

# Parteiverbote auf dem europäischen Prüfstand

Katharina Pabel\*

## I. Einleitung

Parteiverbote haben Konjunktur. Die Bekämpfung des Terrorismus war vorrangiges Ziel beim Verbot der baskischen *Batasuna*-Partei durch das Spanische Oberste Gericht im März 2003.<sup>1</sup> Zur Begründung führte das Gericht an, dass die Parteien ihre Ziele nur unter Respektierung der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte verfolgen dürften, nicht aber mit Gewalt oder der Beschränkung von Grundrechten anderer. Eine den Terrorismus guthießende und fördernde Partei dürfe sich nicht die weiten Handlungsspielräume der Verfassung zu Nutze machen, um die Grundrechte von anderen zu verletzen.<sup>2</sup> In Deutschland beantragten Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat beim BVerfG die Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Nationalsozialistischen Partei Deutschlands (NPD). Anlass für die Einleitung des Verbotsverfahrens waren gewalttätige Übergriffe mit rechtsextremistischem Hintergrund auf Ausländer in Deutschland. Als Begründung für ein Verbot wurde die inhaltliche politische Ausrichtung der NPD angeführt, die mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik (vgl. Art. 21 Abs. 2 GG) nicht im Einklang stünde. Das BVerfG stellte mit Beschluss vom 18. März 2003 das Verfahren ein, da die Einschleusung von V-Leuten in die Führungsebene der Partei das Gebot strikter Staatsfreiheit der politischen Parteien rechtsstaatswidrig verletze und daher ein nicht behebbares Verfahrenshindernis vorliege.<sup>3</sup>

In der Türkei werden seit einigen Jahren immer wieder Parteien verboten, die Interessen der kurdischen Bevölkerung innerhalb der Türkei vertreten und deren Rechte und Ansprüche durchzusetzen versuchen. Zur Begründung dieser Parteiverbote werden hier vor allem die Gefährdung der Einheit des Staates – also separatistische Bestrebungen –, die Bekämpfung wesentlicher Prinzipien des Staates und der Einsatz von Gewalt als Mittel der Politik angeführt. Vom türkischen Verfassungsgericht ausgesprochene Parteiverbote waren seit Ende der Neunziger Jahre mehrfach Gegenstand der Rechtsprechung des EGMR. In der überwiegenden Zahl der Verfahren stellte der Gerichtshof in Straßburg die Verletzung von Konventionsrechten der von den Verboten betroffenen Parteien fest.<sup>4</sup> Im Fall der türki-

---

\* Dr. *iur.*, Univ. Ass. am Institut für Österreichisches, Europäisches und Vergleichendes Öffentliches Recht der Universität Graz.

<sup>1</sup> Tribunal Supremo, Entscheidung v. 28.3.2003 (6/2002 u. 7/2002).

<sup>2</sup> Vgl. Grabenwarter, Europäische Menschenrechte als Funktionsbedingung der Demokratie, EuGRZ 2003 (im Erscheinen).

<sup>3</sup> BVerfG, Beschluss v. 18.3.2003, NJW 2003, 1577 ff. Dazu etwa Ipsen, Das Ende des NPD-Verbotsverfahrens, JZ 2003, 485 ff.; Volkmann, Entscheidungsanmerkung, DVBl. 2003, 605 ff.

schen Wohlfahrtspartei nahm die zuständige Kammer und anschließend die Große Kammer des EGMR die Vereinbarkeit des Verbots dieser Partei mit der EMRK an.<sup>5</sup>

Anlässlich der Verfahren gegen die Türkei hat sich eine gefestigte Rechtsprechung des EGMR zur Frage der Vereinbarkeit von Parteiverboten mit der EMRK entwickelt. Im Folgenden soll auf der Basis der vom BVerfG und vom EGMR bereits in der Sache entschiedenen Parteiverbotsfälle erörtert werden, welche Maßstäbe diese Gerichte bei der Entscheidung über ein Parteiverbot selbst bzw. bei der Beurteilung der Konventionsmäßigkeit einer solchen Maßnahme anwenden. Zugespitzt stellt sich die Frage, ob ein durch das BVerfG nach den in den bisher entschiedenen Verfahren aufgestellten Maßstäben unter Anwendung der einschlägigen Vorschriften des deutschen Rechts verhängtes Parteiverbot mit den Anforderungen der EMRK in Konflikt gerät, mit der Folge, dass der EGMR auf Beschwerde einer betroffenen Partei hin ein solches Verbot für konventionswidrig erklären könnte.

