

# Das NPD-Verbotsverfahren

Herausgegeben von  
THOMAS KLIEGEL  
und MATTHIAS ROSSBACH

---

**Mohr Siebeck**

Das NPD-Verbotsverfahren

*Herausgegeben von  
Thomas Kliegel und Matthias Roßbach*





# Das NPD-Verbotsverfahren

Dokumentation des Verfahrens  
der Jahre 2013 bis 2017  
vor dem Bundesverfassungsgericht

Herausgegeben von  
Thomas Kliegel und Matthias Roßbach

Mohr Siebeck

*Dr. Thomas Kliegel*, geb. 1980, ist Richter am Landgericht Essen und war von 2013 bis 2016 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Bundesverfassungsgericht. Er war federführender Mitarbeiter des Berichterstatters Peter Müller im NPD-Verbotsverfahren.

*Dr. Matthias Roßbach, LL.M. (Yale)*, geb. 1984, ist Leitender Ministerialrat in der Vertretung des Landes Nordrhein-Westfalen beim Bund. Er war von 2013 bis 2016 federführender wissenschaftlicher Mitarbeiter der Verfahrensbevollmächtigten des Bundesrates im NPD-Verbotsverfahren Prof. Dr. Christoph Möllers und Prof. Dr. Christian Waldhoff.

ISBN 978-3-16-155875-7 / eISBN 978-3-16-159557-8

DOI 10.1628/978-3-16-159557-8

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2020 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von epline in Böblingen gesetzt, von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Printed in Germany.

## Geleitwort

Das Parteiverbot ist die „schärfste und überdies zweischneidige Waffe des demokratischen Rechtsstaats“ (BVerfGE 107, 339 (369)). Als Ausdruck des verfassungspolitischen Willens zur Lösung eines Grenzproblems des freiheitlichen Staates schränkt es Freiheit ein, um Freiheit zu bewahren. Da das Grundgesetz jedoch primär „auf die Kraft der freien Auseinandersetzung als wirksamste Waffe auch gegen die Verbreitung totalitärer und menschenverachtender Ideologien“ vertraut (vgl. BVerfGE 124, 300 (320)), kann ein solches Verbot nur ausnahmsweise und unter Beachtung strengster rechtsstaatlicher Anforderungen in Betracht kommen.

Vor diesem Hintergrund stellte der Antrag des Bundesrates vom 1. Dezember 2013, die Verfassungswidrigkeit der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands festzustellen und die Partei sowie ihre Teilorganisationen zu verbieten, für das Bundesverfassungsgericht in vielfacher Hinsicht eine besondere Herausforderung dar. Es musste nicht nur dem sehr offen formulierten Verbotstatbestand des Art. 21 Abs. 2 Satz 1 GG im Lichte der heutigen Interpretation des Grundgesetzes und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte inhaltliche Konturen verleihen, ohne auf eigene aktuelle Entscheidungen zurückgreifen zu können. Es musste auch als erste Instanz selbst einen komplexen Sachverhalt aufklären und eine große Zahl von Einzelaspekten in eine wertende Gesamtbetrachtung überführen. Dabei hatte es sich jeder politischen Bewertung zu enthalten und die Grundsätze eines fairen rechtsstaatlichen Verfahrens zu gewährleisten.

Im Ergebnis hat das Verfahren zu einer Klärung zahlreicher zentraler Probleme des Parteiverbotsverfahrens geführt. Dies gilt sowohl für die Frage der Beobachtung einer Partei durch den Verfassungsschutz während eines laufenden Verbotsverfahrens und dadurch möglicherweise begründeter Verfahrenshindernisse als auch für die Konkretisierung der einzelnen Tatbestandsmerkmale des Art. 21 Abs. 2 Satz 1 GG. Entsprechend dem Ausnahmecharakter der Norm wurde der Begriff der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ restriktiv interpretiert, das Tatbestandsmerkmal des „darauf Ausgehens“ teilweise neu bestimmt, die im Schrifttum geforderte Ergänzung der Norm durch ungeschriebene Tatbestandsmerkmale abgelehnt und die Bedeutung der Wesensverwandtschaft mit dem Nationalsozialismus für ein Parteiverbotsverfahren geklärt.

Dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Januar 2017 kommt damit eine weit über die Entscheidung des konkreten Einzelfalls hinausgehende grundlegende Bedeutung für das Parteiverbotsverfahren als Kernbestandteil des Konzepts der wehrhaften Demokratie zu. Die vorliegende Dokumentation dient der Nachvollziehbarkeit der Verfahrensabläufe und des Handelns der Verfahrensbeteiligten.



## Vorwort

Die vorliegenden Bände dokumentieren das vom Bundesrat mit Antrag vom 1. Dezember 2013 gegen die Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) eingeleitete Parteiverbotsverfahren, das der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts mit der Urteilsverkündung am 17. Januar 2017 beendete. Sie verschaffen einen vollständigen Überblick über dieses richtungsweisende Verfahren und geben Gelegenheit nachzuvollziehen, wie sich die Argumentationslinien der Beteiligten entwickelt und Niederschlag im Urteil gefunden haben.

Das zweite NPD-Verbotsverfahren war – rund 60 Jahre nach dem KPD-Verbot – eines der aufwendigsten Verfahren in der Geschichte des Bundesverfassungsgerichts. Nicht nur die Anzahl von drei Verhandlungstagen ist in der jüngsten Geschichte des Gerichts außergewöhnlich. Auch die Fülle des vorgebrachten Materials, die sich nicht zuletzt aus der Besonderheit der erstinstanzlichen Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts ergibt, übertrifft sonstige Verfahren bei Weitem. Dementsprechend mündete es auch in das bislang längste Urteil des Bundesverfassungsgerichts.

Verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch hatte dieses Verfahren eine Aufgabe, die über die konkrete Fallentscheidung hinausging. Es betraf die prozeduralen und materiellen Voraussetzungen des Parteiverbots als Kernelement der wehrhaften Demokratie des Grundgesetzes und führte damit zu einer Neuverortung und Aktualisierung dieses grundlegenden Verfassungsprinzips. Diese Erträge werden deshalb in einer Einführung am Beginn dieses Bandes dargestellt, die zugleich verdeutlicht, dass es sich bei den Dokumenten des Verbotsverfahrens um zeitgeschichtliche Materialien handelt.

Es folgt ein kurzer Rückblick auf das erste NPD-Verbotsverfahren (2001–2003), das gerade hinsichtlich der Frage des Vorliegens von Verfahrenshindernissen von großer Bedeutung für das zweite, hier dokumentierte NPD-Verbotsverfahren war.

Ein großer Teil der folgenden Schriftsätze und ein Drittel der mündlichen Verhandlung befassten sich mit den zahlreichen Fragen, die sich aus den verfahrensrechtlichen Anforderungen an Parteiverbotsverfahren ergeben. Sie zeigen, dass es um weit mehr ging als nur um das Abschalten von V-Personen, das in der Öffentlichkeit schlagwortartig in den Mittelpunkt gerückt wurde. Die Sicherstellung von Quellenfreiheit und der Ausschluss jeglicher Prozessauspähung erforderten neben der Klärung zahlreicher Einzelfragen umfangreiche behördliche Verfahren und neue Darlegungsmethoden, die zunächst vom Antragsteller entwickelt und anschließend vom Senat bewertet werden mussten.

