

DVB1

DEUTSCHES VERWALTUNGSBLATT

HERAUSGEBER

Prof. Dr. Dr. h.c. Thomas von Danwitz,
Luxemburg

Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner, Bonn
(Hauptschriftleiter)

Marion Eckertz-Höfer, Leipzig

Prof. Dr. Stephan Harbarth, LL.M., Karlsruhe

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Berlin

Dr. Caspar David Hermanns, Osnabrück
(Schriftleiter)

Prof. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Kahl, M.A., Heidelberg

Prof. Dr. Andreas Korbmacher, Leipzig

Prof. Dr. Christoph Moench, Berlin

Prof. Dr. Hans-Werner Rengeling, Osnabrück

Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert, Leipzig

AUS DEM INHALT

ABHANDLUNGEN

Emanuel V. Towfigh/Svea Alberti

Hätte ein Parteiverbotsverfahren gegen die »Alternative für Deutschland« (AfD) Aussicht auf Erfolg? S. 601

Bastian Schneider

Die Unterstützung von Koalitionsverhandlungen durch Regierungsbedienstete S. 609

Joram-B. Brandau

»Zwangspause« für Politiker bei einem Wechsel zum Bundesverfassungsgericht – eine verfassungsrechtliche Würdigung S. 615

Gunnar Nissen

Ausnutzung ohne Ausschöpfung – Zur Bewilligung der Beschäftigung von Arbeitnehmern an Sonn- und Feiertagen gemäß § 13 Abs. 5 ArbZG im Dienstleistungssektor S. 621

BERICHTE

Jakob Schoster/Viktoria Herden

46. Umweltrechtliche Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht S. 628

RECHTSPRECHUNG

BVerwG, Ur. v. 07.11.2023 – 3 C 9.22

Keine Erlaubnis zum Erwerb des Betäubungsmittels Natrium-Pentobarbital zum Zweck der Selbsttötung mit Anmerkung Fabian Schäfer S. 636

BVerwG, Ur. v. 13.07.2023 – 2 C 7.22

Ausführungen zur Begründetheit in einer als unzulässig verworfenen Berufung S. 644

VGH Baden-Württemberg Ur. v. 08.11.2023 – 10 S 916/22

Zuwendungen an Religionsgemeinschaften S. 649

OVG NRW, Beschl. v. 02.02.2024 – 10 A 2833/21

Änderung von Umständen eines bauplanungsrechtlichen Vorbescheides S. 659

Nds. OVG, Ur. v. 07.03.2024 – 1 LB 109/22

Gemeindliches Vorkaufsrecht, gemeindeinterne Zuständigkeit in Niedersachsen bei Ausübung zugunsten Dritter (§ 27a BauGB) S. 662

OLG Frankfurt, Ur. v. 09.02.2024 – 9 U 35/23

Schadenersatz wegen unrechtmäßigem Einkürzen von Bäumen auf Nachbargrundstück – Berechnung der Werteinbuße S. 664



Heft 10
15. Mai 2024
Seiten 601–668
139. Jahrgang
Art.-Nr. 56412410
PVSt 2423

10

Carl Heymanns Verlag

Schriftleitung und Redaktion:

Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner, LL.M. (Hauptschriftleiter: Abhandlungen, Berichte und Rezensionen), Bonn · Dr. Caspar David Hermanns (Schriftleiter: DVBI-aktuell und Rechtsprechung), Osnabrück ·

Dr. Tomke Weers-Hermanns (Redaktion: DVBI-aktuell und Rechtsprechung), Osnabrück

Herausgeber:

Prof. Dr. Dr. h.c. Thomas von Danwitz, Luxemburg · Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner, LL.M., Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität, Bonn · Marion Eckertz-Höfer, Präsidentin des Bundesverwaltungsgerichts a.D., Leipzig · Prof. Dr. Stephan Harbarth, LL.M., Karlsruhe · Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistages, Berlin · Dr. Caspar David Hermanns, Rechtsanwalt, FAVwR, Osnabrück · Prof. Dr. Wolfgang Kahl, Heidelberg · Prof. Dr. Andreas Korbmacher, Leipzig · Prof. Dr. Christoph Moench, Rechtsanwalt, Berlin · Prof. Dr. Hans-Werner Rengeling, Osnabrück · Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert, Präsident des Bundesverwaltungsgerichts a.D. Leipzig

Aufsätze

Hätte ein Parteiverbotsverfahren gegen die »Alternative für Deutschland« (AfD) Aussicht auf Erfolg?

von Prof. Dr. iur. Emanuel V. Towfigh und Ref. iur. Svea Alberti, M.A., Wiesbaden*

Der vorliegende Beitrag beleuchtet ausgehend vom Konzept der streitbaren Demokratie das Instrumentarium, welches das Grundgesetz für die Bekämpfung verfassungsfeindlicher Parteien vorsieht. Unter Zugrundelegung der Programmatik der AfD und charakteristischer Aussagen ihrer Mitglieder werden die Erfolgsaussichten eines Parteiverbotsverfahrens konkret rechtlich untersucht und die politische Rationalität einer solchen Entscheidung reflektiert.

I. Ausgangslage

Bundesweit finden sich Zehntausende Bürger:innen zusammen und demonstrieren ihr Empfinden auf urdemokratische Weise – auf großen Kundgebungen sprechen sie sich für »menschliche Solidarität und Zusammenhalt«¹ und gegen Rechtspopulismus aus. Hintergrund der Protestwelle sind insbesondere die Berichte der Investigativjournalist:innen von »Correctiv«. Unter dem Begriff »Remigration«² sollen Ende 2023 namhafte Rechtsextremist:innen, Unternehmer:innen, CDU-Mitglieder sowie Funktionär:innen und Politiker:innen der AfD über die Verreibung von Millionen von Menschen diskutiert haben.³ Die Berichte haben die öffentliche Diskussion darüber verstärkt, ob die AfD verfassungsfeindlich ist und verboten werden kann. Denn während die Enthüllungen des »Geheimtreffens« in Potsdam für Furore sorgen, hat das dahinterstehende politische Programm bereits Einzug in die Landes- sowie Bundespolitik gefunden. Mit Ausnahme von Bremen und Schleswig-Holstein ist die AfD in sämtlichen Landesparlamenten sowie im Bundestag vertreten. Eine deutliche Umkehr dieses Trends zeichnet sich trotz des medialen Aufschreis (noch) nicht ab.⁴ Prognosen sehen die AfD auf Bundesebene bei einem Stimmenpotential von ca. 20 %, in manchen Ländern könnte sie stärkste Kraft werden.⁵

In Thüringen besteht aufgrund der unklaren Formulierung des Art. 70 Abs. 3 der Thüringer LV, wonach im dritten Wahlgang gewählt ist, »wer in einem weiteren Wahlgang die meisten Stimmen erhält«, zudem die Möglichkeit, dass ein Ministerpräsident, der der AfD angehört, auch ohne die Unterstützung anderer Parteien ins Amt kommt.⁶

Zwar präsentieren sich die Mitglieder der AfD als »überzeugte Demokraten«, die »Deutschland und seinen Bürgern in allen

Bereichen eine echte politische Alternative (...) biete[n]«.⁷ Wie zu zeigen sein wird, verlässt die von ihr aktiv verfolgte politische Agenda jedoch den Boden der freiheitlich-demokratischen Grundordnung; das bedeutet, dass sie als verfassungsfeindliche Partei den Schutz des Grundgesetzes verliert und mit den verfassungsrechtlich vorgesehenen Mitteln der streitbaren Demokratie bekämpft (und als *ultima ratio*: verboten) werden kann.⁸

II. Die streitbare Demokratie und ihr Umgang mit verfassungsfeindlichen Parteien

Der verfassungsgebende Gesetzgeber entschied sich bei der Konzeption des Grundgesetzes für den Versuch einer Synthese:⁹ Die Verfassung sollte einerseits tolerant gegenüber allen politischen Anschauungen sein, andererseits bestimmte

* Der Autor Towfigh ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Empirische Rechtsforschung und Rechtsökonomik an der EBS Law School in Wiesbaden; die Autorin Alberti ist Doktorandin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am genannten Lehrstuhl. Die Autoren danken Dr. Katharina Towfigh für wertvolle Hinweise sowie Lea Brandes, Lukas Hochstätter und Jan Rosen für Unterstützung bei den umfangreichen Recherchen für den Beitrag. Alle Internetquellen wurden zuletzt am 29.02.2024 abgerufen, soweit nicht anders angegeben.

