **rechtliche Verbindlichkeit** angelegten Akte des Bundespräsidenten. **Begründung:** **a)** Der Wortlaut der Vorschrift, die nicht von „Amtshandlungen“ spricht. **b)** Die Rechtsfolge (Gültigkeit) passt nur auf rechtsverbindliche Akte. **c)** Dem Bundespräsidenten kommt eine eigenständige Integrationsaufgabe zu; dieser darf daher nicht zum „Sprachrohr“ der Bundesregierung verkümmern.

Aber: Ein explizites Abweichen von der Regierungspolitik verbietet sich auch nach dieser Auffassung vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Verfassungsorgantreue.

a.A.: Gegenzeichnungsbedürftig sind alle präsidentialen Amtshandlungen, also etwa auch Reden, Interviews usw. **Begründung:** **a)** Anknüpfung an die traditionellen Gegenzeichnungsvorschriften, die alle Amtshandlungen des Monarchen bzw. des Präsidenten erfassen. **b)** Verhinderung einer eigenständigen Politik des Bundespräsidenten (vgl. o.g. Zweck der Rechtsvorschrift). **c)** Dem Bundespräsidenten soll keine eigene politische Wirkungskraft zukommen; insbes. soll kein Dualismus zwischen dem Bundestag und dem Bundespräsidenten entstehen.

(P) Wie weit reicht die Gegenzeichnungskompetenz des Bundeskanzlers?

e.A.: Der BKanzler kann in allen Fällen *allein* gegenzeichnen.

a.A.: Der BKanzler kann nur dann *allein* gegenzeichnen, wenn die betreffende Angelegenheit seinem Kompetenzbereich, insbes. seiner Richtlinienkompetenz (Art. 65 S. 1 GG) unterfällt.

F. Die Parteien

I. Parteienbegriff und Parteienprivileg

Art. 21 I GG setzt den Begriff der Parteien voraus, konkretisiert ihn jedoch nicht. Eine Legaldefinition findet sich vielmehr in § 2 I PartG. **36**
Zwar kann der einfache Gesetzgeber nicht das Verfassungsrecht kon-

kreisieren; die Begriffsbestimmung entspricht jedoch nach allg. Ansicht (weitgehend) dem Parteibegriff des Art. 21 I GG.

Parteien sind hiernach

- (1) **Vereinigungen** von Bürgern,
- (2) die **dauernd** oder für längere Zeit (vgl. § 2 II 1 PartG)
- (3) für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen und an der Vertretung des Volkes **im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken** wollen,
 - ⇔ Rathausparteien
 - ⇔ Europaparteien (Art. 224 AEUV)
- (4) wenn sie nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse eine ausreichende Gewähr für die **Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung** bieten.
- (5) **Rückausnahme:** Verstoß gegen Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung (§ 2 II 2 PartG)

Maßgeblich für die Ernsthaftigkeit der Zielsetzung sind der Organisationsgrad, die Mitgliederzahl, die finanzielle Ausstattung usw. Siehe auch *Frenzel NVwZ* 2009, 1349 ff.

Nach § 2 II 1 PartG besteht eine (bindende) gesetzliche Vermutung für das Fehlen der entsprechenden Ernsthaftigkeit, wenn eine Vereinigung sechs Jahre lang weder an einer Bundes- noch an einer Landtagswahl mit eigenen Wahlvorschlägen teilgenommen hat. Sie kann dann allerdings immer noch eine sog. Rathauspartei darstellen, die jedenfalls dem Schutz des Art. 28 II 1 GG unterfällt. Zweifelhaft ist, ob Rathausparteien und Europaparteien auch aus dem verfassungsrechtlichen „Partei“-Begriff herausgenommen werden können (hierzu *Ipsen/Kaufhold/Wischmeyer, StaatsR I*, § 5 Rn. 3).

Soweit eine Vereinigung die genannten Voraussetzungen erfüllt, kann ihr eine (vermeintliche) verfassungsfeindliche Grundhaltung (vgl. Art. 21 II, III GG) nicht entgegengehalten werden. Entsprechend der Regelung des Art. 21 IV GG (sog. **Parteienprivileg**) entscheidet über die Frage der Verfassungswidrigkeit oder des Ausschlusses von der Parteienfinanzierung allein das BVerfG im Rahmen eines **Parteiverbotsverfahrens** (⇒ Rn. 38 ff.). Hingegen ist das VereinsG (insbesondere dessen § 3 = Verbotsverfügung) nach § 2 II Nr. 1 VereinsG nicht anwendbar.