## II. Normative Grundlagen

### 1. Die Stellung politischer Parteien nach GG und EMRK

Mit Art. 21 Abs. 1 GG wird die besondere Bedeutung politischer Parteien für die demokratische Meinungsbildung verfassungsrechtlich anerkannt. Ihre Funktion wird beschrieben als die Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes und weist somit einen Sachzusammenhang mit der demokratischen Ordnung des Grundgesetzes, die auf Mehrheitsentscheidungen der Bürger basiert, auf.<sup>6</sup> Indem die Parteien Meinungen bündeln, Politiker präsentieren und um Mehrheiten werben, stellen sie ein unverzichtbares Element für das Funktionieren einer modernen Demokratie dar.<sup>7</sup> In diesem Sinn bezeichnet sie das BVerfG als integrierende Bestandteile der demokratischen Ordnung.<sup>8</sup> Gleichzeitig werden sie in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution gehoben.<sup>9</sup> Zwar sind sie keine Staatsorgane, sie sind aber durch die Verfassung mit einem spezifischen Auftrag ausgestattet, der sie von anderen nicht-staatlichen Vereinigungen wesentlich unterscheidet.<sup>10</sup> Pro-

<sup>4</sup> EGMR, Urteil v. 30.1.1998, *Vereinigte Kommunistische Partei der Türkei*, RJD 1998-I; Urteil v. 25.5.1998, *Sozialistische Partei u.a.*, RJD 1998-III; Urteil v. 8.12.1999, *Partei der Freiheit und Demokratie (ÖZDEP)*, RJD 1999-VIII; Urteil v. 9.4.2002, *Yazar u.a.*, Nr. 22723/93 u.a.; Urteil v. 10.12.2002, *Partei der Demokratie (DEP)*, Nr. 25141/94.

<sup>5</sup> EGMR, Urteil v. 13.2.2003 (GK), *Wohlfahrtspartei u.a.*, Nr. 41340/98 u.a.

<sup>6</sup> Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Neudruck der 20. Aufl. 1999, Rdnr. 169; Morlok, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. 2, 1998, Art. 21 Rn. 19.

<sup>7</sup> Vgl. auch BVerfGE 2, 1 (11); 85, 264 (284 f.); 91, 262 (268 f.).

<sup>8</sup> BVerfGE 85, 264 (284 f.); 91, 262 (267 ff.).

<sup>9</sup> BVerfGE 5, 85 (133). So auch Kunig, Die politischen Parteien, HbStR II, 1987, § 33 Rdnr. 82 ff.

<sup>10</sup> S. etwa BVerfGE 27, 152 (157); 73, 40 (65 ff.); vgl. auch Huber (Anm. 17), 612 f.

zessual sind sie daher nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG beteiligtenfähig im Organstreitverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG.<sup>11</sup>

In der EMRK wird die Stellung und Funktion der politischen Parteien im Besonderen nicht ausdrücklich umschrieben; eine dem Art. 21 GG vergleichbare Regelung gibt es nicht. In der Perspektive des Gerichtshofs sind Parteien gesellschaftliche Gruppierungen, als Personenmehrheiten Träger der in der EMRK gewährleisteten Rechte und berechtigt, gemäß Art. 34 EMRK Individualbeschwerde einzulegen.<sup>12</sup> Gründung und Bestand von Parteien sowie ihre Betätigung werden durch die Vereinigungsfreiheit des Art. 11 EMRK grundrechtlich geschützt.<sup>13</sup> Der EGMR stellt zudem eine Verbindung zur in Art. 10 EMRK gewährleisteten Meinungsfreiheit her,<sup>14</sup> indem er auf eine der Zielsetzungen der Garantie der Vereinigungsfreiheit Bezug nimmt. Art. 11 EMRK garantiert die Ausübung der Meinungsfreiheit in organisierter Form durch eine Mehrheit von Personen und schützt damit eine besondere Art und Weise der Meinungsäußerung. Nach ständiger Rechtsprechung des EGMR schützt Art. 10 EMRK mit der Meinungsfreiheit den Prozess demokratischer Willensbildung, der sich in einem friedlichen Wettstreit der unterschiedlichen Positionen vollzieht. Beide Grundrechte sichern demnach den Pluralismus, der unabdingbare Voraussetzung für die Demokratie ist.<sup>15</sup>

