

# Michael Henkel/Oliver Lembcke

## Wie sinnvoll ist ein Verbot der NPD?

Zum Zusammenhang von streitbarer Demokratie und politischer Kultur

*Mit einem Verbotsantrag der NPD durch Bundesregierung und Bundestag muß sich das Bundesverfassungsgericht beschäftigen. Im Umfeld dieses Verfahrens wird darüber diskutiert, ob im Wege eines Parteiverbots die von der NPD ausgehende Gefahr für die politische Kultur beseitigt werden kann. Während Befürworter eines richterlichen Verbots darauf verweisen, daß die NPD verfassungswidrige Inhalte propagiert und deshalb keinen Platz im Spektrum parlamentarisch akzeptabler Parteien hat, sehen Gegner eines Verbots darin ein untaugliches Mittel, die von der NPD ausgehenden politischen Gefahren wirkungsvoll zu unterbinden. Die Autoren skizzieren den Diskussionsstand. Die Red.*

Wie so oft ist das Problem älter als die Diskussion darüber. Das gilt auch für die Herausforderung des Rechtsextremismus und die in diesem Zusammenhang neuerliche Debatte über den Sinn eines Verbotes der NPD. Bereits Ende der sechziger Jahre ist über ein solches Verbot gestritten worden. Damals, so schien es, wäre ein Verbot nicht rechtmäßig, aber vielleicht zweckmäßig gewesen – und heute? Gegenwärtig scheinen sich die Vorzeichen für manche verkehrt zu haben.<sup>1</sup> Dieser Umstand verdeutlicht im Grunde nur eine Selbstverständlichkeit. Die Frage nach dem Sinn eines NPD-Verbotes berührt beide Bereiche, Recht und Politik, weil sie mitten in das verfassungs- und staatsrechtliche Verständnis eines freiheitlichen Staates führen: Wieviel Freiheit darf sich der Staat im Umgang mit seinen Feinden erlauben, ohne sich selbst seines freiheitlichen Fundamentes zu berauben? Hier ist die Frage nach dem Sinn (und Unsinn) eines Parteiverbotes anzusiedeln. Deren Klärung setzt zunächst voraus, sich über die verfassungsrechtlichen Anforderungen des Parteiverbots zu verständigen. Andernfalls ist weder der Antrag »sinnvoll« noch das Reden über ein solches Verbot. Es wird sich dann aber zeigen, daß das Kriterium »sinnvoll« zugleich auf ein Tatbestandsmerkmal des Parteiverbots im Grundgesetz hinweist, welches Anlaß gibt, über die Aktualität der »streitbaren Demokratie« zu reflektieren.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen wird im folgenden zuerst eine Skizze des verfassungsrechtlichen Rahmens gezeichnet, in dem das Parteiverbot steht (I.). Im Zentrum dieser Skizze stehen zwei Fragen: Zum einen diejenige nach der »Gefahr«, die begrifflich bereits im Topos der »streitbaren Demokratie« angesprochen ist, zum anderen jene nach der politischen Kultur, in die ein Parteiverbot hineinwirkt, die aber ihrerseits der Einstufung einer Partei als verfassungswidrig vorausliegt und für die verfassungsrechtliche Beurteilung von Bedeutung ist. Das Verhältnis von streitbarer Demokratie und politischer Kultur im Lichte der verfassungsrechtlichen Ordnung für die gegenwärtigen Bedingungen im Umgang mit dem Rechtsextremismus zu bestimmen, ist die Herausforderung der Debatte um das Parteiverbot der NPD.

<sup>1</sup> Vgl. Eckhard Jesse, NPD-Verbot rechtmäßig, aber nicht zweckmäßig. Andere rechtsextremistische Parteien erhielten Pörsilschein, in: Focus Nr. 34 vom 21. August 2000, 54.

Die aktuelle Diskussion wird dieser Herausforderung nur bedingt gerecht. Diese These ist in einem zweiten Teil anhand der unterschiedlichen Positionen zum Verbot der NPD zu veranschaulichen (II.), wobei weniger beabsichtigt ist, eine vollständige Darstellung der Stellungnahmen zu geben, als vielmehr, die jeweils typischen Argumentationsmuster offenzulegen. Eine angemessene Beurteilung der Positionen setzt einen Blick auf die NPD und die Gestalt des heutigen Rechtsextremismus voraus. An die thesenförmige Zusammenfassung der Diskussion schließen sich resümierende Überlegungen über den Sinn des Parteiverbotes an (III.), in denen auf grundsätzliche staatsrechtliche Reflexionen über die Fähigkeit des Staates rekuriert wird, den gesamtgesellschaftlichen Frieden in der gegenwärtigen politisch-gesellschaftlichen Situation zu stiften und zu gewährleisten.

### 1. Das Parteiverbot im Grundgesetz

Bekanntlich haben sich Bundesregierung, Bundesrat und jungst auch der Bundestag (mit den Stimmen von SPD, Grünen und PDS) für einen Antrag auf Verbot der NPD entschieden. Alle Wege führen wieder einmal nach Karlsruhe, so könnte man meinen, aber in diesem Fall – will man das Verbot – mußte der Weg auch dorthin führen. Das ergibt sich aus Art. 21 Abs. 2 GG, wonach allein das Bundesverfassungsgericht ein solches Verbot aussprechen kann (Satz 2).

#### 1. Das Konzept der streitbaren Demokratie

Das Parteiverbot ist als eine der »Lehren aus Weimar« zu verstehen. Ihm liegt der Gedanke zugrunde, daß die Freiheit als Grundprinzip eines jeden demokratischen Verfassungsstaates nicht die Freiheit einschließen kann, sich selbst abzuschaffen. Jede Partei, die »darauf ausgeht«, ihre im politischen Prozeß erworbene Macht dafür zu nutzen, die bestehende Ordnung zu überwinden, kann nicht mehr – wie noch die NSDAP in der Weimarer Republik – für sich den legalen Schein beanspruchen. Mit Art. 21 Abs. 2 GG, aber auch anderen wie etwa Art. 18 GG, sind im Grundgesetz selbst Vorkehrungen dagegen getroffen worden, die in ihrer Gesamtheit unter dem verfassungsrechtlichen Topos der »streitbaren Demokratie«<sup>2</sup> firmieren.

Man verkennt jedoch den Charakter des Parteiverbotes, sofern man nur auf den Verbotshalt abstellt. An der Beschränkung, daß nur das Bundesverfassungsgericht ein solches Verbot aussprechen darf, läßt sich auch die besondere Bedeutung erkennen, die nach dem Grundgesetz den Parteien zukommt.<sup>3</sup> Daher wird in diesem Zusammenhang häufig von einem »Privileg« der Parteien gesprochen.<sup>4</sup> Parteien dürfen nicht wie andere Organisationen und Vereinigungen (Art. 9 Abs. 3 GG) durch die Exekutive verboten werden. Genauer ist es daher, von einer »doppelten Schurz-

<sup>2</sup> Der Begriff wird vom Bundesverfassungsgericht erstmals in der Entscheidung zum KPD-Verbot verwendet (BVerfGE 5, 85 [139]); siehe auch Erhard Denninger, »Streitbare Demokratie« und Schutz der Verfassung, in: HBVerfRI, 675–716; Andreas Sattler, Die rechtliche Bedeutung der Entscheidung für die streitbare Demokratie, Baden-Baden 1982. Zum weitgehend synonymen Begriff der »wehrhaften Demokratie« siehe ausführlich Jürgen Becker, Die wehrhafte Demokratie des Grundgesetzes, in: HStR VII, § 167.

<sup>3</sup> Das Verfahren des Parteiverbotes nach Art. 21 Abs. 2 GG (siehe auch § 13 Nr. 2 BVerfGG) ist genauer in §§ 43–47 BVerfGG geregelt.

<sup>4</sup> So etwa Theodor Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 21, Rn. 123. Gegen diese Begrifflichkeit Jörn Ipsen, in: Sachs, GG, Art. 21, Rn. 145.

wirkung<sup>5</sup> des Parteiverbots zu sprechen: Der Staat wird vor verfassungswidrigen Parteien geschützt, die Parteien hingegen vor einer verfassungswidrigen Einschränkung der Parteienfreiheit. Das im Grundgesetz verankerte Parteiverbot ist daher im Zusammenhang mit Art. 21 Abs. 1 GG zu sehen, der die besondere Stellung der Parteien anerkennt. Diese Stellung ergibt sich weniger aus dem Wortlaut des Textes, der nach heutiger Lesart eher ein verfassungsrechtliches »understatement« darstellt (»Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit.«). Entscheidend ist vielmehr, daß das Grundgesetz zum ersten Mal in der deutschen Verfassungsgeschichte die Parteien positiv berücksichtigt – und dies im unmittelbaren Zusammenhang mit der »Staatsfundamentalnorm« des Art. 20 GG.