Vereinigungen, die keine Parteien sind, können nach § 3 II 1 Nr. 2 VereinsG durch den Innenminister verboten werden.

II. Demokratische Binnenstruktur

Nach Art. 21 I 3 GG muss die innere Ordnung der politischen Partei demokratischen Grundsätzen entsprechen. Diese Bestimmung wird in §§ 6 ff. PartG konkretisiert. Diese Anordnung ist nicht selbstverständlich, da das Demokratieprinzip nur für den staatlichen Bereich gilt, während der Bereich der Gesellschaft von diesen Bindungen freigestellt ist. Ausnahmsweise gelten sie hier jedoch im außerstaatlichen Bereich. Der Grund ist darin zu sehen, dass die Parteien maßgeblich an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken und über die Wahlen Einfluss auf den staatlichen Bereich erlangen. Gefordert ist insbesondere, dass die Willensbildung innerhalb der Partei von unten nach oben verläuft. Diesen Forderungen entsprechen solche Parteien nicht, die sich dem „Führerprinzip“ verpflichten.

Besondere Bedeutung gewinnt dieses Erfordernis im Rahmen der **Kandidatenaufstellung** für die Bundestagswahl; hierzu das *Fallbeispiel* bei *Seiler* JuS 2005, 1107 ff.

III. Das Parteiverbot

1. Der prozessuale Rahmen: Das Parteiverbotsverfahren

☞ *Kloepfer* NJW 2016, 3003 ff.; *Stiehr* JuS 2015, 994 ff.; *Uhle* NVwZ 2017, 583 ff.; *Volp* NJW 2016, 459 ff.

Der Antrag auf Durchführung eines Parteiverbotsverfahrens nach Art. 21 II 2 GG, § 13 Nr. 2 iVm §§ 43 ff. BVerfGG [mit dem Ziel, die Verfassungswidrigkeit einer Partei feststellen zu lassen] hat Erfolg, wenn er zulässig und begründet ist.

Prüfungsschema 15: Parteiverbotsverfahren

38

I. Zulässigkeit

1. Zuständigkeit des BVerfG (Art. 21 II 2 GG, § 13 Nr. 2 BVerfGG)
2. Antragsberechtigung: BT, BRat, BReg (§ 43 I BVerfGG), ggf. LandesReg (§ 43 II BVerfGG)
3. Antragsgegenstand: (Konstitutive) Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer politischen Partei
4. Antragsgegner: Politische Parteien (vgl. § 3 PartG; § 44 BVerfGG iVm § 11 PartG)
5. Form (§ 23 I 1, 2 Hs. 1 BVerfGG)
6. Vorverfahren nach § 45 BVerfGG

II. Begründetheit

Der Antrag ist begründet, wenn der Antragsgegner nach Art. 21 II 1 GG darauf ausgeht,

1. die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen (Alt. 1) oder
2. den Bestand der Bundesrepublik Deutschland gefährdet (Alt. 2)

III. Entscheidung

Nach § 46 I BVerfGG ggf. Feststellung, dass die Partei verfassungswidrig ist (vgl. hierzu § 15 IV 1 BVerfGG(!): Erfordernis einer $\frac{2}{3}$ -Mehrheit des Senats). Zugleich nach § 46 III 1 BVerfGG: Auflösung der Partei und Verbot, eine Ersatzorganisation zu gründen; evtl. auch Einziehung des Parteivermögens (§ 46 III 2 BVerfGG).

Aus der Feststellung der Verfassungswidrigkeit resultiert der Mandatsverlust der dieser Partei zugehörigen Abgeordneten (§ 46 I Nr. 5, IV 1 BWahlG). Art. 38 I 2 GG tritt in diesem Fall als nachrangig zurück.

Umgekehrt kann eine Partei nicht die Feststellung ihrer Verfassungskonformität erzwingen (BVerfGE 133, 100 [Rn. 17 ff.]).