- 1 So den Ersten Bürgermeister Hamburgs Peter Tschentscher (SPD) zitierend: Bundesweit demonstrieren wieder Zehntausende gegen rechts, tageschau (online) v. 19.01.2024.
- 2 Der Begriff wurde als »rechte[r] Kampfbegriff, beschönigende Tarnvokabel und ein die tatsächlichen Absichten verschleiende[r] Ausdruck« zum Unwort des Jahres gewählt, s. C. Spieß, Pressemitteilung: Wahl des 33. »Unwort des Jahres« v. 15.01.2024, abrufbar unter <https://tinyurl.com/mr4avfsk>.
- 3 M. Bensmann et al., Geheimplan gegen Deutschland, CORRECTIV (online) v. 10.01.2024.
- 4 Vgl. ZDF-Politbarometer, ZDF heute (online) v. 02.02.2024, wonach die AfD im kurzfristigen Trend 3 % Einbußen verzeichnen.
- 5 Vgl. hierzu die Wahlrends zur Bundes- sowie Landtagswahl: Neuste Wahlumfrage zur Bundestagswahl v. Februar 2024, abrufbar unter <https://dawum.de/Bundestag/>.
- 6 Vgl. zur politischen Reaktion M. Schutt, Innenminister will Parteiverbot und Grundrechtsverwirkung prüfen, LTO v. 19.01.2024.
- 7 Vgl. den offiziellen Vorstellungstext der AfD: AfD, Über Uns, abrufbar unter <https://www.afd.de/partei/>.
- 8 E. V. Towfigh/J. Keesen, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Art. 21 (Stand: Juli 2020) Rn. 622.
- 9 Vgl. BVerfGE 5, 85 (139) = DVBI 1956, 646 (Leitsätze).

Grundwerte der Staatsordnung als unantastbar festschreiben – und in dieser Dialektik gleichsam das *Popper'sche* Toleranz-Paradox lösen.¹⁰ Das Parteiverbot nach Art. 21 Abs. 2 GG ist Ausfluss eben jenes Leitgedankens. Die streitbare Demokratie stellt der Verfassung Schutzinstrumente gegen Angriffe von innen und von außen zur Seite.¹¹

1. Werterelativismus als Wegbereiter antidemokratischer Kräfte

Das Konzept der streitbaren Demokratie ist Reaktion auf die Erfahrungen von Weimar und das nationalsozialistische Unrechtsregime. Die Weimarer Reichsverfassung enthielt bekanntlich keine selbsterhaltenden Schutzmechanismen.¹² Grund dafür war das vorherrschende Demokratieverständnis, das absolute Wertneutralität gebot.¹³ Als Maxime galt die demokratische Selbstbestimmung, über den Erfolg politischer Auffassungen sollte allein ihre Mehrheitsfähigkeit entscheiden.¹⁴ Eine wie auch immer zu bemessende »qualitative« Ausrichtung der politischen Haltung sollte demgegenüber nicht Gegenstand juristischer Erwägungen sein. Um dem damaligen Demokratieverständnis zu genügen (das heute etwa in den USA noch immer vorherrscht),¹⁵ musste die liberale Demokratie dem Mehrheitswillen entsprechen, selbst wenn dies die Abkehr von Freiheit und Demokratie bedeutete.¹⁶ Dementsprechend konnte die Verfassung gem. Art. 76 WRV im Wege der Gesetzgebung ohne inhaltliche Beschränkung geändert werden. Damit war die Weimarer Reichsverfassung antidemokratischen Mehrheiten wehrlos ausgesetzt.¹⁷

2. Wertebindung des Grundgesetzes

Das Grundgesetz stellt in dieser Hinsicht den Gegenentwurf zur Weimarer Reichsverfassung dar: Der verfassungsgebende Gesetzgeber entschied sich bewusst für eine wertebundene Demokratie, die es ihren Feinden verwehrt, unter Berufung auf verfassungsrechtlich gewährleistete Freiheiten die Verfassungsordnung oder den Bestand des Staates zu gefährden, zu beeinträchtigen oder zu zerstören.¹⁸ In den Worten des BVerfGs: »Keine unbedingte Freiheit für die Feinde der Freiheit«.¹⁹ Die freiheitliche demokratische Grundordnung wurde zum Kern einer »unverrückbare[n] Verfassungssubstanz« konstitutionalisiert.²⁰ Die streitbare Demokratie gehört heute zum »normativen Selbstverständnis der Bundesrepublik«,²¹ das in Einzelheiten streitig sein mag, aber keinen grundlegenden Anfragen ausgesetzt ist.²² Es findet Niederschlag in bestimmten Mechanismen des Grundgesetzes: Hervorzuheben sind neben Art. 21 Abs. 2, 4 GG die Ewigkeitsklausel in Art. 79 Abs. 3 GG²³ sowie Art. 9 Abs. 2 GG (Vereinsverbot) und Art. 18 GG (Grundrechtsverwirkung).²⁴

3. Parteiverbot: Freiheitsverkürzung zugunsten der Freiheitssicherung?

Das Parteiverbot ist Konsequenz des Art. 21 Abs. 2 GG, wonach 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 sind. Das Grundgesetz gründet auf einem pluralistischen Demokratieverständnis, in welchem Parteien die zentrale Aufgabe übernehmen, die Partikularinteressen der Bürger in einen Staatswillen zu überführen.²⁵ Die Qualität politischer Entscheidungsprozesse wird maßgeblich von parteipolitischen Debatten bestimmt, das vielfältige Par-

teienspektrum soll eine möglichst umfassende Mitwirkungsmöglichkeit verschiedener Überzeugungen und Interessen gewährleisten.²⁶ Die Einrichtungsgarantie des Art. 21 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG unterstreicht den besonderen Stellenwert der Parteien, indem ihnen subjektive Rechte zugesichert werden, die ihre Funktionsfähigkeit gewährleisten sollen.²⁷

Dem Leitbild einer »wettbewerbsrechtlichen Interessenaggregation«²⁸ entsprechend, muss es jeder Partei möglich sein, ihrer Vermittlerfunktion gerecht zu werden.²⁹ Schließt man bestimmte Auffassungen aus dem Wettbewerb aus und werden die korrespondierenden Stimmen dem politischen Entscheidungsprozess entzogen, wird damit die Repräsentation der Bürgerinteressen geschwächt; die Interessenaggregation schlägt fehl. Das stellt den schwersten Eingriff in den verfassungsrechtlich gewährleisteten Schutz der Parteien dar. Mit Blick auf die Erhaltung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung als Schutzinstrument einer wehrhaften Demokratie ist es aber rechtfertigungsfähig, denn die Verkürzung des Schutzgutes durch das Parteiverbot dient gerade der Freiheitssicherung. Das erscheint zunächst paradox,³⁰ lässt sich aber vor der Folie der streitbaren Demokratie ver-

10 Vgl. BVerfGE 5, 85 (139) = DVBl 1956, 646 (Leitsätze).

11 Auch wehrhafte Demokratie (engl. militant democracy). Grundlegend K. Loewenstein, *American Political Science Review* 1937, 417; K. Mannheim, *Diagnosis of Our Time*, 1944; H.-J. Papier/W. Durner, *AöR* 128 (2003), 340 (345 ff.).

12 H.-J. Papier/W. Durner, *AöR* 128 (2003), 340 (343).

13 Vgl. E. Bulla, *AöR* 98 (1973), 340 (m.w.N.).

14 In diesem Zusammenhang auf ein »relativistisches, die Idee demokratischer Selbstbestimmung verabsolutierendes Demokratieverständnis« verweisend H.-J. Papier/W. Durner, *AöR* 128 (2003), 340 (344).

15 Funktionale Äquivalente des Parteiverbots bestehen auch in anderen Rechtsordnungen: Vgl. E. V. Towfigh/J. Keesen (Fn. 8), Art. 21 Rn. 13, 25, 36, 48; vgl. auch die Repressionen gegen kommunistische Politiker:innen in der Zeit des sog. McCarthyismus R. M. Lichtman, *The Supreme Court and McCarthy-Era Repression*, 2015.

16 Thoma führt aus, *Demokratismus* bedeute, dem zu entsprechen, »was die entschieden und unzweifelhafte Mehrheit des Volkes auf legalem Wege will und beschließt (und stürzte es selbst die Grundsäulen der gegenwärtigen Verfassung um)«: R. Thoma, in: G. Anschütz/R. Thoma (Hrsg.), *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, Bd. 1, 1930, S. 186 (193 f.).

17 C. Gusy, *Weimar – die wehrlose Republik?*, 1991.

18 Vgl. BVerfGE 5, 85 (138 f.) = DVBl 1956, 646 (Leitsätze); BVerfGE 30, 1 (18 f.) = DVBl 1971, 49; M. Morlok, in: Dreier (Hrsg.), *GG*, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 21 Rn. 144 ff.; D. Volp, *NJW* 2016, 459.

19 BVerfGE 5, 85 (138) = DVBl 1956, 646 (Leitsätze); krit. G. Dürig/H. H. Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz (Begr.), *GG*, Art. 18 (Stand: November 1997) Rn. 10.

20 M. Morlok, in: Dreier (Fn. 18), Art. 21 Rn. 145.

21 M. Morlok, *NJW* 2001, 2931 (2932).

22 D. Volp, *NJW* 2016, 459 (460) (m.w.N.); W. Löwer, in: Hillgruber/Waldhoff (Hrsg.), *60 Jahre Bonner GG Bd. 7*, 2010, S. 65 (71 ff.).

23 Ihr kommt eine zentrale Rolle zu, sie »macht die legale Revolution unmöglich«: H. Dreier, in: Dreier (Fn. 18), Art. 79 III Rn. 15.

24 E. V. Towfigh/A. Gleixner, *Smartbook Grundrechte*, 2022, S. 84; für weitere (auch einfachgesetzliche) Bsp. vgl. D. Volp, *NJW* 2016, 459 (461).

