

## **Stellungnahme zum Gutachten der *Gesellschaft für Freiheitsrechte* zu den Aussichten eines Parteiverbotsverfahrens gegen die AfD**

### Gliederung

A.	Zusammenfassung der Ergebnisse .....	3
B.	Auftrag und eigene Position .....	3
I.	Gutachtauftrag .....	3
II.	Herleitung der Maßstäbe für die Stellungnahme.....	5
III.	Gebot „konservativen“ Vorgehens .....	7
IV.	Zur tatsächlichen Seite .....	7
V.	Positionen des Gutachters und ihre Bedeutung für die Stellungnahme .....	7
C.	Analyse.....	9
I.	Inhalt des Gutachtens .....	9
1.	Überblick über den Aufbau und die Ergebnisse des Gutachtens.....	9
2.	Normatives Selbstverständnis des Gutachtens .....	10
3.	Inhaltliche Gewichtungen im Gutachten.....	11
4.	Prüfungsaufbau und Auswahl der Prüfungsgegenstände .....	11
II.	Analyse der Maßstabsbildung: Inhaltstatbestand.....	12
1.	Grundsätzlich .....	12
2.	„Elementare Rechtsgleichheit“ als Menschenwürdegarantie.....	13
a)	Darstellung .....	13
b)	Analyse.....	13
c)	Ergebnis.....	15
III.	Analyse der Maßstabsbildung: Handlungstatbestand .....	16
1.	Ziele der Partei und Verhalten ihrer Anhänger .....	16
a)	Verhältnis von Zielen zum Verhalten der Anhänger.....	16
b)	Bestimmung der Ziele .....	17
c)	Bestimmung des Verhaltens der Anhänger.....	18
d)	Getrennte Prüfung gruppenbezogener Formen der Menschenfeindlichkeit ....	20
e)	Auslegung von Äußerungen der Partei .....	21
2.	Beeinträchtigen.....	22
3.	Darauf ausgehen .....	24
a)	Planvolles Vorgehen .....	24
b)	Gegenstand planvollen Handelns .....	24
4.	Zusammenfassung: Zum Handlungstatbestand.....	25
IV.	Anwendungsebene .....	25

1.	Zur Struktur der Anwendungsprüfung .....	25
2.	Weiteres Vorgehen .....	26
3.	Zum Feld Verletzung Rassistische Diskriminierung, insbes. Muslimfeindlichkeit .	26
a)	Untermaßstab .....	26
aa)	Darstellung .....	26
bb)	Kritik .....	27
b)	Qualität der Belege .....	28
aa)	Belege für Ideologie .....	29
bb)	Belege für Maßnahmen .....	31
cc)	Verhalten der Anhänger .....	32
c)	Ergebnis .....	32
4.	Zum Feld Verletzung elementarer Rechtsgleichheit durch Anwendung eines ethnischen Volksbegriffs .....	33
a)	Untermaßstab .....	33
b)	Qualität der Belege .....	33
aa)	Ideologie .....	33
bb)	Maßnahmen .....	34
c)	Ergebnis .....	36
5.	Zum Feld Rechtlosstellung von Schutzsuchenden .....	37
a)	Untermaßstab .....	37
aa)	Tatbestandsseite .....	37
bb)	Rechtsfolgenseite .....	38
b)	Qualität der Belege .....	39
aa)	Programmatische Ebene .....	39
bb)	Maßnahmenebene .....	39
c)	Ergebnis .....	41
6.	Zum Feld Herabwürdigung sexueller und geschlechtlicher Minderheiten .....	41
a)	Untermaßstab .....	42
b)	Qualität der Belege .....	42
aa)	Programmatische Ebene .....	42
bb)	Maßnahmenebene .....	43
cc)	Verhalten der Anhänger .....	44
c)	Ergebnis .....	44
7.	Zum Feld Unterdrückung politischer Gegner .....	44
a)	Programmatische Ebene .....	44
b)	Maßnahmenebene .....	45
c)	Qualität der Belege .....	45
d)	Ergebnis .....	46
8.	Sonstige Tatbestandsmerkmale des Art. 21 Abs. 2 GG: planvolles Handeln und Potentialität .....	46
V.	Beeinträchtigen: zur Gesamtgewichtung .....	47
1.	Gutachten .....	47
2.	Stellungnahme .....	47

## **A. Zusammenfassung der Ergebnisse**

1. Das Gutachten genügt ohne jeden Abstrich wissenschaftlichen Ansprüchen und geht ergebnisoffen an seinen Untersuchungsgegenstand heran. Die Darstellung ist materialreich und durch das Material gesteuert. Sie stellt in vielen Fällen fest, dass die vorhandenen Belege nicht hinreichen, um ein Handlungsfeld als verfassungsfeindlich einzuordnen. Auf der begrifflichen Ebene operiert das Gutachten mit einem beträchtlichen Maß an Differenziertheit, das die Anwendung der Maßstäbe transparent werden lässt. Dort, wo es die Maßstäbe des Bundesverfassungsgerichts weiterentwickelt, geschieht dies zumeist konservativ und potentiell ergebnisneutral. Materialfülle und begrifflicher Anspruch operieren auf einem deutlich höheren Niveau als die Begutachtung des Bundesamtes für Verfassungsschutz zur Frage der Einstufung als gesichert rechtsextremistisch nach dem BVerfSchG. Das Gutachten liefert, soweit ich sehe, das bisher stärkste Indiz für die Verfassungsfeindlichkeit der Partei,
  
2. Argumentation und Ergebnisse des -Gutachtens sind nach meiner Überzeugung *gut vertretbar*. Durchgehend wird vorsichtig und gewissenhaft argumentiert. Dass ich bei der Beurteilung dennoch nicht in allen Einzelheiten überzeugt war, liegt maßgeblich an meiner teilweise abweichenden Einschätzung der Grenze zwischen einer bloß diskriminierenden und einer auch menschenwürdewidrigen politischen Praxis. Durch diese Divergenz geriet namentlich die Beurteilung der beiden u.a. von mir näher untersuchten Felder Diskriminierung von Muslimen und der Herabwürdigung von sexuellen Minderheiten für mich weniger eindeutig, als das Gutachten annimmt.

## **B. Auftrag und eigene Position**

### **I. Gutachtauftrag**

Die vorliegende Stellungnahme (im Folgenden Stellungnahme) untersucht im Auftrag der Gesellschaft für Freiheitsrechte die wissenschaftliche Qualität des mir seit dem 24. Mai in letzter Fassung vorliegenden und von der Gesellschaft für Freiheitsrechte erstellten Rechtsgutachtens „*Ist die Alternative für Deutschland verfassungswidrig? Gutachten zur Frage der Verfassungswidrigkeit der Partei Alternative für Deutschland nach Artikel 21 Absatz 2 des Grundgesetzes*“ (im Folgenden Gutachten).

Das Gutachten wirft die juristische Frage auf, inwieweit die Alternative für Deutschland (AfD) als verfassungsfeindlich eingestuft werden kann und sie damit den Tatbestand des Art. 21 Abs. 2 GG erfüllt. Wäre dies der Fall, so hätte ein gegen die Partei (oder ihre Untergliederungen gerichtetes Verbots- oder Finanzierungsausschlussverfahren jedenfalls bei einer rein materiellen Betrachtung Aussicht auf Erfolg.

Das Gutachten liefert eine umfangreiche Sammlung von öffentlich zugänglichen Äußerungen von Mitgliedern und Anhängern der Partei, eine eingehende Darstellung von Struktur und Geschichte sowie eine ausführliche rechtliche Beurteilung dieser Belege am Maßstab des Art. 21 Abs. 2 GG (näher zum Inhalt unter C., I.). Im Ergebnis kommt es zu dem Schluss, dass die Partei verfassungsfeindlich i.S.v. Art. 21 Abs. 2 GG sei.

Unbenommen von der Gutachtenfrage bleibt damit die weitere Frage, inwieweit es politisch geboten ist, ein solches Verfahren anzustrengen, wenn man zu dem Schluss gelangt ist, die Partei sei verfassungsfeindlich. Wie sich aus Art. 21 Abs. 2 GG ergibt, kann ein solches Verfahren nur von Bundestag, Bundesregierung oder Bundesrat angestrengt werden. Zwischen die Behauptung der materiellen Verfassungswidrigkeit und ein Verbotsverfahren (oder ein Verfahren zum Finanzierungsausschluss nach Art. 21 Abs. 3 GG) hat das Grundgesetz also noch eine selbstständige politische Entscheidung gelegt, die ihrerseits nach ganz allgemeiner Ansicht nach Gründen politischer Opportunität entschieden werden darf, ja entschieden werden soll.<sup>1</sup> Zu dieser politisch zu bewertenden Frage wird sich diese Stellungnahme nicht verhalten.

Im Ergebnis werden die beiden folgenden, mir ausdrücklich gestellten Fragen zu beantworten sein, die sich aus Gründen der Darstellung oben unter A. finden:

1. Genügt das GFF-Gutachten wissenschaftlichen Ansprüchen und geht es insbesondere ergebnisoffen an den Untersuchungsgegenstand heran?
2. Ist die Argumentation und/oder sind die Ergebnisse des GFF-Gutachtens überzeugend, gut vertretbar, vertretbar oder nicht vertretbar?

Die Beantwortung dieser Fragen soll auftragsgemäß eine Länge von 25 bis 50 Seiten in Anspruch nehmen.

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu nur *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 109. EL Januar 2026, Art. 21 Rn. 546 f.

## II. Herleitung der Maßstäbe für die Stellungnahme

Maßstab der Stellungnahme ist nach dieser Bestimmung des Auftrags das materielle Recht des Parteiverbotsverfahrens in Art. 21 Abs. 2 und 3 GG in seiner Deutung durch das Bundesverfassungsgericht. Hieraus ergeben sich bestimmte Vorgaben für die zur Beurteilung weiter heranzuziehenden rechtlichen Autoritäten. Denn es geht nach meinem Verständnis dem Gutachten im Kern nicht um eine perfekt begründete Dogmatik der Verbotstatbestände, also um eine systematisch stimmige Rekonstruktion des Normenbestandes, sondern um die materiellen Erfolgsaussichten eines solchen Verfahrens gegen die AfD. Damit hat sich die Studie zunächst an der Rechtsprechung des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 21 Abs. 2 GG zu orientieren, namentlich an den beiden nach allgemeinen Maßstäben noch recht frischen Urteilen zum Verbot der NPD und zum Ausschluss der NPD, bzw. ihrer Rechtsnachfolgerin „Die Heimat“, von der staatlichen Parteienfinanzierung.<sup>2</sup>

Hat sich die Stellungnahme also maßgeblich an der neueren Rechtsprechung des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts zu orientieren, so ist zugleich klar, dass die Maßstäbe einer Rechtsprechungslinie, die noch dazu wie im vorliegenden Fall maßgeblich nur zwei, wenn auch sehr gehaltvolle Entscheidungen umfasst, die auch noch ein und dieselbe politische Partei betreffen, keine hinreichende Grundlage bieten können, um einen abweichend gelagerten dritten Fall zu behandeln. Anders formuliert bedarf jeder neue Sachverhalt auch einer Weiterentwicklung der bisher vorliegenden Maßstäbe, was die Frage aufwirft, wie diese zu entwickeln sind.

Dabei ist jenseits der beiden Urteile an die davor liegende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu diesen Verfahren<sup>3</sup> anzuknüpfen. Sie kann zwar in vielerlei Hinsicht als überholt gelten. So hat das Gericht in einzelnen Passagen der neueren Rechtsprechung seine Überwindung bestimmter Vorgaben mit ungewöhnlicher Deutlichkeit formuliert.<sup>4</sup> Trotzdem können sich Fragen stellen, für die andere Maßstäbe als die ältere Rechtsprechung zu Art. 21 Abs. 2 GG nicht zur Verfügung stehen. Ähnliches gilt für die weitere Rechtsprechung des Gerichts zu anderen Rechtsfragen. Auch hier ist Vorsicht geboten: Das zeigt sich beispielhaft bei der Frage der Anwendung grundrechtlicher Maßstäbe, in der Regel des Ersten Senats, auf das Verfahren. Diese können hinter der Spezialität des verfassungsunmittelbar geregelten Parteiverbotsverfahrens zurücktreten. Beispielhaft gilt dies, wie sich unten noch zeigen wird (C., III., 1., e), für die Doktrin der meinungsfreiheitsfreundlichen Auslegung des Ersten Senats<sup>5</sup>,

---

<sup>2</sup> BVerfGE 144, 20 – NPD-II; 168, 193 – Finanzierungsausschluss.

<sup>3</sup> BVerfGE 2, 1 – SRP-Verbot; 5, 85 – KPD-Verbot.

<sup>4</sup> Siehe insbesondere BVerfGE 144, 20 (Rn. 586).

<sup>5</sup> Vgl. dazu die Nachweise bei *Andreas Paulus*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Bd. 1, 8. Aufl. 2024, Art. 5 Rn. 288.

die der Zweite Senat in seiner Rechtsprechung zum Verfahren nach Art. 21 Abs. 2, 3 GG, soweit ersichtlich, nie angewandt hat, obwohl eine solche Anwendung denkbar gewesen wäre.<sup>6</sup> Ähnliches gilt für die als beschränkend heranzuziehende Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.<sup>7</sup>

Als Maßstab noch einen Schritt weiter zurück tritt die Rechtsprechung anderer Gerichte zu vergleichbaren Verfahren der wehrhaften Demokratie, namentlich zum Vereinsverbotsverfahren nach Art. 9 Abs. 2 GG, zum Handeln der Verfassungsschutzbehörden oder zum öffentlichen Dienstrecht. Denn trotz der Ähnlichkeiten zwischen den verschiedenen gesetzlichen und grundgesetzlichen Maßstäben, vor allem dem gemeinsamen Bezug auf den Maßstab der freiheitlichen demokratischen Grundordnung (fdGO), sind die Tatbestände nicht einfach identisch und argumentativ austauschbar. Dies gilt für Art. 21 Abs. 2 GG einerseits und die gesetzlichen Grundlagen für das Handeln der Verfassungsschutzbehörden von Bund und Ländern andererseits: Weder kann aus der gerichtlich anerkannten Zulässigkeit der Einstufung der Partei als gesichert rechtsextrem durch eine Verfassungsschutzbehörde auf den Erfolg eines Parteiverbotsverfahrens geschlossen werden; noch können umgekehrt Zweifel der Verwaltungsgerichte an einer solchen Einstufung<sup>8</sup> für sich den Schluss rechtfertigen, ein Parteiverbotsverfahren werde keinen Erfolg haben. Fachgerichte und Verfassungsgericht operieren, auch wenn die Tatbestände ähnlich formuliert sind,<sup>9</sup> schon aus ihren unterschiedlichen Funktionen und ihren divergierenden Prüfungsmaßstäben heraus zu unterschiedlich, um einfache Übertragungen zu gestatten. Hier ergeben sich allenfalls Indizien, die aber in eine eigene Begründung eingebettet werden müssen.

Zurückhaltung ist deswegen auch bei der ihrerseits aber im Einzelfall ebenfalls unvermeidlichen Heranziehung akademischer Lehrmeinungen geboten. Diese können dort der plausiblen Füllung konstruktiver Lücken folgen, wo zum einen solche Lücken klar zu identifizieren sind und wo sich zum anderen ein gewisser Konsens hinsichtlich ihrer Füllung einstellt. Dies wird aller Erfahrung nach aber selten der Fall sein.

Damit muss die Prüfung nach meiner Überzeugung so weit wie möglich an den beiden zentralen jüngeren Entscheidungen des zweiten Senats orientiert sein. Jede Weiterentwicklung bedarf einer gesonderten eingehenden Rechtfertigung und muss sich in erster Linie an der sonstigen Rechtsprechung des Gerichts, nur beschränkt an der Rechtsprechung anderer Gerichte

---

<sup>6</sup> Anders das BVerwG für das ja ebenfalls verfassungsunmittelbar geregelte und deswegen möglicherweise spezielle Vereinsverbotsverfahren, vgl. zuletzt BVerwG, Urteil vom 24.06.2025 – 6 A 4.24, Rn. 96.

<sup>7</sup> *Winfried Kluth*, in: BeckOK GG, 65. Ed. Stand 01.03.2026, Art. 21 Rn. 212.

<sup>8</sup> VG Köln, Beschluss v. 26.02. 2026 – 13 L 1109/25; zur Kritik der Begründung *Markus Ogorek*, Mit Geheimplänen ist nicht zu rechnen, FAZ v. 29.04.2026.

<sup>9</sup> Und tatsächlich geht es um Ähnlichkeiten, im Ganzen nie um identische Tatbestände.

oder an einer rechtswissenschaftlichen Diskussion orientieren, soweit sie einen Grundkonsens entwickelt hat.

### **III. Gebot „konservativen“ Vorgehens**

Dass sich trotz dieser methodischen Einschränkungen die beiden zentralen aktuellen Entscheidungen zu Art. 21 Abs. 2 GG nicht einfach auf die sich hier stellende Frage anwenden lassen, wurde bereits ausgeführt. Aus diesem Grund könnte es sich anbieten, dort, wo Maßstäbe fehlen oder nicht passen, aber bestimmte Maßgaben trotzdem vorliegen, eine im Zweifel eher vorsichtige und konservative Linie zu entwickeln, die in einer Weise argumentiert, die „jedenfalls“ eindeutige Sachverhalte mitnimmt, also eine Art normativen Sicherheitsabstand bei der Bewertung einbezieht.