Dieser unter systematischen Gesichtspunkten hervorgehobene Ort des Art. 21 GG rechtfertigt sich vor allem aus zwei Überlegungen, die bereits im Parlamentarischen Rat eine Rolle gespielt haben:<sup>6</sup> Zum einen stellt eine Partei die für den Bürger wichtigste *politische* Ausformung seines Grundrechts auf Vereinigungsfreiheit dar. Zum zweiten hängt die Güte der Demokratie (Responsivität, Verantwortung etc.) wesentlich von der Verfassung des Parteiensystems ab. Nur ein funktionierendes Parteiensystem ermöglicht die für die Demokratie so bedeutsame reale Chance auf Machtwechsel, die Möglichkeit also, daß die Opposition von heute die Regierung von morgen stellen kann. Deswegen werden Parteien auch anders als andere Organisationen behandelt. Das zeigt sich an der staatlichen Teilfinanzierung, den Anforderungen, die an die innere Ordnung einer Partei gestellt werden, dem Erfordernis der Chancengleichheit, der Notwendigkeit der Teilnahme an Wahlen sowie eben der Möglichkeit des Parteiverbots.<sup>7</sup>

Vor diesem Hintergrund wird verständlich, warum nach *communis opinio* das Instrument des Parteiverbots nur restriktiv anzuwenden ist.<sup>8</sup> Das Parteiverbot stellt ein scharfes Schwert dar, mit dem sich der Staat nur allzu leicht selbst verletzen kann, wenn er den politischen Prozeß dadurch zu beschneiden versucht.<sup>9</sup> Daher sind die Voraussetzungen eines solchen Verbotes genauer in den Blick zu nehmen.

## 2. Zum Begriff der Verfassungswidrigkeit

Nach Art. 21 Abs. 2 GG sind diejenigen »Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, verfassungswidrig«.

An dieser Bestimmung wird vor allem der *präventive*<sup>10</sup> Charakter des Parteiverbotes

<sup>5</sup> Ipsen, in: Sachs, GG, Art. 21, Rn. 146–148.

<sup>6</sup> Siehe hierzu JÖR I (1951), 202 ff.; Walter Schmitt Glaeser, Die grundrechtliche Freiheit des Bürgers zur Mitwirkung an der Willensbildung, in: HStR II, § 31, Rn. 12 ff.; Philip Kunig, Parteien, in: HStR II, § 33, Rn. 47 ff.

<sup>7</sup> Siehe hierzu Wiebke Wietschel, Der Parteibegriff. Zur verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Funktion des Parteibegriffs unter besonderer Berücksichtigung der Verbotsproblematik, Baden-Baden 1996 m.w.N.

<sup>8</sup> Vgl. Dieter Grimm, Politische Parteien, in: HbVerf I, 599–656, Rn. 34 f.; Martin Morlok, in: Dreier, GG II, Art. 21, Rn. 138.

<sup>9</sup> Vgl. Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 1995<sup>10</sup>, Rn. 715.

<sup>10</sup> Hesse (Fn. 9), Rn. 717; Ipsen, in: Sachs, GG, Art. 21, Rn. 167. Der Präventionsgedanke wird besonders deutlich, wenn man sich vor Augen führt, daß der Parlamentarische Rat auf eine Notstandsverfassung nicht zuletzt deswegen verzichtet hat, weil das Grundgesetz über einen hinreichenden Präventionschutz verfüge; siehe dazu Karlheinz Nießlauß, Demokratiegründung in Westdeutschland. Die Entstehung der Bundesrepublik von 1945–1949, München 1974, 117 und 243.

deutlich. Für die Einstufung als verfassungswidrig ist es nicht erforderlich, daß die Parteien bereits die freiheitliche demokratische Grundordnung beeinträchtigt oder gar beseitigt *haben*, es genügt, daß sie »darauf ausgehen«.<sup>11</sup> Dahinter steht einerseits der Gedanke, daß ein Parteiverbot nur dann sinnvoll durchgesetzt werden kann, wenn die in Frage stehende Partei nicht schon zu sehr an Boden gewonnen hat und als Organisation sozialmächtig geworden ist. Andererseits ist das Tatbestandsmerkmal »darauf ausgehen« nicht mit der reinen Absicht gleichzusetzen. Wäre dem so, handelte es sich bei den Tatbestandsmerkmalen »ihren Zielen nach« und »darauf ausgehen« um eine Tautologie.<sup>12</sup> Das Parteiverbot verlangt daher mindestens zweierlei von einer Partei: eine verfassungsfeindliche Einstellung (subjektive Seite), die sich wenigstens in Handlungen manifestiert (objektive Seite). Auf eine kurze Formel gebracht: Die Haltung der Partei muß für die Handlungen der Partei leitend sein, diese dürfen jene nicht als leeres Gerede entlarven.

Hier beginnen jedoch die Abgrenzungsschwierigkeiten bei der Auslegung des Art. 21 Abs. 2 GG. Sie bestehen darin, eine Antwort auf die Frage zu finden, wieviel Gewicht der objektiven Seite für eine Einstufung der Partei als verfassungswidrig zukommt. Wird die objektive Seite vernachlässigt, würde dies unweigerlich zu einer restriktiveren Auslegung des Parteiverbotes führen und dadurch die Frage der Vereinbarkeit mit Art. 21 Abs. 1 GG aufwerfen. Schraubt man hingegen die Anforderungen auf der objektiven Seite höher, steht der Grundgedanke des präventiven Charakters des Parteiverbotes in Frage.

Das Bundesverfassungsgericht hat versucht, hierauf in mehreren Schlüsselpassagen des KPD-Urteils Antworten zu geben; sie lassen sich als Konkretisierungen des Tatbestandsmerkmals »darauf ausgehen« lesen. Dabei führt das Gericht zur subjektiven Seite aus: »Eine Partei ist nicht schon dann verfassungswidrig, wenn sie die obersten Prinzipien einer freiheitlichen demokratischen Grundordnung (vgl. BVerfGE 2, 1 [12 f.]) nicht anerkennt; es muß vielmehr eine aktiv kämpferische, aggressive Haltung gegenüber der bestehenden Ordnung hinzukommen.« Und an anderer Stelle heißt es: »Sie muß planvoll das Funktionieren dieser Ordnung beeinträchtigen, im weiteren Verlauf diese Ordnung selbst beseitigen wollen.«<sup>13</sup> Zur objektiven Seite stellt das Verfassungsgericht fest: »Sie [die Haltung – M.H. und O.L.] muß außerdem so weit in Handlungen (das sind u. U. auch programmatische Reden verantwortlicher Persönlichkeiten) zum Ausdruck kommen, daß sie als planvoll verfolgtes politisches Vorgehen der Partei erkennbar wird.«<sup>14</sup>

Gegen diese Ausführungen des Verfassungsgerichts ist in der Literatur verschiedentlich eingewendet worden, daß sie zu stark auf die intentionale Seite abstellten und dadurch eben keine restriktive Auslegung des Art. 21 Abs. 2 GG ermöglichten, die angesichts der Bedeutung der Parteien in einem demokratischen Verfassungsstaat die einzig angemessene sei.<sup>15</sup> Das mag für den konkreten Fall des KPD-Urteils zutreffend sein. Der Hinweis auf die »programmatischen Reden verantwortlicher Persönlichkeiten« zeigt zumindest an, daß das Bundesverfassungsgericht in diesem Fall bereit war, die Maßlatte für die objektive Seite niedrig zu legen. Dennoch wird man nicht sagen können, daß sich die »Rechtsprechung bereits mit der bloßen Kundgabe einer verfassungsfeindlichen Absicht« zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit be-

<sup>11</sup> Die Gefährdung des Bestandes der Bundesrepublik kann hier mit Blick auf den Antrag zum Verbot der NPD zurückgestellt werden.

<sup>12</sup> Morlok, in: Dreier, GG II, Art. 21, Rn. 142; Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 21, Rn. 110; Horst Meier, Parteiverbote und demokratische Republik. Zur Interpretation und Kritik von Art. 21 Abs. 2 Grundgesetz, Baden-Baden 1993, 274.

<sup>13</sup> BVerfGE 5, 85 (141).

<sup>14</sup> BVerfGE 5, 85 (142 f.).