25 E. V. Towfigh, *Das Parteien-Paradox*, 2015, S. 25 ff.; W. Kluth, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), *GG*, Art. 21 (Stand: August 2023) Rn. 1.

26 Vgl. M. Morlok, *NJW* 2001, 2931 (2932).

27 Zu den Gewährleistungsgehalten der Einrichtungsgarantie aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1, 2 GG vgl. M. Morlok, in: Dreier (Fn. 18), Art. 21 Rn. 50; zur Erfüllung der Funktionen vgl. D. Grimm, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 1994, § 14 Rn. 30.

28 E. V. Towfigh (Fn. 25), S. 17, 25 ff., 71 ff. et passim.

29 Vgl. H. H. Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz (Fn. 19), Art. 21 (Stand: Juli 2021) Rn. 166.

30 M. Sichert, *DÖV* 2001, 671 (672).

söhnen. Art. 21 Abs. 2 GG »ist Ausdruck des bewussten verfassungspolitischen Willens zur Lösung eines Grenzproblems der freiheitlich demokratischen Staatsordnung.«³¹ Verfassungsfeindliche Parteien können eine Gefahr für Freiheit, Demokratie und Rechtsstaat darstellen, sodass ihr Verbot, unter Beachtung der für einen Rechtsstaat erforderlichen verfassungsrechtlichen Garantien gegen Missbrauch, möglich³² und sogar geboten sein kann.

Mit dem Verbot der Sozialistischen Reichspartei (SRP), der Nachfolgeorganisation der NSDAP, machte das BVerfG erstmalig von seinem Entscheidungsmonopol³³ nach Art. 21 Abs. 4 GG Gebrauch.³⁴ Es folgte das Verbot der Kommunistischen Partei Deutschlands (KPD), wobei das Gericht trotz (politischer) Kontroversen,³⁵ das zuvor gelegte Fundament seiner Rechtsprechung festigte und konturierte.³⁶ Dem jüngst beschlossenen Finanzierungsausschluss³⁷ der Partei »Die Heimat« (zuvor Nationaldemokratische Partei Deutschlands, NPD) nach Art. 21 Abs. 3 GG gingen zwei gescheiterte Verbotsverfahren voraus.³⁸ Während das BVerfG das erste Verfahren (NPD-Verbotsverfahren I) wegen des Verdachts der Beteiligung von V-Leuten einstellen musste,³⁹ scheiterte das NPD-Verbotsverfahren II an dem durch das Gericht aus der Verfassung entwickelten Merkmal der »Potentialität«.⁴⁰ Gleichwohl nutzte das BVerfG das zweite Verfahren, um eine substantielle Fortschreibung seiner Dogmatik vorzunehmen.⁴¹ Die sich anschließende gesetzgeberische Tätigkeit zum Finanzierungsausschluss nach Art. 21 Abs. 3 GG und das nun ergangene Urteil sind vor allem als Reaktion auf die vorherigen Verbotsverfahren zu lesen.⁴²

III. Parteiverbot als institutioneller Ausdruck streitbarer Demokratie

Das Parteiverbot ist damit institutioneller Ausdruck der streitbaren Demokratie, die tatbestandlichen Anforderungen sind im Lichte dieser verfassungsrechtlichen Grundkonfiguration auszulegen und anzuwenden.

1. Bewertungsgegenstand

Für die normative Bewertung, ob der Tatbestand des Art. 21 Abs. 2 GG erfüllt ist, werden auf tatsächlicher Ebene die Ziele einer Partei und das Verhalten ihrer Anhänger herangezogen.⁴³ Ziele »sind der Inbegriff dessen, was eine Partei politisch anstrebt.«⁴⁴ Als Erkenntnisquelle ist auf sämtliche programmatische Erzeugnisse zurückzugreifen, die der Partei zugeordnet werden können.⁴⁵ Die Ermittlung der politischen Ziele soll sich dabei nicht auf offizielle Aussagen beschränken, sondern die »wirklichen« Absichten offenlegen.⁴⁶ Dazu fordert das BVerfG, die wahren Absichten der Partei festzustellen; eine verbalakrobatische Verschleierung der Ziele und des Programms sollen der Partei nicht zum Vorteil gereichen.⁴⁷

Verhalten von Parteianhängern darf dann zur Beurteilung herangezogen werden, wenn es der Partei zurechenbar ist. Unter Anhängern versteht das BVerfG »alle Personen, die sich für eine Partei einsetzen und sich zu ihr bekennen, auch wenn sie nicht Mitglied der Partei sind.«⁴⁸ Dies ist bei leitenden Funktionären sowie der Parteiführung unproblematisch,⁴⁹ das Handeln einfacher Parteimitglieder muss im politischen Kontext der Parteiarbeit stehen und von der Partei mindestens geduldet werden.⁵⁰

2. Verbotssubjekt

Subjekt eines Verbotsverfahrens nach Art. 21 Abs. 2 GG können nur politische Parteien sein, neben der (Gesamt-)Partei und ihren Sonderorganisationen auch einzelne Landesverbände.⁵¹

3. Bewertungsmaßstab

Der materiell-rechtliche Kern des Parteiverbotsverfahrens liegt in der Beurteilung der Frage, ob das Verbotssubjekt »... darauf ausgeht, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen...«. Das BVerfG führt den Begriff der freiheitlich-demokratischen Grundordnung, der das Schutzgut des Parteiverbots bildet, auf drei zentrale Grundprinzipien zurück:

- die Menschenwürde,
- das *Demokratieprinzip* und das *Rechtsstaatsprinzip*, insofern sie die menschenwürderechtlichen Gewährleistungen konkretisieren.⁵²

Umfasst ist »insbesondere die Wahrung personaler Individualität, Identität und Integrität sowie die elementare Rechtsgleichheit.«⁵³ Die Menschenwürde ist unabhängig von Merkmalen wie Herkunft, Lebensalter oder Geschlecht, sie knüpft allein an das Menschsein an – »ist egalitär.«⁵⁴ Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen dem Verstoß gegen die Menschenwürde und Ungleichbehandlungen i.S.d. Art. 3 Abs. 3 GG.

Die freiheitliche demokratische Grundordnung ist i.S.v. Art. 21 Abs. 2 GG »beeinträchtigt«, wenn »eine Partei nach ihrem politischen Konzept mit hinreichender Intensität eine spürbare Gefährdung der freiheitlich demokratischen Grundordnung

31 BVerfGE 5, 85 (139) = DVBl 1956, 646 (Leitsätze).

32 Die Verfassungsmäßigkeit des Parteiverbots bestätigend: BVerfGE 5, 85 (137 ff.) = DVBl 1956, 646 (Leitsätze).

33 Zur Begrifflichkeit vgl. J. Ipsen/T. Koch, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Aufl. 2021, Art. 21 Rn. 148.

34 BVerfGE 2, 1.

35 Vgl. auszugsweise: R. Schuster, JZ 1968, 152 (152).

36 BVerfGE 5, 85 = DVBl 1956, 646 (Leitsätze).

37 BVerfG, Urt. v. 23.01.2024 – 2 BvB 1/19.

38 BVerfGE 107, 339 = DVBl 2003, 593; BVerfGE 144, 20 = DVBl 2017, 374.

39 BVerfGE 107, 339 (340) = DVBl 2003, 593; vgl. ferner: L. Flemming, NPD-Verbotsverfahren, 2005.

40 BVerfGE 144, 20 (23) = DVBl 2017, 374. Mit der Erweiterung der Tatbestandsvoraussetzungen hat das BVerfG auch versucht, der Rechtsprechung des EGMR zu Art. 11 EMRK Rechnung zu tragen, um das deutsche Parteiverbotsverfahren europarechtskonform auszugestalten. Vgl. hierzu: BVerfGE 144, 20 (124 ff.) = DVBl 2017, 374; F. Shirvani, DÖV 2017, 477 (480 f.).

41 Vgl. A. Klafki, in: von Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. I, 7. Aufl. 2021, Art. 21 Rn. 109.

42 So auch: M. Jores, Kein Geld ist auch eine Lösung, Verfassungsblog v. 02.02.2024.

43 Vgl. H. H. Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz (Fn. 19), Art. 21 (Stand: Juli 2021) Rn. 535.

44 BVerfGE 144, 20 (214) = DVBl 2017, 374.

45 BVerfGE 144, 20 (214) = DVBl 2017, 374.

46 BVerfGE 144, 20 (215) = DVBl 2017, 374.

47 E. V. Towfigh/J. Keesen (Fn. 8), Art. 21 Rn. 675.

48 BVerfGE 144, 20 (215) = DVBl 2017, 374.

49 BVerfGE 144, 20 (215 f.) = DVBl 2017, 374; E. V. Towfigh/J. Keesen (Fn. 8), Art. 21 Rn. 677.

50 BVerfGE 144, 20 (216) = DVBl 2017, 374; E. V. Towfigh/J. Keesen (Fn. 8), Art. 21 Rn. 677.

51 Vgl. hierzu bspw. das Verbotssubjekt des NPD II-Verfahrens: BVerfGE 144, 20 = DVBl 2017, 374; M. Morlok, in: Dreier (Fn. 18), Art. 21 Rn. 147.

