

Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung

1. Grundlagen zum Parteienrecht

Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig (Art. 21 Abs. 2 S. 1 GG). Über die Frage, ob dies auf die NPD zutrifft, entscheidet nun das Bundesverfassungsgericht, nachdem es beschlossen hat, das Hauptverfahren zum Verbot der NPD einzuleiten¹. Damit hat der entsprechende Antrag des Bundesrates schon eine bedeutende Hürde genommen, denn dem eigentlichen Verbotsverfahren ist ein Verfahren vorgeschaltet, in dem das BVerfG – allein auf Grundlage des schriftsätzlichen Vorbringens der Verfahrensbeteiligten – die Erfolgsaussichten (vorläufig) nach Aktenlage bewertet (§ 45 BVerfGG). Den ursprünglichen Verbotsantrag vom Dezember 2013 hatte das BVerfG noch für nachbesserungsbedürftig gehalten: Es forderte zunächst weitere Beweise für das Abschalten verdeckter Informanten des Verfassungsschutzes in den Führungsgremien und insbesondere auch für die Quellenfreiheit des Parteiprogramms der rechtsextremen Partei an, zudem sollte belegt werden, auf welche Weise sichergestellt worden sei, dass keinerlei nachrichtendienstlich erlangte Informationen über die Prozessstrategie der NPD entgegengenommen oder verwertet werden². Nach der mündlichen Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht scheinen derlei Bedenken hinsichtlich des Vorliegens etwaiger Verfahrenshindernisse endgültig ausgeräumt³. Auch die verfassungsfeindliche Ausrichtung der Partei hat sich in der mündlichen Verhandlung – erwartungsgemäß – nur bestätigt. Schwieriger zu beantworten sein wird die Frage, ob ein Verbot der NPD verhältnismäßig wäre. Wenn das Bundesverfassungsgericht mit der Einleitung des Verbotsverfahrens auch grundsätzlich zum Ausdruck gebracht hat, dass es dem Verbotsantrag nach Aktenlage hinreichende Erfolgsaussichten einräumt, so wurde in der mündlichen Verhandlung doch deutlich, dass gerade die Fragen der selbst in den meisten

Verfassungsschutzberichten der NPD inzwischen attestierten organisatorischen Schwäche und der abnehmenden tatsächlichen Bedeutung durchaus eine Rolle spielen. Ob die ausführliche Erörterung dieser Fragen in der mündlichen Verhandlung Ausdruck ersten Zweifels an der Verhältnismäßigkeit eines Verbots der NPD ist oder nicht vielmehr doch nur der argumentativen Vorbereitung des Verbots diene, bleibt zwangsläufig bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts Spekulation. Darüber, ob ein solches Verbot, sei es auch rechtlich möglich, politisch sinnvoll ist, lässt sich trefflich streiten und wird weiterhin sowohl in der Rechts- und der Politikwissenschaft als auch in den Medien sehr kontrovers diskutiert. Dies zu diskutieren und zu entscheiden obliegt nunmehr aber dem Bundesverfassungsgericht. Der Bundesrat hat mit seinem Verbotsantrag die Debatte darüber, ob überhaupt auf diese Weise gegen die NPD vorzugehen sei, beendet. Wenn das Bundesverfassungsgericht angesichts der seit dem letzten Parteiverbot im Jahre 1956 veränderten Bedingungen rechtlicher und tatsächlicher Art die rechtlichen Maßstäbe des Verbots neu bestimmt, wird es auch seiner Rolle als – vertrauens- und glaubwürdiger – politischer Akteur in der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes⁴ gerecht werden müssen: denn was verhältnismäßig ist, das bestimmen letztlich die Bundesverfassungsrichter, und dabei spielen unabdingbar auch politische Erwägungen eine Rolle. Es gilt jetzt, sich von der Debatte um die Sinnhaftigkeit gerade eines NPD-Verbotes zu lösen und sich wieder auf eine Bekämpfung des Rechtsextremismus – unabhängig vom Schicksal der NPD – zu fokussieren. Dass mit einem NPD-Verbot weder der Rechtsextremismus abgeschafft noch das menschenverachtende, demokratiefeindliche Gedankengut in den Köpfen der Anhänger solcher Ideologien verschwunden ist, liegt auf der Hand. Ein Parteiverbot ist seinem Sinn und Zweck nach ein Organisationsverbot, das einer Partei und – für den Fall, dass sich der Verbotsausspruch darauf erstreckt – späteren Ersatzorganisationen die Möglichkeit nimmt, an Wahlen teilzunehmen, an der staatlichen Parteienfinanzierung teilzuhaben, Demonstrationen anzumelden oder sich auf die Chancengleichheit politischer Parteien zu berufen, wenn es etwa um den Zugang zu Stadthallen für Veranstaltungen oder die Zurverfügungstellung von Flächen im öffentlichen Straßenraum zu Werbezwecken etc. geht. Gerade im Bereich der Rechtsanwendung erleichtert ein

¹ BVerfG, Beschluss vom 02.12.2015 – 2 BvB 1/13, online veröffentlicht bei juris.

² BVerfG, Beschluss vom 19.03.2015 – 2 BvB 1/13, online veröffentlicht bei juris.

³ Süddeutsche Zeitung vom 02.03.2016, www.sueddeutsche.de/politik/karlsruhe-gericht-npd-verbotsantrag-scheitert-nicht-an-leuten-1.2888401, zuletzt abgerufen am 07.03.2016.

⁴ Dazu *M. Cheng*, Bundesverfassungsgericht im Parteienstaat Deutschland: ein kurzer Kommentar aus chinesischer Sicht, in: MIP 2016, S. 118 ff. (in diesem Heft).

Partei-Verbot damit einig. Eine verbotene Partei hat derlei Rechtsansprüche von vornherein nicht. Behörden und Gerichte müssen sich keine Gedanken mehr darüber machen, ob eine Teilhabe zu ermöglichen ist oder versagt werden kann. In der Vergangenheit hätte dies gerade im Falle eines Verbots der NPD noch zu einer – zumindest in begrenztem Umfang – wahrnehmbaren Entlastung der Gerichte geführt⁵.

Auch im zurückliegenden Berichtszeitraum (2015) hätte der **VerfGH des Saarlandes**⁶ sich nicht mit einer Verfassungsbeschwerde der NPD auseinandersetzen müssen, mit der diese geltend machte, die Stadt Saarbrücken habe sich mit einer auf ihrer Homepage veröffentlichten Presseerklärung, in der sie die Forderung nach einem NPD-Verbot aufstellte, nicht in den Grenzen des Neutralitätsgebots gehalten⁷, wenn auch das Anliegen der NPD schon an der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde scheiterte. Die NPD hatte zwar den Rechtsweg im Eilverfahren ausgeschöpft, aber der VerfGH des Saarlandes legte auf immerhin neun Seiten der Urteilsbegründung ausführlich dar, dass das Hauptsacheverfahren der behaupteten (Grund-)Rechtsverletzung abzuwenden geeignet gewesen und die Verfassungsbeschwerde demgegenüber subsidiär sei.

Selbst die Frage des Widerrufs der Waffenbesitzkarte eines NPD-Funktionärs nebst Einziehung der Waffe, mit der das **OVG Bremen**⁸ befasst war, ließe sich bei einem Verbot der NPD leichter beantworten⁹: Nach § 5 Abs. 2 Nr. 2 lit. b) WaffG gilt als unzuverlässig im Sinne des Waffenrechts, wer Mitglied in einer Partei war, deren Verfassungswidrigkeit das Bundesverfassungsgericht nach § 46 BVerfGG festgestellt hat, wenn seit der Beendigung der Mitgliedschaft zehn Jahre noch nicht verstrichen sind. Ist die Verfassungswidrigkeit einer Partei nicht festgestellt, kann Anknüpfungspunkt für einen Widerruf der Waffenbesitzkarte wegen Unzuverlässigkeit nur § 5

Abs. 2 Nr. 3 WaffG sein. Danach ist regelmäßig unzuverlässig, wer einzeln oder als Mitglied einer Vereinigung Bestrebungen verfolgt oder unterstützt oder in den letzten fünf Jahren verfolgt oder unterstützt hat, die (u.a.) gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung gerichtet sind. Dass Vereinigung im Sinne der Norm auch eine politische Partei sein kann, widerspricht nicht dem Parteienprivileg des Art. 21 Abs. 2 S. 2 GG, das die Entscheidung über die Verfassungswidrigkeit einer politischen Partei ausschließlich in die Hand des Bundesverfassungsgerichts legt. „Zwar kann grundsätzlich das, was dem Mitglied oder Anhänger einer Partei an parteioffizieller oder parteiverbundener Tätigkeit von Verfassungs wegen gestattet ist, nicht in anderen Rechtsbereichen mit nachteiligen Folgen verknüpft werden“. Aber die Mitglieder und Anhänger einer politischen Partei unterliegen hier – vergleichbar mit den allgemeinen, d.h. kein Sonderrecht gegen die Parteien enthaltenden, dem Schutz fundamentaler Rechtsgüter der Allgemeinheit dienenden Strafgesetzen – denselben Restriktionen wie alle anderen Bürger. Das Waffengesetz will die Allgemeinheit vor unzuverlässigen Waffenbesitzern schützen. Das mit jedem Waffenbesitz verbundene Risiko soll minimiert und nur bei Personen hinzunehmen sein, die das Vertrauen verdienen, in jeder Hinsicht ordnungsgemäß und verantwortungsbewusst mit der Waffe umzugehen. Wenn das Verfolgen von Bestrebungen der in § 5 Abs. 2 Nr. 3 WaffG genannten Art nach der Wertung des Gesetzes regelmäßig die Unzuverlässigkeit begründet, kann dies nicht „im Schatten der Mitgliedschaft in einer nicht verbotenen Partei“ zum Nachteil der Allgemeinheit folgenlos bleiben¹⁰. Allerdings soll nach der Entstehungsgeschichte der Vorschrift „jedwede – individuelle oder kollektive – verfassungsfeindliche Betätigung in der Regel zur Annahme der Unzuverlässigkeit führen, wobei im Unterschied zu Nr. 2 der Begriff des ‚Verfolgens‘ verfassungsfeindlicher Bestrebungen auch in der kollektiven Fallvariante ‚als Mitglied‘ immer an eine aktive individuelle Betätigung anknüpfen soll“¹¹. Den Nachweis der Unzuverlässigkeit zu führen, ist bei dieser Tatbestandsvariante der Regelunzuverlässigkeit deshalb weitaus schwieriger und begründungsaufwendiger. Es bedarf entsprechender Tatsachefeststellungen, ob und in welchem Umfang der Inhaber der Waffenbesitzkarte selbst verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgt. Dafür reicht es nicht, verfassungsfeindliche Bestrebungen einer nicht verbotenen Partei – etwa durch Verfassungsschutzberichte –

⁵ Die „Spiegel der Rechtsprechung“ in den vorangegangenen Ausgaben der MIP belegen die juristische Streitlust der NPD.