Neben den Schriftsätzen des Antragstellers und der Antragsgegnerin enthält die Dokumentation auch Verfügungen und Beschlüsse des Gerichts, die vollständigen Tonband-Wortlautprotokolle der mündlichen Verhandlung vom 1. bis zum 3. März 2016, das Urteil sowie das Eingangsstatement des Präsidenten bei der Urteilsverkündung.

Die Wortlautprotokolle wurden eigens für diese Dokumentation von einer Tonbandaufzeichnung in Schriftform übertragen und nur behutsam stilistisch redigiert.



Sie geben Gelegenheit, die mündliche Verhandlung, bei der aufgrund der begrenzten räumlichen Gegebenheiten nur wenige Zuschauer – ein Bruchteil derjenigen, die Einlass begehrt hatten – anwesend sein konnten, nachzuerleben und ihre Bedeutung für das spätere Urteil nachzuvollziehen.

Nur wenige Schriftsätze mussten gekürzt werden, um die Gesamtseitenanzahl in Grenzen zu halten. Betroffen waren ausschließlich Teile, die für das Urteil keine Bedeutung hatten. Der ganz wesentliche Teil des schriftlichen Vortrags befindet sich in den vorliegenden Bänden. Teilweise mussten – entsprechend dem veröffentlichten Urteil – Anonymisierungen vorgenommen werden.

Unser Dank gebührt den Richterinnen und Richtern des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts, die uns – *Thomas Kliegel* als federführenden Mitarbeiter des Berichterstatters des Zweiten Senats *Peter Müller* und *Matthias Roßbach* als federführenden Mitarbeiter der Verfahrensbevollmächtigten des Bundesrats – erlaubt haben, diese Dokumentation herauszugeben. Wir freuen uns auch persönlich, eine Dokumentation dieses Verfahrens herausgeben zu dürfen, das uns einige Jahre unseres Berufslebens begleitet hat.

Besonders bedanken wir uns bei dem Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts Herrn *Prof. Dr. Dres. h. c. Andreas Voßkuhle* und dem Berichtersteller dieses Verfahrens, dem Richter des Bundesverfassungsgerichts Herrn *Peter Müller*, die uns bei dieser Dokumentation – nicht nur durch das von ihnen verfasste Geleitwort – jederzeit unterstützt haben. Für die Unterstützung dieses Projekts danken wir ebenso den Verfahrensbevollmächtigten des Bundesrats Herrn *Prof. Dr. Christoph Möllers* und Herrn *Prof. Dr. Christian Waldhoff*. Allen Verfahrensbeteiligten gilt unser Dank außerdem für die Zustimmung zur Veröffentlichung der Schriftsätze.

Diese Bände verdanken ihr Erscheinen in ganz besonderem Maße Frau *Astrid Schmidt*, die im Vorzimmer von Bundesverfassungsrichter *Peter Müller* tätig ist und in mühevoller Arbeit sämtliche Tonbandmitschnitte verschriftlicht hat. Für wertvolle Unterstützung beim Korrekturlesen danken wir Herrn *Lucas Wiedemann* und Herrn *Maximilian Rohs*.

Schließlich geht unser Dank an den Bundesrat, der durch seine großzügige Beteiligung an den Druckkosten das Erscheinen dieses Werkes erst ermöglicht hat, sowie an den Verein der Richter des Bundesverfassungsgerichts für die finanzielle Unterstützung. Dem Verlag Mohr Siebeck, dort insbesondere Herrn *Dr. Franz-Peter Gillig*, Frau *Daniela Taudt* und Frau *Susanne Mang*, danken wir für die stets gute Zusammenarbeit bei der Veröffentlichung dieses Zeitdokuments.

Düsseldorf und Berlin, im Frühjahr 2020

Thomas Kliegel und Matthias Roßbach

# Inhaltsverzeichnis

Geleitwort .....	V
Vorwort .....	VII
<b>A. Einführung: Die Erträge des Verfahrens</b> .....	1
I. Verfahrenshindernisse .....	2
1. Herausforderungen .....	2
2. Maßstäbe für die Einstellung eines Parteiverbotsverfahrens .....	3
3. Die Anforderungen im Einzelnen .....	4
a) Staatsfreiheit .....	4
b) Quellenfreiheit der Beweismittel .....	6
c) Keine Ausspähung der Prozessstrategie der Antragsgegnerin .....	8
d) Beleg der Verfahrensvoraussetzungen .....	9
II. Materielle Voraussetzungen des Parteiverbots .....	11
1. Die freiheitliche demokratische Grundordnung .....	12
a) Menschenwürde .....	13
b) Demokratie .....	13
c) Rechtsstaat .....	14
2. Beeinträchtigen und Beseitigen .....	14
3. Ziele und Verhalten der Anhänger .....	15
4. Darauf Ausgehen .....	16
a) Planvolles Handeln .....	17
b) Weitere Voraussetzungen .....	17
5. Keine ungeschriebenen Tatbestandsmerkmale .....	20
III. Verbotsrechtsprechung des EGMR .....	21
IV. Beweis- und Verfahrensrecht .....	21
V. Fazit .....	22
<b>B. Prolog: Das erste NPD-Verbotsverfahren (2001–2003)</b> .....	25
I. Unüberwindliche Verfahrenshindernisse als „ultima ratio“ .....	26
II. Konkretisierung des Maßstabs .....	27
1. Entscheidungstragende Senatsminderheit .....	27
a) Grundkonzeption .....	27
b) Staatsfreiheit der Führungsebenen .....	29
c) Quellenfreiheit des Beweismaterials .....	30
d) Ausspähen der Prozessstrategie .....	31
2. Nicht entscheidungstragende Senatsmehrheit .....	32
a) Grundkonzeption .....	32
b) Staatsfreiheit der Führungsebenen .....	33
c) Quellenfreiheit der Beweismittel .....	34