Umgekehrtes gilt für die Darstellung des Sachverhalts. Alle politischen Parteien, verfassungsfeindlich oder nicht, bewegen sich auf einem ideologischen Spektrum. Auch die Anhängerschaft einer unzweifelhaft demokratischen Partei kann vereinzelt verfassungsfeindliche Äußerungen produzieren, umgekehrt werden sich auch bei einer klar verfassungsfeindlichen Partei viele unproblematische Äußerungen finden. Hieraus ergeben sich zwei Vorgaben: Zum Ersten müssen Äußerungen gewichtet werden (dazu eingehender unten); zum anderen muss das Spektrum im Sachverhalt in einer gewissen Breite dargestellt werden, also nicht nur klar verfassungsfeindliche Äußerungen oder Aktionen vorgestellt werden, sondern auch das Kontinuum, in dem diese mit grenzwertigen oder akzeptablen Kundgaben stehen. Nur so lässt sich ein repräsentativer Eindruck der politischen Ausrichtung der zu prüfenden Partei entwickeln.

### **IV. Zur tatsächlichen Seite**

Die vorliegende Stellungnahme unterstellt, dass die im Gutachten gemachten Angaben zu Äußerungen von Gremien, Funktionsträgern, anderen Mitgliedern und Anhängern der AfD sachlich richtig wiedergegeben werden. Da es sich allesamt um öffentliche Äußerungen handelt, dürfte eine Nachprüfung durch eine kritische Öffentlichkeit ohne weiteres möglich sein. Sie liegt jedoch außerhalb der Kapazitäten und der Kompetenzen der hier vorgenommenen juristischen Begutachtung.

### **V. Positionen des Gutachters und ihre Bedeutung für die Stellungnahme**

Der Verfasser dieser Stellungnahme hat als einer von zwei Prozessvertretern des Bundesrates im gescheiterten NPD-Verbotsverfahren und als einer von zwei Prozessvertretern des Bundes-

rates, des Bundestages und der Bundesregierung im erfolgreichen Finanzierungsverbotsverfahren gegenüber der gleichen, wenn auch zwischendurch umbenannten Partei gewirkt. Trotz von mir vor längerer Zeit geäußelter demokratiethoretischer Zweifel an solchen Verfahren,<sup>10</sup> steht außer Zweifel, dass das Grundgesetz diese Verfahren vorsieht und ausdrücklich anordnet, dass dem demokratischen Prozess durch gerichtliche Entscheidung inhaltliche Grenzen in Form eines Parteiverbots gezogen werden können.

Ich habe mich häufiger öffentlich zur Frage eines Verbotsverfahrens geäußert, dabei in aller Regel das Verfahren und seine spezifischen Schwierigkeiten erklärt und insbesondere darauf hingewiesen, dass das Anstrengen eines Verbotsverfahrens gegen eine so bedeutende Partei wie die AfD nur mit einer politischen Begleitung möglich erscheint, die dieses Vorgehen der Öffentlichkeit erklärt und einen politischen Plan auch für den Fall entwickelt, dass ein solches Verfahren erfolgreich sein würde.

Inhaltlich habe ich mich zu der Frage, ob die AfD den Verbotstatbestand materiell erfüllt, nicht verhalten, sondern mich nur in dreierlei Hinsicht zu inhaltlichen Fragen geäußert: *Zum Ersten* habe ich in Vorträgen festgestellt, dass nach meiner Überzeugung die Materialsammlung des Bundesamts für Verfassungsschutz (BfV) im Verfahren zur Frage der Zulässigkeit der Einstufung der Partei als „gesichert rechtsextremistisch“ nicht hinreicht, um ein Verbot der AfD zu rechtfertigen. *Zum Zweiten* habe ich festgestellt, dass das Parteiprogramm der Bundespartei nach meiner Überzeugung keine durchgreifend verfassungsfeindlichen Inhalte vermittelt und dass allein dieser Umstand die Argumentation in einem etwaigen Verbotsverfahren deutlich komplexer machen würde als in den Verfahren zur NPD. *Zum Dritten* schließlich habe ich darauf hingewiesen, dass es Besonderheiten der Partei auch im Vergleich zu anderen rechten Parteien in Europa gibt. Solche lägen u.a. darin, dass die AfD zugleich politisch extremer und politisch erfolgreicher geworden ist, also nicht wie andere Parteien durch Zentrismus gewachsen ist, und dass die Partei deutlich EU-feindlicher eingestellt sei als viele andere rechte mitteleuropäische Parteien.<sup>11</sup>

Damit habe ich mich im Ergebnis zur Frage, ob die Partei verboten werden kann oder soll nicht verhalten, sondern nur festgestellt, dass ich vor der Lektüre des vorliegenden Gutachtens noch keine Materialsammlung gesehen habe, die mir hinreichend erschien, um ein Verbot zu rechtfertigen.

---

<sup>10</sup> Christoph Möllers, *Demokratie – Zumutungen und Versprechen*, Wagenbach: 2008, S. 112.

<sup>11</sup> Meine Äußerungen in Vorträgen und Interviews habe ich nicht gesammelt, sie etwa Welt am Sonntag v. 7.6. 2024, S. 4.

## C. Analyse

Die folgende Analyse des Gutachtens wird zunächst einen Überblick über dessen sehr umfangreichen und nicht einfach in den Griff zu bekommenden Inhalt geben und den daraus folgenden Gang der inhaltlichen Prüfung geben (I.). Die folgenden beiden Teile wenden sich der Entwicklung des normativen Maßstabs zu: zunächst mit Blick auf den inhaltlichen Maßstab der freiheitlichen demokratischen Grundordnung (II.), dann auf die Handlungsseite des Tatbestands (III.). Anschließend ist die Anwendungsebene zu analysieren, indem vier der im Gutachten dargestellten zehn Untersuchungsfelder analysiert werden. Im abschließenden Teil werden die Ergebnisse der Analyse zu bilanzieren (IV.) und die Gutachtenfragen zu beantworten sein.

### I. **Inhalt des Gutachtens**

Nach der Darstellung eines ersten Überblicks über Aufbau und Ergebnisse des Gutachtens (1.) wird das normative Selbstverständnis des Gutachtens kurz zu untersuchen sein (2.), um dann einen Blick auf die inhaltliche Gewichtung der Teile des Gutachtens zu werfen (3). Auf dieser Grundlage ist das weitere Vorgehen im Gutachten zu entwickeln (4.).

#### 1. Überblick über den Aufbau und die Ergebnisse des Gutachtens

Das Gutachten ist in drei Hauptteile gegliedert. Nach einer umfangreichen methodischen Einleitung, die namentlich die Verfahren der Sachverhaltserhebung darstellt (S. 35-93), aber auch den Stand der Rechtsprechung und der wissenschaftlichen Vorarbeiten aufarbeitet, wendet sich das Gutachten im 1. Teil der historischen Entwicklung und dem Aufbau der Partei zu. Die Organisation, die Machtzentren, die interne Gliederung, die Außenbeziehungen und das gesellschaftliche Vorfeld werden hier eingehend analysiert (S. 94-297).

Der 2. Teil rekonstruiert auf einer ersten grundsätzlichen Ebene die Tatbestandsmerkmale eines Parteiverbots: Neben der materiellen Vorgabe der freiheitlichen demokratischen Grundordnung sind dies für den Kerntatbestand der Prüfungsgegenstand der „Ziele“ und des „Verhaltens seiner Anhänger“, das „Beseitigen“ oder „Beeinträchtigen“ und das „Darauf ausgehen“. Das Vorliegen weiterer ungeschriebener Tatbestände wird zum Abschluss abgelehnt (SSS).

In Teil 3 werden die zuvor konkretisierten Tatbestandsmerkmale nun auf die Aktivitäten der Partei angewendet. Diese konkreteren Prüfungsstufen folgen zunächst den drei zentralen nor-

mativen Teilelementen der fdGO in der neueren Rechtsprechung: Menschenwürde, Demokratieprinzip und Rechtsstaatlichkeit. Dabei wird – das ist ein entscheidender Punkt, auf den zurückzukommen sein wird – diese materielle Prüfung mit dem Tatbestandsmerkmal der „Ziele“ und des „Verhaltens der Anhänger“ verknüpft. Nach diesen drei umfangreichen Prüfungskomplexen folgt die Anwendung der weiteren Tatbestandsmerkmale gesondert und für den gesamten Sachverhalt einheitlich: die „Beeinträchtigung oder Beseitigung“, die Wesensverwandtschaft mit dem Nationalsozialismus und das „Darauf ausgehen“. Das Ergebnis, in dem die Diagnose der Verfassungswidrigkeit der AfD festgehalten wird, findet sich abschließend noch einmal kurz bilanziert (SSS).

## 2. Normatives Selbstverständnis des Gutachtens

Das normative Selbstverständnis des Gutachtens, also die Antwort auf die Frage, mit welchem Vorverständnis die rechtliche Prüfung im Gutachten vorgenommen werden soll, entspricht den in dieser Stellungnahme entwickelten Vorstellungen (oben B., III.):

Das Gutachten bedient sich *zum Ersten* eines von mir oben als „konservativ“ bezeichneten Vorgehens, indem es den Ausnahmecharakter eines Parteiverbots, wie er sowohl aus der grundgesetzlichen Ausgestaltung als auch aus der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgt<sup>12</sup>, ausdrücklich anerkennt. Hieraus ergibt sich im Selbstverständnis des Gutachtens das Gebot einer beschränkenden, engen Auslegung der Tatbestandsmerkmale (S. 298 f.).

*Zum Zweiten* erkennt das Gutachten auch das methodische Primat der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als Rechtserkenntnisquelle für die Prüfung des Verbotstatbestands ausdrücklich an (S. 298). Dabei wird aber auch deutlich, dass nicht alle aufgeworfenen Fragen ohne einen eigenen konstruktiven Beitrag gelöst werden können. Auch dies entspricht der oben formulierten Erwartung an das Vorgehen des Gutachtens.

Dass das Gutachten diese Voraussetzungen teilt, ist wichtig und ausdrücklich zu vermerken. Ob sich das Gutachten auch an dieses Selbstverständnis hält, also bei Maßstabsentwicklung und Anwendung ein enges Verständnis des Tatbestands zugrunde gelegt wird und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beachtet wird, kann nur durch eine genauere Prüfung geklärt werden.

---

<sup>12</sup> Vgl. nur BVerfGE 144, 20 (1. Ls.).

### 3. Inhaltliche Gewichtungen im Gutachten

Um sich eine konkretere Vorstellung von der Struktur des Gutachtens und der Gewichtung der verschiedenen Prüfungspunkte machen zu können, bietet es sich an, die Längenverhältnisse der Teile und Unterteile des Gutachtens einleitend in den Blick zu nehmen: Im gut 1400 Seiten langen Gutachten nimmt die Anwendung der Maßstäbe auf das Handeln der Partei eine Länge von 1000 Seiten ein. Die Darstellung von Struktur und Entwicklung der Partei füllt gut 200 Seiten, die Entwicklung der rechtlichen Maßstäbe gut 200 Seiten. Das Gutachten ist also wie in Parteiverbotsverfahren durchaus üblich stark sachverhaltslastig.

Innerhalb des dominanten Anwendungsteils sind gut 800 Seiten der Subsumtion der Menschenwürde, gut 100 Seiten dem Demokratieprinzip und nur knapp 30 Seiten der Rechtsstaatlichkeit gewidmet. Im Verhältnis dazu fallen die folgenden tatbestandlichen Prüfungen knapp aus: Die Prüfung der „Beeinträchtigung“ geschieht auf knapp 20 Seiten, diejenige der „Wesensverwandtschaft“ auf knapp zehn Seiten, das „Darauf ausgehen“ wird auf knapp 60 Seiten geprüft.

Damit nimmt die integrierte Prüfung der Menschenwürde nach Verhalten und Zielen den mit Abstand größten Raum im Gutachten ein. Innerhalb der auf der nächstniedrigeren Gliederungsebene geprüften konkreteren politischen Felder nehmen die Verletzung elementarer Rechtsgleichheit als Folge eines ethnischen Volksbegriffs (über 200 S.), die Rechtlosstellung von Schutzsuchenden (über 150 S.), die rassistische Diskriminierung, insbesondere gegen Muslime (knapp 150 S.), die Herabwürdigung sexueller Minderheiten (90 S.) und der Antisemitismus (knapp 140 S.) den meisten Raum ein. Ein besonders großes Gewicht kommt darüber hinaus der zum Demokratieprinzip gehörenden Unterdrückung politischer Gegner zu (über 100 S.)

### 4. Prüfungsaufbau und Auswahl der Prüfungsgegenstände

Die nun folgende eingehendere Analyse des Gutachtens wird wie das Gutachten selbst bei der Analyse zwischen der Maßstabsebene und der Anwendungsebene unterscheiden. Abweichend vom Gutachten soll in der Stellungnahme für die Maßstabsebene zwischen dem materiellen Maßstab, also der inhaltlichen Frage der Vereinbarkeit politischer Inhalte mit der fdGO, und dem Handlungsmaßstab unterschieden werden. Als Handlungsmaßstab bezeichne ich im Folgenden den über den Hinweis auf die fdGO hinausgehenden Tatbestand, der jenseits der inhaltlichen Vorgabe die Frage aufwirft, in welcher Weise eine Partei aktiv werden muss, um verboten werden zu können. Dies umfasst also die freilich redundanten Tatbestandsmerkmale

des „nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger“, des „darauf ausgehen“ und des „beeinträchtigen oder beseitigen“. Auf eine Prüfung des Schutzes des Bestands der Bundesrepublik Deutschland, also der zweiten, quasi außenpolitischen Alternative des Art. 21 Abs. 2 GG, werde ich verzichten, weil die im Gutachten vorgenommene Prüfung nicht sonderlich viel Material verarbeitet und auch nicht zum Ergebnis der Verfassungswidrigkeit führt (S. 377-383), damit also nicht weiter von Interesse ist. Die Prüfung des Handlungsmaßstabs erfolgt integriert, weil hier systematisch zusammengehörende Fragen des Aktivwerdens behandelt werden müssen.

Die vorliegende Stellungnahme kann schon wegen der Längenbegrenzung des Auftrags nicht das gesamte Gutachten auswerten. Sie muss in einer Art und Weise auswählen, die repräsentativ für das Vorgehen, aber auch für das Ergebnis des Gutachtens ist. Bei der Prüfung der Maßstäbe wird sich die Auswahl an diejenigen Teile halten, die entweder von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts abweichen (respektive über diese hinausgehen, so im Gutachten selbst angezeigt, S. 299) oder bei einer von der Rechtsprechung ungeklärten Frage eine Entscheidung treffen, die das Verdikt der Verfassungsfeindlichkeit erleichtert und damit in Hinsicht auf das Gebot eines konservativen oder strengen Vorgehens in Frage stehen. Bei der Prüfung der Anwendung wird das Gutachten die fünf Anwendungsfelder für eine tiefergehende Prüfung auswählen, die für das Gutachten von besonderer Bedeutung sind, weil sie das Ergebnis im Ganzen tragen. Damit werden alle Anwendungsteile des Gutachtens in die Prüfung einbezogen, mit denen das Gutachten dazu kommt, die Partei als verfassungsfeindlich einzuordnen.

## **II. Analyse der Maßstabsbildung: Inhaltstatbestand**

### **1. Grundsätzlich**

Bei der im Gutachten vorgenommenen Rekonstruktion des Inhaltstatbestands, also konkret der Bedeutung der fdGO, weicht das Gutachten nur mit Blick auf die Menschenwürde von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ab bzw. entwickelt diesen fort. Die Rekonstruktion von Demokratieprinzip und Rechtsstaatlichkeit (S. 332-327) verläuft im Gutachten auf gewohnten Pfaden und ist zudem in der Ausführung relativ kurzgehalten. Beide Prinzipien bedürfen damit jedenfalls auf der Ebene der Maßstabsbildung keiner eigenen Analyse.

## 2. „Elementare Rechtsgleichheit“ als Menschenwürdegarantie

### a) Darstellung

Die einzige einer kritischen Analyse bedürftige Besonderheit bei der Generierung der Maßstäbe betrifft den aus der Menschenwürde geschöpften Grundsatz der elementaren Rechtsgleichheit. Als an die Menschseigenschaft anknüpfendes Recht garantiert die Menschenwürde einen Standard, der auch eine gleichheitsrechtliche Seite hat. Soweit es spezifisch um die Gattungszugehörigkeit geht, also um einen Menschen als Menschen, müssen alle Grundrechtsträger gleichbehandelt werden. Dies ist in der Literatur und auch vom Bundesverfassungsgericht in seiner Parteiverbotsrechtsprechung anerkannt.<sup>13</sup>

Zugleich ist klar, dass dieser aus der Menschenwürde geschöpfte Gleichheitsanspruch nicht einfach mit einer einfachverfassungsrechtlichen Ungleichbehandlung nach Art. 3 GG gleichgesetzt werden kann. Insbesondere können Verletzungen der Distinktionsverbote in Art. 3 Abs. 3 GG nicht einfach als Verstoß gegen die Menschenwürde und damit als potentieller Verstoß gegen die fdGO verstanden werden. Dies würde die zwischen den Gleichheitssätzen und den Gehalten der fdGO bestehende, über Art. 79 Abs. 3 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG vermittelte hierarchische Differenz eibebnen.