⁶ VerfGH des Saarlandes, Beschluss vom 08.01.2015 – Lv 2/14, online veröffentlicht bei juris.

⁷ Zu den vorausgegangenen, eine Verletzung des Neutralitätsgrundsatzes verneinenden Eilentscheidungen des OVG des Saarlandes und des VG des Saarlandes s. bereits A. Bäcker, Spiegel der Rechtsprechung – Grundlagen, in: MIP 2015, S. 154 (156).

⁸ OVG Bremen, Beschluss vom 28.10.2015 – 1 LA 267/14, online veröffentlicht bei juris.

⁹ Wenngleich die Anzahl derartiger Verfahren zahlenmäßig scheinbar kaum ins Gewicht fällt, s. www.focus.de/politik/deutschland/400-neonazis-mit-waffenschein-neonazis-mit-waffenschein-duerfen-waffen-behalten_id_5337902.html, zuletzt abgerufen am 07.03.2016.

¹⁰ BVerwG, in: NVwZ-RR 2010, 225 ff.

¹¹ BVerwG, in: NVwZ-RR 2010, 225 (226).

zu belegen. Es bedarf vielmehr Feststellungen dazu, dass der Inhaber der Waffenbesitzkarte im Rahmen seiner Parteitätigkeit aktiv die verfassungsfeindlichen Bestrebungen unterstützt hat. Zudem ist etwa ein langjähriger beanstandungsfreier Waffenbesitz grundsätzlich geeignet, die Regelvermutung der Unzuverlässigkeit zu widerlegen¹². Das OVG Bremen attestierte der Vorinstanz¹³ und der Waffenbehörde allerdings hinreichend detaillierte Tatsachenfeststellungen zur Unzuverlässigkeit, die eben nicht allein an der Mitgliedschaft in der NPD anknüpfen.

Für die rechtliche Beurteilung einer Entlassung eines Soldaten auf Zeit wegen arglistig verschwiegener früherer Mitgliedschaft in der NPD ist die Frage, ob es sich bei der NPD um eine „nur“ verfassungsfeindliche oder „schon“ verfassungswidrige, verbotene Partei handelt, eher nebensächlich. Schon 1975 urteilte das BVerfG¹⁴, die Zugehörigkeit eines Beamten zu einer nicht verbotenen Partei mit „verfassungsfeindlichen“ Zielen könne einen Entlassungsgrund darstellen. Die in dieser Entscheidung bereits entwickelten Grundsätze zur Verfassungstreuepflicht von Beamten gelten auch für Soldaten. Während eine Partei auch im Einklang mit Art. 21 Abs. 2 GG der freiheitlich-demokratischen Grundordnung gegenüber kritisch eingestellt sein darf, gelten für Beamte generell wie für Soldaten der Bundeswehr im Besonderen strengere Regeln. Für alle Soldaten ist es Dienstpflicht, die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes anzuerkennen und durch das gesamte eigene Verhalten für ihre Erhaltung einzutreten (§ 8 SoldatenG). Die Frage nach einer Mitgliedschaft in der NPD als verfassungsfeindliche Partei vor der Einstellung ist deshalb auch erlaubt, die wahrheitsgemäße Beantwortung erforderlich. Gibt ein Soldat wahrheitswidrig an, niemals Mitglied der NPD gewesen zu sein, ist es auch irrelevant, dass er kürzlich aus der Partei ausgetreten ist. Es genügt, dass die unrichtigen Angaben für die Einstellung in die Bundeswehr ursächlich geworden sind, weil aufgrund dessen weitere Nachfragen und eine Nachprüfung der Art und des Umfangs des Engagements für eine verfassungsfeindliche Partei unterblieben sind, so dass **VG Ansbach**¹⁵.

Das dringend notwendige zivilgesellschaftliche Engagement gegen Rechts erhält Aufwind, wenn sich prominente Künstler gegen eine Vereinnahmung ihrer Kunst durch rechte Parteien wehren. So erreichte die Kölner Band „Höhner“ gerichtlich, dass ihre Lieder nicht mehr von der NPD bei Wahlkampfveranstaltungen zum Stimmenfang benutzt werden dürfen. Das **OLG Jena**¹⁶ betonte, dass § 14 UrhG nicht nur die direkte Beeinträchtigung des Musikstücks untersage, sondern den Urhebern auch einen Unterlassungsanspruch bei einer so genannten indirekten Beeinträchtigung gebe, wenn die Nutzung dem Urheber zum Beispiel aufgrund konträrer politischer Ansichten unangenehm sei. Den „Höhnern“ war es unangenehm und sie haben dem Abspielen der Lieder einen Riegel vorgeschoben.

Zuvor hatte sich bereits die Sängerin Helene Fischer gerichtlich dagegen gewehrt, dass die NPD auf Wahlkampfveranstaltungen im thüringischen Landtagswahlkampf mehrfach das Lied „Atemlos durch die Nacht“ gespielt hatte. Das wollte die Sängerin – verständlicherweise – nicht hinnehmen. Zunächst hatte das **LG Erfurt**¹⁷ auf Antrag der Künstlerin eine Unterlassungsverfügung erlassen, diese dann jedoch auf den Widerspruch der NPD hin aufgrund fehlender Ruf- oder Ansehensgefährdung wieder aufgehoben. Gegen diese Entscheidung zog Helene Fischer vor das **OLG Jena**¹⁸ und bekam Recht. Eine besondere Eignung zur Ansehens- und Rufgefährdung ergebe sich schon daraus, dass ein unvoreingenommener Durchschnittsbeobachter aufgrund der Wiedergabe der Darbietung bei der Veranstaltung annehmen könnte, die Künstlerin wirke im Wahlkampf (zumindest duldend) mit oder stehe auch nur den politischen Überzeugungen nahe. Für eine Ansehensgefährdung reicht es dann auch aus, wenn ein Teil der Durchschnittsbeobachter eventuell Assoziationen dahingehend herstellen könnte, dass die Künstlerin aufgrund ihrer eigenen politischen Überzeugung zumindest „nichts dagegen habe“, dass ihre Darbietung bei dieser Wahlkampfveranstaltung gespielt wird. Würde die NPD verboten, müssten sich andere Künstler zumindest nicht mehr gegen eine Vereinnahmung ihrer Werke zu Werbezwecken durch die NPD wehren. Das Ausnutzen der von einer Darbietung ausgehenden positi-

¹² BayVerwGH, Beschluss vom 06. März 2012 – 21 AS 11.3004, online veröffentlicht bei juris, im Anschluss an BVerwG, in: NVwZ-RR 2010, 225 (227), das die Sache zur erneuten Entscheidung an den BayVerwGH zurückverwiesen hatte.

¹³ VG Bremen, Urteil vom 08.08.2014 – 2 K 1002/13, online veröffentlicht bei juris; dazu bereits A. Bäcker, Spiegel der Rechtsprechung – Grundlagen, in: MIP 2015, S. 154 (158).

¹⁴ BVerfGE 39, 334 (LS 8).

¹⁵ VG Ansbach, Urteil vom 11.03.2015 – AN 11 K 14.00127, online veröffentlicht bei juris.

¹⁶ OLG Jena, Urteil vom 22.04.2015 – 2 U 738/14, in: ZUM-RD 2015, 670-673.

¹⁷ LG Erfurt, Urteil vom 05.09.2014 – 3 O 1076/14, nicht veröffentlicht.

¹⁸ OLG Jena, Urteil vom 18.03.2015 – 2 U 674/14, online veröffentlicht unter <http://tlmd.in/u/1548>.

ven Stimmung zu parteipolitischen Werbezwecken findet sich aber nicht nur bei der NPD oder typischerweise bei rechten Parteien, es ist vielmehr ein gesinnungsübergreifendes Phänomen. Weil aber „gerade die politische Überzeugung ein Bereich ist, den zu offenbaren jedem Einzelnen selbst überlassen werden muss“, kommt es nach Auffassung des OLG Jena auch nicht maßgeblich darauf an, um welche politische Partei es sich handelt.

Die Zahl der Gerichtsverfahren, die NPD-Mitgliedern oder der NPD selbst – soweit die Verfahrensbeurteilung ersichtlich wurde – zugeordnet werden können, wird im Berichtsjahr 2015 noch ergänzt um einzelne weitere. In einem ging es um die Überlassung einer Stadthalle¹⁹, in einem um die Einrichtung eines Girokontos²⁰, in einem um den Gruppenstatut in einem Stadtrat²¹ und in zweien um die Ungültigkeitserklärung einer Wahl²². Im Vergleich zu den Vorjahren ist die NPD damit in gerichtlichen Streitigkeiten vergleichsweise wenig präsent. Dies mag Ausdruck einer zunehmenden organisatorischen Schwäche sein. Wahrscheinlich hat aber auch schlicht die frühere Klagefreudigkeit der NPD inzwischen in vielen Bereichen zu einer gefestigten Rechtsprechung geführt, die in der Praxis zumindest weitgehend Beachtung findet, mit der Folge, dass die NPD gänzlich aussichtslose Prozesse – auch aus finanziellen Gründen – vermeidet. Stattdessen werden entsprechende Gerichtsverfahren von anderen Parteien geführt. Das Verbotverfahren gegen die NPD wird zu einer Zeit vor dem Bundesverfassungsgericht verhandelt, in der längst andere Rechtsaußen-Parteien wie „Die Freiheit“, „Die Rechte“ oder die „Alternative für Deutschland“ bereit stehen.