d) Ausspähen der Prozessstrategie .....	35
III. Bedeutung für das zweite Verbotverfahren .....	36
<b>C. Das zweite NPD-Verbotverfahren (2013–2017) .....</b>	<b>37</b>
I. Schriftverkehr .....	39
1. Antragschrift .....	39
2. Zustellungsverfügung des Senatsvorsitzenden .....	222
3. Schriftsatz der Antragsgegnerin vom 19. Dezember 2013 .....	224
4. Schriftsatz der Antragsgegnerin vom 30. Dezember 2013 .....	225
5. Berichterstatterschreiben vom 7. Januar 2014 .....	234
6. Schriftsatz der Antragsgegnerin vom 17. Januar 2014 .....	235
7. Beschluss vom 28. Januar 2014 .....	239
8. Schriftsatz der Antragsgegnerin vom 25. März 2014 .....	243
9. Berichterstatterschreiben vom 1. April 2014 .....	266
10. Schriftsatz der Antragsgegnerin vom 8. April 2014 .....	267
11. Schriftsatz des Antragstellers vom 14. Mai 2014 .....	269
12. Schriftsatz der Antragsgegnerin vom 13. Juni 2014 .....	280
13. Berichterstatterwechsel .....	292
14. Schriftsatz des Antragstellers vom 7. August 2014 .....	293
15. Schriftsatz der Antragsgegnerin vom 12. September 2014 .....	296
16. Schriftsatz der Antragsgegnerin vom 5. Dezember 2014 .....	302
17. Schriftsatz des Antragstellers vom 26. Januar 2015 .....	304
18. Schriftsatz der Antragsgegnerin vom 4. März 2015 .....	313
19. Berichterstatterschreiben vom 19. März 2015 .....	319
20. Beschluss vom 19. März 2015 .....	320
21. Schriftsatz des Antragstellers vom 13. Mai 2015 .....	324
22. Schriftsatz des Antragstellers vom 27. August 2015 .....	347
23. Schriftsatz der Antragsgegnerin vom 31. August 2015 .....	460
24. Schriftsatz des Antragstellers vom 26. Oktober 2015 .....	479
25. Schriftsatz der Antragsgegnerin vom 5. November 2015 .....	487
26. Beschluss vom 2. Dezember 2015 .....	492
27. Terminladung vom 7. Dezember 2015 .....	494
28. Verhandlungsgliederung .....	497
29. Schriftsatz Rechtsanwalt Andrejewski vom 26. Januar 2016 .....	499
30. Schriftsatz des Antragstellers vom 11. Februar 2016 .....	500
31. Schriftsatz des Antragstellers vom 23. Februar 2016 .....	505
32. Schriftsatz der Antragsgegnerin vom 1. März 2016 (polizeiliche Datenerhebung) .....	507
33. Schriftsatz der Antragsgegnerin vom 1. März 2016 (Ablehnungsgesuche und Besetzungsrügen) .....	508
34. Beschlüsse vom 1. März 2016 .....	510
a) Ablehnung des Richters Huber .....	510
b) Ablehnung des Richters Müller .....	517
c) Besetzungsrüge Richterin König und Richter Maidowski .....	523

d) Besetzungsrüge Richterinnen und Richter Huber, Hermanns, König, Maidowski, Kirchhof, Schluckebier, Paulus und Baer . . . . .	527
35. Antragsrüge vom 2. März 2016 . . . . .	532
36. Schriftsatz des Antragstellers vom 22. März 2016 . . . . .	816
37. Schriftsatz der Antragsgegnerin vom 11. April 2016 . . . . .	817
38. Schriftsatz des Antragstellers vom 27. April 2016 . . . . .	828
39. Schriftsatz der Antragsgegnerin vom 9. Mai 2016 . . . . .	866
40. Schriftsatz der Antragsgegnerin vom 23. Mai 2016 . . . . .	867
41. Schriftsatz der Antragsgegnerin vom 28. Juni 2016 . . . . .	872
42. Terminladung vom 8. November 2016 . . . . .	875
II. Mündliche Verhandlung . . . . .	877
1. Erster Verhandlungstag (Dienstag, 1. März 2016) . . . . .	877
a) Vormittags . . . . .	877
b) Nachmittags . . . . .	944
2. Zweiter Verhandlungstag (Mittwoch, 2. März 2016) . . . . .	1016
a) Vormittags . . . . .	1016
b) Nachmittags . . . . .	1083
3. Dritter Verhandlungstag (Donnerstag, 3. März 2016) . . . . .	1146
a) Vormittags . . . . .	1146
b) Nachmittags . . . . .	1216
III. Verkündung und Urteil . . . . .	1281
1. Verkündung und Eingangsstatement des Präsidenten . . . . .	1281
2. Das Urteil . . . . .	1286
<b>D. Epilog: Das Finanzierungsausschlussverfahren . . . . .</b>	<b>1519</b>



# A. Einführung: Die Erträge des Verfahrens

von Thomas Kliegel und Matthias Roßbach

„Wenngleich sicherlich viele von Ihnen im Raum auf einen anderen Ausgang des Verfahrens gehofft haben, wäre es doch verfehlt, Wert und Bedeutung des Verfahrens allein vom konkreten Ergebnis her zu beurteilen. Sein Ertrag reicht deutlich weiter. Nachdem das erste Verbotsverfahren gegen die NPD wegen eines unüberwindbaren Verfahrenshindernisses eingestellt werden musste, war nicht klar, ob angesichts der hohen rechtsstaatlichen Anforderungen Parteiverbotsverfahren überhaupt noch praktisch erfolgreich durchführbar sind. Das vorliegende Verfahren hat entsprechende Zweifel beseitigt.“<sup>1</sup>

Mit diesen Worten erläuterte der Präsident des Bundesverfassungsgerichts *Prof. Dr. Dres. h. c. Andreas Voßkuhle* der Öffentlichkeit bei der Verkündung am 17. Januar 2017 das bis dato umfangreichste Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Die politische Bedeutung dieses Verfahrens war nicht nur aufgrund der vergleichsweise hohen Medienaufmerksamkeit für Verhandlung und Urteilsverkündung geradezu handgreiflich, sondern auch wegen seines Gegenstandes: Mehr als 60 Jahre nach dem letzten Parteiverbot<sup>2</sup> hatte das Bundesverfassungsgericht erstmals wieder über ein Parteiverbot in der Sache zu entscheiden. Damit mussten die Verfahrensbeteiligten und der Senat auf einen Schlag eine Aufgabe erfüllen, die in anderen Materien des Verfassungsrechts durch sechs Jahrzehnte schrittweise voranschreitende Verfassungsrechtsjudikatur geleistet wird: die materielle Aktualisierung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. Die besondere Problematik lag allerdings nicht allein im materiellen Bereich, sondern auch und gerade im Verfahren: Das Bundesverfassungsgericht hatte mit seinem Einstellungsbeschluss im ersten NPD-Verbotsverfahren<sup>3</sup> im Jahr 2003 zwar definiert, wie ein Verbotsverfahren *nicht* durchgeführt werden sollte. Wie die Anforderungen an die Rechtsstaatlichkeit des Verfahrens von einem Antragsteller konkret umgesetzt werden sollen und ob sie umsetzbar sind, blieb jedoch offen.

Es waren also Fragen zu klären, die weit über das Ergebnis des Verfahrens selbst hinausgingen. Das Verfahren betraf nichts weniger als die prozeduralen und materiellen Voraussetzungen eines Kernelements der wehrhaften Demokratie des Grundgesetzes.

Im Ergebnis hat das zweite NPD-Verbotsverfahren nicht nur neue Maßstäbe im Bereich der materiellen Tatbestandsvoraussetzungen aufgestellt, sondern das Parteiverbotsverfahren insgesamt handhabbar gestaltet und dadurch neuer praktischer Relevanz zugeführt.

Der Antragsteller hat sowohl umfangreiche behördliche Verfahren zur Einhaltung der rechtsstaatlichen Verfahrensvoraussetzungen (Staatsfreiheit, Quellenfreiheit, keine

<sup>1</sup> Eingangsstatement des Präsidenten bei der Urteilsverkündung am 17. Januar 2017, vgl. unten C.III.1 (S.1281).

<sup>2</sup> BVerfGE 5, 85 (KPD-Verbot).

<sup>3</sup> BVerfGE 107, 339.

Ausspähung des Antragsgegners) entwickelt als auch Wege zum Beleg dieser Voraussetzungen im Gerichtsverfahren gefunden. Diese wurden vom Senat anerkannt und können somit für zukünftige Anträge herangezogen werden. Unter Zuhilfenahme der Maßstäbe des Senats zum Gebot strikter Staatsfreiheit kann eine Partei in Zukunft zudem weiter staatlicherseits beobachtet werden, ohne dass ein Verfahrenshindernis in einem späteren Parteiverbots- oder Finanzierungsausschlussverfahren droht.

