

# Informationen & Recherchen



Konrad  
Adenauer  
Stiftung



## Am Tropf des verhassten „Systems“

Der Ausschluss der NPD von der staatlichen  
Teilfinanzierung als Sanktionsinstrument?

*Tobias Montag*

## Inhalt

Karlsruher Hinweis .....	3
Zur Ausgestaltung der Sanktionsmaßnahmen .....	4
Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts.....	5
Das Problem der abgesenkten Eingriffsschwelle .....	6
Wie wirksam sind „Minusmaßnahmen“? .....	6
Wirkungslosigkeit auf der kommunalen Ebene .....	6
Parteienkonkurrenz im rechten Spektrum.....	8
Lerneffekt bei den Rechtsextremisten .....	8
Fazit.....	9

## Karlsruher Hinweis

Viele Beobachter des Politikbetriebs hatten es schon vorhergesagt: Auch das zweite Parteiverbotsverfahren gegen die NPD werde scheitern. Das tat der Spannung, mit der dem Urteil aus Karlsruhe am 17. Januar 2017 entgegengefiebert wurde, keinen Abbruch. Und in der Tat, das Bundesverfassungsgericht wusste dies zu bedienen: Einerseits sah es Karlsruhe als erwiesen an, dass die NPD in Konzept und Handeln verfassungsfeindlich ist. Andererseits bedürfe es „konkreter Anhaltspunkte von Gewicht, die den Erfolg des gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland gerichteten Handelns zumindest möglich erscheinen lassen“.<sup>1</sup> Mit Blick auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte erweiterte Karlsruhe damit die im KPD-Urteil des Jahres 1956 entwickelten Voraussetzungen für ein Parteiverbot um das Kriterium der „Potentialität“.<sup>2</sup> Genau diese konnte das höchste deutsche Gericht jedoch nicht erkennen. Mit anderen Worten: Der politische Misserfolg der NPD sicherte ihr das Überleben im Verbotsverfahren.

Gewissermaßen zum Ausgleich für die gestiegenen Hürden für ein Parteienverbot offerierte Karlsruhe dem verfassungsändernden Gesetzgeber die „Schaffung von Möglichkeiten gesonderter Sanktionierung im Fall der Erfüllung einzelner Tatbestandsmerkmale des Art. 21 Abs. 2 GG“.<sup>3</sup> Der Präsident des Bundesverfassungsgerichts wurde in seiner Einleitung konkreter und deutete den Entzug der Parteienteilfinanzierung an. Im Jahr 2009 sah er – damals in seiner Funktion als Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts – noch „gute verfassungsrechtli-

---

<sup>1</sup> BVerfG: Urteil des Zweiten Senats vom 17.01.2017 – 2 BvB 1/13. – Rn. (570). – [http://www.bverfg.de/e/bs20170117\\_2bvb000113.html](http://www.bverfg.de/e/bs20170117_2bvb000113.html) [24.01.2017].

<sup>2</sup> Vgl. Wissenschaftliche Dienste: Das NPD-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Januar 2017. – Berlin: Deutscher Bundestag, 2017. – S. 2. – (Aktueller Begriff; 3).

<sup>3</sup> BVerfG: Urteil des Zweiten Senats vom 17.01.2017 – 2 BvB 1/13. – Rn. (527). – [http://www.bverfg.de/e/bs20170117\\_2bvb000113.html](http://www.bverfg.de/e/bs20170117_2bvb000113.html) [24.01.2017].

che Gründe“ gegen diesen Vorschlag.<sup>4</sup> Die Idee selbst ist schon älter. Bereits 2007 hatte sich die Innenministerkonferenz damit befasst, ohne wirklich voranzukommen.<sup>5</sup> Zu Beginn des zweiten Verfahrens wurden diese Überlegungen vertieft, ohne dass es zu Konsequenzen gekommen wäre.<sup>6</sup> Das lässt schon erahnen, wie umstritten es ist, die Parteienteilfinanzierung in ein Schwert gegen extremistische Parteien umzuschmieden.