2. Verfassungswidrigkeit von Parteien**a) Schutzgut des Art. 21 II 1 GG**

- 39 Schutzgut des Art. 21 II 1 GG sind die „freiheitliche demokratische Grundordnung“ und „der Bestand der Bundesrepublik Deutschland“. Prüfungsrelevant wird maßgeblich die erste Alternative sein. Sie umfasst die fundamentalen Prinzipien der Verfassung.

Nach Auffassung des BVerfG handelt es sich bei der **freiheitlichen demokratischen Grundordnung** um eine Ordnung, „die unter Ausschluß jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt.“ (BVerfGE 2, 1 (12 f.)).

Zu den **fundamentalen Prinzipien** i.d.S. sind zu rechnen (BVerfGE 2, 1 (12 f.)): Achtung vor den im Grundgesetz normierten Menschenrechten (v.a. Menschenwürde [iSd Wahrung personaler Individualität, Identität und Integrität sowie elementarer Rechtsgleichheit],

Recht auf Leben und der freien Entfaltung der Persönlichkeit), Volkssouveränität, Gewaltenteilung, Recht, die Volksvertretung in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl zu wählen, Verantwortlichkeit und Ablösbarkeit der Regierung, Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Unabhängigkeit der Gerichte, Mehrparteienprinzip, Chancengleichheit der Parteien.

Das **Bundesstaatsprinzip** wird durch die zweite Alternative „Bestand der Bundesrepublik Deutschland“ geschützt.

Beeinträchtigung der freiheitlichen demokratischen Ordnung bedeutet die Abschaffung der oben genannten Strukturprinzipien des GG. Von einem **Beeinträchtigen** ist auszugehen, wenn eine Partei nach ihrem politischen Konzept mit hinreichender Intensität eine spürbare Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung bewirkt.

b) „Darauf ausgehen“ (Abs. 2): Parteiverbot

„Darauf ausgehen“ bedeutet, dass die betreffende Partei eine aktiv-kämpferische, aggressive Haltung gegenüber der bestehenden Ordnung zum Ausdruck bringen muss (BVerfGE 5, 85 (141 f.)). 40

Dies umfasst (nach BVerfGE 144, 20 ff. – NPD-Verbotsverfahren)

- ein aktives Handeln,
- ein planvolles Vorgehen im Sinne einer qualifizierten Vorbereitungshandlung,
- konkrete Anhaltspunkte von Gewicht, die einen Erfolg zumindest möglich erscheinen lassen.

„Die Anwendung von Gewalt ist bereits für sich genommen hinreichend gewichtig, um die Annahme der Möglichkeit erfolgreichen Agierens gegen die Schutzgüter des Art. 21 II GG zu rechtfertigen. Gleiches gilt, wenn eine Partei in regional begrenzten Räumen eine „Atmosphäre der Angst“ herbeiführt, die geeignet ist, die freie und gleichberechtigte Beteiligung aller am Prozess der politischen Willensbildung nachhaltig zu beeinträchtigen“ (BVerfG, aaO).

Diese Voraussetzungen waren lt. BVerfG im 2. NPD-Verbotsverfahren (aaO) nicht erfüllt, da eine Durchsetzung des verfassungsfeindlichen politischen Konzepts der NPD mit parlamentarischen oder außerparlamentarischen demokratischen Mitteln (zurzeit) ausgeschlossen erscheint.

Einem Hinweis des BVerfG folgend beschloss der verfassungsändernde Gesetzgeber daraufhin die Ergänzung des Art. 21 GG um einen neuen Abs. 3, wonach „Parteien, die nach ihren Zielen oder dem Ver-

halten ihrer Anhänger *darauf ausgerichtet sind*, die freiheitlich demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der BRD zu gefährden, [...] von staatlicher Finanzierung ausgeschlossen“ sind (→ Rn. 40a).

Das BVerfG hat bislang erst zwei Parteienverbote ausgesprochen: gegen die *Sozialistische Reichspartei* (SRP), eine Nachfolgeorganisation der NSDAP, im Jahre 1952 sowie gegen die *Kommunistische Partei Deutschlands* (KPD) im Jahre 1956.

e) „Darauf ausgerichtet“ sein (Abs. 3): Parteienverbot: Ausschluss von staatlicher Finanzierung

📖 Müller DVBl. 2018, 1035 ff.; Shirvani DÖV 2018, 921 ff.