Auch die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 21 Abs. 2 GG wurden so konkretisiert, dass zukünftige Anträge sich daran orientieren können. Doch die Wirkungen dieser Konkretisierung gehen über das Parteiverbotsverfahren hinaus: Das Urteil des Zweiten Senats enthält eine Neudefinition des Begriffs der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ mit einem klaren Fokus auf den Prinzipien Menschenwürde, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Diese Neudefinition wird Auswirkungen auf die Arbeit von Behörden – insbesondere Verfassungsschutzbehörden – und Gerichten haben.

Das Urteil ist zugleich auch ein klarer Hinweis an Parteien, in denen extremistische Ausfälle vorkommen oder die extremistische Flügel dulden. Ihnen wird die Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen aufgezeigt und zugleich vor Augen geführt, dass ihnen Äußerungen sowie Handlungen zugerechnet werden können und ein Verbotsverfahren kein stumpfes Schwert ist. Damit definiert das Urteil den Rahmen des politischen Diskurses in Deutschland.

Schließlich hat das Urteil Anlass zur Schaffung eines neuen verfassungsgerichtlichen Verfahrens, des Finanzierungsausschlussverfahrens, gegeben, das nun im neuen Art. 21 Abs. 3 GG verankert ist.<sup>4</sup>

## I. Verfahrenshindernisse

Eine der entscheidenden Fragen im zweiten Verbotsverfahren war von vornherein das etwaige Vorliegen von – dem ersten NPD-Verbotsantrag des Jahres 2001 zum Verhängnis gewordenen – Verfahrenshindernissen.

### 1. Herausforderungen

Die maßgebliche Herausforderung, die sich für den Antragsteller schon vor Verfahrensbeginn stellte, lag darin, die Anforderungen des Einstellungsbeschlusses aus dem ersten NPD-Verbotsverfahren (2001–2003)<sup>5</sup> handhabbar zu machen. Anders als in der allgemeinen Öffentlichkeit wahrgenommen, umfasst die Sicherstellung eines rechtsstaatlichen Verfahrens nach den im damaligen Einstellungsbeschluss aufgestellten Maßstäben weit mehr als nur das rechtzeitige Abschalten von V-Leuten auf Führungsebene. Es erfordert darüber hinaus die Quellenfreiheit des gesamten vorgelegten Beweismaterials sowie eine Unterbindung jeglicher Entgegennahme von verfahrensrelevanten Informationen durch Sicherheitsbehörden („keine Prozessauspähung“). Was dies jedoch im Einzelnen bedeutet und wie dies praktisch von den Behörden umgesetzt werden sollte, konnte und musste das Gericht im Jahr 2003 nicht beantworten. Genau diese Fragen stellten sich jedoch für den Verbotsantrag des Jahres 2013. Dies betraf unter anderem die

---

<sup>4</sup> Vgl. dazu unten D (S. 1519).

<sup>5</sup> BVerfGE 107, 339; vgl. dazu im Einzelnen unten B (S. 25).

genaue Definition der Quellenfreiheit in zahlreichen Fällen – beispielsweise bei Belegen, die auf einer Homepage stehen und deren Autor nicht benannt ist. Vor allem jedoch war zu klären, wie genau die Überprüfung auf Quellenfreiheit erfolgen sollte. Denn für die Quellenfreiheit genügt nicht, dass die an einem Beleg Mitwirkenden keine Quellen der Verfassungsschutzbehörde sind, die den Beleg geliefert hat. Sie durften keine Quellen *irgendeiner* staatlichen Behörde sein. Daher waren vom Antragsteller Verfahren zu entwickeln, mit denen alle quellenführenden staatlichen Behörden in Bund und Ländern – sämtliche Nachrichtendienste des Bundes und der Länder sowie die Bundespolizeibehörden und die Polizeibehörden der 16 Länder – alle in der Antragschrift und den weiteren Schriftsätzen verwendeten Belege auf Quellenfreiheit überprüften. Um eine Prozessauspähung effektiv zu verhindern, musste der Antragsteller zudem sicherstellen, dass in sämtlichen Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder keine verfahrensrelevanten Informationen verwertet wurden. Die Erfüllung dieser Voraussetzungen musste nicht nur rechtzeitig vor dem Verfahrensbeginn garantiert werden, sondern auch während der gesamten Dauer des Verfahrens. Daher musste der Antragsteller etwa Regelungen für den Fall entwickeln, dass sich abgeschaltete V-Leute wieder bei den Sicherheitsbehörden melden oder dass versehentlich – etwa im Rahmen einer rechtmäßigen Überwachungsmaßnahme – verfahrensrelevante Informationen entgegengenommen werden.

Neben der Sicherstellung der prozeduralen Voraussetzungen lag eine weitere Herausforderung darin, diese vor Gericht zu belegen. Nachdem der Senat dem Antragsteller mit Hinweisbeschluss vom 19. März 2015<sup>6</sup> diese Darlegung „in geeigneter Weise“ aufgetragen hatte, dokumentierte der Antragsteller seine Maßnahmen mit Schriftsatz vom 13. Mai 2015.<sup>7</sup> Die Schwierigkeit lag dabei nicht nur darin, dass es sich teilweise um negative Tatsachen handelte, die zu belegen waren, sondern vor allem in dem erforderlichen Schutz der Arbeitsweise von Nachrichtendiensten. Eine vollständige Akteneinsicht hätte nicht nur die Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste langfristig beschädigt, sondern auch Leib und Leben ehemaliger V-Leute. Daher hatte der Antragsteller Wege zum Beleg der prozeduralen Voraussetzungen zu entwickeln, die diesen mit dem Beweisinteresse konfligierenden Rechtsgütern gerecht wurden.

Der Senat hatte nicht nur die vom Antragsteller entwickelten Verfahren zur Sicherstellung der Verfahrensvoraussetzungen sowie die Verwertbarkeit der vorgelegten Belege zu beurteilen, sondern darüber hinaus auch die Maßstäbe klarzustellen, um diese für die Zukunft handhabbar zu machen. Dabei stellten sich zahlreiche Einzelfragen sowie die grundsätzliche Frage nach den Maßstäben für die Einstellung eines Parteiverbotsverfahrens. Diesbezüglich ergab sich gerade aus den beiden divergierenden Voten des ersten NPD-Verbotsverfahrens aus dem Jahr 2003 eine besondere Herausforderung.

## 2. Maßstäbe für die Einstellung eines Parteiverbotsverfahrens

Der Senat hat sich insoweit an das Votum der entscheidungstragenden Senatsminderheit angelehnt, dessen Strenge jedoch im Sinne der damaligen (nicht entscheidungstra-

<sup>6</sup> Siehe unten C.I.20 (S. 320).