Das Gutachten ist sich dieses Problems ausdrücklich bewusst (S. 306) und entscheidet sich für die Entwicklung eines engeren qualifizierenden Maßstabs zur Konkretisierung der elementaren Ungleichbehandlung als Gegenstand der fdGO. Dies ist in der Tat notwendig, um die Integrität des Tatbestands des Art. 21 Abs. 2 GG gegenüber dem allgemeinen Verfassungsrecht zu sichern.

Im zweiten Schritt konkretisiert das Gutachten diese Maßstäbe mit drei zusätzlichen Qualifikationen (S. 307-320). Demzufolge muss die Ungleichbehandlung an ein in Art. 3 Abs. 3 GG vorgesehenes oder ein nicht verfügbares Merkmal anknüpfen, dabei besonders schwerwiegende Nachteile für Betroffene schaffen und zum Dritten willkürlich, also ohne jede Rechtfertigung erfolgen.

### b) Analyse

Mit diesen kumulativ zu erfüllenden Kriterien wird sicherlich der Umstand ernst genommen, dass auch der menschenwürdebezogene Konkretisierungsbedarf normativ eng geführt werden

---

<sup>13</sup> BVerfGE 144, 20 (Rn. 541) (Der Verweis im Gutachten, S. 305, Fn. 957 ist falsch).

muss. Damit stellt sich aber die Frage, ob diese drei Qualifikationen diese Abgrenzungsleistung erbringen. Sie stellt sich insbesondere für das erste und das dritte Kriterium:

Das erste Kriterium verweist mit der Unverfügbarkeit des Anknüpfungsmerkmals auf ein aus der Gleichheitsjurisprudenz anerkanntes Kriterium der Qualifizierung von Gleichheitstatbeständen. Damit ist aber auch gesagt, dass nicht völlig klar ist, inwieweit dieses die Gleichheitsprüfung wesentlich qualifiziert. Denn Unverfügbarkeit ist zum einen nur ein Indiz, es zeichnet zum anderen wesentliche Teile gerade des einfachgesetzlichen und des einfachverfassungsrechtlichen Anti-Diskriminierungsrechts aus.<sup>14</sup> Schließlich ist die Abgrenzbarkeit zwischen Verfügbarem und Unverfügbarem sehr schwierig. Eigentlich würde sie eine eigene freiheitsrechtliche Theorie voraussetzen, denn natürlich fallen auch stark erschwerte, aber äußerlich freie Entscheidungen wie die Wahl der Religion unter das Kriterium der Unverfügbarkeit. Der Hinweis im Gutachten auf die Staatsangehörigkeit als nicht ohne weiteres verfügbares Kriterium (S. 310) erscheint in diesem Zusammenhang nicht recht überzeugend. Zum Ersten gehört sie auch zu der großen Klasse von Eigenschaften, die weder frei verfügbar noch völlig unverfügbar sind. Zum Zweiten geht es in der im Gutachten zitierten Ausführung des Bundesverfassungsgerichts, wie die Darstellung selbst vermerkt, um die unterschiedliche Behandlung von Staatsangehörigen und Nichtstaatsangehörigen. Entscheidend für die folgenden Ausführungen im Gutachten (dazu unten C., IV., 4.) wird aber die Ungleichbehandlung zwischen Staatsangehörigen sein, also eine staatliche Behandlung, die damit gerade nicht bei der Staatsangehörigkeit anknüpft.

Gleiches für das dritte Kriterium der Willkür. Qualifiziert werden soll der Gleichheitsverstoß dadurch, dass er willkürlich, also nicht zu rechtfertigen ist. Das, so könnte man meinen, gilt aber für jedweden Verstoß gegen den Gleichheitssatz. Willkür ist nur ein anderes Wort für Mangel an Rechtfertigungsfähigkeit.<sup>15</sup> Auch das explizit so genannte Willkürverbot und der Gleichheitssatz sind in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eng miteinander verbunden. Die Willkürformel dient dabei oft, etwa bei der Prüfung der Anwendung von Gesetzesrecht durch die Fachgerichte oder bei der Prüfung von Rechtsakten der Europäischen Union, als Möglichkeit einer Erweiterung des verfassungsgerichtlichen Prüfungsmaßstabs angesichts einer evident verfassungswidrigen Praxis. Diese Evidenzkontrolle ist freilich recht kriterienlos geblieben.<sup>16</sup> In jedem Fall haben Entscheidungen, in denen das Willkürkriterium in dieser Weise verwendet wird, keinen spezifischen Bezug zur Menschenwürde. Es geht oft

---

<sup>14</sup> So entwickelt bei *Nils Weinberg*, Selbstbestimmte Identität, Mohr Siebeck: Tübingen 2026, S. 241-253.

<sup>15</sup> Vgl. etwa *Rainer Forst*, Das Recht auf Rechtfertigung, Suhrkamp: Frankfurt a.M., 1. Aufl. 2007.

<sup>16</sup> Für eine Rekonstruktion der Willkürkontrolle als Kontrolle konstitutiver Regeln von Recht aber *Luisa Zimmer*, Entscheidungen über Entscheidungen, in: Wie wissenschaftlich ist die Rechtswissenschaft? Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie – Beiheft 178, 2026, S. 121.

um eine juristisch abwegige, aber deswegen in ihren Konsequenzen für Betroffene in vielen Fällen nicht unbedingt sonderlich dramatisch wirkende Praxis.

Die Kritik am ersten und dritten Kriterium wirft den Blick auf das meines Erachtens entscheidende zweite Kriterium eines besonders schwerwiegenden Nachteils, das im Gutachten eingehend auch aus der wissenschaftlichen Diskussion belegt wird (S. 311-313). Insbesondere schwerwiegende Eingriffe in die Freiheitsrechte sollen hier notwendig sein. Dabei soll sich ein solcher Effekt auch einstellen, wenn verschiedene gruppenbezogene Einzelmaßnahmen sich zu einer schwerwiegenden Einschränkung kumulieren lassen. Als ein Beispiel für einen solchen Effekt nennt das Gutachten eine Aufzählung von einschränkenden Maßnahmen durch das Bundesverfassungsgericht in NPD II (S. 316) gegenüber Nichtstaatsangehörigen.<sup>17</sup>

Damit hat das Gutachten ein Argument entwickelt, das sich in der Tat quasi unmittelbar aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickeln lässt, das aber spezifischer operiert als die Rekonstruktion im Gutachten: eine Kumulation von schwer benachteiligenden für sich freiheitsrechtlich relevanten Maßnahmen gegenüber einer bestimmten Gruppe, die selbstzweckhaft ist, weil sie eben allein dieser Benachteiligung selbst dient, kann als Verstoß gegen die elementare Rechtsgleichheit auch die Menschenwürde verletzen. Dass sich eine Verletzung der Menschenwürde dabei auch aus dem demütigenden Charakter der Maßnahmen ergeben kann (S. 317-319), wird man ohne nähere Analyse annehmen können. Traditionell steht die Menschenwürdegarantie in einem engen systematischen Zusammenhang zum Schutz der Selbstdarstellung von Personen, die durch eine solche Behandlung erschwert oder verhindert werden kann.<sup>18</sup> Dies ist auch in der Rechtsprechung und der Literatur durchgehend anerkannt.

Ist dieses Element der Qualifikation für sich genügend, so eben deswegen, weil es anerkannte Konkretisierungen der Menschenwürde reproduziert. Die Menschenwürdegarantie hat selbstverständlich einen gleichheitsrechtlichen Gehalt. Aus dieser Einsicht folgt aber keine Absenkung des Prüfungsstandards.

### c) Ergebnis

Für den Schutz der elementaren Rechtsgleichheit gelten die höheren, aber enger gezogenen Grenzen der Menschenwürdegarantie, nicht diejenigen der allgemeinen oder besonderen Gleichheitssätze. Der Hinweis auf die Ungleichbehandlung kann auf einen Aspekt des Schutzes der Menschenwürde verweisen, er kann aber nicht die Prüfungsstandards für die Men-

---

<sup>17</sup> BVerfGE 144, 20 (Rn. 641 f.). Zu lesen wäre die gesamte Passage von Rn. 637 bis 644.

<sup>18</sup> Niklas Luhmann, Grundrechte als Institutionen, Duncker & Humblot: Berlin, 6. Aufl. 2019 (1965), S. 53 ff.

schenwürde relativieren. Soweit das Gutachten hier mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts operiert, ist es überzeugend. Des Umwegs über die Gleichheitskriterien bedarf es dazu aber m.E. nicht. Ob mit diesem Umweg eine unzulässige Erweiterung des Tatbestands verbunden ist, kann sich erst bei der Prüfung der Anwendung zeigen.

### **III. Analyse der Maßstabsbildung: Handlungstatbestand**

Ungleich komplexer ist die Rekonstruktion der hier als Handlungstatbestand bezeichneten übrigen Voraussetzungen des Art. 21 Abs. 2 GG. Die erste Alternative des Art. 21 Abs. 2 GG lautet auf der Tatbestandsseite:

„Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen“.

Der Handlungstatbestand hat also vier Elemente:

Parteien [4], die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger [1] darauf ausgehen [2], zu beeinträchtigen oder zu beseitigen [3].

Unterstellt man die Eigenschaft der AfD als politische Partei i.S.v. § 2 PartG, was das Gutachten ohne weiteres tun kann, so bleiben drei Merkmale übrig. Das Gutachten beginnt mit [1]. Hier ergeben sich auch die weitestgehenden Abweichungen von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Aber auch der Umgang des Gutachtens mit den Elementen [2] und [3] bedarf der Analyse.

#### 1. Ziele der Partei und Verhalten ihrer Anhänger

Abweichungen von der Prüfung des Bundesverfassungsgerichts ergeben sich sowohl beim Verhältnis der beiden Tatbestandselemente zueinander (a) als auch in der jeweiligen Bestimmung der beiden für sich (b). Dabei beginnt das Gutachten mit allgemeinen Aussagen zur Zurechenbarkeit von Handlungen zur Partei, die der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgen und deswegen hier nicht näher analysiert werden müssen (S. 329-334).

##### *a) Verhältnis von Zielen zum Verhalten der Anhänger*

Abweichend von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sieht das Gutachten in der Bezugnahme des grundgesetzlichen Tatbestands an das „Verhalten der Anhänger“ nicht nur eine Zurechnungsregel, sondern ein den „Zielen“ gleichberechtigtes Merkmal (S. 335-

337). Dies wird zunächst mit dem doch recht klaren Wortlaut und – in der Sache plausibel, aber für die Praxis letztlich nicht wirklich relevant – mit der Entstehungsgeschichte der Formulierung im Parlamentarischen Rat begründet. Bedenkenswerter erscheint die systematische Überlegung, dass mit dem „Verhalten der Anhänger“ auch die aktuelle und gegenwärtige Praxis in die Betrachtung der Partei einbezogen wird, während eine Beschränkung auf die Ziele der Partei allein in der Zukunft liegende politische Aspirationen heranzieht. Die zutreffende Feststellung des Gutachtens, dass das Gericht schon jetzt, wenn es unter bestimmten Bedingungen strafbare Handlungen in die Zurechnung einbezieht, damit eine eigenständige Betrachtung des Verhaltens der Anhänger anstellt, unterstreicht die Plausibilität dieses Gedankens. Diese korrigierende Weiterentwicklung der Formulierung des Gerichts ist damit überzeugend begründet. Das praktische Prüfprogramm wird davon wahrscheinlich nicht wirklich erweitert. Zudem erscheint dieser Aspekt der Prüfung ergebnisneutral und widerspricht damit nicht dem Gebot einer engen und strengen Maßstabsbildung. Darauf wird aber bei der Analyse einzelner Anwendungsfelder zurückzukommen sein.

#### *b) Bestimmung der Ziele*

Von großer Bedeutung für die Prüfung der Verfassungsfeindlichkeit einer politischen Partei ist die Vorfrage, wie sich eigentlich die „Ziele“ einer Partei ermitteln lassen, die Gegenstand der Prüfung sind. Ziele stehen in der Rekonstruktion des Gutachtens im Abstraktionsgrad zwischen der Programmatik oder Ideologie einer Partei und ihren konkret vorgeschlagenen Maßnahmen. In den allermeisten Fällen werden diese drei Ebenen nicht einfach glatt ineinander übergehen. Das Gutachten weist darauf hin, dass sich die Ziele einer Partei mitunter aus konkret angestrebten Maßnahmen herleiten lassen, insbesondere dann, wenn diese Maßnahmen in einen ideologischen Orientierungsrahmen eingeordnet werden können, für den gleichfalls eigene Indizien vorliegen. Dabei sind die Äußerungen aus der Partei einerseits anhand der Relevanz der sich Äußernden für die Parteiorganisation zurechenbar, andererseits durch Mechanismen wie Billigung, Duldung, Kritik oder Sanktionierung seitens der Parteiorganisation. Fehlt es an einer widerspruchsfreien Formulierung konkreter politischer Maßnahmen und ist auch der programmatische Hintergrund nicht eindeutig zu ermitteln, so muss die Prüfung den Versuch unternehmen, eine politische Grundtendenz der Partei zu rekonstruieren, um diese verfassungsrechtlich beurteilen zu können (S. 349). Den Begriff der „Grundtendenz“ entnimmt das Gutachten der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> BVerfGE 144, 20 (vgl. nur Rn. 635); 168, 193 (vgl. nur Rn. 280).

Das Gutachten entwickelt für die Bestimmung der Grundtendenz der Programmatik oder Ideologie eine zweistufige Prüfung, in denen auf der einen Seite geklärt werden muss, ob eine bestimmte Ideologie die Ziele der Partei repräsentativ prägen, und auf der anderen Seite ob auch die konkreten Maßnahmen, die der Erreichung dieser Ziele dienen, die Partei im Ganzen definieren können (S. 348). Die Beantwortung dieser Frage bedarf, soweit die Partei nicht völlig geschlossen agiert, auch der Untersuchung der Macht- und Einflussverhältnisse innerhalb dieser (S. 349).

Diese Heuristik rekonstruiert die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf eine analytisch genaue Art und Weise, die hinsichtlich der Strenge der Prüfung keinerlei Schlagseite in die eine oder in die andere Richtung produziert, es aber doch erlauben dürfte, die Argumentation auf der Anwendungsseite transparent zu analysieren.

*c) Bestimmung des Verhaltens der Anhänger*

aa) Wenn das Gutachten mit, wie gesehen, überzeugenden Gründen dargelegt hat, dass das Verhalten der Anhänger einen eigenen selbstständigen Prüfungspunkt darstellt (oben, a), dann stellt sich die Frage, wie ein solches Verhalten aussehen muss, um die Vermutung der Verfassungsfeindlichkeit zu begründen. Dabei ist auf der einen Seite anerkannt, dass es den Anhängern einer politischen Partei freisteht, sich auch verfassungsfeindlich politisch zu äußern. Auf der anderen Seite ist gesichert, dass sich taugliche Anknüpfungspunkte für das Verdikt der Verfassungsfeindlichkeit auch aus legalem Verhalten ergeben können.

Zentral für die Argumentation des Gutachtens ist auch an dieser Stelle die Bestimmung menschenwürdewidriger Äußerungen durch Anhänger einer Partei. Zur Grenzziehung solcher Äußerungen gegenüber „normalen“ diskriminierenden Einlassungen führt das Gutachten einen Nichtannahmebeschluss der 3. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts zur Kündigung eines Arbeitnehmers wegen verächtlichmachender Äußerungen (Ugah Ugah) gegenüber einem dunkelhäutigen Kollegen an (S. 352 f.).<sup>20</sup>

Die Kammer stellt in diesem Beschluss fest:

„Das [Dass die Äußerung nicht von Art. 5 Abs. 1 GG geschützt ist, cm] ergibt sich daraus, dass die Menschenwürde entgegen Art. 1 Abs. 1 GG angetastet wird, wenn eine Person nicht als Mensch, sondern als Affe adressiert wird, und damit das in Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG ausdrücklich normierte Recht auf Anerkennung als Gleiche unabhängig von der „Rasse“ verletzt wird.“<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> BVerfG vom 02.11.2020 – 1 BvR 2727/19.

<sup>21</sup> Ebda., Rn. 18.

Mit der kommunikativen Ent-Menschlichung entwickelt das Gericht einen spezifisch auf die Menschenwürde zugeschnittenen Maßstab. Dieser wurde zwar nicht mit Blick auf die Konkretisierung der fdGO entwickelt, fällt aber qua Art. 1 Abs. 1 GG klar unter diese und wurde in der Sache bei der Prüfung herabwürdigender Äußerungen in den beiden Urteilen zur NPD/Heimat auch angewendet.<sup>22</sup> Dieser spezifische Bezug auf die Menschenwürde ist aber eben auch bei jeder einzelnen Äußerung nachzuweisen, um ein verfassungsfeindliches Verhalten der Anhänger der Partei zu etablieren.

bb) Ein solches verfassungsfeindliches Verhalten kann sich auch aus Straftaten ergeben, wenn diese einen spezifischen politischen Bezug aufweisen.<sup>23</sup> Solches wird, wie das Gutachten plausibel macht, oft bei Delikten nach § 130 StGB, Volksverhetzung, der Fall sein (S. 353-357). Auch hier sieht das Gutachten die Verbindung zwischen Straftat und Verfassungsfeindlichkeit aus der Menschenwürdegarantie begründet.

