

kussion gestellt werden also von vornherein nur solche – guten – Vorlagen, die den Qualitätsanforderungen und der politischen Zuständigkeit des Petitionsausschusses entsprechen. Bemerkenswert ist, dass besonders polarisierte Themen (etwa Rauchen oder Tierschutz) zwar den formalen Qualitätsindex der Diskussion zu senken, also vermehrt zu einem respektloseren Umgang unter den Teilnehmenden zu führen scheinen. In Bezug auf die inhaltliche Diskussionsqualität hält *Kolleck* aber fest, diese werde weniger von der Art des Themas beeinflusst, sondern hinge vielmehr von der Qualität der zugrundeliegenden Vorlage ab, wobei hier das Thema wiederum ein signifikanter Prädiktor sei. Vorlagen zu sogenannten „heiklen Themen“ seien signifikant schlechter als zu „nicht-heiklen Themen“, was sich mittelbar dann auf die inhaltliche Qualität der Diskussion auswirke. Zwischen dem formalen und inhaltlichen Index als abhängige Variablen stellt sie fest, dass sie sich gegenseitig bedingen: „*Wo der Umgangston respektvoller ausfällt, steigt auch die Zahl und Überzeugungskraft der genannten Informationen und Argumente*“ (S. 244).

In Bezug auf die Teilnehmenden wurde nach der Art und Intensität der Teilnahme, ihrer Motivation, der Zufriedenheit mit dem Verfahren und soziodemographischen Merkmalen gefragt. Wie in den meisten wissenschaftlich evaluierten Online-Partizipationsverfahren ist auch in den von *Kolleck* untersuchten Fallbeispielen der „typische Teilnehmer“ überdurchschnittlich häufig männlich, gut gebildet, im mittleren Alter und politisch stark interessiert bzw. bereits politisch aktiv. Auch, dass die meisten Befragten zu ihrer Motivation angeben, „ein wichtiges Anliegen“ zu haben und „wirklich etwas verändern“ zu wollen, überrascht nicht. Heraus sticht aber, dass über 40 % der dazu in den drei Verfahren insgesamt Befragten (n=180) motivierter seien, sich zu beteiligen, wenn in der Diskussion persönliche Erfahrungen geschildert würden, während dies auf der Diskussionsebene lediglich ein „für die inhaltliche und formale Qualität unerhebliches Stilmerkmal“ (S. 119) darstelle.

Auf der Ebene der Betreuenden und Initiierenden der jeweiligen Verfahren wird durch die qualitativen Interviews ein intimer Einblick „hinter die Kulissen“ möglich. Interviewpartner sind einerseits Mitarbeitende der Kommunal- bzw. Bundesverwaltung(en) und andererseits Angestellte externer Dienstleister, die bei den kommunalen Bürgerhaushalten – in unterschiedlichem Umfang – für die technische Umsetzung und vor allem die Moderation des Verfahrens zuständig waren. Die Moderation der E-Petitionen

übernimmt die Bundestagsverwaltung selbst. Leider wird die konkrete Rolle der Moderation nur randständig untersucht. Keine Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten die für die Letztentscheidung verantwortlichen Politiker, denen von den Vertretern der Kommunalverwaltungen in Frankfurt und Köln eine passive und desinteressierte Rolle vorgeworfen wird. Auch an dieser Stelle besteht sicher weiterer Forschungsbedarf. Inhaltlich fällt die übereinstimmende Einschätzung der Kommunalverwaltungen auf, nach der sich das Thema „kommunale Haushaltspolitik“ als ungeeignet für Beteiligungsverfahren erwiesen habe, da es auf Seiten der Bürger an Interesse und Kenntnis mangle (vgl. S. 253). *Kolleck* fokussiert ihre Auswertung auf das Verhältnis zwischen der Schnittstelle des Beteiligungsprozesses zu den Bürgern auf der einen und zur Politik auf der anderen Seite. Dabei lasse sich ein grundsätzlicher „Zielkonflikt zwischen *größtmöglicher partizipativer Offenheit* eines Verfahrens einerseits und *hoher Selektivität im Sinne der politischen Anschlussfähigkeit* andererseits“ ausmachen, die Ausdruck des „klassischen demokratischen Wertekonflikts zwischen Legitimität und Effektivität“ sei (S. 177).