Dieser Perspektive entspricht es, wenn Parteien nach innerstaatlichem Recht als Grundrechtsträger angesehen werden, die zur Geltendmachung ihrer Rechte Verfassungsbeschwerde einlegen können.<sup>16</sup> Parteien haben neben ihrer Position als verfassungsrechtliche Einrichtungen somit gleichsam ein "zweites Gesicht":<sup>17</sup> sie besitzen als gesellschaftliche Vereinigungen subjektive Rechte auf Gründung, auf

<sup>11</sup> Vgl. etwa BVerfGE 44, 125 (137); 84, 290 (298); weitere Nachweise bei Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 2. Aufl. 2001, Rdnr. 1001. Vgl. dazu kritisch Schlaich/Korioth, Das Bundesverfassungsgericht, 5. Aufl. 2001, Rdnr. 84.

<sup>12</sup> S. auch Grabenwarter, Die Europäische Menschenrechtskonvention, 2003, § 13 Rdnr. 11. Die Parteifähigkeit im Verfahren der Individualbeschwerde nach Art. 34 EMRK verliert eine Partei nicht dadurch, dass sie vom Staat aufgelöst wurde oder sich selbst aufgelöst hat, um einer Auflösung zuvorzukommen. Nur so behält sie die Möglichkeit, eventuelle Konventionsverstöße bei der Auflösung geltend zu machen, vgl. EGMR, Urteil v. 30.1.1998, *Vereinigte Kommunistische Partei der Türkei*, RJD 1998-I, Z. 33; Urteil v. 8.12.1999, *Partei der Freiheit und Demokratie (ÖZDEP)*, RJD 1999-VIII, Z. 26.

<sup>13</sup> St. Rspr. seit EGMR, Urteil v. 30.1.1998, *Vereinigte Kommunistische Partei der Türkei*, RJD 1998-I, Z. 24 ff.

<sup>14</sup> Wildhaber (Politische Parteien, Demokratie und Art. 11 EMRK, FS Schefold, 2001, 257 [259]) spricht von einer "juristischen Brücke" zwischen Vereinigungs- und Meinungsfreiheit. Das Problem der "Schutzbereichsverstärkung", das anlässlich der jüngeren Rechtsprechung des BVerfG diskutiert und insbesondere wegen der Unterlaufung der differenzierten Schrankenregelungen kritisch kommentiert wird (vgl. Spranger, Die Figur der "Schutzbereichsverstärkung", NJW 2002, 2074 ff.), stellt sich hier nicht. Zum einen haben Art. 11 und Art. 10 EMRK einander sehr ähnliche Schranken. Zum anderen geht es dem Gerichtshof weniger um eine Schutzbereichsverstärkung als darum aufzuzeigen, welche inhaltliche Verbindung zwischen den beiden Kommunikationsgrundrechten besteht.

<sup>15</sup> EGMR, Urteil v. 8.12.1999, *Partei der Freiheit und Demokratie (ÖZDEP)*, RJD 1999-VIII, Z. 37; Urteil v. 9.4.2002, *Yazar u.a.*, Nr. 22723/93 u.a., Z. 46.

<sup>16</sup> Vgl. Morlok (Anm. 6), Art. 21 Rdnr. 55; Schlaich/Korioth (Anm. 11), Rdnr. 84.

<sup>17</sup> Vgl. Huber, Parteien in der Demokratie, in: FS 50 Jahre BVerfG, 2001, 609 (612).

freie Betätigung sowie auf Gewährleistung von Gleichheit gegenüber anderen Parteien, wobei im Einzelnen umstritten ist, ob sich diese Rechte unmittelbar aus Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG oder aus Art. 21 Abs. 1 S. 2 in Verbindung mit Art. 9 bzw. Art. 3 GG ergeben.<sup>18</sup>