<sup>7</sup> Siehe unten C.I.21 (S. 324).



genden) Senatsmehrheit abgemildert und im Übrigen Unklarheiten und Widersprüchlichkeiten beseitigt.<sup>8</sup>

Die grundsätzliche Existenz von Verfahrenshindernissen im Verfassungsprozess hat der Senat unter Rückgriff auf die Entscheidung im ersten NPD-Verbotsverfahren bestätigt.<sup>9</sup> Er hat allerdings betont, dass eine Verfahrenseinstellung lediglich als *ultima ratio* in Betracht kommt und im Parteiverbotsverfahren einen Verfassungsverstoß von erheblichem Gewicht voraussetzt.<sup>10</sup> Ein solcher liegt insbesondere vor, wenn gegen das aus Art. 21 Abs. 1 und 2 i. V. m. Art. 20 Abs. 3 GG folgende Gebot freier und selbstbestimmter Willensbildung und Selbstdarstellung der Partei vor dem Bundesverfassungsgericht verstoßen wird.<sup>11</sup> Dieses Gebot strikter Staatsfreiheit wird durch den Einsatz von V-Leuten oder Verdeckten Ermittlern auf den Führungsebenen der Partei während des laufenden Verbotsverfahrens (Staatsfreiheit) ebenso verletzt<sup>12</sup> wie durch einen Verbotsantrag, der im Wesentlichen auf Materialien und Sachverhalte gestützt wird, deren Zustandekommen durch staatliche Quellen beeinflusst worden sei (Quellenfreiheit)<sup>13</sup>. Ein Verfassungsverstoß von erheblichem Gewicht liegt schließlich auch dann vor, wenn ein mit dem Grundsatz des fairen Verfahrens unvereinbares Ausspähen der Prozessstrategie der betroffenen Partei mit nachrichtendienstlichen Mitteln erfolgt.<sup>14</sup>

Mit der Feststellung eines Verfassungsverstößes von erheblichem Gewicht ist aber nur die erste Prüfungsstufe, das Vorliegen eines Verfahrenshindernisses, erfüllt. Auf einer zweiten Prüfungsstufe ist anschließend eine Abwägung zwischen den rechtsstaatlichen Verfahrensanforderungen einerseits und dem Präventionszweck des Verbotsverfahrens andererseits durchzuführen.<sup>15</sup> Hier geht es letztlich um die Frage der (Un-)Behebbarkeit des Verfahrenshindernisses, d. h. ob das Verbotsverfahren trotz des Verfahrenshindernisses fortzusetzen ist. Das ist – vereinfacht gesprochen – je eher der Fall, desto weniger schwer der Verfassungsverstoß wiegt und desto größer die von der betroffenen Partei ausgehende Gefahr für die freiheitliche demokratische Grundordnung ist.<sup>16</sup> Hiermit etablierte der Senat unter Rückgriff auf das dem Grundgesetz innewohnende Prinzip der wehrhaften Demokratie ein Regel-Ausnahme-Verhältnis in Bezug auf die Wirkung von Verfahrenshindernissen und behält es sich vor, abhängig vom konkreten Einzelfall zu entscheiden.

### 3. Die Anforderungen im Einzelnen

#### a) Staatsfreiheit

Schon aus dem Votum der entscheidungstragenden Senatsminderheit im ersten NPD-Verbotsverfahren ergab sich, dass der Einsatz von V-Leuten oder Verdeckten Ermitt-

---

<sup>8</sup> Vgl. hierzu unten B (S. 25).

<sup>9</sup> Urteil Rn. 402 f. (S. 1381).

<sup>10</sup> Urteil Rn. 404 (S. 1382).

<sup>11</sup> Urteil Rn. 405 (S. 1382) unter Bezugnahme auf die entscheidungstragende Senatsminderheit im ersten NPD-Verbotsverfahren, siehe unten B.II.1 (S. 27).

<sup>12</sup> Urteil Rn. 406 ff. (S. 1382).

<sup>13</sup> Urteil Rn. 410 ff. (S. 1383).

<sup>14</sup> Urteil Rn. 415 ff. (S. 1384).

<sup>15</sup> Urteil Rn. 425 (S. 1386).

<sup>16</sup> Vgl. Urteil Rn. 426 (S. 1387).

lern auf den Führungsebenen der Partei während des laufenden Verbotsverfahrens mit dem Gebot strikter Staatsfreiheit unvereinbar ist. Auf eine tatsächliche Einflussnahme kommt es dabei nicht an.<sup>17</sup> Der Zweite Senat hat diese Auffassung bestätigt, die Anforderungen an das Vorliegen eines solchen Einsatzes mit Blick auf die Definition der „Abschaltung“, den von dieser notwendig umfassten Zeitraum, das Verbot der Nachsorge sowie die betroffenen Ebenen aber präzisiert und damit für künftige Verfahren Rechtsklarheit geschaffen. Ein künftiger Antragsteller kann sich daran orientieren und hat es selbst in der Hand, einen Verstoß auszuschließen.

Die „Abschaltung“ von V-Leuten – also die Beendigung jeglicher Beziehungen zwischen der Sicherheitsbehörde und der vormaligen V-Person – bzw. der Rückzug von Verdeckten Ermittlern muss spätestens mit der öffentlichen Bekanntmachung der Absicht, einen Verbotsantrag zu stellen, erfolgen.<sup>18</sup> Dabei dürfte es sich regelmäßig um den Beschluss in dem Entscheidungsgremium des jeweiligen Antragstellers handeln. Die „Abschaltung“ muss endgültig sein, die gewöhnlich stattfindende „Nachsorge“ muss ausfallen. Zufällige Kontakte mit den abgeschalteten V-Personen, Kontaktversuche von diesen oder Kontakte, die dem unmittelbaren Schutz von Leib und Leben der Quellen dienen, begründen noch keinen Verfassungsverstoß von erheblichem Gewicht; diese sind aber zu dokumentieren.<sup>19</sup> Mit sofortiger Wirkung abzuschalten sind schließlich auch V-Leute, die nach dem genannten Zeitpunkt in eine Führungsebene aufrücken.<sup>20</sup>

Umstritten war im zweiten Verbotsverfahren, ob auch bei V-Leuten ein „Zurückziehen“ erforderlich ist. Der Senat hat sich insofern der Auffassung des Antragstellers angeschlossen, dass ein „Zurückziehen“ nur bei Verdeckten Ermittlern in Betracht kommt, bei V-Leuten hingegen das „Abschalten“ genügt.<sup>21</sup> Dies liegt darin begründet, dass nur Verdeckte Ermittler Bedienstete des Staates sind. Ein Zurückziehen von V-Leuten kommt nicht in Betracht, weil mit der Abschaltung jegliche Beziehung zwischen der Sicherheitsbehörde und der vormaligen V-Person beendet ist, die Sicherheitsbehörde also auch keinen Einfluss mehr auf ihr Verhalten hat.

Zudem war im zweiten NPD-Verbotsverfahren die Frage umstritten, auf welche Ebene innerhalb der Partei sich die erforderliche Staatsfreiheit bezieht. Der Antragsteller hat sich insofern an den Maßstäben des Einstellungsbeschlusses des Jahres 2003 orientiert und nur Bundes- und Landesvorstandsmitglieder der Partei oder einer Teilorganisation der Partei als hiervon erfasst angesehen.<sup>22</sup> Die Antragsgegnerin hat hingegen – erfolglos – eine Erweiterung<sup>23</sup> u. a. auf Fraktionsmitglieder und -mitarbeiter sowie Parteitagsdelegierte gefordert. Zu den Führungsebenen in diesem Sinne zählen somit weder Bezirks-, Kreis- und Ortsverbände, kommunale Mandatsträger, Mitglieder der Landtagsfraktionen und deren Mitarbeiterstäbe noch die Delegierten von Bundes- oder Landesparteitag.<sup>24</sup> Im Hinblick auf Letztere ist zwar festzustellen, dass der

<sup>17</sup> Urteil Rn. 407 (S. 1383).