Im Falle eines Verbots der NPD könnten NPD-Mitglieder Zuflucht in anderen Parteien suchen. Manche dieser Parteien werden erfreut über den Mitglieder-

zuwachs sein, anderen könnte es unangenehm sein. Jedoch müssen Beitrittswillige keine Aufnahme finden, wie das **LG Trier**²³ in einem Urteil unter Bezugnahme auf diese höchstrichterlich bereits geklärte Rechtsfrage²⁴ noch einmal bekräftigt hat. Parteien sind weder verpflichtet, jeden Eintrittswilligen aufzunehmen, noch die entsprechende Ablehnung inhaltlich zu begründen (§ 10 Abs. 1 S. 1 und S. 2 PartG)²⁵.

Den verschiedenen Parteien stellen sich regelmäßig dieselben Rechtsfragen. Hatte sich die NPD schon im Jahre 1975 erstmals – vergeblich – dagegen gewandt, in einem Verfassungsschutzbericht als verfassungsfeindlich charakterisiert zu werden, sind im Laufe der Jahre zahlreiche weitere Verfahren – auch anderer Parteien²⁶ – hinzugekommen. Rechtlich sind die damit zusammenhängenden Fragestellungen weitgehend geklärt. Die Beschreibung einer Partei als verfassungsfeindlicher Bestrebungen verdächtig im Verfassungsschutzbericht bedarf einer gesetzlichen Grundlage und ist am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen, wobei das Vorgehen der Verfassungsschutzbehörden gerechtfertigt ist, wenn es hinreichende Anhaltspunkte dafür gibt, dass die Parteien tatsächlich die in Art. 21 Abs. 2 S. 1 GG genannten Ziele verfolgen²⁷. Gerade im Bereich der Tatsachenfragen besteht allerdings nach wie vor häufig Klärungsbedarf. Nunmehr versuchte die Partei „Die Freiheit“ in mehreren Gerichtsverfahren – letztlich erfolglos – zu verhindern, dass sie als verfassungsfeindliche Bewegung bezeichnet wird, die pauschal islamfeindliche Propaganda nutze und dadurch die Religionsfreiheit, die Menschenwürde und den Gleichbehandlungsgrundsatz verletzt. Dies hatte der bayerische Innenminister erstmals in einer Rede anlässlich der Vorstellung des Verfassungsschutzberichts 2012 so dargestellt und damit die künftige Beobachtung durch den Verfassungsschutz verkündet. In diesem Verfassungsschutzbericht wurde die Partei allerdings noch nicht erwähnt. Bei der folgenden Vorstellung des Verfassungsschutzberichts 2013 wiederholte (und ergänzte) der bayerische Innenminister seine Aussa-

¹⁹ StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 23.03.2015 – 56/14, online veröffentlicht bei juris; dazu *A. Bäcker*, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung – Chancengleichheit, in: MIP 2016, S. 142 (142 ff.), in diesem Heft.

²⁰ VG Hannover, Urteil vom 13.05.2015 – 1 A 6549/13, online veröffentlicht bei juris; dazu *A. Bäcker*, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung – Chancengleichheit, in: MIP 2016, S. 142 (143 f.), in diesem Heft.

²¹ VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 10.12.2015 – 15 L 2106/15, nicht veröffentlicht; dazu *S. Jürgensen*, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung – Parteien und Parlament, in: MIP 2016, S. 147 (149 f.), in diesem Heft.

²² VerfGH Thüringen, Beschluss vom 09.07.2015 – 9/15, in: KommJur 2015, S. 374-378; VG Trier, Urteil vom 20.01.2015 – 1 K 1591/14.TR, in: LKRZ 2015, S. 208-209; dazu *S. Jürgensen*, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung – Wahlrecht, in: MIP 2016, S. 151 (155 f. und 157), in diesem Heft.

²³ LG Trier, Urteil vom 05.08.2015 – 5 O 68/15, online veröffentlicht bei BeckRS 2015, 14663.

²⁴ BGHZ 101, 193-207.

²⁵ Wenn auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur teilweise andere Meinungen vertreten werden, s. die Übersicht und die Gegenargumente bei *S. Lenski*, Parteiengesetz und Recht der Kandidatenaufstellung, 2011, § 10 Rn. 9 ff.

²⁶ Ausführlich etwa zu den „Republikaner-Verfahren“ in den 1990er Jahren *L. O. Michaelis*, Politische Parteien unter Beobachtung des Verfassungsschutzes, 2000, S. 27 ff.

²⁷ *H.H. Klein*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 75. Erg.-Lfg. September 2015, Art. 21 Rn. 576.

gen und nahm Bezug auf den aktuellen Verfassungsschutzbericht 2013, in dem die Partei „Die Freiheit“ nun in die Rubrik „Verfassungsschutzrelevante Islamfeindlichkeit“ aufgenommen worden war. Gegen die Reden, deren Herausgabe als Pressemitteilung sowie ihre Veröffentlichung im Internet und gegen die Aufnahme in den Verfassungsschutzbericht wandte sich nun die Partei „Die Freiheit“. Das **VG München**²⁸ ging in beiden Verfahren davon aus, dass allenfalls ein „bloßer Verdacht“ verfassungsfeindlicher Bestrebungen gegeben sei, der es nicht rechtfertige, über die Verdachtsstufe hinausgehend darüber zu unterrichten, dass „Die Freiheit“ in feststehender und erwiesener Weise solche Bestrebungen und Tätigkeiten verfolge. Das sah der jeweils in zweiter Instanz entscheidende **Bayerische VerwGH**²⁹ anders: Nach dem vorgelegten Erkenntnismaterial ergeben sich sehr wohl „hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte dafür, dass die Partei 'Die Freiheit' in einer mit dem Grundgesetz unvereinbaren Weise die Religionsfreiheit der in der Bundesrepublik lebenden Muslime einschränken und damit die freiheitliche demokratische Grundordnung insoweit außer Geltung setzen will“³⁰. Der Bayerische VerwGH wies daher die Klagen der Partei „Die Freiheit“ ab.

Konfliktpotential bietet auch regelmäßig jedwede Form der Beschäftigung von Mitgliedern oder Anhängern verfassungsfeindlicher Parteien im öffentlichen Dienst. So klagte der stellvertretende Landesvorsitzende der Partei „Die Rechte“, der zudem bis zu deren Verbot in der „Kameradschaft Hamm“ aktiv war, vor dem **VG Minden**³¹ und in zweiter Instanz vor dem **OVG Nordrhein-Westfalen**³² im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes auf Zulassung zum juristischen Vorbereitungsdienst. Das Land Nordrhein-Westfalen hatte dem wiederholt (in einem Zeitraum von mehr als zehn Jahren in regelmäßigen Abständen von etwa ein bis zwei Jahren insgesamt zehn Mal) wegen verschiedener, unter anderem rechtsextremer Straftaten (z.B. Verwenden von Kennzeichen

verfassungswidriger Organisationen, Volksverhetzung, mehrfache Beleidigung, Körperverletzung und Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte) Verurteilten den Zugang zur weiteren Juristenausbildung verweigert. Zwar ist der juristische Vorbereitungsdienst in NRW nicht als Beamtenverhältnis auf Widerruf, sondern als öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis eigener Art ausgestaltet, so dass die für Beamte geltende Verfassungstreuepflicht nicht uneingeschränkt in dem Sinne gilt, dass der Bewerber die Gewähr dafür bieten muss, er werde jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes eintreten. Gleichwohl setzt die Aufnahme in den Vorbereitungsdienst nach § 30 Abs. 4 Nr. 1 HS. 1 JAG NRW voraus, dass der Bewerber der Zulassung würdig ist. An der danach vorausgesetzten charakterlichen Eignung fehlt es zum einen, wenn dem Bewerber ein schwerer Verstoß gegen das Recht, das er bereits während des Vorbereitungsdienstes mitunter eigenverantwortlich pflegen soll, zum Vorwurf gemacht wird. Nach dem in § 30 Abs. 4 Nr. 1 HS. 2 JAG NRW ausdrücklich aufgeführten Beispiel, ist dies in der Regel – auch dann aber nicht zwingend – anzunehmen, wenn der Bewerber wegen einer vorsätzlich begangenen Tat zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr rechtskräftig verurteilt wurde. Bei der Beurteilung der Würdigkeit sind alle relevanten Umstände des Einzelfalles zu berücksichtigen. Mit Blick auf die Summe, Bandbreite und Qualität der Straftaten sowie auf die Unbelehrbarkeit des Bewerbers, den bislang weder vorangegangene Verurteilungen, noch laufende Bewährungsstrafen oder sein Studium der Rechtswissenschaft zur Einhaltung der Rechtsordnung bewegen konnten, war hier von einer Unwürdigkeit auszugehen, auch wenn sämtliche Bestrafungen unter dem im Regelbeispiel des § 30 Abs. 4 Nr. 1 HS. 2 JAG NRW genannten Strafmaß von mindestens einem Jahr Freiheitsstrafe geblieben sind. Ob darüber hinaus zum anderen Unwürdigkeit anzunehmen sein kann, wenn der Bewerber sich verfassungsfeindlich betätigt, bedurfte angesichts dieses Gesamtbildes keiner abschließenden Entscheidung mehr, ist aber nach Ansicht des VG Minden zu bejahen. Das VG begründet diese Rechtsauffassung unter Hinweis auf ein sehr frühes Urteil des BVerfG. Danach ist „auch eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst außerhalb des Beamtenverhältnisses, einschließlich einer vorübergehenden Beschäftigung im öffentlichen Dienst zum Zwecke der Berufsausbildung, nicht völlig unbeschränkt jedermann zugänglich [...]. Ohne daß die Grenze in diesem Verfahren abschließend zu ziehen ist, verbietet es sich jedenfalls, Bewerber, die darauf ausgehen, die

²⁸ VG München, Urteil vom 16.10.2014 – M 22 K 14.1743, online veröffentlicht bei juris; VG München, Urteil vom 17.10.2014 – M 22 K 13.2076, online veröffentlicht bei juris, dazu *L. Janßen*, jurisPR-ITR 18/2015 Anm. 6.

²⁹ Bayerischer VerwGH, Urteil vom 22.10.2015 – 10 B 15.1320, online veröffentlicht bei juris; Bayerischer VerwGH, Urteil vom 22.10.2015 – 10 B 15.1609, online veröffentlicht bei juris.