Diese doppelte Rechtsstellung kennt die EMRK nicht. Im Rahmen der Prüfung einer möglichen Grundrechtsverletzung stellt der EGMR bei der Abwägung der betroffenen Interessen jedoch auf die besondere Funktion der Parteien in einer modernen Demokratie ab. Er beschreibt ihre Funktion – übereinstimmend mit den Aussagen des BVerfG – dahingehend, dass sie politische Gesamtkonzepte entwickeln und – wenn sie gewählt werden – durchsetzen können. Insofern stellen die Parteien nach Auffassung des Gerichtshofs wesentliche Vereinigungen für die Verwirklichung der Demokratie dar.<sup>19</sup> Auch wenn die Parteien in der EMRK nicht ausdrücklich hervorgehoben werden, erkennt die Rechtsprechung des EGMR ihre gegenüber anderen Vereinigungen besondere Bedeutung im Staat an.

## 2. Das Verbot politischer Parteien

Nach deutschem Verfassungsrecht enthält Art. 21 Abs. 2 GG die materiellen Voraussetzungen, die zur Verfassungswidrigkeit einer Partei führen und ein Verbot nach sich ziehen können.<sup>20</sup> Diese Regelung bildet eine *lex specialis* zum Verbotstatbestand für sonstige Vereine nach Art. 9 Abs. 2 GG.<sup>21</sup> Bislang hat das BVerfG in der Sache über zwei Parteiverbotsanträge entschieden und in beiden Fällen das beantragte Verbot ausgesprochen.<sup>22</sup>

Prozessual wird ein Parteiverbot in einem besonderen, objektiven Verfahren ausgesprochen; entscheidungsbefugt ist allein das BVerfG (vgl. Art. 21 Abs. 2 S. 2 GG). Antragsberechtigt sind Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung (§ 45 Abs. 1 BVerfGG). Nach der Durchführung eines ausdrücklich im BVerfGG vorgesehenen Vorverfahrens, in dem der Vertreter der betroffenen Partei Gelegenheit zur Stellungnahme hat (vgl. § 45 BVerfGG), entscheidet das BVerfG über die Zulässigkeit des Antrags. Anschließend ist im Falle der Zulässigkeit eine Verhandlung

<sup>18</sup> Vgl. dazu Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz Kommentar, Bd. 2, 2000, Art. 21 Abs. 1 Rn. 99, 119; Morlok (Anm. 6), Art. 21 Rn. 49 ff.

<sup>19</sup> EGMR, Urteil v. 30.1.1998, *Vereinigte Kommunistische Partei der Türkei*, RJD 1998-I, Z. 25 ff.; Urteil v. 13.2.2003 (GK), *Wohlfahrtspartei u.a.*, Nr. 41340/98 u.a., Z. 86 f. Vgl. Grabenwarter, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60, 290 (309 f.).

<sup>20</sup> Die Erfüllung des Tatbestands hat *ipso iure* die Verfassungswidrigkeit der Partei zur Folge. Das Parteiverbot ist die vom BVerfG auszusprechende Rechtsfolge bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen. Ipsen, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl. 2003, Art. 21 Rdnr. 166.

<sup>21</sup> BVerfGE 2, 1 (13); 12, 296 (304); Streinz (Anm. 18), Art. 21 Abs. 2 Rdnr. 215; Morlok (Anm. 6), Art. 21 Rdnr. 135; Klein, in: Maunz/Dürig u.a. (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Loseblatt, Art. 21 (2001) Rdnr. 511.

<sup>22</sup> BVerfGE 2, 1 ff. – Verbot der SPR; 5, 85 ff. – Verbot der KPD. Vgl. dazu Rensmann, Die Demokratie zeigt sich wehrhaft – Parteiverbotsverfahren vor dem BVerfG, in: Menzel (Hrsg.), Verfassungsrechtsprechung, 2000, 56 ff. m.w.N.; umfassend Meier, Parteiverbote und demokratische Republik, 1993, 36 ff., 47 ff.

durchzuführen und die Entscheidung über die Feststellung über die Verfassungsmäßigkeit der Partei zu treffen. Das BVerfG entscheidet in diesem Verfahren durch Zweidrittel-Mehrheit, wenn die Entscheidung zulasten der Partei ausgeht (vgl. § 15 Abs. 4 S. 1 BVerfGG). Folge der Feststellung der Verfassungswidrigkeit ist die Auflösung der Partei und das Verbot von Ersatzorganisationen (§ 46 Abs. 3 S. 1 BVerfGG).