52 BVerfGE 144, 20 (205) = DVBl 2017, 374.

53 BVerfGE 144, 20 (207) = DVBl 2017, 374.

54 BVerfGE 144, 20 (207) = DVBl 2017, 374.

bewirkt.«⁵⁵ Die Tatbestandsalternative »beseitigen« stellt höhere Hürden auf als die der Beeinträchtigung. Zentral für die Beurteilung ist die Intensität der Schutzgutgefährdung. Grenzfälle befinden sich unterhalb der Schwelle des Abschaffens, sodass der ersten Alternative keine eigene Bedeutung zukommt.⁵⁶

4. Nachweis

Die Natur des Parteiverbotsverfahrens erschwert die formale Subsumtion, denn eine Partei, die sich gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung richtet, wird ihre Bestrebungen gerade mit Blick auf Art. 21 Abs. 2 GG nicht explizit aussprechen. Charakteristisch sind vieldeutige Erklärungen, welche die tatsächlichen Ziele der Partei verschleiern.⁵⁷ Sprachliche Ambiguität wird bewusst eingesetzt, um Aussagen mit variablem Bedeutungsgehalt auszustatten. Verfassungsfeindliche Parteien agieren so im Schein der Verfassungsgemäßheit, was eine gesteigerte Gefahr für den demokratischen Prozess darstellt.

Sie nutzen eine Strategie, die sich mit der Figur der plausiblen Bestreitbarkeit (*plausible deniability*) beschreiben lässt. Dabei handelt es sich um eine Kommunikationsstrategie, bei welcher die Mehrdeutigkeit der Sprache zur Manipulation der Adressaten genutzt wird.⁵⁸ Die Kommunikatoren richten ihre Äußerungen strategisch so aus, dass sie bestimmte Botschaften beinhalten.⁵⁹ Es werden doppeldeutige Aussagen getroffen und die sprachlichen Interpretationsmöglichkeiten genutzt, um den Adressaten implizite Inhalte zu vermitteln, die gleichzeitig anderen gegenüber geleugnet werden können. Dadurch kann je nach Bedarf die eine oder die andere Auslegung vertreten und Verantwortlichkeit bestritten werden. Dies unterminiert die Glaubwürdigkeit von Anschuldigungen und sachliche Konfrontation wird unmöglich.

Bei isolierter Betrachtung einzelner Aussagen erscheint dieser Ansatz gegenüber den Adressaten erfolgversprechend. Stellt man jedoch eine Vielzahl von Aussagen in einen Gesamtzusammenhang, setzt sich ihr ideologischer Kern wie ein Mosaik zusammen. Die Leugnung der relevanten ideologischen Überzeugungen entbehrt dann, in der Gesamtschau, der Plausibilität.

IV. Beeinträchtigung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung durch die AfD

Für ein erfolgreiches Parteiverbot muss der AfD anhand ihr zurechenbarer Erzeugnisse und/oder des Verhaltens ihrer Anhänger nachgewiesen werden können, dass sie mit ihrem politischen Konzept eine spürbare Gefahr für die freiheitliche demokratische Grundordnung darstellt. Im Folgenden werden die wahren Absichten der AfD anhand exemplarischer Auszüge herausgearbeitet. Die Analyse beschränkt sich auf typische Positionen und Aussagen, die ihre politische Agenda offenbaren. Sie lässt sich aufgrund der Fülle der Belege beliebig erweitern.

1. Grenze zwischen konservativ-nationaler und völkisch-nationalistischer Politik

Die AfD konnte sich innerhalb des Parteienspektrums als erste Partei in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschlands dauerhaft erfolgreich rechts der CDU/CSU etablieren.⁶⁰ Ihr ideologischer Ausgangspunkt ist der Konservatismus. Die Grenze zwischen legitimer, demokratischer und illegitimer,

extremistischer Ideologie verläuft entlang der Abgrenzung zwischen konservativ-nationaler und völkisch-nationalistischer Politik.

Der völkische Nationalismus romantisiert die deutsche Nation und unterstellt, dass »Volk« und »Nation« eine tiefe kulturelle oder biologische Substanz haben.⁶¹ Ziel der politischen Bestrebungen ist eine nach völkisch/rassistischen Kriterien »homogenisierte« Nation.⁶² Das Volk wird als Kollektiv überhöht und individuell-gesellschaftliche Interessen relativiert – und dadurch abgewertet. Die Überschreitung der Grenze zwischen demokratisch und extremistisch erfolgt dort, wo das homogene Volksverständnis nicht nur als Argumentationstopos herangezogen wird, sondern im Sinne einer politischen Strategie als von einer identitären Gesellschaftskonzeption ausgehendes, handlungsleitendes Programm.⁶³ Solch identitäre Gesellschaftskonstruktionen ordnen Menschenrechte eigenen Überzeugungen unter. Menschen werden aufgrund festgelegter Merkmale kategorisiert und bewertet. Im Widerspruch zur Menschenwürde werden sie zum Objekt eines völkisch-nationalistischen Gesellschaftskonstrukts. Ideologische Konsequenz ist die Ausgrenzung bis hin zur Deportation der Menschen, die nicht dem völkisch-rassistischen Volksbild entsprechen. Dem Rechtsstaats- und Demokratieprinzip zuwider fordert der völkische Nationalismus, unabhängig vom (grund- und bürger-)rechtlichen Status der Betroffenen (Asyl, Staatsangehörigkeit), die Abschiebung pauschal kategorisierter Menschen. Dadurch werden unantastbare Werte der freiheitlich-demokratischen Grundordnung aufgehoben. Aus politisch-konzeptioneller Warte ist eine extremistische Partei damit immer auch verfassungsfeindlich.⁶⁴ Konzeptionell-terminologischer Bezugspunkt für den Nachweis der Verfassungswidrigkeit ist daher der Extremismus. Er gilt als Antithese des demokratischen Verfassungsstaats.⁶⁵

55 BVerfGE 144, 20 (213) = DVBl 2017, 374.

56 Vgl. M. Morlok, in: Dreier (Fn. 18), Art. 21 Rn. 153.

57 Das BVerfG betonte diese Strategie bereits bei dem Verbot der SRP und bezog sich explizit auf das Programm der NSDAP: BVerfGE 2, 1 (20).

58 Vgl. F. Bonalumi et al., Review of Philosophy and Psychology 2023, 4 (m.w.N.).

59 F. Bonalumi et al., Review of Philosophy and Psychology 2023, 4 (6 ff.); für eine spieltheoretische Untersuchung der Logik der plausiblen Bestreitbarkeit s.: S. Pinker, Intercultural Pragmatics 2007, 437; S. Pinker/M. A. Nowak/J. J. Lee, Proceedings of the National Academy of Sciences 2008, 833.

60 Mit Verweis auf die soziokulturelle Dimension: E. Jesse/I.-C. Panreck, ZfP 2017, 59.

61 F. Biskamp, in: Sehmer et al. (Hrsg.), recht extrem?, 2021, S. 21; H. Kellershohn, in: Jäger et al. (Hrsg.), Der Spuk ist nicht vorbei, 1998, S. 22 (22 ff.).

62 H. Kellershohn (Fn. 61), S. 23 ff.

63 Vgl. A. Akel, Strukturmerkmale extremistischer und populistischer Ideologie, 2020; aufgrund der Ausführungen darf nicht darauf geschlossen werden, dass der Populismus als Antagonist des Extremismus zu verstehen ist. Für eine begriffliche Abgrenzung vgl. E. Jesse/I.-C. Panreck, ZfP 2017, 59 (65 ff.).

64 Vgl. E. Jesse/I.-C. Panreck, ZfP 2017, 59 (65); zu den Grundlagen der Extremismusforschung vgl. E. Jesse, in: Jesse/Mannewitz (Hrsg.), Handbuch Extremismusforschung, 2018, S. 23 (23 ff.).

65 Interne Mails und Vermerke des Verfassungsschutzes deuten an, dass eine Einstufung der AfD als »gesichert rechtsextreme Bestrebung« bevorsteht. Unter Zugrundelegung des erläuterten Verständnisses ist diese Einschätzung besonders bedenklich. Vgl. R. Steinke, Gutachten zur Radikalität: Verfassungsschutz bereitet neue Einstufung der AfD vor, SZ (online) v. 25.02.2024.