³⁰ Bayerischer VerwGH, Urteil vom 22.10.2015 – 10 B 15.1609, juris Rn. 34.

³¹ VG Minden, Beschluss vom 12.06.2015 – 4 L 441/15, in: NWVBI 2015, 315-319.

³² OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 12.08.2015 - 6 B 733/15, in: NWVBI 2015, 467-470.

freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen, in die praktische Ausbildung zu übernehmen. Die in diesen Konstitutionsprinzipien unserer Verfassung enthaltenen Wertentscheidungen schließen es aus, daß der Staat seine Hand dazu leiht, diejenigen auszubilden, die auf die Zerstörung der Verfassungsordnung ausgehen³³. Auch das JAG NRW geht vom Leitbild eines Juristen aus, der aufgeschlossen ist „für die Lebenswirklichkeit im Geiste eines demokratischen und sozialen Rechtsstaates“ (§ 39 Abs. 1 JAG NRW). Eine aktive Betätigung für die Partei „Die Rechte“ und zuvor für die mittlerweile verbotene „Kameradschaft Hamm“ läßt insbesondere in einer Zusammenschau mit den politisch motivierten Straftaten durchaus den Schluss zu, dass der Bewerber diesem Leitbild – jedenfalls zu diesem Zeitpunkt – nicht entspricht. Diese, an vergangenem Verhalten anknüpfende Momentaufnahme der Unwürdigkeit kann aber nur bei einer tragfähigen Prognose für zukünftig zu erwartendes unwürdiges Verhalten des Bewerbers rechtliche Grundlage für die Nichtzulassung zum Vorbereitungsdienst sein. Die danach erforderliche Risikobeurteilung des in der Vergangenheit regelmäßig straffälligen und nach wie vor aktiv und verantwortlich im Bundes- und Landesvorstand der Partei „Die Rechte“ tätigen Bewerbers bezüglich seiner Fähigkeit und Motivation, zu einem späteren Zeitpunkt Regeln und Gesetze einzuhalten, fiel nachvollziehbar negativ aus. Zu der erheblichen Anzahl der Vorstrafen war erst vier Monate zuvor eine weitere Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe hinzugekommen. Dies rechtfertigt allerdings nicht, den Bewerber auf Dauer, also lebenslang, von der Vollendung seiner Berufsausbildung auszuschließen. Es geht bei der Referendarausbildung von Juristen, für die der Staat das Monopol hat, um den Erwerb einer Befähigung, auch außerhalb des Staatsdienstes eine entsprechende berufliche Tätigkeit auszuüben. Ohne den Vorbereitungsdienst ist nicht nur der Zugang zum öffentlichen Dienst, sondern auch zur Anwaltschaft oder zu entsprechenden Positionen in der Wirtschaft verschlossen. Das Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG auf freie Wahl des Berufes und der Ausbildungsstätte verlangt hier einen dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechenden Ausgleich zwischen den gegenläufigen Interessen. Dem entspricht die festgesetzte „Wohlverhaltensphase“ von drei Jahren, nach deren Ablauf eine Aufnahme in den Vorbereitungsdienst wieder in Betracht kommt. Inzwischen hat das **VG Minden**³⁴ die Klage auch im Hauptsacheverfahren abgewiesen.

³³ So zu § 28 der hamburgischen Juristenausbildungsordnung BVerfG, Beschluss vom 05.10.1977 – 2 BvL 10/75, juris Rn. 39.

Ogleich Fragen des Versammlungsrechts – auch von rechten und rechtsextremen Parteien – in der Rechtsprechung schon hinreichend geklärt sind, neigen Versammlungsbehörden mitunter immer noch dazu, die Bedeutung der ihnen obliegenden „Verwirklichung einer grundrechtswahrenden und -ermöglichenden Rechtsanwendung im Rahmen des ihnen zustehenden Ermessens“³⁵ zu verkennen. In diesem Sinne als „überschießende Abwehrreaktion“ ist das per versammlungsrechtlicher Allgemeinverfügung angeordnete generelle und stadtweite Versammlungsverbot für das sächsische Heidenau für ein komplettes Wochenende im August 2015 zu werten. Eine Woche nach schweren rechtsradikalen Ausschreitungen vor einer Asylunterkunft begründete das Landratsamt Pirna das Versammlungsverbot mit einem „polizeilichen Notstand“. Es stünden nicht genug Polizisten zur Verfügung, um die zu erwartende Lage zu beherrschen. Dieser Lagebeurteilung mochte sich indes kein Gericht anschließen. Ein (potentieller) Teilnehmer eines für das Wochenende u.a. geplanten Willkommensfestes für Flüchtlinge wehrte sich im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes. Das erstinstanzlich angerufene **VG Dresden**³⁶ kam bei der im Eilverfahren gebotenen summarischen Prüfung zu dem Ergebnis, dass die Allgemeinverfügung „offensichtlich rechtswidrig“ ist und kippte das Versammlungsverbot. Die Gefahrenprognose für den behaupteten „polizeilichen Notstand“ stützte sich ausschließlich auf die Ereignisse des vergangenen Wochenendes ohne sich konkret mit den für das anstehende Wochenende angezeigten Versammlungen und dem von diesen eventuell ausgehenden Gefahren auseinanderzusetzen. Auf eine gegen den Beschluss des VG Dresden gerichtete Beschwerde des Landrats erlaubte das **OVG Bautzen**³⁷ dann zwar eine Versammlung am Freitag – nämlich die, an der der Antragsteller hatte teilnehmen wollen –, hielt aber das Versammlungsverbot im Übrigen aufrecht. Das Verbot der übrigen Veranstaltungen verletze den Antragsteller nicht in seiner Demonstrationsfreiheit. Jedoch konnte auch das OVG einen polizeilichen Notstand nicht erkennen. Letztlich setzte dann das **BVerfG**³⁸

³⁴ VG Minden, Urteil vom 22.02.2016 – 4 K 1153/15, nicht veröffentlicht.

³⁵ Instrukтив und überzeugend *S. Jürgensen/J. Garcia J.*, Pluralismus als Maxime des Versammlungsrechts, in: MIP 2016, S. 70 (76), in diesem Heft.

³⁶ VG Dresden, Beschluss v. 28.08.2015 – 6 L 815/15, online veröffentlicht unter <http://tlmd.in/u/1614>.

³⁷ OVG Bautzen, Beschluss v. 28.08.2015 – 3 B 276/15, online veröffentlicht unter <http://tlmd.in/u/1618>.

³⁸ BVerfG, Beschluss vom 29.08.2015 – 1 BvQ 32/15, in: NVwZ 2016, S. 244-245.

– wenig überraschend – das Versammlungsverbot endgültig außer Kraft. Immer wieder betont das BVerfG die Bedeutung der Versammlungsfreiheit für einen demokratischen Staat³⁹, und so auch in diesem Fall. In dem „zeitlich wie örtlich eng durch aktuelle Ereignisse gebundenen Kontext“ gab das BVerfG im Rahmen der im einstweiligen Rechtsschutz vorzunehmenden Folgenabwägung der Möglichkeit, an Versammlungen teilzunehmen und hierdurch an der öffentlichen Meinungsbildung mitzuwirken, den Vorrang. „Dafür, dass auch unter Berücksichtigung von polizeilicher Unterstützung durch die anderen Länder und den Bund, deren Bereitstellung soweit ersichtlich nicht in Frage gestellt wird, jede Durchführung von Versammlungen in Heidenau für das ganze Wochenende zu einem nicht beherrschbaren Notstand führt, ist [...] substantiiert nichts erkennbar“⁴⁰. Selbstverständlich blieb es der Versammlungsbehörde unbenommen, als milderer Mittel gegenüber einem Verbot nach Maßgabe der allgemeinen versammlungsrechtlichen Bestimmungen beispielsweise in örtlicher oder zeitlicher Hinsicht Auflagen zu erteilen, um etwa ein Aufeinandertreffen der unterschiedlichen politischen Lager zu unterbinden. Mit dem Versuch, ohne Einzelfallabwägung und taugliche Gefahrenprognose schlicht jegliche Versammlung zu verbieten, ist die Versammlungsbehörde aber weit über das Ziel hinaus geschossen.

In zwei weiteren Fällen erstritt „Die Rechte“ im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes in jeweils zwei Instanzen das Recht, von ihr geplante Versammlungen durchführen zu können. „Die Rechte“ hatte für den 28.03.2015 in Dortmund ein Rechtsrock-Konzert und eine Demonstration unter dem Titel „Wir sind das Volk“ angemeldet. Beide Veranstaltungen wurden vom Polizeipräsidenten der Stadt Dortmund verboten. Die Verbotsverfügungen gingen davon aus, die Versammlungsthemen seien lediglich vorgeschoben und in Wahrheit sei beabsichtigt, anlässlich des 10. Todestages des von einem Dortmunder Rechtsextremisten erstochenen Thomas Schulz dessen Persönlichkeit zu verunglimpfen und das Gedenken an ihn zu stören. Unter Zugrundelegung der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erachtete sowohl das **VG Gelsenkirchen**⁴¹ in

beiden Verfahren als auch das jeweils in zweiter Instanz entscheidende **OVG Münster**⁴² die in der Verbotsverfügung angeführten Gründe nicht für ausreichend, um eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit bei Durchführung der Versammlungen anzunehmen, der nur durch ein Verbot begegnet werden kann. Es fehlte an tatsächengestützten Erkenntnissen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit die Verwirklichung der zur Begründung der angegriffenen Verbotsverfügung herangezogenen Strafnormen erwarten lassen. Zudem hätte etwaigen Gefährdungssituationen durch Auflagen begegnet werden können. „Die Rechte“ hatte auch im Rechtsmittelverfahren erklärt, während der Versammlung den Todestag sowie die Umstände der Tat nicht zu thematisieren und eine entsprechende Auflage in der Versammlungsbestätigung zu akzeptieren.