Ein Rechtsmittel gegen diese Entscheidung ist innerstaatlich nicht vorgesehen; durch die Entscheidungskompetenz des BVerfG und das Verfahren selbst soll sichergestellt werden, dass die Interessen der betroffenen Partei hinreichend berücksichtigt werden. Einer durch das BVerfG verbotenen Partei und den ihr angehörigenden Parteimitgliedern verbleibt jedoch die Möglichkeit, gegen das Verbot eine Individualbeschwerde gem. Art. 34 EMRK beim EGMR mit der Behauptung einzulegen, das Verbot der Partei verletze in der EMRK garantierte Grundrechte.<sup>23</sup> Durch die umfassende Überprüfung, die der EGMR sowohl hinsichtlich der Tatsachengrundlage des Parteiverbots als auch in Bezug auf die rechtliche Würdigung vornimmt, besteht so – auf internationaler Ebene – die Möglichkeit, die Entscheidung des deutschen Höchstgerichts einer Nachprüfung zu unterwerfen. Von dieser Möglichkeit hat die KPD nach ihrem Verbot durch das BVerfG im Jahr 1956 Gebrauch gemacht.<sup>24</sup>

Die Überprüfung von Parteiverboten am Maßstab der EMRK erfolgt anhand des Grundrechts der Vereinigungsfreiheit gem. Art. 11 EMRK. Das Verbot einer Partei stellt einen Grundrechtseingriff dar, der der Rechtfertigung nach Maßgabe des Art. 11 Abs. 2 EMRK bedarf. Entsprechend diesem Prüfungsmaßstab ist auch die prozessuale Situation vor dem EGMR eine andere als jene vor dem BVerfG. Der EGMR prüft im Rahmen einer Individualbeschwerde die Verletzung subjektiver Rechte durch ein bereits ausgesprochenes Parteiverbot, wobei Ausgangspunkt die behauptete Grundrechtsverletzung der betroffenen Partei ist. Es handelt sich also um eine nachträgliche gerichtliche Kontrolle einer innerstaatlichen Maßnahme.

Der EGMR hat inzwischen über eine Reihe von Parteiverboten entschieden, die vom türkischen Verfassungsgericht ausgesprochen worden waren.

Betroffen von den Verböten und Auflösungen waren zumeist Parteien, die Interessen der kurdischen Bevölkerung in der Türkei vertraten und deren Rechte, insbesondere die Einräumung politischer Mitwirkungsrechte, einforderten.<sup>25</sup> Die Parteien betonten die Eigenständigkeit der kurdischen Bevölkerungsgruppe und propagierten teilweise die Einrichtung einer türkisch-kurdischen Föderation im Inneren der Türkei. Wegen dieser politischen Aktivitäten nahm das türkische Verfassungs-

---

<sup>23</sup> Vgl. O. Klein, Parteiverbotsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, ZRP 2001, 397 (398).

<sup>24</sup> EKMR, Yb 1, 222. Die EKMR erklärte die Beschwerde für unzulässig.

<sup>25</sup> EGMR, Urteil v. 30.1.1998, *Vereinigte Kommunistische Partei der Türkei*, RJD 1998-I; Urteil v. 25.5.1998, *Sozialistische Partei u.a.*, RJD 1998-III; Urteil v. 8.12.1999, *Partei der Freiheit und Demokratie (ÖZDEP)*, RJD 1999-VIII; Urteil v. 9.4.2002, *Yazar u.a.*, Nr. 22723/93 u.a.; Urteil v. 10.12.2002, *Partei der Demokratie (DEP)*, Nr. 25141/94.

gericht eine Bedrohung des türkischen Staates, seiner territorialen Integrität und nationalen Einheit und der nationalen Sicherheit an und stützte auf diese Gründe die Parteiverbote. Die sog. Partei für Freiheit und Demokratie beabsichtigte zudem, die Selbstverwaltung in religiösen Angelegenheiten einzuführen, wodurch der türkische Staat das Prinzip des Laizismus verletzt sah. Als Rechtfertigung für das Verbot der Vereinigten Kommunistischen Partei der Türkei wurde überdies angeführt, dass diese den untersagten Ausdruck "kommunistisch" verwende.<sup>26</sup>