## Zur Ausgestaltung der Sanktionsmaßnahmen

Bereits am 21. Januar 2017 kündigte der niedersächsische Innenminister Boris Pistorius einen Gesetzesantrag des Bundesrats zur Einführung von Sanktionsmaßnahmen gegenüber verfassungsfeindlichen Parteien unterhalb des Parteienverbots an. Der Entwurf sieht vor, Sanktionsmaßnahmen mittels Ergänzung des Art. 21 GG sowie Erweiterung des § 18 Abs. 1 des Parteiengesetzes einzuführen. Als Finanzierungsbehörde fiele der Bundestagsverwaltung demnach das Recht zu, einen Antrag auf Feststellung der Verfassungsfeindlichkeit zu stellen. Verhandelt werden soll darüber erstinstanzlich vor dem Bundesverwaltungsgericht. Daneben wird eine Änderung des Einkommensteuergesetzes gefordert, damit Spenden an verfassungsfeindliche Parteien nicht mehr steuerlich abgesetzt werden können.<sup>7</sup> Weitere Aspekte ergänzt der Entschließungsantrag des Saarlandes vom 31. Januar 2017. Er fordert die Bundesregierung auf, zu prüfen, ob verfassungsfeindlichen Parteien der Zugang zu öffentlichen Einrichtungen, die Zuteilung von kostenlo-

---

<sup>4</sup> Zitiert nach dpa: Richter: NPD von Finanzierung ausschließen. In: Augsburger Allgemeine vom 13.03.2009. – <http://www.augsburger-allgemeine.de/politik/Richter-NPD-nicht-von-Finanzierung-ausschliessen-id5509816.html> [25.01.2017].

<sup>5</sup> Vgl. Litschko, Konrad: Dann eben über die Kohle. In: taz.de vom 21.01.2017. – <http://www.taz.de/!5376609/> [25.01.2017].

<sup>6</sup> Vgl. Wissenschaftliche Dienste: Parteiverbot und Ausschluss verfassungsfeindlicher Parteien von der staatlichen Finanzierung. WD 3 – 3000 – 044/13. – Berlin: Deutscher Bundestag, 2013; Wissenschaftliche Dienste: Maßnahmen unterhalb des Parteienverbots gegen Parteien, die rassistisches Gedankengut fördern. WD 3 – 3000 – 057/13. – Berlin: Deutscher Bundestag, 2013.

<sup>7</sup> Vgl. „Niedersachsen will NPD von der staatlichen Parteienfinanzierung ausschließen.“ In: Neue Osnabrücker Zeitung vom 21.01.2017. – <http://www.presseportal.de/pm/58964/3540676> - [27.01.2017]

sen Rundfunksendezeiten sowie die Fraktionszuschüsse verwehrt werden könnten.<sup>8</sup>

Die Frage von „Minusmaßnahmen“<sup>9</sup> gegenüber verfassungsfeindlichen Parteien war unter anderem Gegenstand des Berliner Jahresrückblicks zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts am 27. Januar 2017 in der Konrad-Adenauer-Stiftung. An der Diskussion nahmen neben Rechtswissenschaftlern und Rechtspolitikern auch Richter des Bundesverfassungsgerichts teil, darunter dessen Präsident Andreas Voßkuhle und Peter Müller. Beide sind Richter des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts, der sich mit dem Verbotsverfahren auseinandersetzen hatte. Müller war zudem Berichterstatter für das Verfahren.

### **Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts**

Allen Überlegungen, ein Verfahren zur Feststellung der Verfassungsfeindlichkeit und Verhängung von Maßnahmen im Sinne eines Entzugs der staatlichen Teilfinanzierung außerhalb des Verbotsverfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht zu etablieren, erteilten die anwesenden Teilnehmer eine eindeutige Absage. Das galt explizit für ein Antragsrecht der Bundestagsverwaltung. Bevor eine Partei sanktioniert wird – auch unterhalb des Parteiverbots –, sei ein Votum des Bundesverfassungsgerichts im Rahmen eines Verbotsverfahrens nötig, machte Peter Müller deutlich. Analogien zum Vereinsverbot, wo das Bundesverfassungsgericht nicht zwingend eingebunden werden muss, verböten sich aufgrund des Verfassungsstatus der Parteien. Außerdem wird so das Instrument des Parteiverbots nicht geschwächt. Ein eigenständiges verwaltungsrechtliches Verfahren zur Feststellung der Verfassungs-

---

<sup>8</sup> *Antrag des Saarlandes: Entschließung des Bundesrates „Kein Geld für Verfassungsfeinde: Ausschluss von Parteien mit verfassungsfeindlichen von der staatlichen Parteienfinanzierung und sonstigen Leistungen“.* In: BR-Drs. 95/17 vom 31.01.2017. Der Antrag ist damit differenzierter als der Antrag des Landes Rheinland-Pfalz: *Entschließung des Bundesrats zur Neuregelung der Parteienfinanzierung.* In: BR-Drs. 99/17 vom 31.01.2017.

