



Aktueller Begriff

Parteiverbote unter dem Grundgesetz und der EMRK

Parteien sind wesentlicher Bestandteil im demokratischen Verfassungsstaat. Art. 21 Grundgesetz (GG) gewährleistet die in Parteien organisierte und für eine Demokratie unentbehrliche freie politische Meinungs- und Willensbildung. Jeder staatliche Eingriff, der die Tätigkeit von Parteien behindert, betrifft auch die Freiheit und Offenheit des politischen Prozesses in seiner Gesamtheit. Ein vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) auszusprechendes Parteiverbot ist deshalb als ultima ratio nur nach den strengen Maßstäben des Art. 21 Abs. 2 GG, §§ 13 Nr. 2, 43 ff. Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) statthaft. Das Verfahren schützt einerseits die pluralistische Parteienlandschaft. Andererseits ist es Ausdruck einer „wehrhaften Demokratie“ und dient präventiv dem Schutz der Grundlagen des Prozesses der demokratischen Willensbildung vor Parteien, die nach Beseitigung der freien, demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung streben.

Am 14. Dezember 2012 hat der Bundesrat beschlossen, ein Parteiverbotsverfahren gegen die NPD beim BVerfG einzuleiten. Die ebenfalls antragsbefugten (§ 43 Abs. 1 BVerfGG) Organe Bundestag und Bundesregierung diskutieren eigene Verbotsanträge. Ein früheres Verbotsverfahren wurde 2002 wegen eines nicht behebbaren Verfahrenshindernisses eingestellt. Bislang fand ein Verbotsantrag nur 1952 gegen die Sozialistische Reichspartei und 1956 gegen die Kommunistische Partei Deutschlands die für einen Erfolg notwendige Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Gerichtssenats. In diesen Verfahren konkretisierte das BVerfG die aus damaliger Sicht maßgeblichen Kriterien des Art. 21 GG für die Verfassungswidrigkeit einer politischen Partei. Danach muss der politische Kurs der Partei durch die Absicht bestimmt sein, mit einer aktiv kämpferischen, aggressiven Haltung planvoll danach zu streben, die freiheitliche demokratische Grundordnung dauerhaft und grundsätzlich zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden. Einzelne verfassungswidrige Aussagen und Handlungen führen solange nicht zur Verfassungswidrigkeit der Partei insgesamt, wie sie sich nicht zu einem Programm mit dem Anspruch auf Durchsetzung verdichten. Aus der von der Partei tatsächlich betriebenen Politik und den zurechenbaren Handlungen ihrer Anhänger muss sich nachweisbar ergeben, dass sie aggressiv den Fortbestand des freiheitlichen Verfassungsstaates zu bekämpfen beabsichtigt. Die konkrete Bedrohung des Verfassungsstaates ist hingegen nicht erforderlich. Der mit dem Parteiverbotsverfahren verfolgte Präventionszweck ist unabhängig von einem unmittelbaren Gefahrenpotenzial einer Partei. Die Partei kann auch dann verfassungswidrig sein, wenn nach menschlichem Ermessen keine Aussicht besteht, dass sie ihre verfassungsfeindliche Absicht in absehbarer Zeit oder überhaupt wird verwirklichen können. Art. 21 Abs. 2 GG stellt allein auf die Ziele und konkreten Handlungen der Parteien und nicht auf die Gefährdungswahr-

Nr. 02/13 (29. Januar 2013)

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Beides bedarf der Zustimmung der Leitung der Abteilung W, Platz der Republik 1, 11011 Berlin.

scheinlichkeit ab, sodass sowohl große, unmittelbar gefährliche Parteien als auch Splitterparteien erfasst sind.