Diese Verbindung ist allein durch die gesetzgeberische Bezugnahme in § 130 Abs. 1 Nr. 2 StGB auf die Menschenwürde aber nicht einfach gestiftet. Sie bleibt erst einmal nur eine gesetzgeberische Behauptung. Aus der Strafbarkeit allein ergibt sich eine Berührung der Menschenwürde nicht. Auch hier ist die qualifizierte Verletzung zu begründen, also gesondert zu begründen, worin die konkrete Straftat die Menschenwürde berührt.

Auf der anderen Seite muss sich die Indizwirkung einer strafbaren Volksverhetzung durch einen Parteianhänger und die Verfassungsfeindlichkeit der Partei nicht allein aus der Menschenwürde ergeben. Bei § 130 StGB handelt es sich um ein Delikt, das eine abstrakt-konkrete Gefährdung des öffentlichen Friedens ausdrücklich voraussetzt.<sup>24</sup> Damit kann sich eine Brücke zwischen Delikt und Verfassungsfeindlichkeit im Einzelfall auch daraus ergeben, dass mit dem Begehen dieses Delikts eine aktive Missbilligung eines friedlichen öffentlichen Umgangs miteinander einhergeht. Wer eine Volksverhetzung begeht, kratzt am staatlichen Gewaltmonopol. Das staatliche Gewaltmonopol ist aber nach verbreiteter Ansicht und auch aus Sicht des Gerichts ein wesentliches Element des Rechtsstaatsprinzips.<sup>25</sup>

Der im Gutachten konstruierte Rekurs auf die Volksverhetzung als Indiz für Verfassungsfeindlichkeit ist durch die Brücke der Menschenwürde also allein nicht hinreichend aufgeschlüsselt. Es sind einerseits gut volksverhetzende Handlungen vorstellbar, bei denen eine Menschenwürdeverletzung fernliegend erscheint, schon weil es eines größeren Begründungsauf-

---

<sup>22</sup> BVerfGE 144, 20 (Rn. 707 ff.).

<sup>23</sup> BVerfGE 144, 20 (Rn. 565).

<sup>24</sup> *Peter Rackow*, in: BeckOK StGB, 69. Ed. Stand 01.02.2026, § 130 Rn. 9, 11.

<sup>25</sup> *Eberhard Schmidt-Aßmann*, Der Rechtsstaat, in: Isensee/Kirchhof, HStR Bd. IV, 3. Aufl. 2004, § 26 Rn. 71; BVerfGE 144, 20 (Rn. 547).

wands bedarf, gruppenbezogene Kommunikation als Verstoß gegen die Menschenwürde zu lesen. Auf der anderen Seite kann die Bestrafung wegen Volksverhetzung im Einzelfall auch als Indiz der Zurückweisung des staatlichen Gewaltmonopols und damit gegen die Rechtsstaatlichkeit dienen. Im Ergebnis sind damit Verbindungen zwischen dem Tatbestand und dem „Verhalten der Anhänger“ i.S.v. Art. 21 Abs. 2 GG möglich. Sie müssen für den Einzelfall spezifiziert werden, sind dann aber nicht auf das Menschenwürdeelement der fdGO beschränkt.

cc) Als Tatbestandsmerkmal des Art. 21 Abs. 2 GG bedarf das Verhalten der Anhänger, so eine weitere Annahme des Gutachtens, keinerlei Bestimmung einer Grundtendenz (S. 358). Während das Ziel der Partei im Ganzen zugerechnet werden muss, und nicht nur von Einzelnen formuliert oder unterstellt werden darf, bleiben die Handlungen der Anhänger eben gegenwärtige Handlungen der Anhänger, deren Etablierung keines weiteren Schritts der Zurechnung bedarf.

Man könnte dem entgegenhalten, dass solches Verhalten ja auch nur sehr ausnahmsweise geschehen kann und dann für ein Verbot nicht relevant werden darf, weil es die Partei im Ganzen nicht repräsentiert oder „prägt“. Das ist im Ergebnis richtig, betrifft aber eine andere Frage als die hier zu klärende. Beim Tatbestandsmerkmal der „Ziele“ und des „Verhaltens der Anhänger“ geht es allein um die Frage, an welchen Umständen man bemessen kann, ob eine politische Partei als verfassungsfeindlich einzustufen ist. Die Antwort des Grundgesetzes lautet eben: an ihren Zielen und am Verhalten der Anhänger. Damit ist aber noch nicht gesagt, welche Anforderungen an dessen Gefährlichkeit zu stellen sind. Dies ist, so zutreffend das Gutachten (S. 358), beim Merkmal der Beeinträchtigung zu prüfen.

#### *d) Getrennte Prüfung gruppenbezogener Formen der Menschenfeindlichkeit*

In ausdrücklicher Abweichung von der Prüfungstechnik des Bundesverfassungsgerichts in den beiden letzten Urteilen zur NPD/Heimat will das vorliegende Gutachten bei der Prüfung menschenwürde- oder demokratiewidriger Ziele keine Gesamtbetrachtung anstellen, sondern bei der Analyse der Partei zwischen der Haltung gegenüber verschiedenen Gruppen differenziert prüfen (S. 359 f.). Auch bei diesem Vorgehen wird sich am Ende eine Gesamtbetrachtung ergeben müssen, die die Frage der Verfassungsfeindlichkeit einheitlich beantwortet. Diese erfolgt aber auf Grundlage eines differenzierteren Bildes der Frage, gegen wen sich die verfassungsfeindlichen Tendenzen richten.

Aus meiner Sicht stößt diese Abweichung vom Prüfungsmodell des Gerichts auf keine Bedenken. Tatsächlich erscheint es angemessen, die Wendung gegen bestimmte Gruppen nicht miteinander zu verrechnen und Haltungen wie Islamfeindlichkeit, Queerfeindlichkeit oder Antisemitismus nicht einfach zu addieren. Die Frage, wie damit umgegangen werden soll, wenn sich die Partei „nur“ gegen bestimmte Gruppen richtet, wird im Zweifelsfall ohnehin zu beantworten sein. Mit Blick auf das Gebot der Ergebnisneutralität könnte sich diese Modifikation sogar als strenger erweisen, weil die gemeinsame Prüfung mit der Aggregation ganz unterschiedlicher Äußerungen schneller den Eindruck der Verfassungsfeindlichkeit vermittelt.

*e) Auslegung von Äußerungen der Partei*

In der Rechtsprechung der Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts gilt im Bereich der Meinungsfreiheit die Maxime, dass mehrdeutige Aussagen im Zweifelsfall soweit vertretbar in einer Art und Weise gedeutet werden sollen, die gerade keine staatliche Sanktion auslöst.<sup>26</sup> Die Frage, ob dieses Gebot einer grundrechtsfreundlichen Deutung auch für das Parteiverbotsverfahren und im vorliegenden Gutachten auch für die gesammelten Äußerungen der AfD gilt, ist für die Gesamtbeurteilung der Partei von großer, unter Umständen ergebnisrelevanter Bedeutung. Denn immer dann, wenn eine moderne verfassungsfeindliche Partei mit codierten Nachrichten operiert, könnten diese für das Verfahren des Art. 21 Abs. 2 GG nicht verwendet werden. Das Bundesverwaltungsgericht hat diesen Grundsatz auch auf das systematisch ähnliche, gleichfalls verfassungsunmittelbar geregelte Vereinsverbotsverfahren nach Art. 9 Abs. 2 GG angewendet, freilich in einer Art und Weise, die trotz der Aufhebung des Verbots in der Begründung nicht entscheidungserheblich war.<sup>27</sup> Das vorliegende Gutachten verneint dagegen grundsätzlich die Anwendbarkeit des Grundsatzes der meinungsfreiheitsfreundlichen Auslegung auf das Verfahren nach Art. 21 Abs. 2 GG und trifft damit in der Sache eine Weichenstellung zu Lasten einer potentiell verfassungsfeindlichen politischen Partei (S. 343-347). Zugunsten dieses Ergebnisses spricht zunächst und bereits durchgreifend, dass sich in den ausführlichen Auswertungen einer riesigen Fülle an Material zu Äußerungen der betroffenen Partei in den beiden letzten NPD-Verfahren durch das Bundesverfassungsgericht, soweit ersichtlich keine Bezugnahme auf diese Rechtsprechungslinie des Ersten Senats findet.<sup>28</sup> Das Gericht schöpft seine Beurteilung der Verfassungsfeindlichkeit einer Partei aus deren Äußerungen, ohne irgendeine Vermutungsregel zu verwenden. Darauf weist das Gutachten zutref-

---

<sup>26</sup> Vgl. dazu die Nachweise bei *Andreas Paulus*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Bd. 1, 8. Aufl. 2024, Art. 5 Rn. 288.

<sup>27</sup> BVerwG, Urteil vom 24.06.2025 – 6 A 4.24, Rn. 96.

<sup>28</sup> So findet sich der Grundsatz weder in BVerfGE 144, 20 noch in BVerfGE 168, 193 formuliert.

hend hin. Hinzu kommt ein zusätzliches Argument im Gutachten, dass mir gleichfalls überzeugend erscheint: Im Parteiverbotsverfahren ist der Kontext von der Partei zurechenbaren Äußerungen ein ganz anderer, eben politischer und organisationsbezogener, als bei der Meinungsfreiheit. Geht es bei der Meinungsfreiheit um die Frage der Angemessenheit einer Sanktion gegenüber einem einzelnen Bürger, so geht es hier um die Frage einer angemessenen Abwehr einer parteispezifischen Gefahr. Um diese zu ermitteln, können einzelne Äußerungen aber nicht hermeneutisch isoliert werden. Man kann sie mit einem solchen Verfahren nicht angemessen verstehen.

Schließlich lässt sich das Gutachten aber sogar auf einen Mittelweg ein, wenn es sich der Maxime unterwirft, eine mehrdeutige Äußerung nur zu Lasten der Partei zu deuten, wenn diese Deutung für sich die naheliegendste sein sollte (S. 347). Damit erscheint sie strenger, als von der Rechtsprechung des Zweiten Senats geboten.

## 2. Beeinträchtigen

Eine politische Partei muss, um verboten werden zu können, „darauf ausgehen“, die fdGO zu „beseitigen“ oder zu „beeinträchtigen“. Aus Gründen der Argumentationsökonomie wird sich die vorliegende Stellungnahme nur mit dem Umgang des Gutachtens mit dem gegenüber dem „Beseitigen“ schwächeren Tatbestandsmerkmal des „Beeinträchtigen“ beschäftigen. Wird diese hinreichend streng gehandhabt, dann ergibt sich *a maiore ad minus* auch kein Problem beim engeren Tatbestandsmerkmal. Beide stehen im syntaktischen Kontext des „darauf ausgehen“.

In der Formulierung des Gerichts ist von einer Beeinträchtigung in Fällen zu reden, in denen eine Partei „mit hinreichender Intensität eine spürbare Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung bewirkt“.<sup>29</sup> Das Gericht schreibt in diesem Zusammenhang:

„Allerdings ist nicht jede verfassungswidrige Forderung für sich genommen ausreichend, um das Ziel einer Beeinträchtigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung annehmen zu können. Entscheidend ist vielmehr, dass eine Partei sich gezielt gegen diejenigen fundamentalen Prinzipien wendet, die für ein freiheitliches und demokratisches Zusammenleben unverzichtbar sind, da allein so sichergestellt ist, dass ein Parteiverbotsverfahren nur zu Zwecken des präventiven Verfassungsschutzes und nicht auch zur Ausschaltung unliebsamer politischer Konkurrenz eingesetzt werden kann.“<sup>30</sup>

Die Frage, zu der das Gutachten vor diesem Hintergrund eine eigene konstruktive Antwort entwickelt, lautet also, worin eine „spürbare Gefährdung“ der fdGO bestehen kann. Dabei ist

---

<sup>29</sup> BVerfGE 144, 20 (Rn. 556).

<sup>30</sup> Ebd.

der Bezugspunkt einer solchen Gefährdung in jedem Fall die fdGO im Ganzen. Bei der Frage, ob eine Partei verfassungsfeindlich ist, ist also stets eine Gesamtbetrachtung anzustellen, wie das Gutachten auch anerkennt (S. 375 u.ö.).

Um die Frage der spürbaren Gefährdung beantworten zu können, bedient sich das Gutachten, wiederum einer eigenen, von der Rechtsprechung so nicht vorgegebenen Lösung. In der Rechtsprechung klar angelegt ist dabei zunächst die Feststellung, dass das Verfahren nach Art. 21 Abs. 2 GG als präventives Verfahren keine konkrete Gefährdung der fdGO voraussetzt.<sup>31</sup> Mit dem Konzept der „Eintrittswahrscheinlichkeit“ versucht das Gutachten, einen handhabbaren Maßstab jenseits der konkreten Gefahr für die „spürbare Gefährdung“ zu formulieren. Die Eintrittswahrscheinlichkeit bezeichnet nicht die Möglichkeit, dass sich ein die fdGO gefährdendes Potential tatsächlich politisch verwirklicht (dazu C., IV., 7), sondern die Möglichkeit, dass es sich verwirklicht, sobald die Partei die politischen Mittel dazu hat, also eine Mehrheit erringen konnte. Es geht also bei der Eintrittswahrscheinlichkeit um eine bedingte Größe, für die zu prüfen ist, wie wahrscheinlich es ist, dass sich gegen die fdGO gerichtete Politikkonzepte innerhalb einer Partei durchsetzen. Diese Eintrittswahrscheinlichkeit hängt im Gutachten davon ab, wie konkretisiert verfassungsfeindliche Ziele formuliert werden und wie bedeutsam sie für das ideologische Profil der Partei sind (S. 369).

Mit einem solchen Konzept wird das Kriterium der „Beeinträchtigung“ in der Tat auf der abstrakten Maßstabsebene weitestgehend konkretisiert. Dass es bei dem Kriterium nicht um eine Gefährdungswahrscheinlichkeit der fdGO selbst geht, kann auch für die Rechtsprechung als gesichert angesehen werden.<sup>32</sup> Dass der Maßstab nach innen gelegt wird, also durch die Beantwortung der Frage zu klären ist, inwieweit sich eine verfassungsfeindliche Zielsetzung intern in der Partei durchsetzen kann, ist dann eine folgerichtige Konkretisierung des Maßstabs. Es geht darum zu wissen, inwieweit eine Beeinträchtigung der fdGO zum Gegenstand der Politik einer Partei wird. Dass dies dann besonders wahrscheinlich wird, wenn verfassungsfeindliche Ziele zum einen ein besonders hohes Maß an Konkretisierung gefunden haben und zum anderen besonders fest mit der Programmatik verbunden sind, ist eine überzeugende Rekonstruktion des Tatbestands, die sich in ein vergleichsweise handliches zweidimensionales Prüfprogramm übersetzen lässt.

Zugleich wird damit dem Erfordernis eines strengen, den Ausnahmecharakter des Verbotsverfahrens hervorhebenden Prüfungsstandards nichts genommen. Das Verbot kann an der Unspe-

---

<sup>31</sup> BVerfGE 144, 20 (Rn. 583).

<sup>32</sup> Nochmals BVerfGE 144, 20 (Rn. 583).

zifik der politischen Ziele einer Partei ebenso scheitern wie an der fehlenden Verknüpfung einzelner verfassungswidriger Ziele mit der Programmatik der Partei.

### 3. Darauf ausgehen

#### a) *Planvolles Vorgehen*

Das Tatbestandsmerkmal des „darauf ausgehen“ wurde vom Bundesverfassungsgericht in der hier einschlägigen jüngeren Rechtsprechung deutlich zurückgenommen. Verband es sich in den Urteilsgründen des bis dahin maßgeblichen KPD-Urteils noch mit der Figur der aggressiv-kämpferischen Haltung,<sup>33</sup> so hat das Gericht dieses Erfordernis in den beiden neueren Urteilen, ohne dies ausdrücklich zu sagen, faktisch aufgegeben, verlangt es doch in diesem Zusammenhang nur noch ein planvolles Handeln der Partei.<sup>34</sup> Tatsächlich wird die Formel „kämpferisch-aggressiv“ weiterhin für das Vereinsverbotsverfahren<sup>35</sup> vom Bundesverwaltungsgericht genutzt und taucht auch an einer Stelle in der Finanzierungsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts auf.<sup>36</sup> Weil es dort aber erkennbar keine argumentative Rolle mehr spielt und an anderen Stellen der Entscheidung die Formel des planvollen Handelns für sich verwendet wird, erscheint es unbedenklich, allein mit dem Kriterium des „planvollen Handelns“ zu operieren. Man kann hierin in der Sache eine Aufweichung der ursprünglichen Maßstäbe, also eine Vereinfachung des Verbotstatbestands erkennen, freilich ist in der Sache auch nicht klar, warum eine aggressiv-kämpferische Haltung einer politischen Partei für die fdGO gefährlicher sein sollte, als eine Strategie freundlicher Subversion.