40a Abs. 3 verlangt keine tatsächliche Gefährdung, sondern nur die „Ausrichtung“ auf die oben genannten verfassungsfeindlichen Ziele (→ Rn. 39).

Die prozessuale Umsetzung erfolgt nach Art. 21 IV GG, § 13 Nr. 2a BVerfGG. Die Anträge nach § 13 Nr. 2 BVerfGG (→ Rn. 38) und nach § 13 Nr. 2a BVerfGG können als Haupt- und Hilfsantrag verbunden werden. Rechtsfolge eines erfolgreichen Verfahrens ist der Wegfall der Ansprüche aus der staatlichen Parteienfinanzierung (sowie der steuerlichen Begünstigungen) zunächst für *sechs Jahre* (§ 46a BVerfGG) mit der Möglichkeit der Verlängerung nach § 46a II BVerfGG.

Fall 14: Die NPD wird wiederholt von Seiten der Bundesregierung als verfassungsfeindlich bzw. nationalsozialistisch bezeichnet. Die NPD bringt vor, diese Bezeichnung greife massiv in den politischen Wettbewerb ein. Gegen die NPD werde ein öffentliches Klima der Feindseligkeit erzeugt. Kommunen stellten ihr öffentliche Einrichtungen für die Durchführung von Parteiveranstaltungen wie Parteitagen, die sie nach dem Parteienrecht abhalten müsse, nicht zur Verfügung, oder sie forderten für die Bereitstellung der Einrichtungen den Abschluss von Haftpflichtversicherungen, die die Antragstellerin nicht vorlegen könne, weil kein Versicherungsunternehmen mit ihr mehr Verträge schließe. Des Weiteren würden Konten der NPD und ihrer Mitglieder gekündigt. Ihre Mitglieder würden im Berufsleben, insbesondere im öffentlichen Dienst, faktisch benachteiligt und allein wegen ihrer Parteizugehörigkeit gemäßregelt oder gar entlassen. Private Dritte diskriminierten sie, und Vereine kündigten Mitgliedschaften. Politische Gegner übten Übergriffe auf sie aus, Linksextremisten behinderten Wahlkampfauftritte und andere Veranstaltungen der Antragstellerin. Die Medien lehnten es regel-

mäßig ab, ihre Werbung aufzunehmen. Die NPD erstrebt nun die verfassungsgerichtliche Feststellung, dass die Bundesregierung ihre Rechte aus Art. 21 I 1 GG dadurch verletze, dass sie fortwährend die Verfassungswidrigkeit behaupte, ohne jedoch einen Verbotsantrag nach Art. 21 IV GG, § 13 Nr. 2, §§ 43 ff. BVerfGG zu stellen.

Lösung: Ein entsprechender Antrag ist zwar als Organklage statthaft, jedoch nur begründet, wenn der Antragsteller darlegt, durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragstellers in seinem Parteistatus verletzt oder unmittelbar gefährdet zu sein (vgl. § 64 I BVerfGG; hierzu BVerfGE 133, 100 [Rn. 25 ff.]).

Bei der Bewertung der Äußerungen von Regierungsseite ist insbesondere darauf zu achten, dass die Bundesregierung dem **Neutralitätsgebot** verpflichtet ist. Es ist ihr daher versagt, parteiergreifend auf den Wettbewerb zwischen den politischen Parteien einzuwirken. Auch der einzelne Bundesminister hat bei der Ausübung seines Amtes entsprechend seiner Bindung an Gesetz und Recht das Neutralitätsgebot zu beachten. Nimmt er hingegen keine amtlichen Funktionen wahr, ist er an der Teilnahme am politischen Meinungskampf nicht gehindert (hierzu insgesamt BVerfGE 138, 102 [Rn. 38 ff.]). Die Geltung und Beachtung des aus Art. 21 I 1 GG iVm Art. 28 I 2 GG folgenden Neutralitätsgebots durch die Bundesregierung und ihre Mitglieder sind durch das BVerfG überprüfbar. Die Reichweite der zulässigen Maßnahmen geht jedoch weit; vom BVerfG akzeptiert wird bspw. die Aufforderung zur Nicht-Wahl der NPD (so in BVerfGE 138, 102 ff.). Die Grenze ist erst erreicht, soweit diffamierende – als Schmähkritik – zu wertende Äußerungen im Raum stehen, die dann tatsächlich die Chancengleichheit der NPD berühren.