<sup>18</sup> Urteil Rn. 408 (S. 1383).

<sup>19</sup> Urteil Rn. 456 f. (S. 1394).

<sup>20</sup> Urteil Rn. 446 (S. 1391).

<sup>21</sup> Urteil Rn. 408 (S. 1383).

<sup>22</sup> Vgl. dazu u. a. den Schriftsatz des Antragstellers vom 7. August 2014, unten C.I.14 (S. 293).

<sup>23</sup> Vgl. dazu den Schriftsatz der Antragsgegnerin vom 13. Juni 2014, unten C.I.12 (S. 280).

<sup>24</sup> Urteil Rn. 439 f. (S. 1390).

Parteitag gemäß § 9 Abs. 1 S. 1 PartG das oberste Organ der Partei ist, dieser bestimmt jedoch erst mit der Wahl des Parteivorstands das führende Organ der Partei.<sup>25</sup> Das Vorstandswahlrecht macht die Delegierten nicht selbst zu Mitgliedern der Führungsebene.

Der Senat hat zudem klargestellt, dass staatliche Überwachung durch den Einsatz von V-Leuten und Verdeckten Ermittlern auf unteren Ebenen der Partei oder durch andere nachrichtendienstliche Mittel auch im laufenden Parteiverbotsverfahren weiterhin möglich ist.<sup>26</sup> Somit ist die Arbeit der Verfassungsschutzbehörden auch nicht in einer Weise beeinträchtigt, die eine Überwachung der Partei völlig ausschließen und sie jeder staatlichen Kontrolle entziehen würde.

Anders als die Minderheitsmeinung im ersten NPD-Verbotsverfahren führt aus Sicht des Senats das Vorhandensein einer einzigen nicht abgeschalteten V-Person nicht zwangsläufig zu einem unbehebbareren Verfahrenshindernis und damit zur Einstellung des Verbotsverfahrens. Zwar ergab sich diese Problematik im zweiten NPD-Verbotsverfahren nicht, da keine V-Personen auf der Führungsebene mehr vorhanden waren. Jedoch stellte der Senat für künftige Verfahren klar, dass selbst bei Vorhandensein einer V-Person auf Führungsebene zunächst auf der zweiten Prüfungsstufe die angesprochene Abwägung zwischen den rechtsstaatlichen Verfahrensanforderungen und dem Präventionszweck des Verfahrens vorzunehmen ist. Hierbei dürfte neben der von der Partei ausgehenden Gefahr eine Rolle spielen, ob es sich nur um eine einzige V-Person handelt, ob der Staat die Abschaltung vorsätzlich oder fahrlässig unterlassen hat, inwiefern diese tatsächlichen Einfluss hatte und seit wann sie Teil der Führungsebene welcher (Teil-)Organisation war.<sup>27</sup>

#### b) Quellenfreiheit der Beweismittel

Entsprechend dem Einstellungsbeschluss des Jahres 2003 stellte auch der Senat im Jahr 2017 fest, dass die Begründung eines Verbotsantrags nicht auf Beweismaterialien gestützt werden darf, deren Entstehung zumindest teilweise auf das Wirken von V-Leuten oder Verdeckten Ermittlern zurückzuführen ist, sog. Quellenfreiheit.<sup>28</sup> Der Senat zieht allerdings großzügigere Grenzen für die Quellenfreiheit als die entscheidungstragende Senatsminderheit im ersten NPD-Verbotsverfahren: Demnach führt die „Kontamination“ des Beweismaterials durch staatliche Quellen erst dann zu einem unbehebbareren Verfahrenshindernis, wenn die restliche (quellenfreie) Tatsachengrundlage für die Durchführung des Verfahrens nicht mehr ausreicht.<sup>29</sup>

Die Frage, wann genau ein Beweismittel nicht als quellenfrei zu gelten hat, war jedoch im ersten NPD-Verbotsverfahren nicht abschließend beantwortet worden. Hier oblag es dem Antragsteller des zweiten Verbotsverfahrens, eine Systematik zu entwickeln, die auf die zahlreichen unterschiedlichen Arten von Belegen anwendbar war.

---

<sup>25</sup> Urteil Rn. 440 (S. 1390).

<sup>26</sup> Urteil Rn. 409 (S. 1383).

<sup>27</sup> Vgl. Urteil Rn. 426 (S. 1387).

<sup>28</sup> Urteil Rn. 410 ff. (S. 1383).

<sup>29</sup> Urteil Rn. 414 (S. 1384). Selbst die Unverwertbarkeit des Parteiprogramms muss nicht zur Einstellung des Verfahrens führen (Rn. 473 [S. 1396]). Der Senat bezieht sich hier auf die insoweit großzügigere nicht entscheidungstragende Senatsmehrheit im ersten NPD-Verbotsverfahren (dort BVerfGE 107, 339 (379)).

Dies erfolgte vor Beginn des Verbotsverfahrens und fand seinen Niederschlag in der Antragsschrift in Form einer Kategorisierung von Belegen, auf die sich Testate der Innenminister von Bund und Ländern zur Quellenfreiheit bezogen:

„Die Quellenfreiheit der verwendeten Belege wird nach zwei Kategorien differenziert bestätigt: Bei Belegen der *Kategorie 1* handelt es sich um Material, bei dem eine inhaltliche Quellenrelevanz vollständig ausgeschlossen werden kann. Hierzu wird vom Bund und von den Ländern bestätigt, dass die Person, der das jeweilige Beweismittel als Autor oder Urheber inhaltlich zuzurechnen ist, nach dem 1. Januar 2003 keine zur Ausforschung der NPD eingesetzte Quelle des Verfassungsschutzes oder der Polizei eines Landes oder des Bundes im Sinne von Verdeckten Ermittlern, Under-Cover-Agents oder Vertrauenspersonen war oder ist.

Belege der *Kategorie 2* haben keine eindeutig einer Person zuzurechnende Urheberschaft. Für dieses Material bestätigen Bund und Länder eine inhaltliche Quellenfreiheit dergestalt, dass zum Zeitpunkt, zu dem das Beweismittel entstand (Datum der Veröffentlichung oder bei Internet-Veröffentlichungen der Zeitpunkt des Abrufs durch die Sicherheitsbehörden), in dem hierfür verantwortlichen Personenkreis (z. B. Vorstand oder Redaktion) der Organisation (z. B. Orts-, Kreis-, Landes- oder Bundesverband der NPD, JN-Stützpunkt oder Verlagsgesellschaft), der das Beweismittel inhaltlich zuzuordnen ist, weder vom Verfassungsschutz noch von der Polizei des für die Beobachtung jeweils zuständigen Landes oder des Bundes Quellen im Sinne von Verdeckten Ermittlern, Under-Cover-Agents oder Vertrauenspersonen zur Erforschung der NPD zielgerichtet eingesetzt oder geführt wurden.“<sup>30</sup>

Der zweite Senat hat diese Kategorisierung im Urteil übernommen und somit zugleich auch für künftige Verbotsverfahren bestätigt.<sup>31</sup> Damit ist eine Vorgehensweise etabliert worden, die das Kriterium der Quellenfreiheit systematisiert und damit für die Zukunft handhabbar macht. Das ändert freilich nichts an dem erheblichen Aufwand, den die Bestätigung der Quellenfreiheit jedes Belegs für die Sicherheitsbehörden bedeutet – zumal der Antragsteller die Quellenfreiheit für jeden Beleg nach dem o. a. Muster durch sämtliche Sicherheitsbehörden in Bund und Ländern und damit einschließlich der Polizeibehörden überprüft hat. Dieser Standard dürfte auch in zukünftigen Verfahren gelten.