2. Programmatik der AfD und Äußerungen von Spitzenpolitiker:innen

a) Kultur zur Hierarchisierung von Menschen

Politischer Kern der AfD ist ihr Verständnis von »Kultur«. In ihrem Grundsatzprogramm führt sie aus, dass »Kultur (...) die zentrale Klammer [ist], in der sich ein neues Politikverständnis sehen muss.«⁶⁶ In der Präambel des Grundsatzprogramms formuliert sie eines ihrer Hauptanliegen: »Wir sind offen gegenüber der Welt, wollen aber Deutsche sein und bleiben. Wir wollen (...) unsere abendländische christliche Kultur, unsere Sprache und Tradition (...) dauerhaft erhalten.«⁶⁷ Dem Verständnis der AfD folgend ist die »Identität (...) kulturell determiniert«⁶⁸ und sollte »nicht dem freien Spiel der Kräfte ausgesetzt werden«.⁶⁹ Sie sieht in der »Ideologie des Multikulturalismus, die importierte kulturelle Strömungen auf geschichtsblinde Weise der einheimischen Kultur gleichstellt und deren Werte damit zutiefst relativiert (...) eine ernste Bedrohung für den sozialen Frieden und für den Fortbestand der Nation als kulturelle Einheit«.⁷⁰ Es sei Pflicht des Staates und der Zivilgesellschaft, die deutsche kulturelle Identität als Leitkultur selbstbewusst zu verteidigen.⁷¹

Der erste Satz der Präambel des Grundsatzprogramms scheint für ein offenes Miteinander zu stehen. Sogleich wird die Ausgangsbotschaft aber in ihr Gegenteil verkehrt. Die grammatikalische Auslegung zeigt, dass die Offenheit gerade nicht umfassend zu verstehen ist, sondern sich nur auf ethnisch-kulturelle »Deutsche« bezieht. Durch die Verknüpfung der persönlichen Identität mit der kulturellen Prägung wird deutlich, dass die AfD in der Kultur ein unveränderliches identitätsstiftendes Wesensmerkmal von Menschen versteht.⁷² Nach ihrer Deutung ist nur derjenige »Deutsch«, der dieses unveränderliche Wesensmerkmal trägt.

Dem Aufruf zur Verteidigung der nationalen Kultur liegt implizit das Verständnis zugrunde, dass diese in Gefahr und schutzwürdiger als andere Kulturen sei. Durch das Hervorheben der »deutschen Leitkultur« nimmt die AfD eine Hierarchisierung⁷³ auf der Basis »kultureller« Hintergründe vor. Es zeigt sich eine extremistische Denkstruktur, nach der sich das Individuum mit kulturell diversem Hintergrund dem nationalen Kollektiv unterordnen muss. Die Freiheitsrechte des Einzelnen werden der identitären Gesellschaftskonstruktion untergeordnet.

Auch auf supranationaler Ebene schlägt dieses Verständnis durch: Die AfD bemängelt die fehlende »kulturelle Identität« der Europäischen Union als »notwendige Voraussetzung für gelingende, demokratisch verfasste Staaten«.⁷⁴ Maximilian Krahs,⁷⁵ EU-Abgeordneter der AfD, sagte hierzu: »Einwanderung ist Völkermord, denn dann gibt es ein Mischvolk, dann sind wir Deutsche weg«.⁷⁶

Sprachlich verwendet die AfD »Kultur« als Stellvertretermerkmal für Eigenschaften, aus denen sich Unterschiede ergeben können, bspw. Herkunft und Religionszugehörigkeit. Die AfD schreibt diesen Merkmalen verschiedene Wertigkeiten zu und hierarchisiert sie. Durch dieses Vorgehen werden die Angehörigen der verschiedenen durch die AfD konstruierten Gruppen implizit zum Objekt ihrer Bewertung. Sie essentialisiert damit einzelne Merkmale (die als »wesentliches« menschliches Merkmal gesetzt werden) und verletzt durch die Objektivierung die Menschenwürde der betroffenen Personen.

Dass »die Kultur« als Stellvertretermerkmal dient, um eine Hierarchisierung verschiedener Personengruppen vorzunehmen, lässt sich anhand weiterer Aussagen der Parteiführung bestätigen: Alice Weidel soll in einer E-Mail von der Überschwemmung durch »kulturfremde[n] Völker[n] wie Arabern, Sinti und Roma etc.« gesprochen haben.⁷⁷ Im weiteren Verlauf bezeichnete sie die Regierung als »Schweine, [die] nichts anderes als Marionetten der Siegermächte (...) [sien] und die Aufgabe [haben], das dt Volk klein zu halten indem molekulare Bürgerkriege (...) durch Überfremdung induziert werden sollen.«⁷⁸ Weidel bedient damit nicht nur Verschwörungsnarrative, sondern verknüpft »Kulturfremdheit« mit Gewaltbereitschaft.

Für Aufregung sorgte auch ein islamfeindlicher Tweet der stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden Beatrix von Storch. Die Verbreitung von Informationen durch die Kölner Polizei auf Arabisch kommentierte sie wie folgt: »Meinen Sie, die barbarischen, muslimischen, gruppenvergewaltigenden Männerhorden so zu besänftigen?«⁷⁹ Durch die Aneinanderreihung der Adjektive nimmt auch von Storch eine Verknüpfung von Religionszugehörigkeit und Gewaltbereitschaft vor und wertet Menschen gezielt und pauschal aufgrund einzelner Merkmale ab.

Auf einer Veranstaltung im Bundeswahlkampf 2018 sprach Alexander Gauland darüber hinaus davon, die frühere Integrationsbeauftragte Aydan Özoğuz (SPD) »in Anatolien zu entsorgen«.⁸⁰ Eine solch menschenverachtende, verhetzende Aussage ist – selbst wenn man in der politischen Debatte ein gewisses Maß an Polemik zu tolerieren gewillt ist – nicht mehr von der Meinungsfreiheit gedeckt, offenbart aber darüber hinaus in der Zusammenschau mit Parteiprogrammatik und weiteren Stellungnahmen und Äußerungen die Konsequenzen der politischen Haltung der AfD, die bis zur Deportation von Menschen auf der Grundlage eines ethnisch-völkischen Differenzierungsmerkmals reichen.

Insbesondere parteiintern ist auch die Verharmlosung der nationalsozialistischen Herrschaft salonfähig. Weidel betitelte im

66 AfD, Grundsatzprogramm AfD 2016, S. 46; deckungsgleiche Ansätze finden sich ebenfalls in dem Programm zur Bundestagswahl: AfD, Wahlprogramm Bundestag 2021 AfD, S. 158 ff.

67 AfD, Grundsatzprogramm AfD 2016, S. 6.

68 AfD, Grundsatzprogramm AfD 2016, S. 46; vgl. auch: AfD, Wahlprogramm Bundestag 2021 AfD, S. 158.

69 AfD, Grundsatzprogramm AfD 2016, S. 46.

70 AfD, Grundsatzprogramm AfD 2016, S. 47; vgl. auch: AfD, Wahlprogramm Bundestag 2021 AfD, S. 158.

71 AfD, Grundsatzprogramm AfD 2016, S. 47.

72 H. Cremer, Warum die AfD verboten werden könnte, 2023, S. 23.

73 H. Cremer (Fn. 72), S. 23.

74 AfD, Europawahlprogramm 2024, S. 8.

75 Zu Krahs Person vgl. auch: J. Böhmernann, ZDF Magazin Royale v. 23.02.2024, ZDF (online).

76 P. Ruch, Krahs Einwanderung ist Völkermord, abrufbar unter <https://tinyurl.com/2y2jxwar>.

77 S.-F. Kellerhoff/M. Lutz/U. Müller, Alice Weidel will Veröffentlichung rassistischer E-Mail stoppen, Welt Nr. 27 v. 10.09.2017; D. Gebhard/J. Klaus, Haben Sie die Mail geschrieben, Frau Weidel?, ZDF heute (online) v. 01.02.2023.

78 D. Gebhard/J. Klaus, Haben Sie die Mail geschrieben, Frau Weidel?, ZDF heute (online) v. 01.02.2023.

79 M. Fiedler, Islamfeindlicher Tweet Beatrix von Storch hundertfach angezeigt, Tagesspiegel (online) v. 02.01.2018.

80 Ermittlungen gegen Gauland eingestellt, FAZ (online) v. 17.05.2018.

ARD-Sommerinterview die Kapitulation des Nazi-Regimes als »Niederlage des eigenen Landes«. ⁸¹ *Gauland* befand bekanntlich, dass »Hitler und die Nazis (...) nur ein Vogelschiss in über 1000 Jahren erfolgreicher deutscher Geschichte [sein]«. ⁸² Der zweite Vorsitzende der AfD, *Tino Chrupalla*, führte aus, er hielt den Begriff der »Umvolkung« nicht für rechtsextrem ⁸³ und *Gauland* reklamiert das Recht für sich »stolz zu sein auf Leistungen deutscher Soldaten in zwei Weltkriegen«. ⁸⁴ Ähnlich äußerte sich *Krab*, der sich der Worte von Propagandaminister *Goebbels* bediente und die deutsche Verantwortung für den Nationalsozialismus leugnete: »Unsere Vorfahren waren keine Verbrecher«, »Sie starben, damit Deutschland lebt«. ⁸⁵

b) Radikalisierung der AfD auf Landesebene

Einige Landesverbände der AfD bemühen sich nicht einmal mehr, Programmatik oder Äußerungen mit dem Mantel der Zweideutigkeit zu bedecken. Allen voran ist der über weitreichenden Einfluss in die Bundespartei verfügende Sprecher des Landesverbands Thüringen, *Björn Höcke*, ⁸⁶ zu nennen, der die Folgen der extremistischen Grundhaltung der AfD explizit benennt: Die politische Agenda bestünde darin, »den bevorstehenden Volkstod durch den Bevölkerungsaustausch« zu verhindern. Dafür sei »ein groß angelegtes Remigrationsprojekt notwendig«. Remigration bedeute, dass »nach der erhofften Wendephase« (d.h. dem Wahlsieg der AfD) »kulturfremde Menschen« zu deportieren seien. Er äußert in diesem Zusammenhang die »Befürchtung«, »nicht um eine Politik der »wohltemperierten Grausamkeit« ⁸⁷ heranzukommen. Er sieht kulturelle Unterschiede als Bedrohung des politischen Ziels der »national-homogenen Kultur«, in der Konsequenz sind »die Kulturfremden« des Landes zu verweisen – nötigenfalls mit Gewalt.