Alternative: Bei einer Gesprächsrunde mit Schülern fordert der Bundespräsident die Schülerinnen und Schüler zu sozialem und politischem Engagement auf. Auf die Rückfrage einer Schülerin, die – von der NPD gelenkte – Proteste gegen die Errichtung eines Flüchtlingsheims in Berlin-Hellersdorf betreffen, äußert sich der Bundespräsident zur politischen **Haltung** der NPD dahingehend, dass diese „von allen politischen Irrtümern eigentlich am Widerlichsten“ sei. Besonders vor dem historischen Hintergrund Deutschland bezeichnet er diese Haltung als „eklig“ und alle Parteianhänger der NPD als „Spinner“, „Ideologen“, „Fanatiker“. Auch hier erstrebt die NPD die Feststellung, dass der Bundespräsident durch seine Äußerungen die Rechtsposition der Partei verfassungswidrig beschränkt habe.

Lösung: In Abgrenzung zu dem ersten Fall betont das BVerfG, dass der Bundespräsident weder mit den politischen Parteien in direktem Wettbewerb um die Gewinnung politischen Einflusses steht noch dieser über die gleichen Mittel verfügt, die es ermöglichen, durch eine ausgreifende Informationspolitik auf die Meinungs- und Willensbildung des Volkes einzuwirken. Der Bundespräsident kann vor diesem Hintergrund weitgehend frei darüber entscheiden, bei welcher Gelegenheit und in welcher Form er sich äußert. Namentlich sind Äußerungen des Bundespräsidenten nicht zu beanstanden, solange sie erkennbar einem Gemeinwohlziel verpflichtet und nicht auf die Ausgrenzung oder Begünstigung einer Partei um ihrer selbst willen angelegt sind. Nicht mehr mit seiner Repräsentations- und Integrationsaufgabe in Einklang stehen Äußerungen, die keinen Beitrag zur sachlichen Auseinandersetzung leisten, sondern ausgrenzend wirken. Abgesehen davon können Äußerungen des Bundespräsidenten über eine Partei verfassungsgerichtlich nur daraufhin überprüft werden, ob er unter evidenter Vernachlässigung seiner Integrationsfunktion und damit willkürlich Partei ergriffen hat. Zum Ganzen BVerfGE 136, 323 ff.; 138, 102 ff. (Rn. 35 ff.).

IV. Rechte der Parteien (aus Art. 21 I 1 GG, Art. 38 I 2 GG)

- 41 Rechte der Parteien sind die Gründungs- und Betätigungsfreiheit sowie die Chancengleichheit. Die größte Prüfungsrelevanz erlangt das Recht der **Chancengleichheit der Parteien**, welches aus der Parteienfreiheit des Art. 21 I GG und dem der Verfassung zugrundeliegenden Mehrparteienprinzip abgeleitet und durch den Grundsatz der Gleichheit der Wahl in Art. 38 I 2 GG konkretisiert wird. Im Gegensatz zum allgemeinen Gleichheitsrecht des Art. 3 I GG, welches sachlichen Differenzierungen zugänglich ist, ist der Grundsatz der Chancengleichheit zwischen den Parteien formal zu verstehen; er öffnet sich aber zwingenden Differenzierungsgründen (in diesem Sinne § 5 I 2–4 PartG; dennoch krit. zu dessen Vereinbarkeit mit Art. 21 I GG *Ipsen/Kaufhold/Wischmeyer*, StaatsR I, § 5 Rn. 22 ff.). Er bewegt sich damit zwischen dem allgemeinen Gleichheitssatz und der Wahlrechtsgleichheit. Der Grundsatz der Chancengleichheit gewinnt vor allem dann Bedeutung, wenn der Staat Leistungen oder Vergünstigungen gewährt.

Fall 15: Im Vorfeld der Bundestagswahl 2009 wird den politischen Parteien von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Sendezeit für Wahlwerbungen zur Verfügung gestellt. Dabei wird die