<sup>15</sup> So Hesse (Fn. 9), Rn. 715; vgl. auch Morlok, in: Dreier, GG II, Art. 21, Rn. 138.

gnügt.<sup>16</sup> Das wird weder den Agitationen, der Propaganda und der Schulung – alles Maßnahmen (Handlungen), mit denen die KPD für ihre verfassungsfeindliche Haltung geworben hat –<sup>17</sup> noch der dem Bundesverfassungsgericht vorgelegten Überprüfung gerecht.<sup>18</sup>

Liegen die beiden Kriterien vor, also eine verfassungsfeindliche Haltung, die sich zudem in Handlungen manifestiert, so hat die Bundesregierung nach Auffassung eines Teils der Literatur die Pflicht, einen Verbotsantrag zu stellen.<sup>19</sup> Das soll hier zunächst nicht eingehender erörtert werden. Es stellt sich aber im Lichte dieser Auffassung die Frage, ob tatsächlich von einer Pflichtverletzung auf Seiten der Bundesregierung gesprochen werden kann, wenn von der in Frage stehenden Partei keine objektive Gefahr ausgeht. Noch allgemeiner gefragt: Inwieweit ist die objektive Gefahrenlage überhaupt (eine ungeschriebene) Voraussetzung des Art. 21 Abs. 2 GG?

Die Annahme einer solchen ungeschriebenen Voraussetzung des Parteiverbots wird von weiten Teilen der Literatur unter Hinweis auf den historischen Verfassungsgeber abgelehnt: »Es beruht auf den historischen Erfahrungen eines *principiis obsta* und der pragmatischen Einsicht, daß radikale Bestrebungen umso schwerer zu bekämpfen sind, je mehr sie an Boden gewinnen. Insofern widerspricht es dem Rechtsinstitut des Parteiverbots in seiner Anlage, eine objektive Gefährlichkeit der Partei bzw. eine bereits eingetretene Gefährdung der in Art. 21 II 1 genannten Schutzgüter zum Tatbestand zu rechnen«, heißt es beispielsweise bei Ipsen.<sup>20</sup> Dabei wird aber anscheinend völlig übersehen, daß der historische Verfassungsgeber seinerseits von einer objektiven Gefährdungslage ausging. Denn auf den Gedanken des Parteiverbotes ist der Parlamentarische Rat nicht in einem historischen Vakuum verfallen, vielmehr hat er seinerseits Lehren aus der »Machtergreifung« der Nationalsozialisten gezogen.<sup>21</sup> Die sogenannte ungeschriebene Voraussetzung des Art. 21 Abs. 2 GG ist vor dem Hintergrund in das Grundgesetz aufgenommen worden, daß man wie selbstverständlich von einer objektiven Gefährdung in dem Moment ausging, in dem eine verfassungsfeindliche Partei die Arena betritt. Die objektive Gefährdungslage spielt daher für die Auslegung des Parteiverbots, und zwar gerade für die historische Auslegung des Art. 21 Abs. 2 GG eine Rolle, und nicht keine Rolle, wie Ipsen meint.

Zu diesem Ergebnis führt auch eine Auslegung, die vom Regelungszweck des Art. 21 Abs. 2 GG ausgeht. Denn es stellt sich doch im Falle des Parteiverbots die Frage, ob es denn Sinn der Regelung sein kann, vor einem Feind zu schützen, der keine Gefahr für die freiheitliche demokratische Grundordnung darstellt. Hierauf bleiben diejenigen, die eine objektive Gefahrenlage nicht zu den Tatbestandsmerkmalen des Art. 21 Abs. 2 GG zählen, eine Antwort schuldig. Ihre Argumentation erschöpft sich in dem Hinweis auf den Verfassungsgeber und dessen Logik, die sich auf die Formel bringen läßt: »Wehret den Anfängen«. Es ist aber bereits darauf hingewiesen worden, daß diese Formel ihrerseits Ausdruck einer objektiven Gefahrenlage ist.

Auch in der Rechtsprechung lassen sich Ansätze finden, die darauf hindeuten, daß das Gericht in der Frage des Parteiverbots nicht allein auf die Intentionen und inten-

16 So Morlok, in: Dreier, GG II, Art. 21, Rn. 142; siehe aber den weiterführenden Hinweis auf die »qualifizierte Vorbereitungshandlung einer versuchten Verfassungsstörung«.

17 Siehe hierzu Hans Kluth, Die KPD in der Bundesrepublik. Ihre politische Tätigkeit und Organisation 1945–1956, Köln/Opladen 1959; Dietrich Staritz, Die Kommunistische Partei Deutschlands, in: Richard Ströse (Hg.), Parteien-Handbuch. Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland 1945–1980, Bd. 1: FDP-WAV, Opladen 1984, 1663–1809.

18 Vgl. etwa BVerfGE 5, 85 (233, 235, 237, 306 f.).

19 Siehe Sattler (Fn. 2), 86 f.; Ipsen, in: Sachs, GG, Art. 21, Rn. 170–178; Karl-Heinz Seifert, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, Köln et al. 1975, 490 ff.

20 Ipsen, in: Sachs, GG, Art. 21, Rn. 167.

21 Niclauß (Fn. 10), 111 ff.

dierten Handlungen der Partei abstellt, sondern auch die Handlungsfolgen im Blick hat. Das Bundesverfassungsgericht verlangt im KPD-Urteil, daß das »planvoll verfolgte politische Vorgehen der Partei erkennbar wird«. Erkennen bedeutet aber vor allem, daß vom Bundesverfassungsgericht erkannt werden muß, wofür es wiederum Kriterien braucht.<sup>22</sup> Bei dauernder Erfolglosigkeit in der Verfolgung von gesetzten Zielen noch von »planvoll verfolgtem politischen Vorgehen« zu sprechen, erscheint jedoch wenig ergiebig. Denn dann hätte das Verfassungsgericht sich mit den bereits diskutierten Kriterien, Ziele und Verwirklichung der Ziele, begnügen können. Ein Mehrwert dieser Formulierung ergibt sich aber, wenn man unterstellt, daß sich die Partei bei der Verwirklichung an der Öffentlichkeit orientiert – und entsprechend auch die soziale Resonanz Aufschluß darüber gibt, ob die Partei bei der Verwirklichung ihrer Ziele auch tatsächlich die Öffentlichkeit erreicht.

Die Orientierung an der Öffentlichkeit ist dem Parteibegriff immanent. Das ergibt sich aus den drei Elementen, die dem Begriff zugrunde liegen, dem Strukturelement, Zielelement und der Ernsthaftigkeit.<sup>23</sup> Gerade für die Bestimmung des letzten Elements werden objektive, d. h. über die Intentionen und intendierten Handlungen einer Partei hinausgehende Kriterien herangezogen, welche die Bedingungen festlegen, die eine Partei erfüllen muß – will sie eine Partei sein. Dazu gehört u. a. ein werbendes Auftreten in der Öffentlichkeit<sup>24</sup> sowie die Teilnahme an einer Wahl mit eigenen Kandidaten.<sup>25</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat diese Kriterien bezeichnenderweise in seinen beiden Entscheidungen zu den Verbotsanträgen rechtsextremistischer »Parteien«, im Verfahren gegen die Nationale Liste (1993) und gegen die Freiheitliche Arbeiter Partei (1994), entwickelt.<sup>26</sup>

Der Anspruch auf öffentliche Wirkung, Orientierung an ihr und der Versuch, – wiederum öffentlich – auf sie Einfluß zu nehmen, ist mithin das Spezifische einer Partei. Jede Partei läßt daher ein »planvoll verfolgtes politisches Vorgehen« erkennen. Die Parteien unterscheiden sich dabei aber nicht nur in ihrer Zielsetzung, sondern auch in ihrem Erfolg. Dieser läßt sich nicht nur messen, z. B. bei Wahlen oder am Mitgliederzuwachs etc., es gehört geradezu zu dem Konkurrenzprinzip im Demokratieverständnis des Grundgesetzes,<sup>27</sup> daß dieser Erfolg auch gemessen wird. Er gibt Auskunft über den Zustand einer Demokratie – so wie der Zustand einer Demokratie Aussagen über den Erfolg von Parteien ermöglicht. Bei extremen Parteien ist dies nicht anders: Eine stabile freiheitliche demokratische Grundordnung gibt verfassungsfeindlichen Parteien keine reale Chance, öffentliche Wirkung zu entfalten, weshalb dann objektiv auch keine Gefährdung vorliegt. Bei instabilen Verhältnissen kann dies ganz anders aussehen.