Auch in dem als gemäßigt angesehenen Landesverband Bayern soll über einen »Kurswechsel« gesprochen worden sein, der einen »Bürgerkrieg« erfordere. ⁸⁸ Der ehemalige Landesvorsitzende der AfD Bayern *Petr Bystron* bekräftigte *Gaulands* Äußerung zu *Aydan Özoğuz*, dass man »solche Menschen (...) selbstverständlich entsorgen« müsse. ⁸⁹

Gegen *Daniel Halemba*, Abgeordneter des bayrischen Landtages, wird seit Ende letzten Jahres wegen des Verdachts der Volksverhetzung ermittelt. ⁹⁰ Er soll Kennzeichen verfassungsfeindlicher Organisationen verwendet haben. ⁹¹ Er streitet zwar den Großteil der Vorwürfe ab, bei einigen zweifelt er jedoch lediglich die korrekte Darstellung durch die Staatsanwaltschaft an. ⁹² So bestreitet er nicht den Besitz eines Ausdrucks eines SS-Befehls des SS-Reichsführers *Himmler*. Man fand die Materialien an seinem ehemaligen Wohnsitz, einem Zimmer im Anwesen der Burschenschaft »Teutonia Prag«, die wegen enger Verbindung zu Gruppierungen wie dem III. Weg oder der Identitären Bewegung (IB) durch den Verfassungsschutz beobachtet wird. ⁹³

Zwar sind zum Teil Bestrebungen für Parteiausschlussverfahren seitens der AfD zu verzeichnen, ⁹⁴ solange diese Personen jedoch in der AfD verbleiben (als einfache Mitglieder, aber eben auch als Führungspersönlichkeiten), ist von einer Billigung auszugehen und kann somit ihr Verhalten auch zugerechnet werden.

c) Rolle der Nebenorganisationen: »Junge Alternative« und »Der Flügel«

Die Junge Alternative (JA) ist die offizielle Jugendorganisation der AfD und nicht weniger völkisch-nationalistisch als

die AfD. Auch in ihrem Grundsatzprogramm wird Kultur als Leitmotiv aufgegriffen. Für die JA stellt »der Nationalstaat (...) die beste Möglichkeit [dar], [ihre] Art zu leben zu verteidigen. [Ihre Mitglieder] sind stolz auf die deutsche Kultur, die [sie] (...) beschützen und pflegen wollen.« ⁹⁵ Die Programmatik löste den sog. »Deutschlandplan« ab, in dem sie eine Migrationspolitik forderten, die »an erste Stelle den kulturellen und ethnischen Erhalt des deutschen Volkes« ⁹⁶ setzt. Die Überarbeitung erfolgte als »taktisches Manöver« ⁹⁷ um Deutungs- und Interpretationsspielräume zu eröffnen.

Die parteiinterne Gruppe »Der Flügel« leitete ab 2015 einen deutlichen Radikalisierungsschub innerhalb der Partei ein. ⁹⁸ Ziel war es, eine »Widerstandsbewegung gegen die weitere Aushöhlung der Souveränität und der Identität Deutschlands« ⁹⁹ darzustellen. Kernpositionen des Flügels waren ge-

81 Weidel empört mit Aussage über Fall des NS-Regimes, Spiegel (online) v. 11.09.2023.

82 R. Wiederwald, »Vogelschiss in der Geschichte«, DW v. 02.06.2018.

83 T. Koll, Nazi-Begriff 'Umvolkung' »nicht rechtsextrem«. Chrupalla im Berlin direkt Interview v. 01.12.2019, abrufbar unter <https://tinyurl.com/r59ptzk9>.

84 Gauland will stolz sein, FR (online) v. 09.01.2019.

85 So zitiert: E. Geipel/O. Reinhard, Böhmermann macht Sendung über Internet-Star der AfD, Sächsische SZ (online) v. 24.02.2024.

86 Internen Chat-Nachrichten zufolge soll es vor der Wahl des neuen Parteivorstandes Absprachen mit Höcke gegeben haben. Vgl. B. Wierziuch, Deal von Höcke mit Parteiführung sorgt für Ärger, mdr (online) v. 21.06.2022; ferner traut Weidel Höcke das Kanzleramt zu: Weidel schließt Höcke als Kanzlerkandidaten nicht aus, Tagesspiegel (online) v. 23.06.2023.

87 So aus dem Buch »Nie zweimal in denselben Fluß: Björn Höcke im Gespräch mit Sebastian Hennig« zitierend: T. Laschyk, Zitatsammlung Höcke, Der Volksverpetzer (online) v. 03.07.2023.

88 So zitiert unter Berufung auf Nachrichten einer geschlossenen Telegramm-Gruppe: S. Thomaser, AfD-Parteimitglieder in Chats, FR (online) v. 02.12.2021.

89 So zitiert unter Berufung auf eine Rede auf dem Landesparteitag der AfD Bayern: B. Hoffmann/A. Echtermann, Zitate AfD Politiker, CORRECTIV (online) v. 05.02.2020.

90 Vgl. StA-Würzburg, Pressemitteilung 47 v. 31.10.2023; im weiteren Verlauf wurde auf Beschwerde Halembas der Haftbefehl durch Beschluss des LG Würzburg v. 23.01.2024 aufgehoben: StA-Würzburg, Pressemitteilung 1/24 v. 23.01.2024.

91 StA-Würzburg, Pressemitteilung 47 v. 31.10.2023.

92 Vgl. dazu das Interview von Halemba mit dem br: P. Breninek/M. K. Marks/J. Miller, AfD-Politiker Halemba wehrt sich gegen Vorwürfe, br (online) v. 17.01.2024.

93 Bay.-Drucks. 19/137.

94 Bspw. wurde dem ehemaligen Brandenburger Landtagsabgeordneten Kalbitz aufgrund einer ehemaligen Mitgliedschaft bei einer rechtsextremen Organisation die Parteimitgliedschaft entzogen: P. Pleul, Kalbitz zu Recht AfD-Mitgliedschaft entzogen v. 22.04.2022; LG Berlin, Urt. v. 22.04.2022 – 43 O 306/20; in Bezug auf Halemba wurde seitens des Bundesvorstandes ein Parteiausschlussverfahren gefordert. Der AfD-Landesvorsitzenden Prottschka widersprach der offiziellen Eröffnung eines Verfahrens. Auch die Fraktionschefin Ebner-Steiner sprach sich für Halemba aus. Er bleibt zunächst Landtagsabgeordneter. Vgl. J. von Löwis/M. K. Marks/P. Jerabek, Fall Halemba: Kommt jetzt der Parteiausschluss?, BR (online) v. 30.01.2024.

95 JA, »Jugend, die vorangeht!« Programm & Leitlinien, S. 4.

96 JA, Abgeänderte Fassung Deutschlandplan (2019) v. 16./17.02.2019, abrufbar unter <https://tinyurl.com/2na54jxx>.

97 J. Klaus/T. Steffen, Oberflächlich deradikalisiert, Zeit (online) v. 19.02.2019.

98 Zu dieser Einschätzung vgl. A. Akel (Fn. 63), S. 302 ff.; H. Bernhard, Der Unterschied zwischen »Flügel« und restlicher Partei, Deutschlandfunk (online) v. 29.10.2019.

99 Vgl. die Präambel des »Gründungsdokuments«: Flügel, Die Erfurter Resolution v. 14.03.2015, abrufbar unter <https://tinyurl.com/2he4xpxf>.

prägt von Rassismus, Islamfeindlichkeit, Antisemitismus, Fremdenfeindlichkeit, Geschichtsrevisionismus und der Relativierung der Verbrechen des Nationalsozialismus.¹⁰⁰ Als Folge öffentlicher Radikalisierungen forderte die AfD-Spitze ihre Auflösung.¹⁰¹ Diese Forderung wurde zwar formal umgesetzt, eine Abkehr von extremistischen Haltungen war damit aber nicht verbunden. Auch ohne den offiziellen Zusammenschluss der Rechtsten unter den Rechten verblieben die Mitglieder des ehemaligen Flügels sowie ihr Gedankengut in der Partei.¹⁰²

d) Vernetzung mit der »Neuen Rechten«

Eine Schlüsselrolle bei der Vernetzung verschiedener rechtsextremistischer Gruppierungen auch mit der AfD wird dem Institut für Staatspolitik (IfS) zugeschrieben. Der private Verein betreibt Ideologie- und Bildungsarbeit im Sinne der »Neuen Rechten«.¹⁰³ Sog. »Bildungsseminare« des IfS dienen der rechten Szene als Ort des Austauschs und der Vernetzung verschiedener Gruppierungen. Vortragende sind unter anderem Vertreter der IB oder des Compact-Magazins.¹⁰⁴ Aber auch AfD-Politiker:innen wie bspw. *Hans-Thomas Tillschneider*, *Alice Weidel* und *Maximilian Krab* treten als Referenten auf.¹⁰⁵ Das Netzwerk der »Neuen Rechten« ist eng mit der AfD verwoben, sie ist ihr parlamentarischer Arm, vermehrt stammen wissenschaftliche Mitarbeiter von Abgeordneten aus diesen Gruppierungen.¹⁰⁶