Im fünften Kapitel schließlich ordnet die Autorin ihre Erkenntnisse durch die Rückkopplung der Empirie an die wissenschaftliche Theorie und die Herleitung praktischer Handlungsempfehlungen in den größeren Kontext ein, bevor sie ihre Arbeit mit einem Fazit in Kapitel 6 beendet. Anzurechnen ist *Kolleck*, dass ihr nicht nur die Darstellung der jeweiligen Ergebnisse gelingt, sondern sie auch immer wieder – und schließlich zusammenfassend am Beginn des fünften Kapitels – auf das Zusammenwirken der einzelnen methodischen Zugänge eingeht. Insgesamt vermittelt das methodisch solide Vorgehen einen differenzierten Blick auf den Bereich konsultativer Onlinebeteiligung, wodurch *Kolleck* weiter zu der Strukturierung eines bislang noch sehr fragmentarischen Forschungsfeldes beiträgt.

Theresa Witt

**Meier, Horst/Leggewie, Claus/Lichdi, Johannes: Das zweite Verbotsverfahren gegen die NPD – Analyse, Prozessreportage, Urteilkritik, Recht und Politik Beiheft 1, Duncker & Humblot, Berlin 2017, 107 S., ISBN 978-3-4281-5303-9, € 34,90.**

Das zweite Verbotsverfahren gegen die NPD hat viel Aufmerksamkeit auf sich gezogen, die die Diskussion um die Sinnhaftigkeit eines Parteiverbots befeuert, und es hat zu einer ganzen Reihe von Bespre-

chungen des Urteils vom Januar 2017 geführt; selbst eine Änderung des Art. 21 GG, des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes und des Parteiengesetzes wurden durch die Entscheidung angestoßen. Der hier zu besprechende Band gilt dem Problem des Parteiverbotes schlechthin, exemplifiziert am Beispiel des zweiten Verbotsverfahrens gegen die NPD.

Es enthält fünf Beiträge, die zu unterschiedlicher Zeit entstanden sind und sämtlich in der Zeitschrift „Recht und Politik“ erschienen waren. Die ersten drei Beiträge stammen sämtlich aus der Feder von H. Meier, C. Leggewie und J. Lichdi, im Anhang findet sich ein zuerst 2013 erschienener Beitrag unter dem sprechenden Titel „Endlosschleife NPD-Verbot“, der offenbar nach Einreichung des Verbotsantrages durch den Bundesrat verfasst worden war und die Grundprobleme eines Parteiverbotes anspricht. Aus der Feder von H. Wassermann folgt schließlich die Rezension eines von H. Meier herausgegebenen Sammelbandes zum Verbot der NPD (H. Meier (Hrsg.), Verbot der NPD – ein deutsches Staatstheater in zwei Akten, 2015). Eine Literaturauswahl zum Thema beschließt das Heft.

Der Einführungsbeitrag „Vom Verbotsantrag bis zum Eröffnungsbeschluss“ aus dem Jahr 2016 wurde während der ersten Phase des Verbotsverfahrens geschrieben und erläutert die Grundlinien der Auffassung der Autoren. Das Dilemma eines Parteiverbotes in einer freiheitlichen Demokratie wird deutlich herausgearbeitet und am Beispiel der NPD die Frage gestellt, was schädlicher sei für die Demokratie, die Existenz dieser Partei oder ihr Verbot. Wegen des freiheits-einschränkenden Charakters eines Parteiverbotes wird für eine restriktive Interpretation der Verbotsvoraussetzungen plädiert. Der zentrale Punkt ihrer Auffassung liegt darin, dass ein Verbot nicht allein auf die „Ziele“ einer Partei abheben dürfe, sondern auf die Gefahren, die durch das „Verhalten“ von Mitgliedern und Anhängern einer Partei begründet werden. Es gehe also nicht um die Inhalte der Äußerungen von Parteien, die grundrechtlich geschützt seien, sondern um eine im Handeln der Organisation sich äußernde spezifische Gefährlichkeit. Dabei sich stellende Fragen wie die nach der Zurechnung des Verhaltens von Anhängern und der Problematik des Einsatzes von V-Leuten werden angesprochen.