#### b) *Gegenstand planvollen Handelns*

Eine konkretisierende Fortentwicklung der Rechtsprechung liegt in der im Gutachten getroffenen Annahme, dass das planvolle Vorgehen der Partei sich nicht auf die verfassungsfeindlichen Ziele selbst, sondern auf den Gewinn der politischen Macht beziehen muss (SSS). Diese Konkretisierung ist für die Verteilung der Argumentationslasten nicht unerheblich, weil sich in der ersten Lesart nur so etwas wie politische Handlungsfähigkeit im Parteienwettbewerb nachweisen lassen muss, eine Voraussetzung, die bei einer Partei, die erfolgreich bei Wahlen agiert, indiziert sein wird. Die zweite Lesart müsste dagegen einen gesonderten politischen Willen der Partei für jedes einzelne verfassungsfeindliche Ziel nachweisen, ein schlüssiges Programm mit verfassungsfeindlichen Inhalten würde dem nicht genügen.

---

<sup>33</sup> BVerfGE 5, 85 (vgl. nur Ls. 5).

<sup>34</sup> BVerfGE 144, 20 (Rn. 846 ff.); 168, 193 (Rn. 290 ff.).

<sup>35</sup> Vgl. zuletzt BVerwG, Urteil vom 24.06.2025 – 6 A 4.24, Rn. 149.

<sup>36</sup> BVerfGE 168, 193 (Rn. 296).

Entscheidet sich das Gutachten für eine Deutung, die das planvolle Handeln auf den politischen Machtgewinn beschränkt (S. 389-391), so bleibt sie damit aber in den Spuren der wenn auch nicht ausdrücklich so argumentierenden Rechtsprechung. Das entspricht den eine solche Differenzierung nicht vornehmenden Urteilsgründen in den beiden einschlägigen Urteilen, die das Tatbestandsmerkmal nicht für jedes Ziel einzeln prüfen. Es entspricht auch, wie das Gutachten überzeugend bemerkt, der vereinheitlichenden Rede des Gerichts von einem „politischen Konzept“ (S. 389).

#### 4. Zusammenfassung: Zum Handlungstatbestand

Soweit der Handlungstatbestand gegenüber der Rechtsprechung des Zweiten Senats weiterentwickelt wird, geschieht dies im Gutachten in einer systematisch schlüssigen und in keinem Fall den Verbotstatbestand erleichternden Art und Weise.

### **IV. Anwendungsebene**

#### 1. Zur Struktur der Anwendungsprüfung

Das Gutachten geht bei der Prüfung der Verfassungsfeindlichkeit in der Anwendung auf bestimmte politische Programmsektoren idealtypisch in fünf Schritten vor. In Schritt 1 wird der einschlägige Maßstab in einer auf den Politikbereich konkretisierten Form formuliert, also etwa die Bedeutung der Menschenwürdegarantie des Art. 1 GG mit Blick auf das Phänomen rassistischer Diskriminierung entfaltet. In Schritt 2 wird dieser Maßstab auf die politische Programmatik, die „Ideologie“ der AfD angewendet, also geprüft, inwieweit Maßstab und Programm miteinander kompatibel sind. In Schritt 3 werden konkrete politische Maßnahmen geprüft, die von der Partei zur Verwirklichung dieser Programmatik vorgeschlagen werden. In Schritt 4 wird das Verhalten der Anhänger untersucht. Schließlich wird in Schritt 5 geprüft, ob sich diese Elemente als eine „Grundtendenz“ der Partei verstehen lassen, also repräsentativ für die Partei sind. Dieses Schema wird im Gutachten nicht konsequent durchgehalten, bildet aber das Vorgehen des Gutachtens idealtypisch ab.

## 2. Weiteres Vorgehen

Um der Qualität der Argumentation auf der Anwendungsebene auf den Grund zu gehen, werden im Folgenden aus vier Abschnitten des Teil 3 tiefere Stichproben zu nehmen sein. Dabei werden Bereiche der Anwendung ausgewählt, die *zum Ersten* das Ergebnis des gesamten Gutachtens, die Verfassungsfeindlichkeit der AfD i.S.v. Art. 21 Abs. 2 GG stützen. *Zum Zweiten* sind solche Felder auszuwählen, die nach der sich aus dem verwerteten Material ergebenden Gewichtung eine besondere Bedeutung für die Argumentation haben. Zwar versteht sich eine Gleichsetzung von Prüfungsumfang und Repräsentativität für die Frage der Verfassungsfeindlichkeit nicht ohne weiteres. Doch zeigt die Lektüre zum einen, dass die großen Abschnitte ihre Länge maßgeblich der Fülle an Belegen zu verdanken haben, zum anderen wird sich erweisen, dass gerade die auf die Menschenwürde bezogenen Ausformungen auch juristisch besonders herausfordernd sind: Denn eine solche Prüfung hat zwischen einer „bloß grundrechtswidrigen“ Diskriminierung und einer qualifiziert die Menschenwürde berührenden zu unterscheiden.

Aus diesen Gründen habe ich zunächst die beiden ersten Abschnitte zur rassistischen Diskriminierung (Gutachten, A., I.) und zum ethnischen Volksbegriff (Gutachten, A., II.), dann den zur Rechtlosstellung von Schutzsuchenden (A., III.), den zur Herabwürdigung sexueller Minderheiten (Gutachten, A., V.) und schließlich denjenigen zur Verfolgung politischer Gegner (Gutachten, B., II.) für eine nähere Untersuchung ausgewählt.

## 3. Zum Feld Verletzung Rassistische Diskriminierung, insbes. Muslimfeindlichkeit

Das Gutachten argumentiert, dass sich die Partei dadurch gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung wendet, dass sie ein Regime durchgreifender, rassistischer Diskriminierung, insbesondere gegen Muslime etablieren will und dadurch deren Menschenwürde verletzt.

### a) Untermaßstab

#### aa) Darstellung

Bei der Konkretisierung des Maßstabs bedient sich das Gutachten konsequenterweise des spezifischen dreiteiligen Maßstabs elementarer Rechtsgleichheit, den ich oben kritisiert habe (B., II., 2.). Dies ist hier nicht zu wiederholen, sondern nur daran zu erinnern, dass das zweite Kri-

terium der qualifizierten oder schwerwiegenden Nachteile mir für eine Prüfung zentral erscheint, die die Strenge des Menschenwürdemaßstabs nicht antasten darf.

Das Gutachten rezipiert für dieses Feld die Figur der kulturrassistischen Diskriminierung. Es geht um die systematische nachteilhafte rechtliche Behandlung einer Gruppe. Diese Gruppe wird durch ein grundsätzlich in Art. 3 Abs. 3 GG ausgeschlossenes Kriterium der Rasse definiert. Dabei ergibt sich die Zugehörigkeit aber nicht aus einer durch biologische Kriterien vermittelten Zugehörigkeit, sondern über einen „kulturellen“ Rassismus“. Von einem solchen kann dem Gutachten zufolge die Rede sein, wenn bestimmte sozial vermittelte Eigenschaften so behandelt werden, als wären sie biologisch, in dem sie als unveränderbar und als ihre Träger wesentlich charakterisierend behandelt und damit naturalisiert werden. Dabei werden oft biologische Kriterien (Aussehen), Zugehörigkeitskriterien und Religionszugehörigkeit amalgamiert und einer „Kultur“ zugewiesen. Dies geschieht dem Gutachten zufolge durch einen Umgang mit dem Islam, der über eine bloß scharf religionskritische Haltung hinausgeht. Diesen Umschlagspunkt macht das Gutachten jedenfalls in dem Moment aus, wenn das Verhalten von Personen deterministisch mit ihrer Religionszugehörigkeit erklärt wird (S. 419). Eine solche Sicht erkennt das Bundesverfassungsgericht namentlich in Theorien des Ethnopluralismus, die von einer unvermittelbaren Unterscheidung verschiedener Kulturen ausgeht und ein gedeihliches Zusammenleben nur innerhalb einer Kultur für möglich hält.<sup>37</sup>

#### *bb) Kritik*

In zweierlei Hinsicht lassen sich an dieser Stelle kritische Nachfragen formulieren. *Zum Ersten* stellt sich die Frage, inwieweit das Konzept des kulturellen Rassismus es erlaubt, die Unterscheidung zwischen einfacher und qualifizierter Ungleichbehandlung normativ abzuschließen. Schließlich ist die im Gutachten beschriebene Fluidität der Kriterien Herkunft, Religion, Abstammung eben auch ein Argument gegen die behauptete Rigidität der Zuschreibung. Andererseits stellt sich die Frage, inwieweit der beobachtete Determinismus nicht jede Art soziologischer Beschreibung betrifft, die individuelles Verhalten auf strukturelle Eigenschaften von Individuen zurückführt.

*Zum Zweiten* erscheint die so rekonstruierte Zuweisung jedenfalls für sich nicht hinreichend, eine Verletzung der Menschenwürdegarantie zu begründen. Eine Programmatik oder Ideologie, die eine solche Unterscheidung gegenüber einem negativ konstruierten Islam aufmacht, verstößt damit ganz eindeutig gegen Art. 3 Abs. 3 i.V.m. Art. 4 Abs. 1 GG. Doch fehlt es möglicherweise an der Art eines qualifizierten rechtlichen Nachteils, der eine Verletzung der Men-

---

<sup>37</sup> BVerfGE 168, 193 (Rn. 351 f.).

schenwürde begründen würde. Das hängt aber nicht damit zusammen, dass sich diese Form des Rassismus zunächst nur auf der Ebene der Ideologie oder Programmatik bewegt. Tatsächlich kann auch eine politische Programmatik für sich gegen die fdGO verstoßen. Eine Programmatik, die zum Ausdruck brächte, dass nur Menschen deutscher Abstammung als Deutsche zählen, nicht aber andere deutsche Staatsangehörige, wäre mit der fdGO unvereinbar, ohne dass diese Unvereinbarkeit als reine Programmatik hinreichen würde, den Tatbestand des Art. 21 Abs. 2 GG zu erfüllen.<sup>38</sup>

Diese Nachfragen müssen das Argument in der Sache nicht zum Scheitern bringen. Sie müssen aber bei der Untersuchung des Materials mitgeführt werden, damit nicht gruppenbezogene soziale Erklärungsmuster, so vorurteilsbehaftet und kausal abwegig sie auch sein mögen, hinreichend sind, um das Verdikt der Verfassungsfeindlichkeit zu begründen. Noch einmal anders formuliert: Die Überzeugung, dass „der Islam“ und die „deutsche Identität“ miteinander „nicht vereinbar“ sein, was auch immer genau mit einer solchen Feststellung gemeint sein kann, stellt ein Ideologem dar, das sicherlich nicht staatliches Handeln anleiten darf, ohne deswegen Art. 3 Abs. 3 GG zu verletzen. Dabei ist durchaus in Rechnung zu stellen, dass eine Abschaffung von Art. 3 GG, die Änderungsgrenzen des Art. 79 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 1 GG auf den Plan rufen dürfte. Trotzdem halte ich es für zweifelhaft, dass diese These der „Nichtvereinbarkeit“ für sich als unvereinbar mit der fdGO verstanden werden muss. Natürlich ermöglicht ein solches Verständnis es politischen Parteien, gruppenbezogene Vorurteile zu kultivieren und auszuschlachten; aber es bedarf, um sich als verfassungsfeindlich erweisen zu können, der Konkretisierung. Deswegen muss – und das wiederum ist mit der Struktur des Gutachtens durchaus kompatibel – sich die Frage der Verfassungsfeindlichkeit auf der Ebene der Maßnahmen ergeben, deren Betrachtung auch dabei helfen kann zu verstehen, wie eine Ideologie, sollte sie sich als Grundtendenz erweisen lassen, politisch gemeint ist.

#### b) Qualität der Belege

Tatbestandlich müssen sich zum einen ideologisch-programmatische Elemente eines solchen Rassismus in relevanten Äußerungen, namentlich von Parteifunktionären finden lassen, die eine „Grundtendenz“ begründen. Diese Grundtendenz muss aber durch die Unterstützung konkreter rechtlicher Maßnahmen in der Breite der Partei unterfüttert werden.

---

<sup>38</sup> *Christoph Möllers*, Die verfassungsrechtliche Missbilligung eines materialisierten Volksbegriff als Element des Schutzes der Verfassung, *Der Staat* 62 (2023), 181 (186, 197).

### *aa) Belege für Ideologie*

Die Belege für eine in der oben beschriebenen Hinsicht spezifische und rassistische Ideologie sind zahlreich und kommen von relevanten Teilen der Partei: von höheren Graden der Bundestagsfraktion, dem Bundesvorstand, Landesvorsitzenden, und anderen Funktionsträgern. Ohne hier in statistische Einzelheiten zu gehen, steht für mich außer Zweifel, dass die Belege, soweit sie denn tatsächlich eine verfassungsfeindliche Ideologie zum Ausdruck bringen (zu diesem Vorbehalt sofort) eine Grundtendenz zum Ausdruck bringen, dass sie also für die Partei im Ganzen wegen der Menge und der herausgehobenen Funktionen der Zitierten für die Bundespartei im Ganzen repräsentativ sind. Doch habe ich eben Zweifel, dass alle Belege sich tatsächlich als Indizien für eine verfassungsfeindliche Ideologie lesen lassen können. Zwei Beispiele sollen erläutern, worin sich meine Zweifel gründen:

Das Gutachten zitiert aus dem Bundeswahlprogramm 2017 (S. 422 u. Fn. 1284) den folgenden Satz:

„Wer die Zahlen der Muslime in Deutschland erhöhen will, nimmt eine zunehmende Gefährdung unseres inneren Friedens in Kauf.“

Dieser Satz ist hochproblematisch, nach einer plausiblen Lesart rassistisch und empirisch höchst zweifelhaft. Doch selbst wenn man die ihm eigene performative Perfidie durchschaut, dass hier in einem beschreibenden Stil ein Problem doch vielleicht weniger beschrieben als beschworen wird, weil der „innere Frieden“ gerade durch eine aggressive politische Rhetorik gegen muslimische Migration gefährdet wird, habe ich Zweifel, dass eine solche Äußerung auch nur in die Nähe der Menschenwürdegarantie kommt.

Das Gutachten erläutert das Zitat in dieser Hinsicht:

„Die Aussage verknüpft nicht konkrete extremistische Strömungen oder Straftaten mit Gefahren für den inneren Frieden, sondern stellt die bloße zahlenmäßige Präsenz von Muslim\*innen unter einen Generalverdacht. Damit wird eine religiös konnotierte Bevölkerungsgruppe als solche zu einem sicherheitsrelevanten Faktor erklärt.“ (ebd.)

Extremistische Strömungen oder Straftaten mit einer Gefahr für den inneren Frieden zu verknüpfen, wie es das Gutachten im vorliegenden Zitat der Partei als Alternative entgegenhält, erscheint mir nicht weiterführend, Denn Straftaten und Extremismus sind per definitionem Gefährdungen des öffentlichen Friedens. Dass umgekehrt bestimmte Gruppen als Gefahr behandelt werden, ist als solches Standard der politischen Auseinandersetzung vom Umgang mit dem Katholizismus bis zur Einsetzung von Sektenbeauftragten. Natürlich liegen die Fälle hier anders, deswegen ist es nicht zwingend ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 3, Art. 4 Abs. 1 GG, vor Sekten zu warnen, während die massenhafte Diskriminierung von Muslimen verfassungs-

widrig wäre – die vom Gutachten selbst eingeforderte Qualifikation des Gleichheitsverstößes vermag ich in diesem Zitat jedoch nicht zu erkennen.

Es gibt aber auch Belege, die überzeugend als Nachweise einer verfassungsfeindlichen Ideologie verstanden werden müssen. Die umfänglichen Belege über muslimische „Messermänner“ oder „Bestien“ (S. 426-429) etwa entmenslichen bestimmte Personengruppen oder setzen sie letztlich gefährlichen Tieren mehr oder minder gleich.

Entscheidend ist vermutlich die Einordnung von Sätzen die man als Grenzfall an der Schwelle der Verfassungsfeindlichkeit verstehen kann, etwa zwei Passagen aus dem Landtagwahlprogramm 2019 in Thüringen (S. 435 u. Fn. 1324 u. 1325)

„Auch ein Großteil der Thüringer möchte nicht derart viele Menschen aus kulturfremden Regionen dauerhaft integrieren, schon gar nicht auf Kosten des Steuerzahlers und unter Hinnahme von Verhaltensweisen und kulturell-religiösen Praktiken, die sich mit unseren europäischen Werten nicht vereinbaren lassen.“

„Der säkulare Rechtsstaat hat das ausschließliche Rechtsetzungs- und Rechtsdurchsetzungsmonopol, sein Recht steht über religiösen Geboten. Der orthodoxe Islam, der eine politische Religion ist und mit der Scharia auch ein vormodernes System von Rechtsregeln umfasst, ist mit diesem westlichen Staatsverständnis nicht vereinbar. Daher kann der Islam nicht zu Thüringen und nicht zu Deutschland gehören.“

Hier scheint mir die zweite Äußerung kaum als verfassungsfeindlich kategorisierbar. Wenn man bedenkt, welche große Debatte die Feststellung des damaligen Bundespräsidenten Christian Wulff, der Islam gehöre zu Deutschland, im Jahr 2010 auslöste,<sup>39</sup> dann kann es sein, dass sich mit dieser Rede der Diskurs verändert hat, aber es scheint praktisch doch schwierig, Kritik an dieser Feststellung für verfassungsfeindlich zu erklären. Das ist kein strikt verfassungsrechtliches Argument, doch erscheint mir wichtig, dass man bei Bestimmung der fdGO den allgemeinen politischen Diskurs, und zwar gerade den vor Zeiten scharfer Polarisierung, nicht aus den Augen verliert.