Allerdings sind nach ständiger Rechtsprechung auch versammlungsbeschränkende Auflagen nur dann rechtmäßig, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet ist und eine entsprechende Gefahrenprognose auf konkrete und nachvollziehbare tatsächliche Anhaltspunkte gestützt werden kann. Dies war bei einer von „Die Rechte“ angemeldeten NSU-Protestkundgebung unter dem Motto „Schluss mit dem NSU-Schauprozess – Freiheit für Ralf Wohlleben“ unmittelbar vor dem Münchner Strafjustizzentrum aber nicht der Fall, wie das **VG München**⁴³ und in zweiter Instanz der **Bayerische VerwGH**⁴⁴ entschieden. Die Stadt München sah Würde und Ehre der Angehörigen von NSU-Mordopfern durch die unmittelbare Nähe zum Gerichtseingang verletzt. Es wertete die Aktion als „Provokation“ und Verstoß gegen die öffentliche Ordnung im Sinne des § 118 OWiG, weshalb die Versammlung nicht direkt vor dem Gerichtsgebäude stattfinden sollte, sondern rund 200 Meter weiter entfernt. Auch die Gerichte verkannten nicht, dass sich die Öffentlichkeit und insbesondere die Angehörigen der Opfer des NSU durch die angezeigte Versammlung belästigt oder provoziert fühlen können. Jedoch: „Als Freiheit zur kollektiven Meinungskundgabe, die auch und vor allem andersdenkenden Minderheiten zugute kommt,

³⁹ Zur demokratischen Funktion der Versammlungsfreiheit s. *S. Jürgensen/J. Garcia J.*, Pluralismus als Maxime des Versammlungsrechts, in: MIP 2016, S. 70 (71 ff.), in diesem Heft.

⁴⁰ BVerfG, Beschluss vom 29.08.2015 – 1 BvQ 32/15, in: NVwZ 2016, S. 244 (245).

⁴¹ VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 17.03.2015 – 14 L 474/15, online veröffentlicht bei juris; VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 17.03.2015 – 14 L 543/15, online veröffentlicht bei juris.

⁴² OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 25.03.2015 – 15 B 358/15, online veröffentlicht bei juris; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 25.03.2015 – 15 B 359/15, online veröffentlicht bei juris..

⁴³ VG München, Beschluss vom 02.03.2015 – M 7 S 15.786, online veröffentlicht bei juris.

⁴⁴ Bayerischer VerwGH, Beschluss vom 02.03.2015 – 10 CS 15.471, online veröffentlicht bei juris.

ist die Versammlungsfreiheit für eine freiheitlich demokratische Staatsordnung konstituierend und wird im Vertrauen auf die Kraft der freien öffentlichen Auseinandersetzung grundsätzlich auch den Gegnern der Freiheit gewährt⁴⁵. Beschränkungen sind nach der Rechtsprechung des BVerfG daher nur dann möglich, wenn die Gefahr nicht auf der bloßen Äußerung der Inhalte beruht, sondern auf besonderen, beispielsweise provokativen oder aggressiven, das Zusammenleben der Bürger konkret beeinträchtigenden Begleitumständen⁴⁶. „Die Rechte“ hatte allerdings zahlreiche weitere Auflagen der Versammlungsbehörde akzeptiert, wonach „Reden und Sprechchöre sowie auf Transparenten alle Äußerungen zu unterbleiben haben, die das NS-Regime sowie Organisationen und deren (auch selbsternannte) Folgeorganisationen sowie verbotene Parteien und Vereine einschließlich deren Nachfolge- und Ersatzorganisationen glorifizieren, verharmlosen oder sonst wiederbeleben. Gleiches gilt für etwa zu verbreitende Druckwerke und musikalische Darbietungen. Weiterhin sind Parolen und Sprechchöre verboten, die eine Assoziation zu verbotenen Organisationen und Vereinigungen hervorrufen [...]. Des Weiteren wurden Beschränkungen hinsichtlich der Bekleidung oder Bekleidungsstücken vorgenommen mit Aufschriften, aus denen sich durch teilweises Überdecken Buchstaben- bzw. Zahlenfolgen wie 'NS', 'NSD', 'NSDAP', 'SS', 'SA' [...] ergeben kann“⁴⁷. Vor diesem Hintergrund erreichte nach Ansicht der Gerichte „die nachvollziehbare und verständliche Beeinträchtigung insbesondere der Angehörigen und Betroffenen“ keine solche Schwere, dass sie die örtliche Verlegung der Versammlung rechtfertigt⁴⁸.

Die Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG kann auch durch faktische Maßnahmen beeinträchtigt werden, wenn sie in ihrer Intensität imperativen Maßnahmen gleichstehen und eine abschreckende Wirkung entfalten. Dies kann bei einer Pressemitteilung, die als Boykottaufruf verstanden werden kann, jedenfalls nicht ausgeschlossen werden, wie das **BVerfG**⁴⁹ im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes der AfD gegen die Bundesministerin für Bildung und Forschung, Prof. Dr. Johanna Wanka,

feststellte. Der Bundesministerin wurde aufgegeben, eine Pressemitteilung mit dem Titel „Rote Karte für die AfD“ aus dem Internetauftritt ihres Bundesministeriums zu entfernen. Darin wurde eine angemeldete Versammlung der AfD in Berlin unter dem Motto „Asyl braucht Grenzen – Rote Karte für Merkel“ mit den Worten kommentiert: „Die Rote Karte sollte der AfD und nicht der Bundeskanzlerin gezeigt werden. Björn Höcke und andere Sprecher der Partei leisten der Radikalisierung in der Gesellschaft Vorschub. Rechtsextreme, die offen Volksverhetzung betreiben wie der Pegida-Chef Bachmann, erhalten damit unerträgliche Unterstützung.“ Darin ist nicht nur ein (faktischer) Eingriff in die Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG), sondern zugleich eine Beeinträchtigung der Chancengleichheit politischer Parteien im politischen Wettbewerb (Art. 21 Abs. 1 GG) zu sehen. Mit Blick auf das für Staatsorgane geltende Neutralitätsgebot ist die Pressemitteilung in beiderlei Hinsicht nicht haltbar⁵⁰. Zwar hat das BVerfG nicht abschließend entschieden, ob Art. 8 Abs. 1 GG oder das Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb aus Art. 21 Abs. 1 GG tatsächlich verletzt sind. Entscheidungen im einstweiligen Rechtsschutz ergehen auf Grundlage einer reinen Folgenabwägung. Die Entscheidungsgründe lassen aber kaum einen Zweifel daran zu, dass auch nach Ansicht des BVerfG die Bundesministerin jedenfalls das Recht der AfD auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb aus Art. 21 Abs. 1 GG verletzt hat. Unter Bezugnahme auf seine zuletzt noch einmal in der Schwesig-Entscheidung⁵¹ entfalteten Grundsätze, nach denen im Falle der in dem Verfahren beanstandeten Äußerung der Bundesfamilienministerin in einem Zeitungsinterview allerdings keine Verletzung des Neutralitätsgebots festgestellt wurde, bekräftigte das BVerfG, dass eine Beeinträchtigung der Chancengleichheit im politischen Wettbewerb stattfindet, wenn der Inhaber eines Regierungsamtes im politischen Meinungskampf Möglichkeiten nutzt, die ihm aufgrund seines Regierungsamtes zur Verfügung stehen, während sie den politischen Wettbewerbern verschlossen sind. Die Subsumtion des Sachverhalts unter diese Voraussetzungen bereitet im hier zu entscheidenden Fall keinerlei Schwierigkeiten: „Vorliegend erfolgte die Veröffentlichung der Presseerklä-

⁴⁵ Bayerischer VerwGH, Beschluss vom 02.03.2015 – 10 CS 15.471, juris Rn. 5.

⁴⁶ BVerfG, Beschluss vom 24.03.2001 – 1 BvQ 13/01, juris Rn. 30.

⁴⁷ VG München, Beschluss vom 02.03.2015 – M 7 S 15.786, juris Rn. 23.

⁴⁸ VG München, Beschluss vom 02.03.2015 – M 7 S 15.786, juris Rn. 24.

⁴⁹ BVerfG, Beschluss vom 07.11.2015 – 2 BvQ 39/15, in: EuGRZ 2015, 699-700.

⁵⁰ Grundlegend dazu S. Jürgensen/J. Garcia J., Pluralismus als Maxime des Versammlungsrechts, in: MIP 2016, S. 70 (77 ff.); D. Dişçi, Grundsatz (partei-)politischer Neutralität, in: MIP 2016, S. 101 ff.

⁵¹ BVerfG, Urteil vom 16.12.2014 – 2 BvE 2/14, online veröffentlicht bei juris (= BVerfGE 138, 102-125); dazu schon A. Bäcker, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung – Grundlagen, in: MIP 2016, S. 154 (154 f.).

rung der Antragsgegnerin auf der Homepage des von ihr geführten Ministeriums, ohne dass ein Bezug zu den mit dem Ministeramt verbundenen Aufgaben erkennbar wäre. Zwar ist der Antragsgegnerin zuzugestehen, dass im Text der Presseerklärung eine Bezugnahme auf ihr Ministeramt unterbleibt. Gleichwohl nimmt sie mit der Verbreitung der Erklärung über die Homepage des von ihr geführten Ministeriums Ressourcen in Anspruch, die ihr aufgrund ihres Regierungsamtes zur Verfügung stehen und politischen Wettbewerbern verschlossen sind.“

Diese für Amtsträger entwickelten Maßstäbe politischer Neutralität gelten nicht nur gegenüber politischen Parteien, sondern auch gegenüber anderen Formen der Teilhabe am politischen Willensbildungsprozess, insbesondere durch Demonstrationen bzw. Versammlungen⁵². Dies hat ausdrücklich auch das **VG Düsseldorf**⁵³ so gesehen und dem Düsseldorfer Oberbürgermeister den Aufruf zur Teilnahme an einer Gegendemonstration zu einer geplanten Dügida-Versammlung und einen beabsichtigten „Beleuchtungsboykott“ per einstweiliger Anordnung untersagt. Der Oberbürgermeister hatte den fraglichen Aufruf auf der offiziellen Internetseite der Stadt in amtlicher Funktion unter dem Motto „Lichter aus! Düsseldorf setzt Zeichen gegen Intoleranz“ veröffentlicht und darin auch das Ausschalten der Beleuchtung verschiedener öffentlicher Gebäude als Zeichen gegen Dügida angekündigt. Richtigerweise ist das VG Düsseldorf unter Anwendung der für die Neutralitätspflicht von Regierungsmitgliedern entwickelten Maßstäbe zu dem Ergebnis gelangt, dass der Oberbürgermeister unzulässigerweise auf Mittel zurückgegriffen hat, die ihm nur in seiner amtlichen Funktion zur Verfügung stehen. Sowohl die Internetseite der Stadt als auch die Lichanlagen der städtischen Gebäude stehen ihm aufgrund seines Amtes zur Verfügung und ein Zugriff ist politischen Wettbewerbern verschlossen. Diese staatlichen Ressourcen hat er als politisches Kampfmittel zweckentfremdet und damit gegen den Grundsatz politischer Neutralität verstoßen⁵⁴.