Der zweite Beitrag verdient besondere Beachtung. Er stellt den Bericht über die mündliche Verhandlung im Verbotsverfahren gegen die NPD dar und ist überaus lesenswert, ja er stellt ein Kleinod der Gerichtsberichterstattung dar. Ausführlicher als es die Tagespresse konnte, wird hier der Gang der mündli-

chen Verhandlung dargestellt, gründlich, kenntnisreich, mit Mut zu eigenem Urteil und auch mit Sinn für Situationskomik. Offenbar scheint die Atmosphäre der mündlichen Verhandlung gut erfasst zu sein, so dass sich das spätere Urteil auch aus dem Verlauf der mündlichen Verhandlung erklären lässt. Der Bericht zeigt, welchen Einfluss mündliche Verhandlungen haben können. Allein schon um dieses Beitrags willen lohnt sich der Griff zu diesem Heft.

Den längsten Beitrag bildet eine Kritik des Urteils unter dem Titel: „Hohe Hürden sehen anders aus“. Die Auseinandersetzung mit der Urteilsbegründung ist getragen von einer ausgeprägten Verbotskepsis, die durchaus sympathisch ist und immer wieder die Einbußen an Freiheitlichkeit für den demokratischen politischen Prozess, die mit einem Verbot verbunden sind, vor Augen führt. Ihr sachlicher Leitgesichtspunkt liegt, wie bereits im ersten Beitrag herausgearbeitet, darin, dass ein Verbot nicht nur an politischen Zielen anknüpfen dürfe, vielmehr bedürfe es des strafbaren *Handelns*, der Gewalttätigkeit zumal. Kritisiert wird eine (historisch vielleicht verständliche, aber nicht hinreichend aufgearbeitete) Dominanz des Präventionsdenkens. Jenseits der verfassungsrechtlichen Dogmatik, aber nicht minder wichtig, ist das Herausarbeiten einer dominierenden „Feindschaftsrhetorik“. Dass die verfassungsrechtliche Auseinandersetzung zu sehr im Banne eines Freund/Feind-Denkens stehe, wird mit zahlreichen Belegen des Feindes-Vokabulariums belegt. Tatsächlich hat das Urteil des Bundesverfassungsgerichts ja auch zu einer Verfassungsänderung geführt, als deren Ergebnis sich drei von fünf Absätzen des Parteienartikels des Grundgesetzes jetzt mit verfassungswidrigen und verfassungsfeindlichen Parteien beschäftigen, hier mag man in der Tat von einer neurotischen Obsession sprechen.

An Defiziten werden neben der genannten fehlenden Aufarbeitung der Entstehungsgeschichte des Verbotsartikels das Unterlassen einer Rechtsvergleichung genannt, welche nach der Auffassung der Autoren zu mehr Gelassenheit gegenüber extremistischen Parteien führen könne, und die fehlende Ausarbeitung eines Begriffs der Opposition.

Ausführlich setzt sich die Urteilskritik mit der wesentlichen Innovation der Entscheidungsbegründung auseinander, dem Konzept der „Potentialität“, wonach eine Partei nur verboten werden könne, wenn eine hinreichende Wahrscheinlichkeit dafür bestehe, dass sie tatsächlich ihre politischen Ziele erreichen könne. Diese „Potentialität“ wird als zu unbestimmt kritisiert und als eine zu niedrige Schwelle vor ei-

nem Verbot. Eine minimale Möglichkeit bei Realisierung der Ziele einer Partei könne bereits zu deren Verbot führen, das Konzept der Potentialität biete keine greifbare Gefahrenbeschreibung. Sie stelle vielmehr ein Surrogat für eine objektive Gefahrenlage dar.