Gegenstand besonderer Erörterungen war im NPD-Verbotsverfahren die Frage, ob und wie das Kriterium der Quellenfreiheit auf das Parteiprogramm anzuwenden ist, das grundsätzlich die zentrale politische Überzeugung der Partei widerspiegelt und damit regelmäßig ein Hauptbeweismittel darstellt.<sup>32</sup> Problematisch daran ist nach der soeben dargestellten Differenzierung, dass das Parteiprogramm häufig vom Parteitag beschlossen wird, auf dem in einer als verfassungsfeindlich unter Beobachtung stehenden Partei aller Wahrscheinlichkeit nach V-Leute anwesend sind,<sup>33</sup> was wiederum regelmäßig zur Unverwertbarkeit des Parteiprogramms in Verbotsverfahren führen würde. Dies erschiene angesichts der großen Gruppe der Verantwortlichen für das Parteipro-

<sup>30</sup> Antragsschrift vom 1. Dezember 2013, siehe unten C.I.1 (S. 39).

<sup>31</sup> Urteil Rn. 467 ff. (S. 1395).

<sup>32</sup> Urteil Rn. 648 (S. 1440).

<sup>33</sup> Dies galt auch im zweiten NPD-Verbotsverfahren; vgl. dazu den Schriftsatz des Antragstellers vom 13. Mai 2015, unten C.I.21 (S. 324).

gramm unverhältnismäßig. Daher hat der Senat entschieden, dass trotz der Teilnahme einiger V-Leute (unterhalb der Führungsebene) an dem Parteitag, der das Parteiprogramm beschließt, eine Zurechnung des Parteiprogramms unter bestimmten Voraussetzungen zulässig ist:

Die Frage der Zurechenbarkeit ist zunächst abhängig von der Anzahl der V-Leute, die als Delegierte mit über das Programm abgestimmt haben, im Verhältnis zu den übrigen Abstimmenden. Erreichen diese einen signifikanten Anteil,<sup>34</sup> so spricht – vorbehaltlich einer Gesamtwürdigung, insbesondere eines späteren Zueigenmachens – vieles für die Unverwertbarkeit des Parteiprogramms. Noch entscheidender ist allerdings die Frage, ob die anwesenden V-Leute prägenden Einfluss auf das Programm genommen haben.<sup>35</sup> Dies ist z. B. der Fall, wenn sie Mitglied einer Programmkommission oder eines das Programm besonders prägenden Landesvorstands gewesen waren oder auf dem Parteitag selbst durch Anträge erfolgreich auf den Inhalt des Programms Einfluss genommen haben. Im letzteren Fall wäre auch die Art der Einflussnahme bzw. der Anträge zu prüfen.

Die Zurechnung konnte jedoch im Falle des NPD-Parteiprogramms auch unabhängig von dem tatsächlichen Einfluss von V-Leuten erfolgen, da die Parteiführung das Programm wiederholt bestätigte und jegliche Distanzierung im Nachhinein ausblieb.<sup>36</sup>

### c) Keine Ausspähung der Prozessstrategie der Antragsgegnerin

Der Senat hat im zweiten NPD-Verbotsverfahren den Grundsatz des fairen Verfahrens über die Kriterien Staatsfreiheit und Quellenfreiheit hinaus präzisiert: Dieser garantiert den Schutz vor Maßnahmen, die den freien Kontakt zwischen der Partei und ihrem Verfahrensbevollmächtigten behindern, und steht einer Verwendung von Informationen über die Prozessstrategie der Partei, die mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhoben wurden, entgegen.<sup>37</sup> Wird die Verfahrensstrategie der betroffenen Partei im Verbotsverfahren gezielt ausgeforscht oder werden Kenntnisse über diese zufällig durch den Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel erlangt und sodann verwendet, führt dies grundsätzlich – bei Erheblichkeit des Verfassungsverstößes – zu einem unbehebbaaren Verfahrenshindernis.

Der Grundsatz des fairen Verfahrens schließt jedoch nicht die nachrichtendienstliche Beobachtung einer verfassungsfeindlichen Partei im Verbotsverfahren aus.<sup>38</sup> Vielmehr sind in Anlehnung an das strafrechtliche Ermittlungsverfahren Vorkehrungen zu treffen, dass Erkenntnisse zur Verfahrensstrategie der Partei nicht erhoben werden bzw., falls sie dennoch zufällig erlangt werden, nicht zu ihren Lasten verwendet werden.<sup>39</sup>

Die Erfüllung dieser Anforderungen hatte der Antragsteller im zweiten NPD-Verbotsverfahren durch Weisungen in allen relevanten Sicherheitsbehörden sichergestellt.

---

<sup>34</sup> Auf dem relevanten NPD-Programmparteitag waren 9 von 187 Delegierten V-Leute, Urteil Rn. 151 (S. 1338). Das Urteil enthält keine konkreten Angaben zu prozentualen Grenzen. Letztlich ist die Frage der Verwertbarkeit eine des konkreten Einzelfalls und einer Gesamtwürdigung.

<sup>35</sup> Vgl. Urteil Rn. 650 (S. 1440).

<sup>36</sup> Vgl. Urteil Rn. 651 (S. 1441).

<sup>37</sup> Urteil Rn. 415 (S. 1384).

<sup>38</sup> Urteil Rn. 418 (S. 1385).

<sup>39</sup> Urteil Rn. 419 (S. 1385).

Dazu hatten Bund und Länder zunächst im Rahmen einer Arbeitsgruppe Musterweisungen entwickelt und vereinbart, diese in den Sicherheitsbehörden des Bundes und aller Länder anzuwenden.<sup>40</sup> So wurden die Sicherheitsbehörden in Bund und Ländern angewiesen, keine die Prozessstrategie der Antragsgegnerin betreffende Informationen zu beschaffen oder entgegenzunehmen und jeden Versuch einer entsprechenden Erkenntniszuführung zurückzuweisen sowie die Zurückweisung zu dokumentieren.<sup>41</sup> Gleiches galt für die Sicherstellung der privilegierten Stellung des oder der jeweiligen Verfahrensbevollmächtigten ab dem Zeitpunkt der Anzeige ihrer Bevollmächtigung insbesondere im Hinblick auf die in § 3b Abs.1 G 10 und § 160a Abs.1 StPO normierten Einschränkungen.<sup>42</sup> Die so vom Antragsteller hergestellte Weisungslage wurde vom Senat im Urteil als ausreichend befunden, um ein faires Verfahren sicherzustellen<sup>43</sup>, so dass diese behördliche Praxis auch bei zukünftigen Verbotsverfahren Anwendung finden kann.