Der EGMR hingegen konnte weder in den Parteiprogrammen der verbotenen Parteien, noch in ihrem tatsächlichen Verhalten eine Bedrohung für den türkischen Staat erkennen. Wohl zielten die politischen Absichten der Parteien auf eine Änderung wesentlicher Prinzipien und Strukturen des türkischen Staates ab. Eine Beseitigung der demokratischen Grundordnung sei aber ebenso wenig zu befürchten gewesen wie eine Störung der territorialen Integrität, da keine Sezessionsbestrebungen eines kurdischen Gebietes von dem türkischen bei den Parteien festzustellen seien.<sup>27</sup>

Die jüngste Parteiverbotsentscheidung des EGMR betrifft das durch das türkische Verfassungsgericht ausgesprochene Verbot der sog. Wohlfahrtspartei. Diese hatte 1995 unter dem Vorsitz von Necmettin Erbakan in Parlamentswahlen etwa 22 % der Stimmen errungen. Als damit stärkste Partei im türkischen Parlament war sie an einer Koalitionsregierung beteiligt. Verbotten und aufgelöst durch das türkische Verfassungsgericht wurde die Partei wegen ihrer Aktivitäten, die sich gegen das Prinzip der Säkularität des türkischen Staates richteten. Insbesondere führte das türkische Verfassungsgericht zur Begründung des Verbots an, dass Erbakan und andere wichtige Vertreter der Partei wiederholt die Trennung von Kirche und Staat in Frage gestellt und die Einführung verschiedener Rechtssysteme gefordert hätten, die Angehörige verschiedener Religionen unterschiedlich behandelten. Im Wesentlichen wurde der Partei also vorgeworfen, den laizistischen türkischen Staat in einen islamistischen umwandeln zu wollen. Zudem hätten hohe Funktionäre und Parlamentsabgeordnete der Partei zum "Heiligen Krieg" gegen ihre Gegner und zur Einführung der Scharia aufgerufen. Nachdem im Jahr 2001 die zuständige Kammer des EGMR das Verbot für konventionskonform befunden hatte,<sup>28</sup> beantragten die Beschwerdeführer die Verweisung der Sache an die Große Kammer.<sup>29</sup> Diese bestätigte im Jahr 2003 sowohl hinsichtlich des Ergebnisses als

<sup>26</sup> Vgl. EGMR, Urteil v. 30.1.1998, *Vereinigte Kommunistische Partei der Türkei*, RJD 1998-I, Z. 53 f.

<sup>27</sup> EGMR, Urteil v. 30.1.1998, *Vereinigte Kommunistische Partei der Türkei*, RJD 1998-I, Z. 55 ff.; Urteil v. 25.5.1998, *Sozialistische Partei u.a.*, RJD 1998-III, Z. 45 ff.; Urteil v. 8.12.1999, *Partei der Freiheit und Demokratie (ÖZDEP)*, RJD 1999-VIII, Z. 38 ff.; Urteil v. 9.4.2002, *Yazar u.a.*, Nr. 22723/93 u.a., Z. 55 ff.; Urteil v. 10.12.2002, *Partei der Demokratie (DEP)*, Nr. 25141/94, Z. 50 ff.

<sup>28</sup> EGMR, Urteil v. 31.7.2001, *Wohlfahrtspartei u.a.*, Nr. 41340/98 u.a.

<sup>29</sup> Art. 43 EMRK sieht vor, dass innerhalb von drei Monaten nach Verkündung des Urteils der Kammer die Große Kammer angerufen werden kann. Über den Antrag entscheidet ein Filterausschuss von fünf Richtern, die der Großen Kammer angehören (zur Besetzung der Großen Kammer und des Filterausschusses vgl. Grabenwarter (Anm. 12), § 8 Rdnr. 5; § 13 Rdnr. 66). Der Ausschuss gibt

auch weitestgehend hinsichtlich der Begründung die Entscheidung der Kammer. Anders als in den bislang entschiedenen Fällen sah der EGMR das Verbot der Wohlfahrtspartei durch das türkische Verfassungsgericht für mit der EMRK vereinbar. Im Wesentlichen führte der Gerichtshof zwei Gründe an, die schließlich zur Annahme der Rechtfertigung des Parteiverbots geführt haben. Zum einen verfolgte die Partei die Absicht, das Rechtssystem der Scharia einzuführen und damit grundsätzlich von den Prinzipien der Demokratie und der Menschenrechte abzuweichen. Zum anderen betrieb die Wohlfahrtspartei eine Politik mit dem Ziel, eine Mehrzahl von Rechtssystemen einzuführen, was zu einer religiösen Diskriminierung führen würde (Z. 117 ff., 123 ff.).