⁵² *D. Dişçi*, Grundsatz (partei-)politischer Neutralität, in: MIP 2016, S. 101 ff.; gerade mit Blick auf die Versammlungsfreiheit instruktiv *S. Jürgensen/J. Garcia J.*, Pluralismus als Maxime des Versammlungsrechts, in: MIP 2016, S. 70 (78 f.); s. auch *K. F. Gärditz*, Unbedingte Neutralität? Zur Zulässigkeit amtlicher Aufrufe zu Gegendemonstrationen durch kommunale Wahlbeamte, in: NWVBl. 2015, S. 165 (169 ff.).

⁵³ VG Düsseldorf, Beschluss vom 09.01.2015 – 1 L 54/15, juris Rn. 12.

⁵⁴ Wie hier *S. Jürgensen/J. Garcia J.*, Pluralismus als Maxime des Versammlungsrechts, in: MIP 2016, S. 70 (S. 78 f.); den Aufruf zur Teilnahme an einer Gegendemonstration durch den

Das in zweiter Instanz angerufene **OVG Nordrhein-Westfalen**⁵⁵ versagte den Veranstaltern der Dügida-Versammlung dann aber die beantragte einstweilige Anordnung, allerdings mit unrühmlicher Begründung. Allein Zweifel an der (richtigen) rechtlichen Beurteilung des zur Entscheidung anstehenden Falles lähmten die Entscheidungskraft des Gerichts. Der Fall werfe „die schwierige Frage nach der Geltung und Reichweite des für Amtswalter geltenden Neutralitätsgebots in politischen Auseinandersetzungen außerhalb von Wahlkampfzeiten und ohne Beteiligung politischer Parteien auf. Zulässigkeit und Grenzen von staatlichen Aufrufen an die Bevölkerung zu Kundgebungen oder ähnlichen politischen Aktionen sind jedoch bislang in der verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Rechtsprechung nicht hinreichend geklärt“⁵⁶. Unabhängig davon, dass es zumindest richtungsweisende Gerichtsentscheidungen gab⁵⁷, obliegt es doch gerade den Gerichten, durch Rechtsanwendung im Einzelfall die geltenden Maßstäbe festzulegen und weiter zu konturieren, was dann – im Zeitverlauf – zu einer gefestigten Rechtsprechung führt. Darüber hinaus geht es im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes um eine vorläufige Regelung in Bezug auf den Streitgegenstand, die anhand der Wahrscheinlichkeit eines Obsiegens bzw. Unterliegens in der Hauptsache zu treffen ist. Eine dahingehende Prognose, die selbstverständlich immer mit gewissen Unsicherheiten behaftet ist und sich nicht selten im Hauptsacheverfahren als unzutreffend erweist, hat das OVG schlicht verweigert. Dieser Aufgabe hätte es sich – trotz der Eilbedürftigkeit – nicht entziehen dürfen⁵⁸, zumal es um Fragen

Düsseldorfer Oberbürgermeister für zulässig und den Beleuchtungsboykott für unzulässig hält *K. F. Gärditz*, Unbedingte Neutralität? Zur Zulässigkeit amtlicher Aufrufe zu Gegendemonstrationen durch kommunale Wahlbeamte, in: NWVBl. 2015, S. 165 (171), der gewählten Amtsträgern aufgrund einer „spezifischen Politizität“ von Wahlämtern einen größeren Spielraum gibt: erlaubt sei eine „schlichte politische Parteinahme für oder gegen eine Versammlung, mit der über die politische Werbung hinaus eine substantielle Freiheitseinbuße weder final herbeigeführt noch absehbar verbunden ist“ (S. 170); offen gelassen bei *D. Dişçi*, Grundsatz (partei-)politischer Neutralität, in: MIP 2016, S. 101 (107).

⁵⁵ OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 12.01.2015 – 15 B 45/15, online veröffentlicht bei juris.

⁵⁶ OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 12.01.2015 – 15 B 45/15, juris Rn. 4.

⁵⁷ Etwa des BVerfG zur Äußerungsbefugnis von Mitgliedern der Bundesregierung, Fn. 51.

⁵⁸ Ausführlich dazu *S. Roßner*, Kein Rechtsschutz für DÜGIDA-Demonstranten: Das OVG, das sich nicht traut, in: Legal Tribune Online, 05.02.2015, www.lto.de/persistent/a_id/14592/ (zuletzt abgerufen am 16.03.2016); *D. Dişçi*, Grundsatz (partei-)politischer Neutralität, in: MIP 2016, S. 101 (107);

des Rechts und nicht der Sachverhaltsaufklärung ging⁵⁹.

Das Hauptsacheverfahren vor dem **VG Düsseldorf**⁶⁰ scheiterte dann an einem fehlenden Feststellungsinteresse des Veranstalters der Dügida-Versammlung. Immerhin hielt das VG daran fest, dass es „weiterhin die streitigen Maßnahmen des Oberbürgermeisters [...] für rechtswidrig erachtet“⁶¹. Es vermochte aber das für die Feststellungsklage erforderliche rechtlich anerkannte Interesse an der (nachträglichen) Feststellung der Rechtswidrigkeit des (erledigten) Verwaltungshandelns nicht zu erkennen. Fallgruppen rechtlich anerkannter Interessen sind in diesem Zusammenhang etwa die konkrete Wiederholungsgefahr oder auch das Rehabilitierungsinteresse. Wiederholungsgefahr setzt voraus, dass es möglicherweise erneut anlässlich einer vergleichbaren Veranstaltung zu ähnlichen Maßnahmen kommt. Dafür hätte auf Seiten der Veranstalter der Dügida-Versammlungen der Wille erkennbar sein müssen, in Zukunft vergleichbare Versammlungen bzw. Aufzüge abzuhalten. Daran fehlte es. Die Veranstalter hatten bis Ende des Jahres 2015 die einmal wöchentlich angemeldeten Versammlungen bereits im Juni 2015 abgesagt und lediglich geltend gemacht, „es bestünden Überlegungen, ob weitere Demonstrationen stattfinden sollten“. Dies reicht nicht, um eine konkrete Wiederholungsgefahr glaubhaft zu machen. Ein Rehabilitierungsinteresse liegt vor, wenn es bei vernünftiger Würdigung der Verhältnisse des Einzelfalles schutzwürdig ist, insbesondere weil das in Rede stehende Verwaltungshandeln den Betroffenen in seinem Persönlichkeitsrecht oder anderen Grundrechtspositionen in diskriminierender Weise beeinträchtigt hat und diese Beeinträchtigung auch noch nach Eintritt der Erledigung fortwirkt. Auch dies verneinte das VG Düsseldorf, allerdings schon mit etwas weniger überzeugender Begründung: Der Oberbürgermeister habe sich mit dem veröffentlichten Aufruf – er wolle anlässlich der Demonstration „Zeichen gegen Intoleranz und Rassismus“ setzen und in

Düsseldorf sei „kein Platz für das Schüren dumpfer Ängste und Ressentiments“ – und dem Ausschalten der Beleuchtung gegen die inhaltlichen Positionen, die seiner Erwartung nach bei der Versammlung von deren Teilnehmern geäußert und verbreitet werden würden, und gegen diese Versammlung als solche gerichtet. Obwohl der Veranstalter zwar namentlich als Anmelder der Versammlung genannt und damit von den negativen Aussagen zu der angemeldeten Demonstration mittelbar betroffen war, beträfe die Erklärung aber im Kern nicht die Person und beeinträchtige sie damit nicht wesentlich in ihrem Persönlichkeitsrecht. Darüber hinaus sei zu berücksichtigen, dass „die Klägerin sich selbst mit teilweise provokanten Äußerungen in die Öffentlichkeit begeben hat und damit ein höheres Maß an – auch öffentlich geäußelter – Kritik hinnehmen muss als eine nicht in gleicher Weise öffentlich hervorgetretene Person“⁶². Unabhängig davon, dass insbesondere letztgenanntes Argument in schmerzhafter Weise Grundlagen des Staatsorganisationsrechts und die daraus resultierenden Bindungen der Staatsgewalt ignoriert⁶³, steht auch die Bewertung der mangelnden Schwere der Beeinträchtigung eher auf schwachen Beinen. Die „künstliche“ Differenzierung nach der Zielrichtung des Handelns des Oberbürgermeisters, das unmittelbar der Versammlung und nur mittelbar dem Veranstalter gegolten hätte, lässt sich schon nach den eigenen Ausführungen, wonach der Veranstalter selbst namentlich erwähnt war, kaum halten. Das VG Düsseldorf lehnte auch ein Rehabilitierungsinteresse vor dem Hintergrund einer Beeinträchtigung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit ab. Es ging mit dem Bundesverfassungsgericht davon aus, dass auch eine versammlungsbehördliche Auflage eine einschüchternde und diskriminierende Wirkung entfalten kann, insbesondere wenn sie geeignet ist, den freien Zugang zu der Versammlung zu behindern, indem sie die Teilnehmer in den Augen der Öffentlichkeit als möglicherweise gefährlich erscheinen lässt und damit potentielle Versammlungsteilnehmer von einer Teilnahme abhalten kann⁶⁴. In diesem Sinne transportierte der Aufruf zur Demonstration explizit gegen diese Versammlung durchaus die Botschaft, die Positionen der sich dort Versammelnden – und damit

S. Jürgensen/J. Garcia J., Pluralismus als Maxime des Versammlungsrechts, in: MIP 2016, S. 70 (76, Fn. 91); die rechtliche Abstinenz des OVG für vertretbar hält *K. F. Gärditz*, Unbedingte Neutralität? Zur Zulässigkeit amtlicher Aufrufe zu Gegendemonstrationen durch kommunale Wahlbeamte, in: NWVBl. 2015, S. 165 (171).