Die erste Äußerung, obwohl natürlich zur zweiten passend, lässt sich ohne weiteres so lesen, dass muslimische Menschen unabhängig von Rechtstreue, Aufenthaltsstatus, ja Staatsangehörigkeit durch den Staat daran gehindert werden sollen, sich zu integrieren. Hier haben wir es mit einer staatlichen Massendiskriminierung zu tun, die durch nichts anderes begründet ist als

---

<sup>39</sup> [https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Christian-Wulff/Reden/2010/10/20101003\\_Redde.html](https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Christian-Wulff/Reden/2010/10/20101003_Redde.html).

durch die negative Bewertung des Islam selbst. Diese Äußerung erscheint mir als ein gutes Beispiel für den Übergang in die Verfassungsfeindlichkeit.

Damit ist im Ergebnis die Einordnung nicht aller Äußerungen so deutlich, wie vom Gutachten angemerkt. In den Bereich der Verfassungsfeindlichkeit lassen sich solche Äußerungen nur angesichts der Tatsache bringen, dass diese Grenzziehung selbst für die Partei kein Thema zu sein scheint, sich also im Material keine innerparteiliche Auseinandersetzung zwischen gemäßigter und extremer Islamkritik feststellen lässt. Diese Feststellung ist aber ausdrücklich meine eigene, keine des Gutachtens. Zweifel an der Einordnung einzelner Belege bleiben.

Wenn man bei der Bewertung bleibt, ist schließlich die Einordnung aller (auch der grenzwertigen Äußerung) als programmatische „Grundtendenz“ überzeugend (S. 453 f.). Die Äußerungen sind föderal in der Gesamtpartei verankert und hierarchisch von repräsentativen Kräften gemacht worden.

Sind solche Unterscheidungen politisch naiv und juristisch zu spitzfindig, um für ein Verfahren der wehrhaften Demokratie operabel zu sein? Das scheint mir nicht der Fall zu sein. In Übereinstimmung mit dem Vorgehen des Gutachtens müssen Argumente für die Verfassungsfeindlichkeit einer politischen Partei sich aus dem Material ergeben.

#### *bb) Belege für Maßnahmen*

Im zweiten Schritt der Anwendung wendet sich das Gutachten konkreten Maßnahmen zu. Zu diesen gehören maßgeblich

- Verbot des Kopftuchs im öffentlichen Raum,
- Verbot der Vollverschleierung,
- Verbot bestimmter religiöser Praktiken wie Minarettverbot oder baurechtliche Beschränkungen des Moscheebaus.

Dass sich solche Forderungen in relevanten Äußerungen der Partei wiederfinden, stellt das Gutachten meines Erachtens überzeugend dar, auch wenn sich dieses aus einer Zusammenschau vieler einzelner Elemente, nicht aus einer geschlossenen programmatischen Äußerung ergibt.

Bei der Bewertung der einzelnen Elemente würde ich zunächst unterscheiden:

Dass ein Verbot der Vollverschleierung gegen die Menschenwürde verstößt, wird m.E. überzeugend vom Gutachten abgelehnt (S. 487 f.). Hier erscheint mir schon der Verstoß gegen Art. 3 Abs. 3 GG nicht zwingend auf der Hand zu liegen. Zu klar lassen sich mit einem solchen Verbot auch gesellschaftspolitische Anliegen verbinden, die man im Ergebnis nicht teilen muss, um sie verfassungsrechtlich für relevant zu halten. Bei den anderen Maßnahmen han-

delt es sich dagegen zunächst ganz eindeutig um solche, die gegen den besonderen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 4 Abs. 1 GG verstoßen.

Das Gutachten synthetisiert diese Befunde in einer ausführlichen Begründung (S. 500-524), in der es nachzuweisen sucht, dass diese Eingriffe sich zu einer schwerwiegenden Einschränkung der Religionsgemeinschaft akkumulieren, die den drei qualifizierenden Kriterien der elementaren Rechtsgleichheit entsprechen. Das Argument des Gutachtens lautet dann, dass sich die Gesamtheit der Maßnahmen zu einem Regelungsregime zuspitzen würde, das es Muslimen als einziger Religion nicht mehr ermöglicht, als Religion öffentlich aufzutreten, ohne dass zu dessen Rechtfertigung ein anderer Gesichtspunkt vorliegen würde als die Muslimfeindlichkeit der Partei selbst (S. 507-524), selbst wenn es für vereinzelte Maßnahmen (Deutschpflicht) eine Rechtfertigung geben sollte.

Auch wenn ich die Kriterienbildung des Gutachtens nicht vollständig teile, erscheint mir diese Begründung plausibel. Das Gutachten hat m.E. den Nachweis erbracht, dass die Partei die Religionsausübung von Muslimen in Deutschland massiv erschweren will, weil sie den Islam ablehnt – also ohne mit solchen Beschränkungen ein weiteres Ziel zu verfolgen. Damit verbindet sich eine massive Freiheitseinschränkung mit einer umgreifenden Herabwürdigung, die den Bereich der Menschenwürdeverletzung erreicht.

#### *cc) Verhalten der Anhänger*

Die Prüfung des Verhaltens der Anhänger zeigt auch aus Sicht des Gutachtens nur vereinzelte rassistische Äußerungen einzelner Mitglieder, die, so oder so, das Gesamtbild nicht weiter beeinflussen.

#### c) Ergebnis

Das Gutachten stellt m.E. teilweise zu geringe Anforderungen an die Bestimmung einer verfassungsfeindlichen Programmatik im Bereich der Diskriminierung von Muslimen. Trotzdem lässt sich die Einordnung dieses Felds als verfassungsfeindliche Aktivität der Partei im Ergebnis vertreten. Das hängt zum einen mit der Geschlossenheit der Ideologie zusammen, die auch dort, wo sie im Ergebnis nicht die Menschenwürde verletzt, doch durchgehend für eine Diskriminierung steht, ohne dass diese Grenzziehung für die parteiinterne Diskussion eine Rolle zu spielen scheint. Dies liegt aber zum anderen an den von der Partei geplanten Zielen, die geeignet sind, muslimischen Menschen einen umfassenden herabwürdigenden Sonderstatus zu geben.

#### 4. Zum Feld Verletzung elementarer Rechtsgleichheit durch Anwendung eines ethnischen Volksbegriffs

Ein weiteres politisches Feld betrifft die Anwendung eines ethnischen Volksbegriffs.

##### a) Untermaßstab

Die Bildung eines Untermaßstabs fällt in diesem Feld leichter. Das Grundgesetz unterscheidet zwischen Staatsangehörigen und Nichtstaatsangehörigen. Die Entscheidung über die Staatsangehörigkeit wird allein durch die Regeln des Staatsangehörigkeitsrechts getroffen. Jeder Versuch, innerhalb der Gruppe deutscher Staatsangehöriger zwischen Angehörigen unterschiedlicher Ethnien oder Abkünfte oder auch zwischen originären und naturalisierten Deutschen rechtlich relevant zu unterscheiden, ist mit der fdGO nicht vereinbar. Diese Unvereinbarkeit lässt sich über die Menschenwürde begründen, wie es das Gutachten mit dem Bundesverfassungsgericht tut (SSS), weil damit einem bestimmten Personenkreis qua Abstammung die Fähigkeit abgesprochen wird, Staatsbürger zu werden. Man kann diese Unvereinbarkeit auch über das Demokratieprinzip herleiten, weil mit einem ethnischen Volksbegriff die elementare demokratische Gleichheit aller Staatsangehörigen verletzt wird (so auch das Gutachten, S. 1231 f.). Dieser Maßstab kann angesichts seiner Anwendung durch das Bundesverfassungsgericht und auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit als gesichert gelten. Anderes mag, wie sich gleich noch zeigen wird, für die Konkretisierung dieses Maßstabs gelten.

##### b) Qualität der Belege

###### *aa) Ideologie*

Das Gutachten erkennt an, dass sich in der offiziellen Programmatik der Partei kein Bekenntnis zum ethnischen Volksbegriff findet, sondern die Partei sich in der einschlägigen Erklärung aus dem Jahr 2021 sogar zur deutschen Staatsangehörigkeit als Zugehörigkeitskriterium bekannte (S. 550). Ausgangspunkt der Argumentation ist aber, dass sich trotzdem in vielen maßgeblichen Dokumenten eine Unterscheidung zwischen verschiedenen Typen von Staatsangehörigen finde.

Das Gutachten zitiert aus der genannten Erklärung u.a. die folgende Passage (S. 552 u. Fn. 1641), anhand der sich trotz der Probleme die Anwendung gut aufschlüsseln lässt:

„Gerade weil die Zugehörigkeit zum Staatsvolk von der ethnisch-kulturellen Identität der betreffenden Person rechtlich unabhängig ist, halten wir es für eminent wichtig, den Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft und damit die Aufnahme in das deutsche Staatsvolk, die definitiven Charakter hat, an strenge Bedingungen zu knüpfen. Nur wer unsere Sprache spricht, unsere Werte teilt und unsere Lebensweise bejaht, soll Deutscher nach dem Gesetz werden können. Und nur wenn die Zahl der in Deutschland aufgenommenen und eingebürgerten Personen die Integrationskraft der deutschen Gesellschaft nicht übersteigt, bleibt das Staatsvolk auf lange Sicht auch Träger der deutschen Kultur und Identität.“

Als Aussage über die Bedingungen der Einbürgerung erscheint die Äußerung im ersten Satz verfassungsrechtlich unbedenklich. Mit dem OVG Münster geht das Gutachten aber davon aus, dass die Vorstellung des Staatsvolks als „Trägerin der deutschen Kultur“ einen zweiten, davon abweichenden Volksbegriff voraussetzt. Dieser Gedanke führt auch nach meiner Überzeugung eine zunächst nicht rechtliche, aber politisch-normative Unterscheidung zwischen Staatsangehörigen ein. Eine als verfassungsfeindlich einzuordnende Diskriminierung ist darin nicht vollzogen, aber programmatisch angelegt.

Dass diese Vorstellung programmatisch in der Partei nicht nur in Einzelfällen, sondern von maßgeblichen Repräsentanten der Partei geäußert wird, wozu auch gehört, deutschen Staatsangehörigen ihr Deutschsein abzusprechen, zeigen die Belege an späterer Stelle m.E. in überzeugender Breite (S. 578-593). Gleiches gilt für die reichlichen Belege zu Untergangsszenarien und zur Abwertung des aktuellen Staatsvolks. Auch diese setzen eine normative Abwertung der gesetzlich vermittelten Staatsangehörigkeit voraus (S. 593-601). In diesem Sinne mit dem Gutachten von einer Prägung zu sprechen, erscheint mir namentlich angesichts der Aktualität der Belege und der noch einmal statistisch aufbereiteten Häufigkeit plausibel. Schlüssig wird dargelegt, dass auch nach der Erklärung zur Staatsangehörigkeit Äußerungen, die ein ethnisches Volksverständnis propagieren, nicht abgenommen, sondern zugenommen haben (S. 601-605).

#### *bb) Maßnahmen*

Entgegen der Gliederung des Gutachtens bewegen sich viele der im Ideologieteil dargestellten Äußerungen auf der Ebene der Maßnahmen und sollen deswegen hier auch so kategorisiert werden (S. 553-578). So sind die Vorschläge zur Geburtenförderung, die Personen mit doppelter Staatsangehörigkeit, nach § 4 Abs. 3 StAG Eingebürgerte oder bi-nationale Paare ausschließen, klar solche, die innerhalb der deutschen Staatsangehörigen rechtswirksam unterscheiden. Gleichzeitig unterstellen sie, dass sich die Zugehörigkeit zur deutschen Kultur über biologische Mechanismen übertragen ließe, dass man „deutsch“ in einem so verstandenen

Sinn nicht allein durch Abstammung werden könne. Weniger drastisch aber mit dem gleichen Distinktionsanspruch gilt dies für die politische Forderung nach Aufnahme des Migrationshintergrunds in die Kriminalstatistik. Denn wenn die Struktur der Statistik im Regelfall für sich auch keinen Eingriff in die Freiheitsrechte konstituiert, indiziert die Unterscheidung zwischen Deutschen mit und solchen ohne Migrationshintergrund eben doch, dass der Staat zwischen zwei Arten von Staatsangehörigen einen Unterschied macht, der zwar erst einmal behauptet, deskriptiv zu sein, aber doch das Potential hat, normativ-diskriminierend gewendet zu werden.

Ein weiterer Maßnahmekomplex betrifft die Ausbürgerung als Sanktion. Zweifel habe ich im Fall der Ausbürgerung schwer straffällig gewordener Doppelstaatler als Indiz für eine verfassungsfeindliche Ideologie. Diese Zweifel lassen sich an dieser Stelle nur kurz begründen:<sup>40</sup> Zum einen ist eine Anknüpfung an Doppelstaatlichkeit grundsätzlich nichts Ungewöhnliches, zum anderen – und das ist entscheidend – knüpfen solche Tatbestände an ein qualifiziertes individuelles Handeln an und sind damit nicht als Form einer Gruppendiskriminierung zu verstehen (der Diskussionsstand wird dargestellt S. 624-630). Solange sie alle Doppelstaatler adressieren, beziehen sie sich auch nicht auf einen ethnischen Volksbegriff. Unbenommen davon sind die unzweifelhaft gegen den Kern des Demokratieprinzip verstoßenden Ausbürgerungen von einfachen Staatsangehörigen.

Zur Prüfung der Prägung durch einen ethnischen Volksbegriff entwickelt das Gutachten eine Darstellung der zeitlichen Entwicklung der Tendenzen in der Partei über vier Phasen, die hier nicht näher rekonstruiert werden können. Entscheidend scheint mir die Beobachtung des Gutachtens, dass im Anschluss an die Diskussion um die sog. Correctiv-Recherche seitens der Partei auf der einen Seite programmatische Äußerungen zur Ausbürgerung als Form der Verwirklichung einer Teilung der Staatsangehörigkeit zurückgegangen sind, einzelne Landesverbände und vielerlei Einzeläußerungen aber bei Ausbürgerungsforderungen geblieben sind und namentlich im Bereich der Landesverbände Ausbürgerungen ein wichtiges Element der politischen Gestaltung geblieben sind.

Besonders bedeutsam ist des Weiteren der Umstand, dass sich führende Repräsentanten der Partei noch unmittelbar vor der öffentlichen Diskussion um den Begriff der Remigration für die Ausbürgerung deutscher Staatsangehöriger ausgesprochen haben, die über schwere Straftäter mit doppelter Staatsangehörigkeit hinausgehen (S. 659 f.). Der im Gefolge der Diskussion vom Bundesvorstand veröffentlichte Plan distanzierte sich zwar von Ausweisungen, er-

---

<sup>40</sup> Siehe *Christoph Möllers*, Die verfassungsrechtliche Missbilligung eines materialisierten Volksbegriff als Element des Schutzes der Verfassung, *Der Staat* 62 (2023), 181 (193).

wähnte Ausbürgerungen aber nicht (S. 661 f.). In der Stellungnahme der ostdeutschen Fraktionsvorsitzenden fehlte sogar jede Distanzierung von der Einbeziehung deutscher Staatsangehöriger in das Remigrationskonzept (S. 663). Relevante Vertreter der Partei haben an der Maßnahme der flächendeckenden Ausbürgerung bis heute festgehalten (S. 664-669). Das Gutachten dokumentiert hier auch zahlreiche Einzeläußerungen in diese Richtung (S. 669-672).

Die Frage, ob der ethnische Volksbegriff und seine Verwirklichung in Maßnahmen eine Grundtendenz der Partei begründet, wird vom Gutachten bejaht (S. 786-795). Mir erscheint diese Argumentation angesichts der großen Zahl der Belege und der sehr herausgehobenen Funktion der sich äussernden Funktionsträger hinreichend, um dieses Ergebnis zu belegen. Die eingehende Darstellung der wechselnden Positionen dokumentiert zudem schlüssig, dass sich die Partei in dieser Frage nicht in eine verfassungskonforme Richtung entwickelt, sondern allenfalls aus Gründen öffentlicher Empörung oder aus Einsicht in die verfassungsrechtlichen Risiken gerade dieser Position (zur Folgenlosigkeit der Debatte um die Beiträge von Maximilian Kraus: S. 696-702) kurzfristig und vereinzelt einlenkt und gleichzeitig der Öffentlichkeit anzeigt, dass sie an einem ethnischen Volksbegriff festhält (etwa durch die Durchführung oder Billigung von Treffen mit Führern der Identitären Bewegung, S. 702-709).

#### c) Ergebnis

Auch wenn ich die Anwendung des Maßstabs für den Fall der Ausbürgerung schwer straffälliger Doppelstaatler nicht teile (anders als für Gefährder oder für Eingebürgerte), sehe ich im Ergebnis mit Blick auf den ethnischen Volksbegriff eine verfassungsfeindliche Tendenz am Werk. Sie ergibt sich programmatisch aus der Unfähigkeit der Partei, von der normativen Fiktion eines identitären ethnischen Volksbegriffs loszukommen, in der Konkretion aus einer erstaunlichen Fülle von Maßnahmen, namentlich eine bestimmte deutsche Staatsangehörige diskriminierende Familienförderung und Ausbürgerungen als Sanktionen gegenüber einer bestimmten Klasse von Staatsangehörigen. Dass das Gutachten nicht alle geprüften tendenziell verfassungsfeindlichen Maßnahmen für nachweisbar hält, etwa die Erhöhung des Auswanderungsdrucks für deutsche Muslime, ist ein Indiz für die Ergebnisoffenheit der Prüfung (S. 753-759).