### 3. Die Leitlinien der Venedig-Kommission

Die sog. "Venedig-Kommission" (Europäische Kommission für Demokratie durch Recht) ist eine Organisation des Europarates. Ihre Aufgabe ist es, die Sachkenntnis und die Erfahrungen der europäischen Länder in Verfassungsfragen zusammenzutragen.<sup>30</sup> Insbesondere bei der Umgestaltung der Rechtsordnungen der Mittel- und Osteuropäischen Länder, die in den neunziger Jahren Mitglied im Europarat wurden, der EMRK beitraten und so die Anforderungen der Konventionsgarantien erfüllen müssen, nimmt sie konkrete Beratungsfunktionen wahr. Die Kommission analysiert einerseits die Entwürfe von Verfassungen und Gesetzen und nimmt dazu im Detail Stellung. Andererseits führt sie zu ausgewählten Verfassungsfragen rechtsvergleichende Studien durch und entwickelt auf dieser Basis und der einschlägigen Rechtsprechung des EGMR Leitlinien für die Regelung bestimmter Einzelfragen unter Berücksichtigung des europäischen Standards.

Auf der Grundlage der bis dahin ergangenen Rechtsprechung des EGMR und einer rechtsvergleichenden Studie über die Regelungen in 40 Staaten<sup>31</sup> hat die Venedig-Kommission im Jahr 1999 Richtlinien für das Verbot und die Auflösung politischer Parteien und ähnlicher Maßnahmen erstellt.<sup>32</sup> Nach Hervorhebung der be-

---

dem Antrag statt, wenn die Rechtssache eine schwerwiegende Frage der Auslegung der EMRK oder der Zusatzprotokolle aufwirft oder eine schwerwiegende Frage von allgemeiner Bedeutung aufwirft (Art. 43 Abs. 2 EMRK). Die Möglichkeit der Einschaltung der Großen Kammer dient somit zum einen der Einheitlichkeit der Rechtsprechung des EGMR, aber auch der Sicherung der Qualität der Rechtsprechung des EGMR, indem die Entscheidung der Kammer noch einmal überprüft wird (zum Ablauf des Verfahrens und zu den Aufgaben der Großen Kammer nach dem 11. ZP vgl. Drzemczewski/Meyer-Ladewig, Grundzüge des neuen EMRK-Kontrollmechanismus nach dem am 11. Mai 1994 unterzeichneten Reform-Protokoll (Nr. 11), EuGRZ 1994, 317 ff.; Rudolf, Der Entwurf eines Zusatzprotokolls über die Reform des Kontrollmechanismus der Europäischen Menschenrechtskonvention, EuGRZ 1994, 53 (57).

<sup>30</sup> Am 10.5.1990 verabschiedete das Ministerkomitee des Europarates die Satzung der Venedig-Kommission; eine neue Satzung aufgrund eines erweiterten Abkommens erging am 21.2.2002. Alle Mitgliedstaaten des Europarates sind Mitglieder der Kommission, aber auch Nicht-Mitgliedstaaten können vollwertige Mitglieder der Kommission werden.

<sup>31</sup> Report on Prohibition of Political Parties and Analogous Measures, adopted by the Commission at its 35<sup>th</sup> plenary meeting, 12./13.6.1998.

sonderen Bedeutung der politischen Parteien für moderne Demokratien (Ziff. 1) werden in Ziff. 3 der Leitlinien inhaltliche Voraussetzungen für ein Parteiverbot niedergelegt. Danach ist eine solche Maßnahme nur dann gerechtfertigt, wenn die Partei den Einsatz von Gewalt als politischem Mittel einfordert und dieses Mittel einsetzt, um die demokratische Ordnung eines Landes zu zerstören, sodass die von der EMRK garantierten Rechte und Freiheiten nicht mehr gewährleistet werden können. Daneben wird auch verlangt, dass das Verbot einer Partei durch das Verfassungsgericht oder ein ähnliches Gericht ausgesprochen und ein faires Verfahren durchgeführt werden muss.<sup>33</sup> Eine Verwaltungsentscheidung, die zu einem Parteiverbot führt, scheidet demnach aus.