Der Sinn und Zweck des Parteiverbotes erhellt sich überhaupt erst vor dem Hintergrund der spezifischen politischen Kultur, in der die Parteien miteinander um Macht und Einfluß ringen. Dieser Zusammenhang läßt auch die Frage nach der Rechtspflicht

<sup>22</sup> Da diese Perspektive nicht notwendig einer objektiven Lage entsprechen muß, ist es vielleicht begrifflich präziser, von einer antizipierten Gefahrenlage zu sprechen.

<sup>23</sup> Morlok, in: Dreier, GG II, Art. 21, Rn. 29 und v. a. 34–39.

<sup>24</sup> BVerfGE 91, 262 (166); 91, 276 (287 f.).

<sup>25</sup> BVerfGE 91, 276 (289).

<sup>26</sup> Der Antrag auf Verbot der Nationalen Liste (NL) wurde vom Hamburger Senat und der Antrag auf Verbot der Freiheitlichen Arbeiter Partei (FAP) wurde von der Bundesregierung gestellt. Beide Anträge sind an dem Parteienbegriff gescheitert. Das Bundesverfassungsgericht verneinte, daß diese Organisationen das für den Parteibegriff entscheidende Kriterium aufweisen, nämlich das Ziel zu verfolgen, durch Entsendung von Repräsentanten in eine Volksvertretung politischen Einfluß auszuüben (siehe BVerfGE 91, 262 [267]; 91, 276 [284]). Als Folge der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts konnten die NL und die FAP als »einfache« rechtsextremistische Organisationen am 24. Februar 1995 verboten werden.

<sup>27</sup> Grimm (Fn. 8), Rn. 6 ff.

der Bundesregierung, einen Antrag auf Parteiverbot zu stellen, in einem anderen Licht erscheinen: Es ist eine Frage des politischen Ermessens auszuloten, ob gehandelt werden muß oder nicht. Eine »Antragspflicht«<sup>28</sup> ohne Ermessensspielraum anzunehmen, verkürzt den Regelungszweck des Parteiverbotes. Richtiger ist es, mit dem Bundesverfassungsgericht von einem pflichtgemäßen Ermessen auszugehen. Wenn die Voraussetzungen auf Seiten der Partei vorliegen und sich auch nach objektiver Einschätzung der Lage der freiheitlichen demokratischen Grundordnung die Partei als eine Gefahr erweisen könnte, dann – und erst dann – hat die Bundesregierung auch die Pflicht, einen solchen Antrag beim Bundesverfassungsgericht zu stellen.<sup>29</sup> Im Falle der NPD ist daher die politische Kultur der Bundesrepublik genauer in den Blick zu nehmen.

### 3. Die Bedeutung der politischen Kultur

Vor rund dreißig Jahren ist in der Literatur die Auffassung vertreten worden, daß Art. 21 Abs. 2 GG an einer aporetischen Grundstruktur leide: Einerseits erschien unter dem Gesichtspunkt der Gefahrenabwehr und des Verfassungsschutzes ein Verbot unbedeutender verfassungsfeindlicher Parteien als überflüssig, während andererseits ein Verbot sozialmächtiger verfassungsfeindlicher Parteien den Vorwurf auf sich zog, ineffektiv zu sein.<sup>30</sup> Zu einem solchen Eindruck konnte man angesichts einer verhältnismäßig hohen ideologischen Aufladung der Gesellschaft zu jener Zeit durchaus gelangen, zumal bei den spezifischen Unterschieden der potentiellen Verbots-Kandidaten DKP und NPD.

Die These einer Grundaporie in der verfassungsdogmatischen Logik des Parteiverbotes verdeutlicht zunächst allerdings nur, daß die politische Kultur für die Beurteilung der Verfassungswidrigkeit einer verfassungsfeindlichen Partei von zentraler Bedeutung ist. Es stellt sich daher die Frage, welche politische Kultur (und wie sie) sich den Müttern und Vätern des Grundgesetzes darbot, als sie sich für die Aufnahme eines solchen Verbotes in das Grundgesetz entschieden. Die Antwort läßt sich leicht geben: Das Grundgesetz entstand vor dem Hintergrund eines deutlichen Mißtrauens der politischen Elite gegenüber der Zuverlässigkeit der Bürger im Umgang mit der freiheitlichen Demokratie.<sup>31</sup> Diese Zuverlässigkeit mußte sich erst erweisen, und tatsächlich stellte sich alsbald heraus, daß auch die Westdeutschen Demokratie als Grundprinzip politischer Freiheit begriffen. Zunächst aber wurde die politische Kultur in der Bundesrepublik von einem negativen Grundzug beherrscht, nämlich von einem antitotalitären Grundkonsens. Man wußte vor allem, was man politisch nicht wollte (»Nie wieder Diktatur!«), die Bejahung gemeinschaftlicher Werte hingegen war erst schwach verwurzelt.

Das ist für das Verständnis des Parteiverbotes zu berücksichtigen: Die Delegierten des

<sup>28</sup> Siehe die in Fn. 19 angegebene Literatur.

<sup>29</sup> So auch Frank Stollberg, *Die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Parteiverbotes*, Berlin 1976, 76.

<sup>30</sup> Rudolf Schuster, *Relegalisierung der KPD oder Illegalisierung der NPD? Zur politischen und rechtlichen Problematik von Parteiverboten*, in: *ZfP* 15 (1968), 413–429.

<sup>31</sup> Siehe dazu etwa die Ausführungen bei Wolfgang Rudzio, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 2000, 48; Niclaß (Fn. 10), 115. Zum folgenden exemplarisch Kurt Sontheimer, *Von Deutschlands Republik. Politische Essays*, Stuttgart 1991, 110–116. Daß das Mißtrauen aus damaliger Perspektive nicht unbegründet war, mag man auch an den einschlägigen Ergebnissen ersehen, die Almond und Verba in ihrer Studie zur politischen Kultur der frühen Bundesrepublik Deutschland präsentierten. Demnach war die politische Kultur deutlich von autoritären Grundeinstellungen der Westdeutschen geprägt. Vgl. Gabriel A. Almond/Sidney Verba, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracies in Five Nations*, Princeton 1963.

Parlamentarischen Rates wollten verhindern, daß eine Partei sich an die Spitze derjenigen stellt, die dem »System« wie in der Weimarer Zeit feindlich gegenüberstanden. Eine Partei, die sich die Überwindung der bestehenden politischen Ordnung auf ihre Fahnen geschrieben hatte, sollte nicht noch einmal eine Sogwirkung gegenüber den »Mitläufern« entfalten und damit zur Massenpartei anwachsen können. Die Erinnerung an die »Machtergreifung« der NSDAP war noch zu frisch.<sup>32</sup> Dieses geistige Klima hat zweifellos zu dem Eindruck beigetragen, daß die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik noch nicht hinreichend von der politischen Kultur abgestützt werde; ein Eindruck, der auch durch die Studie von Almond und Verba im wesentlichen eine Bestätigung gefunden hat.<sup>33</sup>

In dieser Einschätzung werden auch die Konturen des antitotalitären Grundkonsenses der damaligen Zeit klarer sichtbar: Er bestand nicht unwesentlich aus der Angst, daß Bonn vielleicht doch wieder Weimar werden könne, und weniger in der Gewißheit, daß es sich bei der Bundesrepublik nicht um eine Schönwetter-Demokratie handele. Aus der Sicht der politischen Elite konnte nicht ausgeschlossen werden, daß immer noch viele Bürger anfällig für verfassungsfeindliches Gedankengut waren. Diese Sichtweise spiegelt sich in den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts insofern wider, als das Gericht – wie dargelegt – nur geringe Anforderungen an die Verwirklichung des verfassungsfeindlichen Programms stellte.<sup>34</sup> SRP und KPD, so ließe sich zugespitzt formulieren, waren eine Gefahr für die freiheitliche demokratische Grundordnung, weil diese in den fünfziger Jahren selbst noch nicht gefestigt erschienen.<sup>35</sup>

## II. Verfassungswidrigkeit der NPD?

Die Lage hat sich inzwischen grundlegend geändert. Heutzutage ist die Gefahr, daß sich eine systemfeindliche Organisation zu einer Massenpartei entwickelt, nicht mehr real. Ist damit das Parteiverbot überflüssig geworden, um neuerlich die These von der Grundaporie des Art. 21 Abs. 2 GG aufzugreifen? Bevor diese Frage anhand der verschiedenen, in der gegenwärtigen Debatte vertretenen Positionen erörtert wird, sind zunächst einige verfassungsrechtliche und politische Besonderheiten anzusprechen, die sich im Zusammenhang eines Verbotes der NPD darstellen.