## 5. Zum Feld Rechtlosstellung von Schutzsuchenden

Ein für die Partei bedeutsames Feld stellt die Verkürzung oder Abschaffung sozialer Leistungen für Personen dar, die aus dem Ausland kommend Schutz vor wirtschaftlicher Not oder politischer Verfolgung suchen. Das Feld der Regelung solcher Leistungen ist weit und differenziert. Die rechtliche Behandlung verschiedener Gruppen von Migranten und Flüchtlingen sehr unterschiedlich. Trotzdem wird die Komplexität der Normen und Sachverhalte von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf ungewöhnlich eindeutige Art und Weise begrenzt, wenn das Gericht feststellt, dass der Staat jedem Menschen, der sich im Geltungsbereich des Grundgesetzes aufhält, aus der Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 GG heraus eine existenzsichernde Leistung schuldet.<sup>41</sup>

### a) Untermaßstab

#### *aa) Tatbestandsseite*

Das Bundesverfassungsgericht spricht grundsätzlich jedem Menschen, der sich im Geltungsbereich des Grundgesetzes aufhält, unmittelbar aus der Menschenwürdegarantie einen Leistungsanspruch auf ein Existenzminimum zu. Die Begründung unmittelbar aus Art. 1 Abs. 1 GG ist von besonderer Bedeutung, weil sich damit nicht mehr die Frage stellt, die bei der Ermittlung von Menschenwürdeverstößen durch Gleichheitsverletzungen dieser Stellungnahme Schwierigkeiten bereitet hat, nämlich, an welchem Punkt der einfachverfassungsrechtliche Schutz in den qualifizierten Schutz der fdGO übergeht. Für eine allein aus der Menschenwürdegarantie hergeleitete staatliche Pflicht lässt sich dagegen ohne weiteres sagen, dass sie auch Teil der fdGO ist. Soweit ersichtlich, ist in der Rechtsprechung auch niemals der Versuch unternommen worden, nur einen bestimmten Kern der Menschenwürde mit der fdGO zu identifizieren. Dogmatisch ergibt sich dieser Schluss auch aus der Einsicht, dass der die fdGO normhierarchisch ermöglichende – und immer noch weiter als diese gefasste – Art. 79 Abs. 3 GG entgegen dem Wortlaut, aber im Ergebnis unbestritten den gesamten Schutzbereich der Menschenwürde umfasst.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Vgl. zuletzt den Überblick über die Rechtsprechung in BVerfG, Beschluss vom 15. April 2026, - 1 BvL 5/21 -, Rn. 116-121, insbes. ebda., Rn. 121: „Soweit der Gesetzgeber bei der Festlegung des menschenwürdigen Existenzminimums die Besonderheiten bestimmter Bedarfslagen berücksichtigt, darf er bei der konkreten Ausgestaltung existenzsichernder Leistungen insbesondere nicht pauschal nach dem Aufenthaltsstatus differenzieren. Eine Differenzierung nach dem Aufenthaltsstatus ausländischer Staatsangehöriger ist nur möglich, sofern dies dem tatsächlichen Bedarf gerade von Menschen, die diesen Aufenthaltsstatus haben, entspricht (Nachweise ausgelassen, cm).“

<sup>42</sup> Als wichtige Kommentierung dazu nur *Horst Dreier*, in: *Dreier GG*, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 79 III, Rn. 27: Inhalt des Art. 1 Abs. 1 GG und Schutz durch Art. 79 Abs. 3 GG „deckungsgleich“.

Mit der oben im ersten Satz dieses Abschnitts gewählten Formulierung „grundsätzlich“ geht eine Relativierung einher, die sich auch auf die Sanktionierung von vorsätzlich begangenen Rechtsgutsverletzungen bezieht. Der Vergleich wird nicht so häufig gezogen, aber es ist klar, dass Personen, die wegen schwerer Straftaten unter erschwerten Haftbedingungen leben müssen, sei es wegen ihres zurechenbaren Tuns, sei es wegen ihrer individualisierten konkreten Gefährlichkeit in einer konkreten Konstellation Bedingungen unterworfen wird, die in anderen Umständen als menschenwürdevidrig beurteilt werden könnten.

Hier ergibt sich eine Spannung, auch in der Rechtsprechung, wenn einerseits die Ermöglichung von Sozialkontakten, dem „Mindestmaß“ an gesellschaftlicher, kultureller und politischer Teilhabe, als Element der Menschenwürdegarantie verstanden wird,<sup>43</sup> andererseits ein solcher Ausschluss durch Freiheitsstrafen, unter Umständen unter verschärften Haftbedingungen, im deutschen Strafvollzug nicht ohne weiteres als Verstoß gegen die gleiche Menschenwürdegarantie beurteilt werden.<sup>44</sup> Diese Spannung kann diese Stellungnahme nicht auflösen, sondern nur im Sinne einer konservativen strikten Prüfung praktisch behandeln, in welcher die Behandlung von straffällig gewordenen Migranten für die weitere Beurteilung keine Rolle spielt. Der sich ergebende Maßstab dürfte im Ergebnis zu streng sein, entlastet aber die vorliegende Argumentation von potentiell relevanten Zweifeln, die in dieser Stellungnahme auch schon bei der Prüfung des ethnischen Volksbegriffs eine Rolle spielten.<sup>45</sup>

#### *bb) Rechtsfolgenseite*

In der Rechtsfolge garantiert die Menschenwürdegarantie ein Existenzminimum und einen Anspruch an sozialer Teilhabe, der nicht durch Anreizgesichtspunkte relativiert werden darf, sondern allenfalls durch einen konkret festzumachenden Minderbedarf. Dabei können die Betroffenen dazu angehalten werden, zu ihrer Existenzsicherung beizutragen, soweit ihnen das möglich ist. Dazu gehört auch die Möglichkeit, wieder zurück zu kehren (S. 896). Damit ist, so das Gutachten in der Sache plausibel, eine pauschale Forderung nach Ausschluss von Ausländern von der Grundsicherung für Arbeitssuchende nicht zu vereinbaren, die auch Schutzsuchende treffen würde, denen eine Rückkehr nicht zuzumuten wäre.

---

<sup>43</sup> BVerfG, aaO, Fußnote 41, Rn. 134.

<sup>44</sup> Diese Spannung ist der wissenschaftlichen Diskussion lange bekannt. Die Menschenwürdegarantie verspricht auch Dinge, die der verpflichtete Staat schwerlich halten kann: *Hasso Hofmann*, Die versprochene Menschenwürde, *Archiv des öffentlichen Rechts*, 118: 3 (1993), S. 353-377.

<sup>45</sup> Oben bei Fußnote 38.

## b) Qualität der Belege

### *aa) Programmatik*

Obwohl sich die Frage stellen kann, inwieweit sich die Ziele der Partei in dieser Frage programmatisch einbetten lassen, ist dieser Punkt bei der Untersuchung dieses politischen Felds weniger relevant, jedenfalls nicht notwendiger Prüfungsgegenstand dieser Stellungnahme, weil die Formulierung konkreter Maßnahmen hier ein besonders klares und eindeutiges Bild ergibt. Gleiches gilt für den Prüfungspunkt des Verhaltens der Anhänger.

### *bb) Maßnahmeebene*

Bei der Untersuchung der Maßnahmensseite unterscheidet das Gutachten zwischen drei Typen:

Als *erste* zu prüfende Maßnahme macht das Gutachten ein verfassungsfeindliches Ziel in der Forderung nach pauschalen Abschiebungen aus. Diese verstoße sowohl strukturell als auch materiell gegen die Menschenwürdegarantie, indem ohne Einzelfallprüfung die Möglichkeit eröffnet werde, Personen menschenunwürdigen Bedingungen zu unterwerfen (S. 825-891, zusammenfassend, S. 890 f.).

Auch wenn man sich die vom Gutachten besonders hervorgehobene Bedrohung von Straftätern und Gefährdern im Sinne des im letzten Abschnitt von mir entwickelten Vorbehalts hinwegdenkt, ist die in den propagierten Maßnahmen enthaltene Abkehr von der Einzelfallprüfung prozedural und materiell nicht mit der Menschenwürdegarantie zu vereinbaren. Obwohl dem Migrationsrecht selbst drastische, bis an die Grenze des Art. 19 Abs. 4 GG gehende Beschränkungen der gerichtlichen Prüfungsdichte bekannt sind, gehört zur Anerkennung der Menschseigenschaft in existenziellen Fragen wie der Regulierung des Aufenthaltsorts ein Verfahren, das die Individualität der Betroffenen zur Kenntnis nimmt. Ein Minimalverfahren ist Teil der Anerkennung als Mensch. Damit kann aus meiner Sicht von Fragen der Wahrscheinlichkeit menschenwürdewidriger Folgen der Abschiebung abgesehen werden, auch wenn diese nach meinem Eindruck im Gutachten gut nachvollziehbar begründet werden.

Forderungen nach „massenhaften“ oder „millionenfachen“ Abschiebungen, die ohne eine individualisierte Prüfung auskommen und damit Verletzungen der Menschenwürde in einem nicht nur völlig atypischen Einzelfall im Kauf nehmen, findet sich laut Darstellung des Gutachtens auf allen Ebenen der Partei in zahllosen Äußerungen von herausgehobenen Funktionsträgern der Bundespartei und vieler Landesverbände (S. 834-873). Das gilt auch für die

Führungen von Partei und Bundestagsfraktion. Die Formulierung solcher Forderungen kann der Partei damit ohne weiteres zugerechnet werden.

Als *zweite* zu prüfende Maßnahme ergibt sich aus dem Gutachten die Kürzung oder Streichung von Leistungen (S. 890-930). Auch wenn man hier mit dem Bundessozialgericht (und dem Verf.) Leistungsausschlüsse für Unionsbürger für zulässig hält, macht das Gutachten plausibel, dass die von der Partei getroffenen Forderungen nach Leistungskürzungen, die unter das Existenzminimum reichen, klar über diesen Personenkreis hinausgehen. Dazu gehört auch die Forderung nach „Brot, Bett, Seife“ als Minimalversorgung. Das Gutachten stellt dar, dass eine entsprechende Kürzung von Leistungen im deutschen Recht vorgesehen sein kann (S. 918 f.). Dies gilt etwa für Personen, die eine konkret terminierte Ausreiseverpflichtung trifft, deren Durchsetzung an ihnen scheitert, oder solche, die nachweislich eingereist sind, um Leistungen zu erhalten. Diese und weitere Fälle sind aber, wie das Gutachten überzeugend ausführt, individualisiert. Damit sind pauschale Forderungen nach einer Heruntersetzung auf den Versorgungsstandard „Brot, Bett, Seife“ nicht zu vereinbaren.<sup>46</sup>

Diese Maßnahmen finden sich unter anderem im Bundeswahlprogramm 2025 und mehreren Anträgen der Bundestagsfraktion, was eine Zurechnung zur Gesamtpartei auch aus meiner Sicht ohne weiteres ermöglicht.

Die *dritte* Maßnahme betrifft die räumliche und institutionelle Trennung von Personen nach Aufenthaltsstatus (S. 931-966). Damit sind Maßnahmen gemeint, in denen es Personen eines bestimmten Aufenthaltsstatus‘ verboten wird, öffentliche Veranstaltungen zu besuchen, oder für Flüchtlingskinder eine gesonderte Beschulung in eigenen Klassen vorgesehen wird.

Dieser Punkt erscheint mir aus zwei Gründen der schwächste der drei auf diesem Feld vom Gutachten untersuchten:

Auf der Ebene des Handlungstatbestands werden die beiden konkreten Forderungen von nur jeweils einem Landesverband (Brandenburg und Schleswig-Holstein) erhoben. Die Forderung eines einzelnen Landesverbands erscheint für die Zurechnung zur Gesamtpartei aber zu wenig. Hier mag man noch mit der programmatischen Ebene argumentieren, die in dieser Stellungnahme nicht näher untersucht, vom Gutachten doch dargestellt wird (S. 800-824), und die die geforderten Maßnahme in einen kohärenten Zurechnungszusammenhang mit der Gesamtpartei bringen könnte.

---

<sup>46</sup> Auf die kaum anders zu beurteilende Absenkung der Gesundheitsversorgung (S. 922-929) gehe ich aus Platzgründen nicht näher ein.

Das kann ich aber hier offenlassen, weil mir auf der Ebene des Inhaltstatbestands beide Maßnahmen zwar verfassungsrechtlich sehr bedenklich, aber doch nicht hinreichend erscheinen, um die fdGO zu berühren. Mit Blick auf das Verbot des Besuchs öffentlicher Veranstaltungen ergeben sich diese Zweifel schon aus der Anlage des Grundgesetzes, das diesem Komplex tatbestandlich naheliegende Grundrechte wie die Versammlungsfreiheit und die Freizügigkeit nicht als Menschenrechte, sondern als Deutschengrundrechte ausgestaltet hat. Auch wenn diese Kategorisierungen in der Zwischenzeit durch die Entwicklung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts überwölbt wurden, bleiben sie doch für die Auslegung der Menschenwürdegarantie nicht ohne Belang. Mit Blick auf die moralisch verwerflich anmutende Absonderung von Schulkindern ist zumindest auch zu bedenken, dass die Anerkennung des Grundrechts auf schulische Bildung durch das Bundesverfassungsgericht eine erstaunlich junge Errungenschaft darstellt<sup>47</sup>, die man deswegen schwerlich in den menschenwürderechtlichen Kern des Grundrechtsschutzes aufnehmen kann.

#### c) Ergebnis

Im Ergebnis erscheinen mit zwei der drei unter diesem Feld erscheinenden Maßnahmen sowohl klar verfassungsfeindlich als auch von maßgeblichen Teilen der Partei propagiert.

#### 6. Zum Feld Herabwürdigung sexueller und geschlechtlicher Minderheiten

Mit der Rekonstruktion des politischen Umgangs mit sexuellen Minderheiten als Verstoß gegen die fdGO betritt das Gutachten ein noch nicht besonders intensiv vermessenes Feld. Das Bundesverfassungsgericht hat aber, wie das Gutachten zutreffend sieht, in queerfeindlichen Äußerungen ein Indiz für eine menschenwürdewidrige und damit der fdGO entgegenstehende Überzeugung ausgemacht.<sup>48</sup> Es geht dabei um zwei einzelne Belege in den beiden zentralen neueren Entscheidungen, deren Indizwirkung für die Menschenwürde vom Gericht wie selbstverständlich angenommen wird. Damit kann die Möglichkeit eines solchen Konnexes als gesichert gelten. Auch in diesem Zusammenhang ist aber auf die besondere Qualität der Menschenwürdegarantie hinzuweisen, die nicht durch eine – für sich nicht zu bagatellisierende – einfachverfassungswidrige Diskriminierung, sondern nur durch eine qualifizierte Herabwürdigung erfüllt werden kann.

---

<sup>47</sup> BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 19. November 2021, - 1 BvR 971/21 -  
- 1 BvR 1069/21, Rn. 42 ff.

<sup>48</sup> BVerfGE 144, 20 (Rn. 753); 168, 193 (Rn. 365).

a) Untermaßstab

Bei der Entwicklung eines spezifischen Maßstabs etabliert das Gutachten zunächst den gleichfalls als gesichert geltenden Zusammenhang zwischen sexueller Selbstbestimmung und allgemeinem Persönlichkeitsrecht. Dabei sieht das Gutachten auch, dass die Schwelle zur Menschenwürdeverletzung besonders zu bezeichnen ist (S. 988) und sich nicht aus bloßer normativer Bevorzugung heterosexueller Beziehungen ergeben kann.

b) Qualität der Belege

*aa) Programmatik*

Dass die Partei von einem heteroprivilegierenden Leitbild einer „normalen Familie“ geprägt ist, kann als gesichert gelten. Dieses wird auch mit Modellen der biologischen Reproduktion verbunden und hat damit einen systematischen Bezug zu einem ethnischen Volksbegriff.

Für die entscheidende negative Gegenseite entwickelt das Gutachten ein Vier-Phasen-Modell der Queer-Feindlichkeit: von der Ungleichwertigkeit (Phase 1) über eine Biologisierung der Gender-Unterscheidung (Phase 2) zur Dämonisierung bestimmter Lebensformen (Phase 3) bis schließlich zur Verdrängung aus dem öffentlichen Raum (Phase 4).

Zu einer Menschenwürdeverletzung verdichten sich nach meiner Einschätzung aber nur die letzten beiden Phasen. Der Sprechakt des Ablehnens, aber „Tolerierens“ kann sicherlich als systematischer Ausgangspunkt der weiteren Stufen verstanden werden und wäre als staatliche Äußerung auch verfassungswidrig, ist aber nicht als qualifizierte Herabwürdigung zu verstehen. Bei Phase 2 stellt sich nach meiner – durchaus anfechtbaren – Sicht das Problem, dass eine Biologisierung von Sexualpraktiken auf der einen Seite in einem systematischen Zusammenhang mit völkischem Denken steht und damit eine eigene Bedeutung für den Maßstab der fdGO entfalten kann, dass aber auf der anderen Seite es nicht immer möglich ist, Geschlechterunterscheidungen vollständig in sozialer Konstruktion aufgehen zu lassen und damit einem biologischen (nicht biologistischen) Zugriff zu entziehen.