Ein deutsches Parteiverbot muss darüber hinaus auch an der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) gemessen werden. Deutschland hat sich völkerrechtlich verpflichtet, die in der EMRK normierten Rechte zu achten und zu schützen. Eine durch das BVerfG verbotene Partei und deren Mitglieder könnten gegen das Verbot Individualbeschwerde gem. Art. 34 EMRK beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) mit der Behauptung einlegen, das Parteiverbot verletze insbesondere Art. 11 EMRK, der Gründung, Bestand und Betätigungen von Parteien schützt. Der in dem Parteiverbot liegende Grundrechtseingriff ist nach der EMRK nur gerechtfertigt, wenn er gesetzlich vorgesehen, zum Schutz der demokratischen Ordnung notwendig und nach Abwägung der Belange insgesamt verhältnismäßig ist. Die Voraussetzungen der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit gehen in der Beurteilung des EGMR ineinander über. Ein Verbot von Parteien ist wegen ihrer grundlegenden Bedeutung in einer und für eine Demokratie nur bei überzeugenden und zwingenden Gründen sowie einem dringenden gesellschaftlichen Bedürfnis rechtmäßig. Für die Notwendigkeit eines Verbots spricht, wenn die Partei ausweislich ihrer Ziele rechtsstaatliche und demokratische Strukturprinzipien bekämpft. Ein Parteiverbot ist jedenfalls dann notwendig im Sinne der Rechtsprechung des EGMR, wenn Frieden und Demokratie durch konkrete, nachweisbare Handlungen bereits hinreichend bedroht sind. Der EGMR bejaht die Notwendigkeit insbesondere bei der konkreten Gefahr, dass die Partei ihre konventionswidrigen Ziele mit realen Chancen politisch auch durchsetzen wird. Die Gefahr für die Demokratie sinkt jedoch mit der Bedeutung und dem gesellschaftlichen Einfluss einer Partei. Hat sie keine realen Chancen zur Umsetzung ihres Programms, sind umso höhere Anforderungen an die Gründe zu stellen, die ein Parteiverbot rechtfertigen. Ein Verbot kleinerer, unbedeutender Parteien ist jedoch nicht per se mangels Notwendigkeit unverhältnismäßig und damit konventionsrechtswidrig.

Vor diesem Hintergrund sind im Kontext eines Parteiverbotsverfahrens folgende Aspekte von besonderer Bedeutung:

- Die Antragsteller müssen auf sicherer, staatlich unbeeinflusster Tatsachengrundlage die Verfassungswidrigkeit einer Partei darlegen.
- Ein Vergleich der Rechtsprechung von BVerfG und EGMR legt abweichende Prüfungsmaßstäbe nahe. Während die Verbotsurteile des BVerfG aus den 1950er Jahren auf die abstrakte Gefahr der Verfassungswidrigkeit einer Partei unabhängig von ihrem potenziellen oder tatsächlichen Einfluss abstellen, rechtfertigt aus Sicht des EGMR grundsätzlich erst die konkrete Gefahr einen notwendigen und verhältnismäßigen staatlichen Eingriff in die Parteifreiheit.
- Auch bei divergierenden Maßstäben von GG und EMRK ist ein Parteiverbot durch das BVerfG vor dem Hintergrund der staatlichen Rezeption der EMRK zu werten. Diese entfaltet innerstaatlich nur aufgrund und in den Grenzen des Rechtsanwendungsbefehls (Art. 59 Abs. 2 GG) Wirkung und ist als Auslegungshilfe mit Orientierungs- und Leitfunktion möglichst schonend in das vorhandene nationale Rechtssystem einzupassen.

Quellen:

- BVerfGE 2, 1 (SRP-Verbot); 5, 85 (KPD-Verbot); 107, 339 (NPD-Verbotsverfahren); 111, 307 (Görgülü); 128, 326 (Sicherungsverwahrung II)
- EGMR, Urteil v. 13.2.2003 (GK), Wohlfahrtspartei u.a., Nr. 41340/98 u.a.; Urteil v. 30.10.2005, United Macedonian Organisation Ilinden – Pirin u.a., Nr. 59489/00.