<sup>32</sup> Dazu ausführlich Niclauß (Fn. 10), 111–121, bes. 115 f. zur Diskussion im Parlamentarischen Rat über das Parteiverbot.

<sup>33</sup> Almond und Verba [(Fn. 31), 496] notierten seinerzeit: »In Germany the lack of commitment to the political system that is relatively independent of the system output suggests that the stability of the system may be in doubt if the level of output becomes less satisfactory. There is little capital of »system affect« to draw upon if governmental performance should be weakened. Furthermore, weakness of the participant role in Germany, especially the lack of an informal participatory culture, suggest that too much reliance is placed upon hierarchical leadership. Though the formal political institutions of democracy exist in Germany and though there is a well-developed political infrastructure – a system of political parties and pressure groups – the underlying set of political attitudes that would regulate the operation of these institutions in a democratic direction is missing.«

<sup>34</sup> Zum Verbot der Sozialistischen Reichspartei (SRP) von 1952 siehe BVerfGE 2, 1; zum Verbot der Kommunistischen Partei Deutschlands (KPD) von 1956 siehe BVerfGE 5, 89.

<sup>35</sup> Im Falle des SRP-Verbotsantrages durch die Bundesregierung spielte im übrigen eine entsprechende Intervention des amerikanischen Hohen Kommissars McCloy bei Kanzler Adenauer eine Rolle. Vgl. dazu Rainer Blasius, Das erste Verbot einer rechtsextremen Partei. Die Sozialistische Reichspartei verstand sich auch als Nachfolgerin der NSDAP, in: FAZ vom 17. Oktober 2000, 16.

Die NPD ist zweifellos eine verfassungsfeindliche Partei. Sie bekennt sich in ihrem Programm zu Prinzipien, die unvereinbar mit den Grundprinzipien des Grundgesetzes sind: So etwa, wenn sie sich als »sozialrevolutionäre Erneuerungsbewegung« versteht, die »Volksgemeinschaft« biologisch definiert und in ihr den höchsten Wert der Verfassung sieht.<sup>36</sup> Anders als die anderen beiden Rechtsparteien DVU und Republikaner zeigt sich in diesem Programm auch wenig Bemühen auf Seiten der NPD, die Unvereinbarkeit mit den Prinzipien der Menschenwürde, der Menschen- und Grundrechte zu kaschieren. Die Ablehnung der demokratischen Regierungsform wird zudem deutlich, wenn die Partei neben dem »Kampf um das Parlament« und dem »Kampf um die Köpfe« auch den »Kampf um die Straße« betont und hierauf auch ihre Aktivitäten konzentriert.<sup>37</sup> Die NPD erscheint daher als militanteste rechtsextremistische Partei in Deutschland.

Diese Einschätzung wird zusätzlich durch den Mitgliederanstieg bestätigt, den die NPD seit einem Tiefstand Mitte der neunziger Jahre zu verzeichnen hatte.<sup>38</sup> Diesen Zuwachs erreichte die NPD unter dem neuen Vorsitzenden Udo Voigt dadurch, daß sie sich gegenüber verschiedenen rechtsextremistischen Gruppierungen wie den Skinheads und den Neonazis geöffnet hat. Das Charakteristikum dieser Gruppierungen besteht darin, daß sie wenig institutionalisiert sind, keine kohärente politische Organisationsstruktur ausgebildet haben und eher in losen Netzwerken untereinander Kontakte halten. Nicht die politische Agitation, sondern gleichgerichtete, wenn auch diffuse Weltanschauungen, die zumindest aus nationalistischen und rassistischen Elementen zusammengesetzt sind und die alltäglichen Lebensformen der betreffenden Rechtsextremisten bestimmen, machen hier die gemeinsame Klammer aus. In der Literatur wird dieser Bereich des Rechtsextremismus daher als subkultureller Rechtsextremismus bezeichnet.<sup>39</sup>

Die NPD hat es nicht nur verstanden, sich diesen Gruppierungen gegenüber zu öffnen, sondern es zudem vermocht, sie in Teilen in die Partei und ihre Jugendorganisation JN einzubinden.<sup>40</sup> Mit dieser Strategie hat die NPD jedoch selbst die Voraussetzungen dafür geschaffen, daß ihr diejenigen Gewalttätigkeiten zugerechnet werden, die den Anstoß für die öffentliche Diskussion des Rechtsextremismus gegeben haben. Hier liegt jedoch die verfassungsrechtliche Krux: Es stellt sich die Frage, ob die »Gewalttätigkeiten mit rechtsextremistischem Hintergrund« – von der Grabschändung über den Brandanschlag bis zum Mord aus rassistischen Motiven – der NPD als ihrem »geistigen Brandstifter« verfassungsrechtlich tatsächlich zugerechnet

<sup>36</sup> Vgl. Verfassungsschutzbericht 1999, hrsg. vom Bundesministerium des Innern, Bonn 2000, 58 f.

<sup>37</sup> Verfassungsschutzbericht (Fn. 36), 64.

<sup>38</sup> Die Mitgliederzahlen der NPD unterliegen seit deren Gründung 1964 starken Schwankungen, aus denen sich kaum längerfristige Trends extrapolieren lassen. Während nicht zuletzt aufgrund des rapiden Rückgangs der Mitgliederzahl (1996: 3500 Mitglieder) die Situation der NPD Mitte der neunziger Jahre als »perspektivlos« bezeichnet werden und man feststellen konnte, daß die NPD »auch in der zukünftigen politischen Entwicklung keine größere Bedeutung – selbst für das rechtsextreme Lager – mehr haben« würde (Armin Pfahl-Traughber, *Rechtsextremismus. Eine kritische Bestandsaufnahme nach der Wiedervereinigung*, Bonn 1995<sup>3</sup>, 74 f.), stellt sich die Situation beim gegenwärtigen Mitgliederstand um 6000 wieder anders dar. Zur Organisationsstruktur der Partei gehören auch die Jugendgruppen »Junge Nationaldemokraten« (JN) und »Nationaldemokratischer Hochschulbund« (NHB).

<sup>39</sup> Vgl. etwa Richard Stöss, *Rechtsextremismus im vereinten Deutschland. West-Ost-Unterschiede und Institutionentransfer seit der deutschen Einheit*, in: DA 33 (2000), 181–193, bes. 185, Fn. 15. Die im einzelnen vorzunehmenden Differenzierungen zwischen Neonazis und rechtsextremem Skinheadszenen können für den vorliegenden Kontext vernachlässigt werden.

<sup>40</sup> So sind etwa Angehörige der Neonaziszene im Vorstand der NPD; siehe Verfassungsschutzbericht (Fn. 36), 63. Zur Einbindung von Teilen der rechtsextremen Subkultur durch die NPD und die jüngeren Mobilisierungserfolge ausführlich Armin Pfahl-Traughber, *Der »zweite Frühling« der NPD zwischen Aktion und Politik*, in: E&D 11 (1999), 13–32.

werden können. Für eine solche Zurechnung wäre es erforderlich, daß man der Partei zumindest eine Form der geistigen Führerschaft nachweisen könnte, und zwar entweder, indem sie selbst als »Vorbild« handelt oder handeln läßt (Mitglieder) oder ihren Einfluß geltend macht, damit gehandelt wird (Anhänger).<sup>41</sup>

Würden all diese Straftaten im Namen der NPD von den Mitgliedern der NPD begangen werden, so wäre die Frage der Verfassungswidrigkeit leichter zu entscheiden. Der Fall liegt aber nicht so. Daher kommen nach Lage der Dinge nur die von Art. 21 Abs. 2 GG erwähnten *Anhänger* für eine Zurechnung der Gewalttätigkeiten zu Lasten der NPD in Frage. Aber auch diese Form der Zurechnung ist wenig überzeugend: Denn kaum eine der begangenen Straftaten wäre nicht begangen worden, wäre die NPD bereits zum Zeitpunkt der Taten verboten und aufgelöst gewesen – die Gewalttäter entstammen ganz überwiegend der rechtsextremen Subkultur.<sup>42</sup> Das Phänomen wird folglich zutreffender dadurch beschrieben, daß es nicht der NPD bedarf, damit solche Gewalttätigkeiten geschehen. Vielmehr hat sich die NPD ihrerseits an diese Formen angehängt, sie sympathisiert mit den Taten und Tätern aus der rechtsextremen Subkultur. Die NPD ist in dieser Perspektive der eigentliche Anhänger ihrer vermeintlichen Anhängerschaft. Von einer geistigen Führerschaft kann daher für die unterschiedlichen Formen der Gewalttätigkeit nicht ernsthaft die Rede sein.