<sup>9</sup> Zitiert nach Prof. Dr. Wolfgang Löwer, Professor für öffentliches Recht und Wissenschaftsrecht an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, der diesen Begriff im Rahmen seines Vortrags auf dem Berliner Jahresrückblick am 27.01.2017 verwendete.

feindlichkeit mit nachfolgendem Entzug staatlicher Gelder, das „einfacher“ und gegebenenfalls auch schneller zu handhaben ist, würde die Frage aufwerfen, wozu wir noch ein aufwändiges Parteiverbotsverfahren bräuchten.

### **Das Problem der abgesenkten Eingriffsschwelle**

Die Beibehaltung der zentralen Rolle des Bundesverfassungsgerichts auch bei der Verhängung von „Minusmaßnahmen“ bei verfassungsfeindlichen, aber nicht verbotenen Parteien verhindert zudem den opportunistischen Einsatz dieses Instruments. Je niedriger die Eingriffsschwelle ist, desto größer sei die Bereitschaft, unliebsame politische Gegner in den Blick zu nehmen, argumentierte Wolfgang Löwer. Die Koppelung der „Minusmaßnahmen“ an das Parteiverbotsverfahren stellt eine relativ hohe Eingriffsschwelle sicher.

### **Wie wirksam sind „Minusmaßnahmen“?**

#### **Wirkungslosigkeit auf der kommunalen Ebene**

Grundsätzlich ist die Frage zu stellen, wie wirksam verfassungsfeindliche Parteien mittels Entzug der staatlichen Teilfinanzierung bekämpft werden können. Der NPD stehen laut Festsetzung für das Jahr 2015 rund 1,32 Millionen Euro zu, wenn man den Länder- und den Bundesanteil addiert.<sup>10</sup> Deren Streichung würde die Partei ohne Zweifel schwächen. Ihre Einnahmen aus Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträgen sowie aus Spenden wären dem staatlichen Zugriff – anders als bei einem Parteiverbot – freilich entzogen. Nach eigenen Angaben der NPD betragen diese für Jahr 2015 über 1,23 Millionen Euro.<sup>11</sup> Das dürfte

---

<sup>10</sup> Vgl. *Deutscher Bundestag: Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2015 (Stand: 15. Februar 2016)*. – [https://www.bundestag.de/blob/410464/166e9c9a0456e276860cadd671f06174/finanz\\_15-data.pdf](https://www.bundestag.de/blob/410464/166e9c9a0456e276860cadd671f06174/finanz_15-data.pdf) [25.01.2017].

<sup>11</sup> Vgl. *ebd.*, „Gesamtübersicht“.

nur noch für begrenzte Wahlkampfkampagnen reichen.<sup>12</sup> Ein Entzug der steuerlichen Privilegierung von Spenden an verfassungsfeindliche Parteien, wie ihn die niedersächsische Bundesratsinitiative vorsieht, ist deshalb konsequent, unterschätzt aber auch hier das Milieu: Es muss davon ausgegangen werden, dass die treuesten Anhänger die Partei auch ohne steuerliche Anrechnung finanziell unterstützen. Ein Teil der NPD-Mitglieder neigt zur Selbstaubeutung.<sup>13</sup>

Überhaupt würde ein Entzug der staatlichen Teilfinanzierung die NPD nicht da treffen, wo sie derzeit noch am besten aufgestellt ist: auf der kommunalen Ebene. Laut Bundesamt für Verfassungsschutz konnte die Partei im November 2016 338 kommunale Mandatsträger vorweisen.<sup>14</sup> Nach einer Durststrecke in den 1980er und frühen 1990er Jahren hat sich die NPD lokal durchaus stabilisiert.<sup>15</sup> Die Behörde sieht darin eine „kommunale Verwurzelung“ der Partei in bestimmten Regionen.<sup>16</sup> Die Kommunalmandate verschaffen der NPD allerdings keine zusätzlichen staatlichen Gelder, weil sie nicht am System der Parteiteilfinanzierung partizipieren. Auf der kommunalen Ebene ist der Ausschluss von der Parteienfinanzierung ein stumpfes Schwert.