3. Delegitimierung demokratischer Akteure

Ein wichtiger Teil der Strategie der AfD ist die medienwirksame Delegitimierung politischer Akteure. Sie nutzt die Aufmerksamkeits- und Auswahlkriterien der Medien, um ihre Botschaften und Inszenierungen öffentlichkeitswirksam zu verbreiten;¹⁰⁷ zugleich wirft sie den Medien Fehldarstellungen und Einseitigkeit vor und delegitimiert sie als »Lügenpresse« (Pinocchio-Presse). Dadurch stärkt sie eigene, parteinahe Kanäle und Medien¹⁰⁸ mit dem Ziel, die Bevölkerung davon zu überzeugen, dass es eines politischen Umbruchs bedarf. Im Grundsatzprogramm wird das Fundament für diese Strategie gelegt, indem politische Entscheidungsträger delegitimiert und als »[h]eimlicher Souverän (...) eine kleine, machtvolle politische Führungsgruppe innerhalb der Partei«¹⁰⁹ beschrieben werden, »(...) deren vordringliches Interesse ihrer Macht, ihrem Status und ihrem materiellen Wohlergehen gilt.«¹¹⁰ Die AfD suggeriert, für die Wiederherstellung demokratischer Verhältnisse einzutreten. Sie titulierte sich selbst als »Partei des gesunden Menschenverstandes«¹¹¹ und unterstellt den etablierten demokratischen Parteien Irrationalität.¹¹² Anhänger:innen der »Altparteien« werden als »linke Gesinnungsterroristen«,¹¹³ die das Volk nicht vertreten, bezeichnet; so spricht die AfD den anderen politischen Parteien explizit ihre Vermittler-Funktion ab. Nur das Wählen der AfD ermögliche den Bürger:innen die gleichberechtigte Teilnahme am politischen Willensbildungsprozess.

Die strategische Delegitimierung demokratischer Akteure und Prozesse gefährdet die Funktionsfähigkeit des Staates und seiner Einrichtungen, und damit eine Ausprägung des Schutzhalts der freiheitlich-demokratischen Grundordnung.

4. Wertende Gesamtbetrachtung: Die AfD als eine die freiheitlich-demokratische Grundordnung beeinträchtigende Partei

Sowohl Ziele als auch Äußerungen und Verhalten von Mitgliedern der AfD offenbaren ihr völkisch-nationalistisches

Programm. Ihr politisches Ziel ist die Bewahrung einer »kulturell homogenen deutschen Einheit«. Als Differenzierungsmerkmal knüpft die Partei an die »kulturelle Herkunft« an, die sie als unveränderliches Wesensmerkmal und Teil der »deutschen Identität« versteht. Der in der AfD offen zutage tretende völkisch-ethnisch-kulturell geprägte Rassismus ist Ausdruck dieser ideologischen Grundhaltung der Partei. Die Abwertung bestimmter Personengruppen hat ihren Ursprung in der Überzeugung von der Überlegenheit der »deutschen Leitkultur«: Die »Vorstellung eines ursprünglichen und daher unbedingten Vorrangs eines Kollektivs«¹¹⁴ stellt die Subjektivität des Menschen infrage. Grundlage ihres politischen Selbstverständnisses ist eine identitäre Gesellschaftskonstruktion, zu deren Gunsten individuelle Menschenrechte vernachlässigt werden.

Ein solches Verständnis steht in klarem Widerspruch zur Menschenwürdegarantie des Grundgesetzes, wonach alle Menschen aufgrund ihrer Zugehörigkeit zur Gattung Mensch gleich an Würde sind. Jegliche Differenzierung nach kulturellen Merkmalen oder eine rassistische Hierarchisierung, die über die Zugehörigkeit zur »deutschen Gesellschaft« entscheidet verbietet sich.

Mit ihrer Strategie der Delegitimierung demokratischer Prozesse und Akteure beeinträchtigt die AfD darüber hinaus das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip, eine weitere elementare Säule der freiheitlich-demokratischen Grundordnung.

Als verfassungsfeindliche Partei ist sie darum bemüht, ihre Absichten zu verschleiern, aufgrund der Vielzahl vermeintlich

100 Vgl. H. Bernhard, Der Unterschied zwischen »Flügel« und restlicher Partei, DF (online) v. 29.10.2019.

101 Vgl. AfD: Höcke löst rechtsextremen »Flügel« auf, FR (online) v. 19.06.2020.

102 Dies als »strategische Kosmetik« bezeichnend: P. Middelhoff, Ein Fall von strategischer Kosmetik, Zeit (online) v. 20.03.2020.

103 Institut für Staatspolitik (IfS), bpb, abrufbar unter <https://tinyurl.com/4dm48j6n>.

104 Vgl. dazu die Referent:innen des III. Staatspolitischen Kongress (darunter Björn Höcke, Jürgen Elsässer, Götz Kubitschek) sowie der 16. Sommerakademie (darunter Martin Sellner): Chronik: Referenten Akademien 2015, unter <https://tinyurl.com/3uc95bch> (zuletzt abgerufen und archiviert am 16.02.2024; die Seite des IfS ist zurzeit nicht erreichbar).

105 Vgl. dazu bspw. die Referent:innenliste der 20. Sommerakademie unter <https://tinyurl.com/4hhfzrme> und der 20. Winterakademie unter <https://tinyurl.com/55ma4uy6> (jeweils zuletzt abgerufen und archiviert am 16.02.2024; die Seite des IfS ist zurzeit nicht erreichbar).

106 Vgl. dazu: H. Bley/A. Grieben, Nächste Generation AfD, taz (online) v. 01.06.2018; T. Eßer, Hier rekrutiert die AfD ihren Nachwuchs, T-Online v. 04.02.2024; K.-A. Scholz, AfD-Mitarbeiter und ihre rechten Hände, DW (online) v. 19.04.2018.

107 Vgl. dazu bereits 2017: J. Hilje, Blätter für deutsche und internationale Politik 2017, 49 (49 ff.), der betont, dass sich die bewussten Provokationen und Grenzüberschreitungen der AfD an der Logik der Medien orientieren.

108 Das ermöglicht eine Kontrolle der Berichterstattung und vermeidet kritische Rückfragen. Vgl. Kommunikation der AfD. Provozieren, polarisieren, normalisieren, DF (online) v. 21.01.2024.

109 AfD, Grundsatzprogramm AfD 2016, S. 8.

110 AfD, Grundsatzprogramm AfD 2016, S. 8.

111 AfD, Grundsatzprogramm AfD 2016, S. 10.

112 A. Meister/A. Biselli/M. Reuter, Verfassungsschutz-Gutachten AfD, Netzpolitik.org (online) v. 28.01.2019.

113 Äußerung von Markus Frohnmaier (MdB) bei einer AfD-Kundgebung in Erfurt. So zitiert: B. Hoffmann/A. Echtermann, Zitate AfD Politiker, CORRECTIV (online) v. 05.02.2020.

114 BVerfGE 144, 20 (207) = DVBl 2017, 374.

mehrdeutiger Äußerungen ist der Bogen der *plausible deniability* jedoch weit überspannt und kann nicht länger zur Entlastung herangezogen werden.¹¹⁵ Die AfD verbirgt ihre Absichten hinter ambivalenter Rhetorik und verhindert so die zutreffende Subsumtion des Tatbestandes auf den ersten Zugriff. Sie ist damit der prototypische Fall einer Partei, vor der sich die Verfassung zu schützen versucht. Wenn die wehrhafte Demokratie der AfD nicht standhalten kann, ist sie kein wirkungsvolles Schutzinstrument, sondern nur eine schöne Idee des 20. Jahrhunderts.

V. »Darauf ausgehen« und Potentialität

Neben ihrer verfassungsfeindlichen inhaltlichen Ausrichtung muss die Partei »darauf ausgehen« die freiheitlich-demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen und ferner »Potentialität« aufweisen.

Für die Bejahung des »darauf Ausgehens« wird »ein planvolles Handeln im Sinne qualifizierter Vorbereitung«¹¹⁶ verlangt. Planvolles Handeln liegt vor, wenn »kontinuierlich auf die Verwirklichung eines der freiheitlichen demokratischen Grundordnung widersprechende[n] politische[n] Konzept[s] hingearbeitet wird.«¹¹⁷ Eine qualifizierte Vorbereitung kann angenommen werden, wenn »ein zielorientierter Zusammenhang zwischen eigenen Handlungen und der Beseitigung oder Beeinträchtigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung« besteht.¹¹⁸ Beides kann nach dem oben Geschilderten für die AfD bejaht werden.