Die Bedeutungslosigkeit gegenüber den unorganisierten Formen des Rechtsextremismus korrespondiert mit der politischen Bedeutungslosigkeit der NPD bei Wahlen. Die Partei hat in der letzten Zeit keine nennenswerten politischen Erfolge mehr errungen – anders als die DVU und die Republikaner.<sup>43</sup> Damit ergibt sich jedoch ein Fazit, das wiederum an die Grundaporie des Art. 21 Abs. 2 GG erinnert: Während man im Falle der NPD ohne weiteres davon sprechen kann, daß sie eine »aktive kämpferische, aggressive Haltung« gegenüber der bestehenden Ordnung an den Tag legt<sup>44</sup> – und gerade durch diese Haltung einen Mitgliederzulauf verzeichnen konnte –, geht doch andererseits von ihrer Organisation keine Gefahr aus, die geeignet wäre, die freiheitliche Grundordnung oder gar den Bestand der Bundesrepublik in Frage zu stellen. Nicht die NPD macht den Rechtsextremismus zu einer politischen Größe und dadurch gefährlich, sondern sie versucht, politisch dadurch zu überleben, daß sie sich verschiedenen Strömungen rechtsextremistischer Gruppen anbietet, und nimmt deren Gewaltbereitschaft bereitwillig in Kauf.<sup>45</sup> Hierin liegt auch der Grund, warum kaum einer, der sich in der gegenwärtigen Debatte zu Wort meldet, ernsthaft glaubt, daß mit dem Verbot der NPD das eigentliche Problem des Rechtsextremismus – die Gewalt – gelöst wäre.

41 Siche Morlok, in: Dreier, GG II, Art. 21, Rn. 144.

42 »Die weitaus größte Gruppe innerhalb der Gewaltbereiten stellt die rechtsextremistische Skinhead-Szene. Rechtsextremistisch motivierte Gewalt ist vor allem bestimmt durch spontan begangene Taten von Einzeltätern und losen Personenzusammenschlüssen« (so der Verfassungsschutz <http://www.verfassungsschutz.de> dort unter: Rechtsextremistische Gewalt. Ein Überblick (Stand: November 2000)).

43 Parlamentarisch erfolgreich war die NPD zur Zeit der Großen Koalition Ende der sechziger Jahre, als sie in mehrere Landtage gewählt wurde. Seither spielt die NPD parlamentarisch keine Rolle mehr; siehe zu jüngeren Wahlergebnissen Stöss (Fn. 39), 188 f.

44 Vgl. die kurzen Anmerkungen von Hans Hugo Klein, Bundesverfassungsrichter a.D. (Dezernat Parteienrecht), in: Dietmar Hipp et al., »Wir machen es«, in: Der Spiegel Nr. 23 vom 14. August 2000, 25–29; siehe hierzu auch Jesse (Fn. 1), 54. Einer anderen Auffassung scheint der Bundesverfassungsrichter Wolfgang Hoffmann-Riem zuzuneigen; vgl. das Interview »Schutzschirm für alle«, in: Der Spiegel Nr. 37 vom 11. September 2000, 51 f.

45 Stöss etwa führt aus: Die NPD »war bestrebt, die Nachfolge der in der ersten Hälfte der neunziger Jahre verbotenen neonazistischen Organisationen anzutreten und mußte daher ihre Bündnispolitik und ihre Programmatik auf die neue Zielgruppe zuschneiden« [Stöss (Fn. 39), 190, Hervorhebung hinzugefügt].

## 2. Zur aktuellen Diskussion

Innerhalb dieser Debatte lassen sich im wesentlichen drei Positionen feststellen, die im folgenden thesenartig vorgestellt und daraufhin befragt werden, ob und wie sie den Aspekt der politischen Kultur in bezug auf das NPD-Verbot berücksichtigen.

*These 1: Das Material des Verfassungsschutzes zeigt die Gefährlichkeit der NPD, deswegen ist ein Verbot sinnvoll.*

Bei dieser These handelt es sich um die offizielle Sicht der Verfassungsorgane Bundesregierung, Bundesrat und Bundestag, die sich auf das Material des Verfassungsschutzes stützen.<sup>46</sup> Bekanntlich ist gleichfalls von offizieller Seite, nämlich von den Bundesländern Berlin, Hessen und Saarland,<sup>47</sup> Skepsis angemeldet worden, ob das dem Bundesverfassungsgericht vorgelegte Material ausreichend sei, um die NPD als verfassungswidrig einzustufen.<sup>48</sup> Aber abgesehen davon stellt sich die Frage nach der Logik eines solchen Antrags. Im Zentrum steht hier das Material des Verfassungsschutzes, mit dem der Nachweis geführt werden soll, daß es sich bei der NPD um eine für die freiheitliche demokratische Grundordnung gefährliche Partei handelt. Bei dieser Argumentation droht jedoch ein »Zurechnungskurzschluß«: Denn gleich, ob man die Propaganda der NPD als einflußreich für den subkulturellen Bereich des Rechtsextremismus behauptet oder die Taten der rechtsextremistischen Gewalttäter der NPD zurechnet, beides liefe auf eine normative Unterstellung von Verantwortung hinaus, weil es empirisch die Bedeutung der NPD für diesen rechtsextremistischen Bereich überschätzt. Letztlich werden hier Ursache und Wirkung miteinander verwechselt. Der Zurechnungskurzschluß verstellt zugleich den Blick auf die politische Kultur, die in der These gar keine systematische Rolle spielt.

*These 2: Ein Verbot der NPD würde ohnehin nichts ändern und nur die Gefahr heraufbeschwören, daß sich die Mitglieder der NPD in den Untergrund zurückzögen. Im übrigen ist das beste Mittel die politische Auseinandersetzung mit dem Rechtsextremismus.*

Das Argument<sup>49</sup> der »Verdunklungsgefahr« verkennt in ähnlicher Weise wie These 1 das eigentliche Problem, wenn auch mit umgekehrten Vorzeichen: Die Gewalttäter nämlich befinden sich gewissermaßen bereits im »Untergrund« – und die NPD folgt ihnen dorthin, so gut sie kann. Die Behauptung kann nur »gerettet« werden, wenn man eine Zunahme der Gewalt in dem Fall annimmt, daß die NPD-Mitglieder ihre politische Heimat (durch Verbot) verlieren. Dazu müßte man jedoch behaupten, daß sie aufgrund ihrer Mitgliedschaft nicht gewalttätig sind. Diese Argumentation hat einen schweren Stand und erscheint wenig plausibel.

46 Siehe hierzu den Vorreiter des Verbotsantrags Gunther Beckstein, »NPD verbieten!«. Es wäre ein Signal gegenüber dieser verfassungswidrigen Partei, in: Die Welt (Online-Ausgabe) vom 3. August 2000.

47 Vgl. Michael Jach et al., Riskanter Schnellschuß. Die Bundesregierung will das NPD-Verbot durchziehen. Verfassungsschützer warnen vor dem Scheitern in Karlsruhe, in: Focus Nr. 42 vom 16. Oktober 2000, 38–42.

48 Auch der Bundesinnenminister gehörte längere Zeit zu den Skeptikern; vgl. Hans-Jürgen Leer/Christian Bausecke, Pirouetten auf glattem Eis, in: Die Welt vom 27. Oktober 2000, 3. Zur Skepsis hat die Befürchtung beigetragen, daß im Falle eines Scheiterns die NPD mit einem verfassungsrechtlichen Gütesiegel ausgestattet wäre, siehe exemplarisch Eva Grosskinsky et al., Unter Erfolgszwang. Mit dem Ruf nach einem Verbotsantrag setzt sich die Politik selbst unter Druck: Ein Rückzieher gilt als »unmöglich«, in: Focus Nr. 34 vom 21. August 2000, 36–38.

49 Siehe etwa Toralf Staud, Ein Verbot hilft der NPD. Warnung vor falschem Aktionismus, in: Die Zeit Nr. 33 vom 10. August 2000, 1; vgl. auch das Interview mit Otto Schily im Spiegel: »Nicht alles der Partei überlassen«, in: Der Spiegel Nr. 32 vom 7. August 2000, 28–30, hier: 30 und Jürgen Hogrefe et al., »Jetzt sind Macher gefragt«, in: Der Spiegel Nr. 32 vom 7. August 2000, 22–27.