Auf der sicheren Seite sind dagegen die beiden weiteren Phasen der Dämonisierung und der Exklusion. Dazu gehören in Phase 3 schlicht herabwürdigende Äußerungen in Phase 4 konkretere Forderungen wie diejenige nach dem Verbot von öffentlichen Demonstrationen wie dem CSD (S. 1012-1021).

Bei der Prüfung der Grundtendenz macht das Gutachten eine weite Verbreitung entsprechender Äußerungen in den Führungsebenen der Partei in Bund und Ländern aus. Das Gutachten ordnet solche 6 von 14 aktuellen Bundesvorstandsmitgliedern und 7 von 12 Vorstandsmitglie-

dern der Bundestagsfraktion zu. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass viele dieser Äußerungen aus meiner Sicht den nicht klar verfassungsfeindlichen Phasen 1 und 2 zuzuordnen sind. Erstaunlich ist, wie sehr die Partei das Thema auch auf den höchsten Ebenen beschäftigt.

#### *bb) Maßnahmeebene*

Auf der Ebene der Maßnahmen erinnert das Gutachten an den engen Zusammenhang, den das Bundesverfassungsgericht zwischen der Menschenwürdegarantie und der Möglichkeit zur sexuellen Selbstbestimmung, namentlich zur Wahl des Geschlechts, etabliert hat. Das Gutachten zitiert das Bundesverfassungsgericht (S. 1026 u. Fn. 3094):

„Die Menschenwürde und das Grundrecht auf freie Persönlichkeitsentfaltung gebieten daher, den Personenstand des Menschen dem Geschlecht zuzuordnen, dem er nach seiner psychischen und physischen Konstitution zugehört.“<sup>49</sup>

Freilich geht das Zitat – im Gutachten nicht angeführt weiter:

„Dabei geht unsere Rechtsordnung und unser soziales Leben von dem Prinzip aus, daß jeder Mensch entweder "männlichen" oder "weiblichen" Geschlechts ist, und zwar unabhängig von möglichen Anomalien im Genitalbereich.“<sup>50</sup>

Damit ist der Schluss, die Verweigerung einer dritten personenstandsrechtlichen Eintragskategorie verstoße gegen die Menschenwürde (S. 1027), durch dieses Zitat nicht gerechtfertigt. Die einschlägige Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, gibt zwar aus dem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht einen Anspruch auf Eintrag eines „dritten Geschlechts“, erwähnt die Menschenwürde aber nur „i.V.m.“ Art. 2 GG. Schaut man weiter in die Begründung des Gerichts, so wird eine mögliche Rechtfertigung des Eingriffs ausdrücklich geprüft.<sup>51</sup> Dies sehe ich als ein starkes Indiz dafür, dass der Eintrag aus Sicht des Gerichts nicht durch Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG geschützt wird, denn in diesem Fall wäre eine Rechtfertigung gar nicht erst möglich gewesen. Freilich sieht das Gutachten entsprechende durchaus bestehende politische Forderungen auch nach Abschaffung eines binären Eintrags in der Partei im Ganzen nicht hinreichend repräsentiert (S. 1033, 1037). Auch im Ergebnis ergibt sich auf der Ebene der Maßnahmen damit kein hinreichender Befund.

---

<sup>49</sup> BVerfGE 49, 286 (298).

<sup>50</sup> Das Argument relativiert diese Aussage dann wieder etwas, aber Thema der Entscheidung ist eben auch nicht die Einführung dritter Kategorien.

<sup>51</sup> BVerfGE 147, 1 (24-27).

### *cc) Verhalten der Anhänger*

Die Untersuchung des Verhaltens der Anhänger ergibt den bemerkenswerten Befund einer gewaltigen Zahl herabwürdigender Äußerungen (S. 1039-1072). Diese haben eine Breite und eine Verwurzelung auch in der Struktur der Partei, namentlich auch dadurch, dass sie in offiziellen Verbreitungsmedien publiziert werden (S. 1072 f.), dass man nicht mehr von einem einzelnen Befund sprechen kann, sondern ein systematisches Ergebnis erkennen muss.

Damit ergibt sich für diese Tatbestandsalternative ein aktuelles auf die Gegenwart gerichtetes verfassungsfeindliches Kommunikationsmuster, das die Partei wesentlich prägt.

### c) Ergebnis

Das Ergebnis ist also für dieses Feld von ungewöhnlicher Komplexität. Das Gutachten sieht hinreichende Indizien für eine verfassungsfeindliche Programmatik gegenüber sexuellen Minderheiten durch deren menschenwürdwidrige Herabwürdigung. Es sieht aber keine hinreichend verbreiteten und konkreten politischen Maßnahmen, um ein verfassungsfeindliches Ziel zu etablieren. Im Ergebnis erkennt es aber in den ungewöhnlich zahlreichen herabwürdigenden Äußerungen ein Verhalten der Anhänger, das im Ganzen das Verdikt der Verfassungsfeindlichkeit rechtfertigt.

Aus meiner Sicht kommt zu diesem gemischten Bild die Schwierigkeit hinzu, dass nicht alle vom Gutachten anschaulich entwickelten Phasen der Minderheitenfeindlichkeit hinreichend erscheinen, eine verfassungsfeindliche Programmatik zu belegen. Dies wäre bei der Gewichtung im Rahmen der Prüfung der Grundtendenz zu berücksichtigen.

## 7. Zum Feld Unterdrückung politischer Gegner

Ein für mich überraschendes Untersuchungsfeld des Gutachtens stellt die Unterdrückung politischer Gegner dar (Gutachten unter B. II.). Auf der programmatischen Maßstabsebene sehe ich kein Problem. Bestrebungen, den politischen Gegner systematisch zu benachteiligen, zu sanktionieren oder zu verfolgen, stellen mit dem offenen demokratischen Wettbewerb auch die demokratische Gleichheit in Frage und berühren mit dem politischen Kern des Demokratieprinzips auch die fdGO.

### a) Programmatische Ebene

Das Gutachten sieht diese Tendenz auf der programmatischen Ebene durch die Wahrnehmung politischer Gegner als Feinde verwirklicht. Diese Wahrnehmung zeigt sich in einer Vielzahl

von Äußerungstypen: der Unterstellung, andere politische Parteien, Bundestag und Bundesregierung würden einen „Krieg“ gegen die Bevölkerung führen, Krisen orchestrieren, Diktaturpläne hegen oder in der Corona-Krise Verbrechen gegen die Bevölkerung begangen haben. All diese Äußerungen erscheinen mir als Indiz für eine solche verfassungsfeindliche Programmatik angemessen ausgewählt, weil sie, ihre Ernsthaftigkeit unterstellt, eine demokratische politische Auseinandersetzung unter Gleichen ausschließen würden.

#### b) Maßnahmenebene

Als Maßnahmen, die diesem Kriterium entsprechen, nennt das Gutachten im Prinzip zwei: die strafrechtliche Verfolgung politischer Gegner im Falle einer Regierungsübernahme (S. 1251-1287) und das Verbot der Antifa (S. 1287-1319), hinzutritt die Einschüchterung politischer Gegner durch das Verhalten der eigenen Anhänger (S. 1319-1331).

Die erste Maßnahme und der Rekurs auf das Verhalten der Anhänger erscheinen ohne weiteres als möglicher Verstoß gegen die fdGO, bei der Frage des Verbots der Antifa treten viele Spezialprobleme auf, die es ausschließen, diesen Punkt im Rahmen dieses Gutachtens zu klären. Dies würde m.E. eine eigene Einschätzung der organisatorischen Struktur und der politischen Aktivität der Antifa voraussetzen, die hier nicht abzusehen ist. Entscheidend dafür, diese Prüfung auszuklammern, ist neben dem Umstand, dass sie im Gutachten im Ergebnis negativ ausfällt, auch der Umstand, dass selbst wenn es sich ergeben würde, dass die Antifa nicht verbotswürdig oder mangels Organisation verbotsfähig ist, dies noch kein hinreichendes Indiz dafür liefert, dass die Forderung nach ihrem Verbot verfassungsfeindlich sein könnte. Hier einen Maßstab zu finden, wäre ein für diese Begutachtung zu komplexes Unterfangen.

#### c) Qualität der Belege

Wie das Gutachten selbst sieht, sind nicht alle Forderungen in diesem Themenfeld verfassungsrechtlich anfechtbar, das gilt namentlich für auch polemisch und tendenziös formulierte Ankündigungen einer Aufarbeitung der Corona-Maßnahmen (S. 1257-1259).

Dagegen sind die Aufforderung nach strafrechtlicher Verfolgung von namentlich 22 Politikerinnen und Politikern (Aufzählung S. 1260) für sich ein starkes Indiz für eine rechtsstaats- und demokratiewidrige Abrechnungsstrategie. Dies ist jedenfalls der Fall, wenn solche Forderungen nicht tatbestandlich konkretisiert werden, sondern an politische Entscheidungen der betroffenen Personen anknüpfen. Das ist, soweit ersichtlich, bei den Belegen durchgehend der Fall (S. 1264-1276). Das Gutachten kann auch nachweisen, dass es sich hier nicht nur um zugespitzte Polemik, sondern um konkrete Ankündigungen handelt (S. 1276-1281).

Fraglich bleibt, inwieweit dies eine Grundtendenz der Partei begründet. Das Gutachten macht mehr als 200 Äußerungen dieser Art aus, die bei den Abgeordneten von 35 MdBs, 5 MdEPs, 36 MdLs aus neun Ländern, bei den Fraktionen und Parteigliederungen aus dem Bundesvorstand, der Bundestagsfraktion, 5 Landesverbänden, 2 Landtagsfraktionen und 2 Kreisverbänden kommen. Das Gutachten argumentiert, dass diesen Äußerungen ein besonderes Gewicht zukomme, weil sie aus den Machtzentren der Partei, namentlich von den Bundesvorsitzenden, drei Mitgliedern des Bundesvorstands und zwölf Landesvorsitzenden oder Stellvertretern kämen (S. 1282 f.). Schließlich würden diese Äußerungen parteiintern nicht sanktioniert (S. 1285).

Hinzukommt das Verhalten der Anhänger. Das Gutachten erkennt hier 50 Fälle konkreter Einschüchterung von Individuen durch Androhung von Gewalt, Abschiebung oder anderen Sanktionen. Interessant ist daran weniger die noch überschaubare Zahl, die für sich keine Grundtendenz begründen kann, als das Fehlen jeglicher Distanzierung durch Funktionsträger der Partei. Die stillschweigende Duldung solcher Drohungen erscheint als absoluter Regelfall dann doch den Eindruck einer Grundtendenz zu bestätigen. Obwohl entsprechende Forderungen nach Strafverfolgung in der Programmatik der Partei fehlen, erscheint es aus meiner Sicht insoweit schlüssig der Partei eine entsprechende Grundtendenz zuzurechnen.

#### d) Ergebnis

Am Befund der Verfassungsfeindlichkeit bestehen in Hinblick auf dieses Feld bei mir keine durchgreifenden Zweifel.

#### 8. Sonstige Tatbestandsmerkmale des Art. 21 Abs. 2 GG: planvolles Handeln und Potentialität

Die Prüfung der weiteren Tatbestandsmerkmale des Art. 21 Abs. 2 GG erscheint mir in ihrer Gesamtheit auch in der angebotenen Kürze unbedenklich und im Ergebnis überzeugend.

An der Fähigkeit der Partei zu planvollem Handeln („darauf ausgehen“) besteht schon angesichts ihrer politischen Erfolge in Bund und Ländern wenig Zweifel. Die Partei erweist sich als strategiefähig und planvoll handelnd. Dies wird im Gutachten noch einmal näher ausgeführt (S. 1412-1461), dürfte aber in der Sache nicht einmal von ihr selbst bestritten werden. Dass sich dieses planvolle Handeln dem Gutachten zufolge auf den politischen Machtgewinn beziehen muss, wurde bei der Entwicklung des Handlungsmaßstabs, wie gesehen, überzeugend begründet.

Auch das Potentialitätskriterium ist klar erfüllt, wenn die Partei sich im Bundestag und den meisten Landtagen politisch betätigt und dabei auf Grundlage einer gesicherten Organisationsstruktur und hinreichender Finanzierung operiert (S. 1462-1469).

## **V. Beeinträchtigen: zur Gesamtgewichtung**

### **1. Gutachten**

Die entscheidende Gesamtabwägung spielt sich im Rahmen der Prüfung des Beeinträchtigen ab: Im Ergebnis erkennt das Gutachten in fünf der untersuchten Handlungsfelder verfassungsfeindliche Bestrebungen an (S. 1386-1400), die als darauf ausgehen einer Beeinträchtigung der fdGO zu bewerten sind. Dies entspricht der oben geprüften und gebilligten Auslegung dieses Tatbestandsmerkmal als bedingter Gefährdung, die unter der Voraussetzung politischer Gestaltungsmöglichkeit einer Partei zu prüfen hat, ob sich die Partei in Richtung einer Beeinträchtigung der fdGO bewegen wird. Es geht dabei also nicht um die Wahrscheinlichkeit, dass sich ein die fdGO gefährdendes Potential tatsächlich politisch verwirklicht, sondern um die Möglichkeit, dass es sich verwirklicht, sobald die Partei die politischen Mittel dazu hat, also eine Mehrheit erringen konnte. Dieses Kriterium führt dann zu Beschreibung und Bewertung der Aktivitäten der Partei in einzelnen Politikfeldern.

In fünf solcher Felder sah das Gutachten diese Schwelle überschritten: Dies sind die hier näher untersuchten Felder antimuslimischer Rassismus, Verwirklichung eines ethnischen Volksbegriffs, die Rechtlosstellung von Schutzsuchenden, die Herabwürdigung sexueller Minderheiten, Unterdrückung politischer Minderheiten. Dagegen hat das Gutachten in den anderen untersuchten Fällen, hinsichtlich von Antisemitismus, Behindertenfeindlichkeit, der Abschaffung der parlamentarischen Demokratie und der Bekämpfung des Rechtsstaats keine hinreichende Wahrscheinlichkeit für solche Bestrebungen seinen Belegen entnehmen können. Das Gutachten sieht damit zentrale Bereiche der fdGO von der Partei im Sinne des Art. 21 Abs. 2 GG beeinträchtigt, zugleich wird eine sehr große Gruppe von potentiell betroffenen Personen durch diese politischen Ziele der Partei adressiert (S. 1401). Das genügt aus Sicht des Gutachtens, um das Tatbestandsmerkmal zu bejahen.

### **2. Stellungnahme**

Die Argumentation des Gutachtens ist in der Gesamtabwägung in sich schlüssig, weil sie die im Maßstabteil entwickelten Vorgaben konsequent anwendet. Auch der bilanzierende Schluß

von fünf als verfassungsfeindlich eingeordneten Felder auf die Beeinträchtigung der fdGO im Ganzen erscheint mir angesichts der Breite der Maßnahmen sehr gut nachvollziehbar.

Doch bleiben die oben formulierten Bedenken hinsichtlich der Belege für zwei der fünf untersuchten Felder. Sie bringen ein Stück Ungewissheit in die Gesamtbeurteilung. Aus meiner Sicht müssten die betroffenen Felder noch einmal unter der Anleitung einer etwas strengeren Maßstabsbildung durchgesehen werden.

Trotz dieser Einwände ist auch festzuhalten, dass für die beiden Felder, bei denen ich Zweifel an den verfassungsrechtlichen Maßstäben und damit auch an der Aussagekraft der Belege formuliert habe, deutlich robustere Indizien für ein verfassungsfeindliches Verhalten vorliegen als für die Felder, in denen das Gutachten ein solches verfassungsfeindliches Verhalten im Ergebnis abgelehnt hat. Die vorliegende Stellungnahme kann keine Ersatzargumentation für das Gutachten liefern. Doch besteht für mich kein Zweifel daran, dass das Gutachten auch in dem so kritisierten Zustand schwerwiegende Indizien für die Erfüllung des Tatbestands des Art. 21 Abs. 2 GG durch die AfD liefert.

Gegenüber der menschenrechtlichen Perspektive unter Umständen zu schwach könnte das Gutachten schließlich die staatsorganisationsrechtliche Seite des Verhaltens der Partei gewichten. Das an manchen Stellen im Gutachten erwähnte (S. 1244 f., 1446 f.), aber meines Erachtens nicht hinreichend gewürdigte obstruktive Verhalten des Alterspräsidenten des 8. Thüringer Landtages bei dessen konstituierenden Sitzung am 26. September 2024 repräsentiert immerhin den bisher einzigen Fall, in dem die Partei in eine einer verfassungsrechtlichen Mehrheitsrolle entsprechende Position gekommen ist und erscheint deswegen besonders aussagekräftig. Auch eine Einbeziehung der vom Verhalten anderer Parteien deutlich abweichenden parlamentarischen Obstruktionspraktiken<sup>52</sup> wäre für die staatsorganisationsrechtliche Seite des Tatbestands des Art. 21 Abs. 2 GG, wie mir scheint, einschlägig gewesen.

---

<sup>52</sup> Dazu *Michael Koß*, Parlamentarische Minderheitenrechte in Zeiten der Polarisierung, in: J. Krüper/A. Pilniok (Hrsg.) *Mehrheit/Minderheit*, 2023, S. 73 (75 ff., 83 ff.) zum Anzweifeln der Beschlussfähigkeit.