Dankenswerterweise werden alternative Kriterien für die Bestimmung einer verbotswürdigen Gefahr genannt. So wird statuiert, es gibt keine Potentialität unterhalb der Fünfprozentsschranke, weiter bedürfe es keines Verbotes, so lang der politische Wettbewerb zwischen den Parteien die antidemokratischen Kräfte kleinhalte. Ein Verbot komme nur als ultima ratio in Betracht, wenn eine antidemokratische Partei „so stark und dauerhaft im Bundestag vertreten ist, dass sich die konkrete politische Gefahr abzeichnet, sie könnte als Koalitionspartnerin an der Regierung beteiligt werden oder gar allein die Regierungsmacht erlangen“ (S. 83). Die eigene Position wird auch in Vorschläge zur textlichen Neufassung der Verbotsnorm des Grundgesetzes gefasst, die Minimalreform ersetzt das „oder“ zwischen den Verbotsalternativen „Ziele“ oder „Verhalten“ durch ein „und“. Einen Schritt weiter gehe eine Lösung, die auf die strafbare Verletzung der Regeln des politischen Wettbewerbs abhebe, am weitesten eine Streichung von Art. 21 Abs. 2 GG.

Die Beiträge dieses Heftes stellen in ihrer Gesamtheit eine gründliche Auseinandersetzung mit der Frage des Parteiverbots in einer freiheitlichen Demokratie dar. Entsprechend ihrem Charakter einer Sammlung von Beiträgen derselben drei Autoren sind Wiederholungen unvermeidlich. Auch in der Wiederholung geben sie aber wichtige Denkanstöße für die gebotene restriktive Auslegung der Grundgesetzbestimmung über das Parteiverbot. Dieser positive Gesamteindruck bleibt festzuhalten, auch wenn die Ausführungen von Meier, Leggewie und Lichdi nicht ausnahmslos zu überzeugen vermögen.

Die Dominanz eines Präventionsdenkens mag man zu Recht kritisch sehen, zumal in einer gefestigten Demokratie. Der Präventionsgedanke selbst ist aber dem Grundgesetz zu eigen und nicht in Abrede zu stellen – was die Autoren richtigerweise auch nicht tun. Ihre Einwände gegen die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts haben manches für sich, gleichwohl ist – antikritisch – festzuhalten, dass das Gericht die Regelung des Art. 21 Abs. 2 GG aktualisiert hat und sich dabei bemüht hat, die Verbotsvoraussetzungen restriktiv auszulegen, zugleich aber sie anwendungsfähig zu halten. Das kann man dem Gericht nicht vorwerfen.

Die praktische Grenzziehung zwischen erlaubter, auch extremer Opposition und verfassungswidriger Aktivität wird immer eine Sache des Einzelfalles bleiben müssen. Wenn die Autoren eine „praxistaugliche Eingriffsschwelle mit Augenmaß“ (S. 76) fordern, wer möchte ihnen da widersprechen? Allein, wie soll eine solche Konstruktion ex ante genau aussehen? Eine am in seinen Einzelheiten nicht vorhersehbaren Fall orientierte „empirisch gesättigte Prognose“ (S. 76) ist gefragt, ja, diese Grenzziehung kann aber erst am je gegebenen Fall vorgenommen werden. Abstrakte Kriterien führen hier nur sehr begrenzt weiter. Erst für den jeweiligen Fall ist die Balance zwischen Freiheitssicherung und vorsorglicher Sicherheitsbemühung zu leisten. Auch die Autoren dieses Heftes vermögen dem Dilemma des Parteiverbotes nicht durch abstrakte Formeln zu entkommen.

*Prof. Dr. Martin Morlok*