Das Argument, die Auseinandersetzung mit dem Rechtsextremismus müsse politisch geführt werden,<sup>50</sup> berücksichtigt die Problematik der politischen Kultur, und zwar insofern es dem politischen Prozeß zutraut, im Diskurs rechtsextremistische Vorstellungen als unangemessene Scheinlösungen, letztlich als politischen Unfug darzustellen. Dieses Argument setzt die Annahme einer gefestigten freiheitlichen demokratischen Grundordnung und die ihr entsprechende politische Kultur voraus und sieht mithin in der NPD keine politische Gefahr. Jenseits des politischen Diskurses setzt diese These auf die Möglichkeiten des Strafrechts und des einfachgesetzlichen Verfassungsschutzes. Dennoch ist der Sinn des Verweises auf die politische Auseinandersetzung vor dem Verbotsantrag ein anderer als nachher: So richtig die Forderung nach politischer Auseinandersetzung mit dem Rechtsextremismus auch nach dem nunmehr eingereichten Verbotsantrag ist, so wenig ist sie eine Antwort auf das jetzt zu lösende verfassungsrechtliche Problem, das nun vom Bundesverfassungsgericht entschieden werden muß.

*These 3: Das Instrument des Parteiverbotes ist überflüssig, weil nur die Zivilgesellschaft das Problem des Rechtsextremismus wirksam bekämpfen kann.*

Dieser Ansatz lokalisiert das Problem zumindest insofern zutreffend, als der nicht organisierte, quasi anarchische Rechtsextremismus zunächst einmal und in seinem eigenen Selbstverständnis ein rein gesellschaftliches Phänomen darstellt. Daraus wird jedoch der falsche Schluß gezogen, daß dieses Problem auch nur gesellschaftlich gelöst werden könne.<sup>51</sup> Falsch ist der Schluß vor allem, weil die »Zivilgesellschaft« auf diese Weise überfordert wird. Und zwar nicht nur deswegen, weil das Wegschauen ein häufig anzutreffendes empirisches Verhalten ist,<sup>52</sup> sondern deswegen, weil die Unterscheidung zwischen »Verfassungsfeind« und »Verfassungsfreund« in die Hände des Einzelnen gelegt wird.

Es handelt sich hierbei – nota bene: entgegen der Absicht, die hinter der These zivilgesellschaftlichen Engagements steht – gewissermaßen um ein Pendant zu den staatlichen Radikalenerlassen in den 70er Jahren.<sup>53</sup> Der Staat hatte sich damals der Einsicht verweigert, daß es sich bei der DKP um die Nachfolgepartei der KPD handelte (weshalb sie unter das KPD-Verbot gefallen wäre), forderte aber bei der Einstellung von Beamten vom Einzelnen den Nachweis seiner Verfassungstreue. Verfassungstreue zu fordern, ohne auf der Ebene des Parteiensystems anzugeben, was unter dem Wort »verfassungsfeindlich« zu verstehen ist, weil man die Verfassungswidrigkeit einer Partei (der K-Parteien) nicht feststellen lassen will, verwischt die Grenzen zwischen Recht und Gesinnung.<sup>54</sup>

Genau dies ist auch im Argument mit der Zivilgesellschaft der Fall: In ihm wird nicht von der politischen Kultur ausgegangen, wie sie sich tatsächlich darstellt, sondern

<sup>50</sup> Siehe hierzu exemplarisch Roland Koch, Den Kampf gegen den Rechtsextremismus politisch führen, in: FAZ vom 26. Oktober 2000, 16.

<sup>51</sup> So etwa Ulrich K. Preuß, Die empfindsame Demokratie. Über die inneren Grenzen eines Parteiverbotes in der Gesellschaft der Individuen, in: FAZ vom 22. August 2000, 51, der als Gegenmittel zum Rechtsextremismus zivilgesellschaftliche »Selbstorganisation und Selbstverteidigung« empfiehlt, und sich damit der Frage stellen muß, wie und von wem solches organisiert werden soll. Eine ähnliche Position findet sich bei Hans Mommsen, Die stumpfe Waffe. Parteiverbote in der Weimarer Republik, in: FAZ vom 24. August 2000, 49.

<sup>52</sup> Gegen diesen Befund nimmt sich der Vorschlag von Robert Leicht (Verbieten? Unsinn! Die NPD ist kein Fall für das Bundesverfassungsgericht, in: Die Zeit Nr. 44 vom 26. Oktober 2000, 1) wirklichkeitsfremd aus: »Wir brauchen ... den mühevollen erzieherischen Einsatz für zivilgesellschaftliche Mindestregeln an Ort und Stelle.«

<sup>53</sup> Siehe hierzu auch das Interview mit Klaus Stern von Hartmut Kistenfeger, Ein Jahr bei zügiger Arbeit, in: Focus Nr. 41 vom 9. Oktober 2000, 28–30.

<sup>54</sup> Zur Moralisierung der Debatte um den Rechtsextremismus siehe Alexander Gauland, Politik, Moral und Tabu. Die Moralisierung der Rechtsextremismus-Debatte beschädigt den demokratischen Diskurs, in: Die Welt (Online-Ausgabe) vom 16. November 2000.

vom Bild einer politischen Kultur, wie sie normativ gefordert wird. In diesem Bild spielt der Staat für die Gewährleistung des öffentlichen Friedens keine konstitutive Rolle mehr. So wird die ganze Problematik auf die Ebene moralischer Forderungen verschoben.<sup>55</sup> Für die gegenwärtige Frage nach dem Sinn eines NPD-Verbetes ist damit außer Bekenntnissen nichts gewonnen, zumal das Bundesverfassungsgericht nicht die Möglichkeit hat, das Problem an die »Zivilgesellschaft« zu delegieren.

### III. Die Herausforderungen für das Verfassungsgericht

Wer einen Ausgangspunkt des Nachdenkens über das Instrument des Parteiverbetes sucht, sollte sich an die These von der Grundaporie erinnern, die vor über dreißig Jahren in die Diskussion eingeführt worden ist. Die gegenwärtige Situation wird im ersten Teil der These beschrieben: Die NPD ist zu unbedeutend, um eine ernsthafte Gefahr für die freiheitliche demokratische Grundordnung darzustellen. Die eigentliche Gefahr kommt in Form von Gewalt aus der rechtsextremistischen Subkultur, und zwar nicht für die freiheitliche demokratische Grundordnung, sondern vor allem für Leib und Leben der in Deutschland lebenden Ausländer. Dies ist zunächst einmal ein Fall für das Strafgesetzbuch. Damit allerdings ist die staats- und verfassungstheoretische Seite des Parteiverbetes noch nicht hinreichend ausgeleuchtet. Sie tritt hervor, wenn man sich die Konsequenzen einer Entscheidung über das Parteiverbot vergegenwärtigt. Wie das Bundesverfassungsgericht entscheiden wird, läßt sich nicht prognostizieren. Indes lassen sich einige Überlegungen anhand von zwei exemplarischen Entscheidungsvarianten skizzieren, die zugleich zwei Dilemmata bezeichnen.

*Variante A: Das Bundesverfassungsgericht schließt sich der Argumentation der Bundesregierung, des Bundesrates und des Bundestages an mit dem Ergebnis, daß die NPD als verfassungswidrig eingestuft wird.*

Bei dieser Variante droht unter politischen Gesichtspunkten ein Glaubwürdigkeitsdefizit<sup>56</sup>: Der Nachweis, daß es sich bei der NPD um eine gefährliche Partei handelt, wird nach Lage der Dinge kaum überzeugend gelingen. Dieses Problem fällt zunächst auf die Antragsteller zurück. Aber auch das Bundesverfassungsgericht als Hüter der Verfassung bliebe davon gegebenenfalls nicht unberührt. Es ist gerade deswegen zum Ausspruch der Verfassungswidrigkeit befugt, weil es unabhängig von politischen Opportunitäten entscheiden soll. Unabhängigkeit bedeutete hierbei zumindest, daß das Verfassungsgericht das angesprochene Glaubwürdigkeitsdefizit sieht und zum Thema seiner Entscheidung macht.

Aber auch unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten wäre eine solche Entscheidung problematisch: Sie wäre nur um den Preis zu haben, den Regelungszweck des Art. 21 Abs. 2 GG zu verkürzen und die Verfassungswidrigkeit der NPD unabhängig von dem Zustand der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu beurteilen.<sup>57</sup> Damit tritt aber der Gedanke der Parteienfreiheit gegenüber dem präventiven Charakter des Art. 21 Abs. 2 GG zurück und kann nurmehr eine Korrektivfunktion, aber keine eigene normative Kraft entfalten.