Sind hinreichende Weisungen zeitig erfolgt, so führen Verstöße gegen diese, soweit mit ihnen konsequent umgegangen wird, nicht notwendig zu einem Verstoß gegen den Grundsatz des fairen Verfahrens. So wurde im NPD-Verbotsverfahren entgegen der Weisungslage in einem Bundesland durch eine G 10-Maßnahme eine Randerkenntnis zum Verbotsverfahren erlangt und an andere Verfassungsschutzbehörden weitergeleitet.<sup>44</sup> Die Informationen wurden jedoch vernichtet bzw. gesperrt und – das ist das Entscheidende – nicht an den Antragsteller bzw. seine Verfahrensbevollmächtigten weitergereicht und damit nicht verwendet.<sup>45</sup> Denn für den Verstoß gegen den Grundsatz des fairen Verfahrens ist ein „Verwenden“ der Informationen erforderlich. Dass erhobene Informationen nicht verwendet wurden, ist allerdings vom Antragsteller zu beweisen.<sup>46</sup>

#### d) Beleg der Verfahrensvoraussetzungen

Der Beleg der Erfüllung der unter a) bis c) dargestellten Verfahrensvoraussetzungen spielte im NPD-Verbotsverfahren eine zentrale Rolle. Der Senat forderte den Antragsteller mit Hinweisbeschluss vom 19. März 2015 dazu auf, „in geeigneter Weise“ zu belegen, dass die V-Personen auf Führungsebene abgeschaltet wurden, dass keine Nachsorge erfolgte und dass sichergestellt ist, dass keine Ausspähung der Prozessstrategie der Antragsgegnerin erfolgt.<sup>47</sup>

Vorbilder für eine solche Beweisführung gab es nicht. Im ersten NPD-Verbotsverfahren musste diese Frage nicht thematisiert werden, weil die fehlende Staatsfreiheit vom

<sup>40</sup> Vgl. dazu den Schriftsatz des Antragstellers vom 13. Mai 2015, unten C.I.21 (S. 324).

<sup>41</sup> Vgl. dazu den Schriftsatz des Antragstellers vom 13. Mai 2015, unten C.I.21 (S. 324).

<sup>42</sup> Vgl. dazu den Schriftsatz des Antragstellers vom 13. Mai 2015, unten C.I.21 (S. 324).

<sup>43</sup> Vgl. Urteil Rn. 474 ff. (S. 1396).

<sup>44</sup> Vgl. dazu den Schriftsatz des Antragstellers vom 13. Mai 2015, unten C.I.21 (S. 324) sowie Urteil Rn. 145 (S. 1337).

<sup>45</sup> Die Verfahrensbevollmächtigten des Antragstellers haben im zweiten NPD-Verbotsverfahren ausdrücklich versichert, keinerlei Informationen zur Prozessstrategie der Antragsgegnerin erhalten zu haben; vgl. dazu den Schriftsatz vom 13. Mai 2015, unten C.I.21 (S. 324), siehe auch Urteil Rn. 478 (S. 1397).

<sup>46</sup> Vgl. unten A.IV (S. 21).

<sup>47</sup> Siehe unten C.I.20 (S. 320).

Antragsteller selbst eingeräumt worden war.<sup>48</sup> Aus Sicht der Antragsgegnerin war der naheliegende Beweis der Staats- und Quellenfreiheit die Vorlage sämtlicher relevanter Akten der Verfassungsschutzbehörden durch den Antragsteller.<sup>49</sup> Dies hätte jedoch zwangsläufig sowohl die Arbeitsweisen des Verfassungsschutzes öffentlich gemacht als auch die Klarnamen der ehemaligen V-Personen. Dadurch wären sowohl die Funktionsfähigkeit des Verfassungsschutzes als auch Leib und Leben sowie die soziale Existenz und damit Grundrechte ehemaliger V-Personen bedroht gewesen,<sup>50</sup> so dass eine Offenlegung sämtlicher relevanter Akten nicht in Betracht kam. Ein *in-camera*-Verfahren – das zeigte bereits der Hinweisbeschluss vom 19. März 2015 – wollte der Senat nicht zulassen.<sup>51</sup>

Damit oblag es dem Antragsteller, Möglichkeiten zu finden, die – teils negativen – Tatsachen zu belegen. Hierzu nutzte der Antragsteller eine Kombination mehrerer Beweismittel:

Erstens dienten Testate der Innenminister von Bund und Ländern – sowie Untertestate der Leiter der relevanten Bundesoberbehörden – schon in der Antragschrift<sup>52</sup> als Grundlage des Belegs. Darin erklärten diese übereinstimmend, dass spätestens seit der Bekanntmachung der Absicht, einen Verbotsantrag zu stellen, in den Vorständen der Antragsgegnerin und ihrer Teilorganisationen (Junge Nationaldemokraten [JN], Kommunalpolitische Vereinigung [KPV] und Ring Nationaler Frauen [RNF]) keine Quellen im Sinne von Verdeckten Ermittlern, Under-Cover-Agents oder V-Leuten eingesetzt werden. Zudem gaben sie in den Testaten die oben (S.7) bereits zitierten Erklärungen zur Quellenfreiheit ab.

Zweitens legte der Antragsteller mit Schriftsatz vom 13. Mai 2015<sup>53</sup> interne Vermerke, Weisungen, Erlasse, Gesprächsprotokolle, E-Mails und andere Inhalte von Akten der Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder offen, die bisher der Geheimhaltung unterlagen. Zugleich stellte er nicht nur interne Arbeitsabläufe der Sicherheitsbehörden in Bezug auf V-Personen dar, sondern nannte auch die Anzahl der abgeschalteten V-Personen in Bund und Ländern. Auch wenn die Vorgänge so geschwärzt waren, dass eine Identifizierung von Klarnamen von V-Personen sowie von Mitarbeitern der Sicherheitsbehörden ausgeschlossen werden konnte, war dieser Vorgang insbesondere für die Sicherheitsbehörden beispiellos, weil Teile ihrer Arbeitsweise vor allem im Umgang mit V-Personen erstmals derart detailliert offengelegt wurden. So wurden etwa Abschalterklärungen und Abschaltprotokolle vorgelegt, aus denen deutlich wurde, wie die Abschaltung einer V-Person abläuft, so dass auch Einzelheiten der Führung von V-Personen offenbar wurden. Darüber hinaus legte der Antragsteller interne Weisungen offen, aus denen sich ergab, dass alle zuständigen Mitarbeiter angewiesen waren, keine Nachsorge hinsichtlich abgeschalteter V-Personen zu betreiben und keine Informationen aus nachrichtendienstlichen Quellen zur Prozessstrategie der NPD oder ih-

<sup>48</sup> Siehe unten B (S. 25).

<sup>49</sup> Vgl. Schriftsatz der Antragsgegnerin vom 25. März 2014, unten C.I.8 (S. 243).

<sup>50</sup> In der mündlichen Verhandlung wurden mögliche Konsequenzen einer Offenlegung der Akten unter anderem durch die Präsidentin des Landesamtes für Verfassungsschutz von Baden-Württemberg Bube dargelegt; vgl. unten C.II.1.b (S. 944 (976)).

<sup>51</sup> So auch bereits die entscheidungstragende Senatsminderheit im ersten NPD-Verbotsverfahren, vgl. BVerfG, Beschluss vom 18.03.2003 – 2 BvB 1/01, 2 BvB 2/01, 2 BvB 3/01, Rn. 92.

<sup>52</sup> Vgl. dazu die Antragschrift vom 1. Dezember 2013, unten C.I.1 (S. 39).

<sup>53</sup> Vgl. den Schriftsatz des Antragstellers vom 13. Mai 2015, unten C.I.21 (S. 324).