Das Merkmal der Potentialität setzt voraus, dass »konkrete Anhaltspunkte von Gewicht vorliegen, die es zumindest möglich erscheinen lassen, dass das [...] Handeln einer Partei erfolgreich sein kann.«¹¹⁹ Die Beurteilung ist dabei anhand einer wertenden Gesamtbetrachtung vorzunehmen.¹²⁰

Vorliegend kann zur Bejahung der Potentialität primär auf die Erfolgsaussichten bei Bundes- und Landtagswahlen verwiesen werden. Auf Bundesebene liegt das Wählerstimmenpotenzial bei ca. 20 %, auf Landesebene wird ihr teilweise ein noch größerer Erfolg zugetraut.¹²¹ Es scheint daher nicht nur möglich, sondern sogar höchstwahrscheinlich, dass die AfD an politischem Einfluss gewinnen und damit ihre verfassungsfeindliche Grundhaltung in die Politik einbringen wird. Die Erfolge machen es auch schwerer, die AfD in politischen Auseinandersetzungen zu exkludieren, es kommt zunehmend zu Kooperationen mit anderen Parteien, insbesondere auf kommunaler Ebene.¹²²

Die offenkundige Potentialität der AfD erschwert ihr allerdings auch das strategische Leugnen ihrer politischen Ausrichtung. Das rhetorisch manipulative Bestreiten einzelner Aussagen ist nur dann erfolversprechend, wenn der Gesamtzusammenhang verborgen bleibt. Die politische Grundausrichtung der AfD wird jedoch so deutlich sichtbar, dass auch implizite Botschaften explizit werden. Dementis werden unplausibel. Je bedeutender die AfD wird, desto unglaubwürdiger wird ihr nur scheinbar verfassungskonformes Vorgehen.

VI. Politische Rationalität: Plädoyer für ein Verbot

Die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 21 Abs. 2 GG sind erfüllt, die rechtliche Beurteilung der Erfolgsaussichten eines Parteiverbots fällt positiv aus. Dennoch wird ein Parteiverbot

in der politischen und in der (rechts-)wissenschaftlichen Debatte nur zurückhaltend thematisiert.

Die politische Zurückhaltung lässt sich zum einen mit der Sorge erklären, die AfD könnte gestärkt werden, falls das Verfahren scheitern sollte.¹²³ Zum anderen könne man schlecht eine Partei verbieten, der demoskopisch ein Potenzial von rund einem Fünftel der Wählerschaft zugetraut werde (hier zeigt sich die heikle Kehrseite des vom BVerfG entwickelten ungeschriebenen Tatbestandsmerkmals der Potenzialität): Zu leicht sei dies als Versuch der etablierten Parteien zu schmähen, eine unliebsame Konkurrentin im Wettbewerb auszuschalten; und die Gegenreaktion der sich selbst viktimisierenden Parteiangehörerschaft sei unberechenbar. Zudem wird die Dauer des Verfahrens ins Feld geführt; eine kurzfristige Lösung vor den nächsten Landtags- und Bundestagswahlen biete das Verfahren nicht.¹²⁴ Die rechtsextreme Einstellung der Wählerschaft bliebe bestehen: Das dahinterstehende Gedankengut ließe sich nicht einfach verbieten. Als schärfstes Schwert sei das Parteiverbot zwar zu prüfen, es sei jedoch zuvörderst die Pflicht der etablierten Parteien, die AfD politisch zu stellen.¹²⁵

Es ist zwar richtig, dass dem Verbot als *ultima ratio* stets die politische Bekämpfung vorausgehen muss. Allerdings ist das Parteiverbot seinem Charakter nach eine Präventivmaßnahme.¹²⁶ Art. 21 Abs. 2 GG »zielt (...) darauf ab, nach der Maxime ›Wehret den Anfängen‹ frühzeitig die Möglichkeit des Vorgehens gegen verfassungsfeindliche Parteien zu eröffnen.«¹²⁷

Die Dauer des Verfahrens ist – wie bei anderen Verfahren im Rechtsstaat – kein Grund, es nicht zu verfolgen. Die Einhaltung rechtsstaatlich vorgegebener Rahmenbedingungen schützt die Integrität des Parteiverbots und beugt Willkür und damit der Erschütterung des Demokratieempfindens der Bevölkerung vor. Es zeichnet die in unserer Verfassung in leuchtendem Rot angelegten Grundregeln und Grundwerte unserer Gesellschaft kraftvoll nach. Das Verbot der AfD dient gerade nicht der kurzfristigen Entledigung unliebsamer Konkurrenz; es ist vielmehr ein dogmatisch ausgereiftes und in der Verfassungstradition verankertes Schutzinstrument, das die deutsche Demokratie vor langfristigen Schäden bewahrt. Das Grundgesetz etabliert eine wertebundene Ordnung, keinen Gesinnungsstaat. Ein Parteiverbot verbietet nicht die individuelle Gesinnung. Im freiheitlich-demokratischen Staat des Grundgesetzes sind einerseits individuelle extremistische

115 S.o.

116 BVerfGE 144, 20 (221) = DVBl 2017, 374.

117 BVerfGE 144, 20 (221) = DVBl 2017, 374.

118 BVerfGE 144, 20 (221) = DVBl 2017, 374.

119 BVerfGE 144, 20 (224 f.) = DVBl 2017, 374.

120 BVerfGE 144, 20 (225) = DVBl 2017, 374.

121 Vgl. Fn. 5.

122 Vgl. dazu: O. Matthes/F. Rohmann, Wie tief die Risse in der Brandmauer zur AfD sind, mdr (online) v. 25.09.2023.

123 Die Gefahr, dass sich die AfD bei einem Verbotsantrag »zum Opfer stilisieren würde« thematisierend: »Wir nehmen den Fehdehandschuh auf«, Welt (online) v. 16.01.2024.

124 Vgl. M. Balser et al., Parteiverbot. Die große Koalition der Zweifler, SZ (online) v. 17.01.2024.

125 Vgl. M. Balser et al., Parteiverbot. Die große Koalition der Zweifler, SZ (online) v. 17.01.2024.

126 BVerfGE 144, 20 (224) = DVBl 2017, 374.

127 BVerfGE 144, 20 (224) = DVBl 2017, 374.

Anschauungen auszuhalten; andererseits hat dieser Staat auch die Aufgabe, institutionalisierten Formen solcher Anschauungen, die auf die Überwindung der grundlegenden Verfassungswerte gerichtet und aktiv auf die Errichtung einer ihnen entgegenstehenden Ordnung hinarbeiten, kraftvoll wehrhaft entgegenzutreten. Parteien nehmen im politischen Prozess eine gewichtige Rolle ein, deshalb gelten für sie andere Spielregeln als für den Einzelnen, sie müssen sich am Maßstab des Art. 21 Abs. 2 GG messen lassen.

Im Falle einer extremistischen, verfassungsfeindlichen Partei wie der AfD ist die freiheitlich-demokratische Grundordnung dazu angehalten, sich zur Wehr zu setzen. Die AfD ist damit gleichsam der Lackmus-Test für das Funktionieren der Selbstschutz-Mechanismen der Verfassung. Die politische Auseinandersetzung erfordert zumindest, dass die Kontrahenten dieselben Regeln beachten. Das ist, bildhaft gesprochen, nicht der Fall, wenn zum Fußballspiel eine Mannschaft mit Baseballschlägern bewaffnet erscheint: dann kann – um eine leidige Sportmetapher zu bemühen – der Gegner nicht mit spielerischen Mitteln gestellt werden. Die AfD überschreitet die rote Linie zwischen konservativ-nationaler und völkisch-nationalistischer Politik. Sie agiert im Widerspruch zu den Maximen der Verfassung und delegitimiert die Demokratie. Das führt jegliche politische Auseinandersetzung ad absurdum, einem solchen Verhalten stehen demokratische Parteien faktisch machtlos gegenüber; die Forderung, die AfD

politisch zu stellen, kann nicht eingelöst werden, ist insofern unfair. Und es sind auch nicht die übrigen politischen Parteien, die die AfD aus dem Wettbewerb ausschließen, sondern das BVerfG als bewährter »Hüter der Verfassung«,¹²⁸ das über großes Ansehen und politisches Kapital verfügt.

Das Grundgesetz gebietet damit gleichsam selbst, das Instrumentarium zum Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung voll auszuschöpfen. Das Parteiverbot ermöglicht den demokratischen Parteien den Schulterchluss. Verliert die AfD aufgrund ihrer Verfassungswidrigkeit den Parteienstatus und ihre Mandate, verliert sie auch Einfluss auf die politische Willensbildung. Ihre rechtliche Existenz und ihr Vermögen sind aufzulösen. Das Verbot der Bildung von Ersatzorganisationen sichert die faktische Wirksamkeit des Parteiverbots ab.¹²⁹ Erst all dies erlaubt es zur verfassungspolitischen Normalität zurückzukehren und ermöglicht den demokratischen Parteien wieder, ihrer Verantwortung nachzukommen, rechtsextreme Bestrebungen in der Gesellschaft politisch zu bekämpfen.

128 Vgl. N. Petersen, in: Elser et al. (Hrsg.), 53. Assistententagung ÖR, 2014; M. Morlok, NJW 2005, 157.

129 Für die Entscheidungswirkungen vgl. H. H. Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz (Fn. 19), Art. 21 (Stand: Juli 2021) Rn. 554 ff.