⁵⁹ Zu den aus der Rechtsschutzgarantie folgenden Maßstäben in Eilverfahren s. StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 23.03.2015 – 1 VB 56/14 (Verfassungsbeschwerde), juris Rn. 45; dazu noch unten *A. Bäcker*, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung – Chancengleichheit, in: MIP 2016, S. 142 (142 f.).

⁶⁰ VG Düsseldorf, Urteil vom 28.08.2015 – 1 K 1369/15, online veröffentlicht bei juris.

⁶¹ VG Düsseldorf, Urteil vom 28.08.2015 – 1 K 1369/15, juris Rn. 79.

⁶² VG Düsseldorf, Urteil vom 28.08.2015 – 1 K 1369/15, juris Rn. 59.

⁶³ So leider auch schon VerfGH Saarland, Urteil vom 08.07.2014 – Lv 5/14, online veröffentlicht in BeckRS 2014, 53505; dazu *A. Bäcker*, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung – Grundlagen, in: MIP 2015, S. 154 (154).

⁶⁴ BVerfG, Beschluss vom 12.05.2010 – 1 BvR 2636/04, juris Rn. 15.

auch des Veranstalters – seien nur beschränkt vertretbar und von Staats wegen unerwünscht, gar minderwertig. Eine potentielle Versammlungsteilnehmer einschüchternde und diskriminierende Wirkung, gerade auch in Verbindung mit dem Beleuchtungsboykott, ist dem Aufruf damit durchaus zu eigen⁶⁵. Die freiheitsbeschränkenden Auswirkungen dieses Aufrufs sind zwar nicht gleichermaßen weitreichend wie die der Anordnung einer polizeilichen Durchsichtung der Teilnehmer einer Versammlung vor Beginn der Veranstaltung, über die das BVerfG entschieden hat. Wenn das VG Düsseldorf deshalb annimmt, die Versammlungsteilnehmer waren durch den Aufruf in wesentlich geringerer Intensität betroffen, als dies bei einer körperlichen Durchsichtung der Fall gewesen wäre, ist dies grundsätzlich nachvollziehbar. Eine andere Auffassung wäre aber zumindest sehr gut vertretbar gewesen⁶⁶. Darüber hinaus hat sich aber, wie auch das VG Düsseldorf gesehen, aber letztlich verneint hat⁶⁷, eine weitere Fallgruppe eines rechtlich anerkannten Feststellungsinteresses durchgesetzt. Danach ist ein solches zu bejahen, auch wenn das erledigte Rechtsverhältnis keine anhaltenden abträglichen Wirkungen mehr zeitigt, wenn es sich um einen tiefgreifenden Grundrechtseingriff bei sich typischerweise schnell erledigenden Maßnahmen handelt. In diesen Fällen verlangt letztlich die Rechtsschutzgarantie aus Art. 19 Abs. 4 GG, dass ein effektiver Hauptsacherechtsbehelf zur Verfügung steht⁶⁸. Wie das VG selbst ausführt, ist nach der vom Bundesverfassungsgericht für versammlungsrechtliche Maßnahmen entwickelten Systematik nachträglicher Rechtsschutz zu eröffnen, wenn die Versammlung zwar durchgeführt werden konnte, aber z.B. infolge von versammlungsbehördlichen Auflagen nur in einer Weise, die ihren spezifischen Charakter verändert, insbesondere die Verwirklichung ihres kommunikativen Anliegens wesentlich erschwert hat. Dagegen liegt kein gewichtiger, nachträglicher Rechtsschutz gebietender Grundrechtseingriff vor, wenn die z.B. durch versammlungsbehördliche Auflagen begründeten Abweichungen bloße Modalitäten der Versammlungsdurchführung betroffen haben⁶⁹. Zutreffend geht das VG Düsseldorf weiter davon

aus, dass diese Grundsätze auch dann Anwendung finden, wenn es nicht um belastende Verwaltungsakte und damit unmittelbare Eingriffe in die Versammlungsfreiheit geht, sondern um eingriffsgleiche Maßnahmen mit mittelbar faktischer Wirkung. Und obgleich das VG Düsseldorf die Handlungen des Oberbürgermeisters als mittelbare Eingriffe qualifizierte und diesen spürbare beeinträchtigende Auswirkungen bescheinigte, maß es diesen dennoch nicht hinreichend Gewicht bei. Die Begründung beruht auf einem Fehlschluss. Nach den Worten des VG Düsseldorf „betrafen die Erklärung und das symbolische Ausschalten der Beleuchtung öffentlicher Gebäude, das sich nicht unmittelbar auf die Beleuchtung des Versammlungsweges auswirkte, nicht nur die äußeren Modalitäten der Versammlung, wie es etwa bei Auflagen, die das Mitführen von Fackeln verbieten oder den Weg eines Aufzugs beschränken, der Fall sein dürfte, sondern den kommunikativen Kern derselben. Denn der Oberbürgermeister trat den (vermuteten) Meinungsäußerungen der Teilnehmer der Versammlung entgegen“⁷⁰. Danach ist der Sachverhalt also der zuvor genannten Fallgruppe einer „den spezifischen Charakter der Versammlung verändernden“ Maßnahme zuzuordnen, bei der nachträglicher Rechtsschutz zu gewähren ist. Vor dieser Schlussfolgerung scheute das VG Düsseldorf dann aber zurück und ergänzte: „Gleichwohl hatte der faktische Eingriff nur geringes Gewicht, da der Oberbürgermeister nicht unmittelbar durch Verwaltungsakt, sondern nur mittelbar auf die Versammlung einwirkte, indem er die öffentliche Meinung zu Ungunsten dieser Versammlung zu beeinflussen versuchte und zur Teilnahme an der Gegendemonstration aufrief“. Mit anderen Worten, das Gericht sprach der Maßnahme hinreichendes Gewicht ab, weil es sich nicht um einen unmittelbar wirkenden Verwaltungsakt handelte. Die Tatsache, dass es sich nicht um einen Verwaltungsakt handelt, ist aber kein selbständig tragender Grund für die Annahme, dass einem anderen (faktischen) Verwaltungshandeln Grundrechtsrelevanz von hinreichendem Gewicht fehlt. Auch nach den selbst vom VG Düsseldorf dargelegten Grundsätzen, kommt es auf die Rechtsförmlichkeit des Verwaltungshandels als Unterscheidungs- und Abgrenzungsmerkmal ja gerade nicht an. Diese Begründung jedenfalls trägt das Urteil des VG Düsseldorf nicht. Die Klage letztlich wegen fehlenden Feststellungsinteresses als unzulässig abzuweisen, ist auch vor dem Hintergrund bedenklich, dass es infolge der Entscheidung des OVG Nordrhein-Westfalen, eine

⁶⁵ Vgl. S. Jürgensen/J. Garcia J., Pluralismus als Maxime des Versammlungsrechts, in: MIP 2016, S. 70 (79).

⁶⁶ So auch S. Jürgensen/J. Garcia J., Pluralismus als Maxime des Versammlungsrechts, in: MIP 2016, S. 70 (76, Fn. 90).

⁶⁷ VG Düsseldorf, Urteil vom 28.08.2015 – 1 K 1369/15, juris Rn. 63 ff.

⁶⁸ M. Möstl, in: Posser/Wolff, Beck'scher Online-Kommentar VwGO, 36. Edition, Stand: 01.01.2016, § 43 Rn. 25 m.w.N.

⁶⁹ VG Düsseldorf, Urteil vom 28.08.2015 – 1 K 1369/15, juris Rn. 70.

⁷⁰ VG Düsseldorf, Urteil vom 28.08.2015 – 1 K 1369/15, juris Rn. 78.

rechtliche Klärung der aufgeworfenen Rechtsfragen zu unterlassen, auch jetzt noch an einer rechtskräftigen fachgerichtlichen Feststellung zur Rechtswidrigkeit des Verwaltungshandelns fehlt⁷¹. Alles in allem wäre dem VG Düsseldorf auch in hier etwas mehr Mut bei der Feinjustierung der juristischen Maßstäbe zu wünschen gewesen.

Auch die Veranstalterin der Bagida-Versammlungen, einem Pegida-Ableger in Bayern, ist vor dem **VG München**⁷² mit einem Eilantrag gescheitert, mit dem sie künftige Aufrufe des Münchener Oberbürgermeisters zu Demonstrationen gegen Bagida-Veranstaltungen verhindern wollte. Das VG München bejaht eine Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges mit der Begründung, der Oberbürgermeister von München habe unter Inanspruchnahme staatlicher Ressourcen in amtlicher Eigenschaft und nicht als Privatperson/Parteipolitiker gehandelt. Damit überstrapaziert es die Filterfunktion dieser Zulässigkeitsvoraussetzung zwar. Wird ein Anspruch geltend gemacht, ist auf die Rechtsnatur der geltend gemachten Anspruchsgrundlage, demnach des öffentlich-rechtlichen Unterlassungsanspruchs, abzustellen, nicht auf das Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen. Gleichwohl ist der rechtlichen Beurteilung des streitgegenständlichen Verhaltens des Oberbürgermeisters zuzustimmen. Die Ausführungen zum Anordnungsanspruch sind nachvollziehbar. Insoweit hat der Anspruchsteller glaubhaft zu machen, dass ihm der geltend gemachte Anspruch mit überwiegender Wahrscheinlichkeit zusteht. Voraussetzung eines auf künftiges Unterlassen gerichteten Anspruchs ist, dass eine Beeinträchtigung der subjektiv-öffentlichen Rechte des Anspruchstellers ernstlich zu besorgen ist. Bei der danach erforderlichen summarischen Prüfung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache kommt das VG München zu dem – vertretbaren – Ergebnis, dass nicht mit hinreichender Sicherheit davon ausgegangen werden könne, der Oberbürgermeister werde vergleichbare Aufrufe erneut veröffentlichen. Wohl auch, weil hier aber durchaus noch Restzweifel verbleiben, verneint das VG München zusätzlich auch einen Anordnungsgrund. Diese Ausführungen kommen – wie die des OVG Nordrhein-Westfalen in der Dügida-Entscheidung, auf die das VG München sich

bezieht, und aus denselben Gründen – einer juristischen Verweigerungshaltung gleich. Es sei eine schwierige Frage und in der Rechtsprechung nicht ausreichend geklärt, ob der Oberbürgermeister in seiner amtlichen Funktion zu Gegendemonstrationen dieser Art aufrufen darf oder nicht. Deshalb liege die nötige hohe Wahrscheinlichkeit für ein Obsiegen der Antragstellerin nicht vor⁷³.