*Variante B: Das Bundesverfassungsgericht schließt sich nicht den Anträgen an und spricht kein Parteiverbot gegenüber der NPD aus.*

<sup>55</sup> Vgl. hierzu auch Karl-Heinz Ladeur, Die Rechten und das Recht. Eine Warnung vor der Zivilgesellschaft, in: FAZ vom 12. September 2000, 69.

<sup>56</sup> Vgl. auch Mommsen (Fn. 51) – wengleich mit anderer Stoßrichtung der Argumentation.

<sup>57</sup> Im übrigen bliebe wie in der oben angeführte These 1 die gegenwärtige politische Kultur de facto unberücksichtigt.

In dieser Variante würde das Bundesverfassungsgericht dem Umstand Rechnung tragen, daß von der NPD keine objektive Gefahr für die freiheitliche demokratische Grundordnung ausgeht.<sup>58</sup> Damit besteht aber die Gefahr, daß der Begriff der Verfassungswidrigkeit *de facto* »totes Recht« wird. Aus der Monopolstellung des Bundesverfassungsgerichts, über die Verfassungswidrigkeit von Parteien zu entscheiden, folgt im Rückschluß, daß kein verfassungsrechtliches Korrektiv mehr bestehen würde gegenüber dem inflationären Gebrauch des Vorwurfs der Verfassungsfeindlichkeit. Denn der Begriff der Verfassungsfeindlichkeit unterliegt keinem Deutungsmonopol. Vielmehr könnte die »offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten«<sup>59</sup> den Feind (und den Freund) nach Belieben feststellen. Der Aufruf des Bundeskanzlers zu einem »Aufstand der Anständigen« vermittelt eine Idee davon.

Daß hier Begriffe auftauchen, die in der staatsrechtlichen Diskussion der Weimarer Zeit eine wichtige Rolle spielten, ist kein Zufall. Denn mit der Frage der Verfassungswidrigkeit einer Partei ist das Problem berührt, wie ein Volk sein öffentliches Zusammenleben einrichten will. Die Verfassung des Grundgesetzes konstituiert diejenige Ordnung, nach der das öffentliche Leben in Deutschland gestaltet wird. Sie ist mithin öffentliche Friedensordnung.<sup>60</sup> Wer diese Ordnung grundsätzlich in Frage stellt, darf nicht mit Toleranz seitens des Staates rechnen und läuft Gefahr, zum öffentlichen Feind bestimmt zu werden. Mithin gilt auch für den demokratischen Verfassungsstaat, daß er um des öffentlichen Friedens willen den innerstaatlichen Feind muß erklären können. Das ist die Konzeption der streitbaren Demokratie. Daß die Friedensleistung des Staates aber erbracht werden kann, setzt voraus, daß der Staat selbst und nur er über diesen öffentlichen Frieden gebietet und daß dementsprechend nur er – in Gestalt des Bundesverfassungsgerichts – seine öffentlichen Feinde bestimmen darf. Wird dieses Monopol unterlaufen, so könnten partikuläre Gruppen sich für das Ganze setzen und riefen dadurch die Konfrontation mit anderen Gruppen hervor. Der Gegenstand dieses Konflikts aber wäre dann nicht mehr diese oder jene Frage des politischen Alltags, sondern die Frage nach der Gestaltung des öffentlichen Zusammenlebens als solchem. Gibt der Staat die Entscheidung über diese Frage partikulären Gruppen anheim, so begibt er sich zugleich der Fähigkeit, den öffentlichen Frieden effektiv zu gewährleisten.

Mithin führen beide Varianten in ein Dilemma der verfassungsgerichtlichen Entscheidung: Ein Verbot (A) löst erstens nicht das Problem, das eigentlich gelöst werden soll – die Gewalt rechtsextremer Täter –, während es zweitens eine Gefahr »beseitigt«, die gar keine ist. Der Verzicht auf ein Verbot hingegen (B) überläßt die Erklärung einer Gefahr für den öffentlichen Frieden durch verfassungsfeindliche Parteien den Deutungen politischer Gruppen. Beide Resultate zeigen mithin einen Effektivitätsverlust des Staates in der ihn grundsätzlich angehenden Frage des öffentlichen Friedens.

Gewiß: Weder durch ein Verbot noch durch ein Nicht-Verbot der NPD ist der öffentliche Frieden in Deutschland ernsthaft in Gefahr. Gleichwohl geht es just um die skizzierten grundsätzlichen Konsequenzen, die die Prüfung der Verfassungswidrigkeit der NPD durch das Bundesverfassungsgericht mit sich bringen. Diese Überlegungen führen auf die Frage nach einer dritten Entscheidungsvariante, die den

58 Insofern stimmt diese Variante mit der obigen These 2 zusammen. Kein Verbot auszusprechen wäre indes eine verfassungsrechtliche Entscheidung und insofern etwas anderes, als wenn gar kein Verbotsantrag gestellt worden wäre.

59 Peter Häberle, *Die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten* (1975) mit einem Nachtrag (1978), in: ders., *Verfassung als öffentlicher Prozeß. Materialien zu einer Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft*, Berlin 1996, 155–181.

60 Siehe dazu Michael Henkel, *Frieden und Politik. Eine interaktionistische Theorie*, Berlin 1999, 134 ff.

Sinn des Parteiverbotes für und in unserer Zeit neu bestimmt, ohne dabei den Problemen der Varianten A und B zu erliegen. Das ist die Herausforderung, vor die das Bundesverfassungsgericht gestellt ist.<sup>61</sup> Und es entspricht den Erfahrungen mit der Rechtsprechung des Gerichtes, daß es sich um eine zeitgemäße Auslegung des Grundgesetzes – hier: des Art. 21 Abs. 2 GG – bemühen wird. Für eine mögliche Variante C wären vor dem Hintergrund der dargelegten Argumentation folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

- Das Spannungsverhältnis zwischen dem präventiven Charakter des Parteiverbotes einerseits und dem Erfordernis der Parteienfreiheit andererseits darf nicht zugunsten eines Prinzips aufgehoben werden. Dieses Spannungsverhältnis findet seinen Ausdruck nach wie vor in der Formel von der »restriktiven« Auslegung des Art. 21 Abs. 2 GG.
- Je stabiler sich die freiheitliche demokratische Grundordnung erweist, desto entspannter kann die streitbare Demokratie auf ihre Feinde reagieren – einen Handlungsbedarf zu erkennen, liegt dabei im Ermessen der staatlichen Organe Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat.
- Dabei muß die Möglichkeit, die Feinde der Verfassung öffentlich zu benennen und als »verfassungswidrig« vom politischen Prozeß fernzuhalten, weiterhin eine reale Option sein. Zum pluralen Prozeß der Meinungsbildung gehört ferner das Feststellungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts: Dadurch wird erstens eine verbindliche Grenze gezogen, auf die sich der politische Prozeß im Umgang mit den Verfassungsfeinden beziehen kann. Zugleich wird zweitens die Gesellschaft entlastet, ohne den Staat aus der Handlungspflicht zu entlassen.

Eine Beachtung dieser Gesichtspunkte läßt die Grundaporie des Art. 21 Abs. 2 GG verschwinden, wonach ein Parteiverbot entweder unnötig oder ineffektiv ist. Denn eine solche läge nur vor, wenn das Bundesverfassungsgericht zwischen zwei sich rechtlich ausschließenden Regelungen einen Mittelweg finden müßte, den es nicht geben kann. Statt dessen besteht die Aufgabe darin, zwischen zwei Prinzipien zu vermitteln, die sich nicht wechselseitig ausschließen, sondern die beide jeweils optimal zu berücksichtigen sind, nämlich das Prinzip der Parteienfreiheit hier und dasjenige des bestmöglichen Schutzes vor verfassungsfeindlichen Parteien dort. Die konkretisierende Vermittlung jener Prinzipien bedeutet, den Sinn einer streitbaren Demokratie unter den gegenwärtigen Bedingungen der politischen Kultur zu aktualisieren – eine Aufgabe, für deren Bewältigung es einen Hüter der Verfassung braucht.

61 Diese Aufgabe verweist auf die Eigenart der Institution Bundesverfassungsgericht, die sich u. a. in der einzigartigen Interpretationsmacht des Gerichts widerspiegelt; siehe dazu Oliver Lembcke, Zur Interpretationsmacht des Bundesverfassungsgerichts. Anmerkungen zu Ilse Staff (KJ 1/99), in: KJ 1/2000, 102–104.