Hinzu kommt, dass die NPD-Aktivisten vor Ort auch Wirkung entfalten und rechtsextremistisches Gedankengut verbreiten können, ohne überhaupt als Vertreter der Partei in Erscheinung zu treten. Der Politikwissenschaftler Marc Brandstetter beobachtete dieses Phänomen beispielweise in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen. Strategische Überlegungen der Partei in diese Richtung sind bereits seit 2013 be-

---

<sup>12</sup> Vgl. Brandstetter, Marc: *Zu bedeutungslos für ein Verbot. Die Entwicklung der NPD seit 2013.* – Berlin: KAS, 2017. – S. 25. – (Parteienmonitor aktuell). – <http://www.kas.de/wf/de/33.47720/> [25.01.2017].

<sup>13</sup> So der Gordian Meyer-Plath, Präsident des sächsischen Landesamtes für Verfassungsschutz, im Rahmen des Berliner Jahresrückblicks am 27.01.2017.

<sup>14</sup> Vgl. „Wo die NPD am stärksten ist.“ In: faz.net vom 16.01.2017. – <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/vier-fuenftel-aller-npd-mandate-in-ostdeutschland-14667914.html> [26.01.2017].

<sup>15</sup> Vgl. Brandstetter, Marc: *Zu bedeutungslos für ein Verbot. Die Entwicklung der NPD seit 2013.* – Berlin: KAS, 2017. – S. 7. – (Parteienmonitor aktuell). – <http://www.kas.de/wf/de/33.47720/> [25.01.2017].

<sup>16</sup> Bundesministerium des Innern (Hrsg.): *Verfassungsschutzbericht 2015.* – Berlin: BMI, 2016. – S. 72.

legbar.<sup>17</sup> Der Entzug von Staatsgeldern für die Gesamtpartei wird daran wohl nichts ändern können.

### **Parteienkonkurrenz im rechten Spektrum**

Mit der AfD ist der NPD eine Konkurrentin im rechten Spektrum erwachsen. Die AfD fischt nicht nur Protestwähler ab, sondern punktet auch in Regionen, wo die NPD vormals relativ stark war.<sup>18</sup> Aber auch neue rechtsextreme Parteien wie „Der III. Weg“, „Die neue Rechte“ oder die „Bürgerbewegung pro NRW“ setzen sie unter Druck. Das Vorgehen mit den „Möglichkeiten gesonderter Sanktionierung“ gegen eine einzelne Partei führt also keineswegs zum Verschwinden des Rechtsextremismus, vielmehr wandert ein Teil ihrer Wählerschaft einfach in andere Parteien ab.

Auf der anderen Seite könnte der Entzug der staatlichen Teilfinanzierung abschreckend wirken und mittelfristig zu einer Mäßigung des parteiförmig organisierten Rechtsextremismus führen. Wahrscheinlicher ist allerdings die Vorgehensweise, ohne Namen der Partei im Sinne rechtsextremistischer Ziele zu agitieren. Wie oben erwähnt, praktiziert dies ein Teil der NPD-Funktionäre bereits seit einigen Jahren.

### **Lerneffekt bei den Rechtsextremisten**

Im zweiten Parteiverbotsverfahren wurde deutlich, dass die NPD aus ihren Erfahrungen gelernt hatte. Sie versuchte maßvoller aufzutreten und sich den Anschein zu geben, dass sie auf dem Boden der freiheitlichen demokratischen Ordnung stünde, wie der Präsident des sächsischen Landesamtes für Verfassungsschutz, Gordian Meyer-Plath, im Rahmen des Berliner Jahresrückblicks darlegte. Dieser Lerneffekt ist auch zu erwarten, wenn die staatliche Teilfinanzierung zu einem Sanktionsinstrument gegen verfassungsfeindliche Parteien ausgebaut wird.

---

<sup>17</sup> Vgl. Brandstetter, Marc: *Zu bedeutungslos für ein Verbot. Die Entwicklung der NPD seit 2013.* – Berlin: KAS, 2017. – S. 35-38. – (Parteienmonitor aktuell). – <http://www.kas.de/wf/de/33.47720/> [25.01.2017].

<sup>18</sup> Vgl. ebd., S. 25-30.



## Fazit

Daraus folgt: Der Entzug staatlicher Gelder schwächt die NPD, verhindert aber nicht das Engagement ihrer ebenso hochideologisierten wie hochmotivierten Aktivisten. Vielmehr ist zu erwarten, dass sie ihre Aktivitäten in andere Organisationsformen oder Parteien verlagern, die lernen, nicht offen verfassungsfeindlich aufzutreten. Das Bundesverfassungsgericht kann eben keine Gesinnung verbieten, sondern nur deren „Konkretisierungen“ in Form von Parteien. Auch staatliche „Minusmaßnahmen“ gegen verfassungsfeindliche Parteien unterliegen dieser Einschränkung.