Letztlich verdient noch ein nicht in Zusammenhang mit einer rechten Partei bzw. Bewegung ergangenes Urteil Aufmerksamkeit, vor allem deshalb, weil es sich – was selten ist – mit den Organisationszusammenhängen politischer Parteien auseinandersetzt. Eine Arbeitnehmerin im Büro des Kreisverbandes einer politischen Partei wehrte sich vor dem **ArbG Düsseldorf**⁷⁴ gegen ihre Kündigung. Das Kündigungsschutzgesetz war nicht anwendbar, da in dem Betrieb des Kreisverbandes nicht mehr als zehn Arbeitnehmer beschäftigt werden. Das Kreisbüro unterfiel der Kleinbetriebsregelung, weil nach Auffassung des ArbG bei der Ermittlung der Zahl der Beschäftigten die Arbeitnehmer des Landesverbandes nicht hinzugerechnet werden können, da Landes- und Kreisverband keinen gemeinsamen Betrieb unter einheitlicher Leitung betreiben. Dies begründete das Gericht damit, dass es keine personelle oder technisch-organisatorische Verknüpfung der Arbeitsabläufe und auch keine Anzeichen für einen gemeinsamen Einsatz der Betriebsmittel gebe. Aus parteienrechtlicher Sicht bedauerlicherweise hat das ArbG offen gelassen, ob dies bereits aus Gründen des Tendenzschutzes für den Betrieb einer politischen Partei geboten ist. Es hielt dies aber für denkbar, da die beiden Verbände, auf Kreis und auf Landesebene, durch die Satzungen selbständig ausgestaltet sind, so dass eine arbeitsrechtliche Führungsvereinbarung deshalb ausgeschlossen sein könnte⁷⁵. Das BAG folgerte in einem Verfahren, in dem es um die Frage der Errichtung eines Gesamtbetriebsrates ging, die rechtliche Selbstständigkeit der beteiligten Gebietsverbände innerhalb des Gesamtvereins politische Partei aus einer Zusammenschau der Vorschriften des PartG zur Gliederung demokratischer Parteien (§§ 6, 7, 8, 9 und 11) und deren Umsetzung im Organisationsstatut der Partei⁷⁶. Dass es sich bei politischen Parteien um Tendenzbetriebe im Sinne des § 118 Abs. 1 Nr. 1

⁷¹ In diesem Sinne selbst bei einem den Funktionen des Eilrechtsschutzes gerecht werdenden Verfahren auch StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 23.03.2015 – 1 VB 56/14 (Verfassungsbeschwerde), juris Rn. 37; dazu noch unten, A. Bäcker, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung – Chancengleichheit, in: MIP 2016, S. 142 (142 f.).

⁷² VG München, Beschluss vom 19.01.2015 – M 7 E 15.136, in: K&R 2015, S. 285-286.

⁷³ Zur Fragwürdigkeit dieser Argumentation s. schon oben, S. 138 f.

⁷⁴ ArbG Düsseldorf, Urteil vom 31.08.2015 – 6 Ca 751/15, online veröffentlicht bei juris.

⁷⁵ ArbG Düsseldorf, Urteil vom 31.08.2015 – 6 Ca 751/15, juris Rn. 52.

⁷⁶ BAG, Beschluss vom 09.08.2000 – 7 ABR 56/98 (= BAGE 95, 269 ff.), juris Rn. 21.

BetrVG handelt ist wohl auch anzunehmen⁷⁷. Inwieweit daraus folgt, dass der Kern der Arbeitgeberfunktionen im sozialen und personellen Bereich nicht von einer (übergeordneten) institutionalisierten Leitung (etwa der Landesebene einer Partei) ausgeübt werden kann, ist eine spannende Rechtsfrage, die durchaus eine nähere Betrachtung verdient, der aber hier – wie auch im Urteil des ArbG Düsseldorf – nicht weiter nachgegangen werden soll.

Dr. Alexandra Bäcker

2. Chancengleichheit

In dieser Rubrik des Spiegels der Rechtsprechung geht es im Kern um Fragen der chancengleichen Berücksichtigung von politischen Parteien, soweit die öffentliche Gewalt den Parteien Einrichtungen zur Verfügung stellt oder andere öffentliche Leistungen gewährt (§ 5 PartG). Klassiker sind hier etwa die Stadthallenfälle, von denen einer auch vor den **StGH Baden-Württemberg**⁷⁸ getragen wurde. Die NPD hatte bei der Stadt Weinheim beantragt, ihr deren Stadthalle an einem der Novemberwochenenden für einen Bundesparteitag zur Verfügung zu stellen. Dies lehnte die Stadt ab und begründete die Ablehnung damit, die Stadthalle sei bereits vor Eingang des Überlassungsantrages der NPD für andere Veranstaltungen vergeben worden bzw. an einem angefragten Termin wegen eines Feiertages (Allerheiligen) geschlossen. Der in der Folge gestellte Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wurde vom **VG Karlsruhe**⁷⁹ abgelehnt. Dagegen legte die NPD – wiederum erfolglos – Beschwerde vor dem **VerwGH Baden-Württemberg**⁸⁰ ein⁸¹. Die für einen Anordnungsgrund zu fordernde Dringlichkeit sei zwar anzunehmen, aber der Anordnungsanspruch scheitere unter Beachtung des Prioritätsprinzips an der tatsächlichen Verfügbarkeit der Stadthalle. Auf konkret und substantiiert vorgetragene Zweifel am Vorbringen der Stadt zur anderweitigen Belegung und insbesondere zur zeitlichen Reihenfolge der Überlassungsanträge ging der **VerwGH Baden-Württemberg** nur mit

den knappen Worten ein, die seitens der NPD geäußerten Zweifel teile er nicht. Die dagegen gerichtete Anhöhrungsrüge wies der **VerwGH Baden-Württemberg**⁸² ebenfalls zurück. Die NPD rügte unter anderem eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör und des Rechts auf effektiven Rechtsschutz (Art. 67 Abs. 1 LVerf. BW), weil das Gericht den Sachvortrag schlicht übergangen und keine weitere Sachverhaltsaufklärung betrieben habe, obwohl dies erforderlich und möglich gewesen wäre. Auch in dieser Beschlussbegründung gab sich das Gericht eher wortkarg und verwies darauf, dass es den Vortrag zur Kenntnis genommen und immerhin – wenn auch knapp – mit einem Satz gewürdigt habe. Für eine weitergehende Sachaufklärung habe es keine Veranlassung gesehen. Der **StGH Baden-Württemberg**⁸³ sah dies anders und erließ die beantragte einstweilige Anordnung. Er hielt es nicht für ausgeschlossen, dass der angegriffene Beschluss des **VerwGH Baden-Württemberg** die Garantie effektiven Rechtsschutzes aus Art. 67 Abs. 1 LVerf. BW verletzt habe und kam bei der für den Erlass der einstweiligen Anordnung vorzunehmenden Folgenabwägung zu dem Ergebnis, dass die Interessen der NPD an der Durchführung ihres Bundesparteitages überwiegen. Letztlich war der NPD auch in der vor dem **StGH Baden-Württemberg**⁸⁴ zeitgleich erhobenen Verfassungsbeschwerde Erfolg beschieden. Nachdem die NPD auf die einstweilige Anordnung des **StGH Baden-Württemberg** hin am ersten Novemberwochenende 2014 in der Stadthalle Weinheim ihren Bundesparteitag durchführen konnte, erstritt sie nunmehr auch die begehrte Feststellung, dass die Versagung einstweiligen Rechtsschutzes durch den **VerwGH Baden-Württemberg** sie in ihren Grundrechten verletzt hat. Der **StGH** ging in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des **BVerfG** von einem Fortbestehen des Rechtsschutzbedürfnisses, trotz Erledigung des im Ausgangsverfahren geltend gemachten Anspruchs, in Fällen besonders tiefgreifender und folgenschwerer Grundrechtsverstöße aus. Insbesondere bei sich typischerweise schnell erledigenden Maßnahmen verlangt letztlich die Rechtsschutzgarantie, dass ein effektiver Hauptsacherechtsbehelf zur Verfügung steht. Soll die Möglichkeit einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung der Versagung von einstweiligem Rechtsschutz nicht gänzlich vereitelt werden, kann – so der

⁷⁷ J. Ipsen, in: ders., Parteiengesetz, 2008, § 3 Rn. 20.

⁷⁸ **StGH Baden-Württemberg**, Urteil vom 23.03.2015 – 1 VB 56/14 (Verfassungsbeschwerde), online veröffentlicht bei juris, und **StGH Baden-Württemberg**, Beschluss vom 30.10.2014 – 1 VB 56/14 (einstweilige Anordnung), online veröffentlicht bei juris.

⁷⁹ **VG Karlsruhe**, Beschluss vom 10.09.2014 – 6 K 1670/14, online veröffentlicht bei juris.

⁸⁰ **VerwGH Baden-Württemberg**, Beschluss vom 16.10.2014 – 1 S 1855/14, online veröffentlicht bei juris.

⁸¹ Zu den Entscheidungsgründen der Vorinstanzen s. schon S. Jürgensen, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung – Chancengleichheit, in: MIP 2015, S. 160 (161).

⁸² **VerwGH Baden-Württemberg**, Beschluss vom 29.10.2014 – 1 S 2086/14, nicht veröffentlicht.

⁸³ **StGH Baden-Württemberg**, Beschluss vom 30.10.2014 – 1 VB 56/14 (einstweilige Anordnung), online veröffentlicht bei juris.

⁸⁴ **StGH Baden-Württemberg**, Urteil vom 23.03.2015 – 1 VB 56/14 (Verfassungsbeschwerde), online veröffentlicht bei juris.