Diese Richtlinien sind weder für die Mitgliedstaaten des Europarates noch für den EGMR bindend. Sie zeigen aber den Stand der Auslegung der Konventionsrechte und damit einen europäischen Standard in dieser Frage. Damit bieten sie zusätzliche Anhaltspunkte für die Bewertung der innerstaatlichen Regelung im europäischen Rechtsvergleich und vor dem Hintergrund der EMRK.

### III. Die demokratische Ordnung als Bezugspunkt und Schutzobjekt

Fraglich ist, ob die materiellen Voraussetzungen für Parteiverbote nach Grundgesetz bzw. EMRK in der Auslegung der jeweils zuständigen Gerichte sich entsprechen oder voneinander differieren, ob also der Prüfungsmaßstab inhaltlich deckungsgleich ist.

#### 1. Die Gefährdung der demokratischen Ordnung

##### a) Die Rechtslage nach dem Grundgesetz

Das BVerfG hat im Rahmen eines Parteiverbotsverfahrens entsprechend Art. 21 Abs. 2 S. 1 GG zu überprüfen, ob die betreffende Partei nach ihrem Ziel oder dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgeht, die freiheitliche demokratische Grundordnung des Staates zu beeinträchtigen oder zu beseitigen. Unter der "freiheitlichen demokratischen Grundordnung" versteht das BVerfG eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes und der Freiheit und Gleichheit. Diese Herrschaftsordnung wird beeinträchtigt oder beseitigt, wenn ihre Strukturprinzipien teilweise oder zur Gänze abgeschafft und durch ein mit diesen nicht vereinbares Regierungssystem ersetzt werden sollen.<sup>34</sup> Nach

<sup>32</sup> Venedig Kommission, Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures, 9.12.1999, CDL-PP (99) 6 rev.; vgl. auch Explanatory Report on Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures, 2.12.1999, CDL-PP (99) 5.

<sup>33</sup> Vgl. Ziff. 7.



den Entscheidungen des BVerfG in den zwei Parteiverbotsverfahren genügt es für die Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei nicht, dass einzelne Vorschriften oder Institutionen der Verfassung in Frage gestellt oder mit legalen Mitteln bekämpft werden.<sup>35</sup> Vielmehr müssen die konstituierenden Elemente der Demokratie beeinträchtigt oder beseitigt werden. Eine Aufzählung der so geschützten Bestandteile der verfassungsmäßigen Ordnung enthalten die Entscheidungen des BVerfG nicht.<sup>36</sup>

Mit dem Abstellen auf die freiheitliche demokratische Grundordnung im Rahmen der materiellen Verbotskriterien wird der Bezug zur verfassungsrechtlichen Ordnung des Grundgesetzes insgesamt und insbesondere zu den Bestimmungen des Staatsorganisationsrechts hergestellt. Sie sind es, die das tragende Gerüst der demokratischen Ordnung des Staates bilden, indem sie die Prozesse der Bildung, Äußerung und Umsetzung von politischen Entscheidungen bestimmten Regeln unterwerfen. Die Grundzüge der bestehenden demokratischen Ordnung, wie sie durch das Grundgesetz konstituiert wird, sind also Bezugs- und Vergleichspunkt, wenn es darum geht, die Verfassungsmäßigkeit eines davon abweichenden Konzepts einer politischen Partei zu qualifizieren.

## b) Die Rechtslage nach der EMRK

Der für den EGMR relevante Prüfungsmaßstab des Art. 11 Abs. 2 EMRK zählt eine Reihe von legitimen Zielen auf, die der Staat mit der Beschränkung der Vereinigungsfreiheit verfolgen darf. Der Schutz der demokratischen Ordnung als Zweck eines Parteiverbots lässt sich ohne weiteres unter den dort genannten Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung oder der Rechte anderer fassen.<sup>37</sup> Eine erhebliche Beschränkung staatlicher Eingriffsmöglichkeiten liegt in der Bestimmung eines legitimen Ziels – wie zumeist<sup>38</sup> – nicht.

Die Prüfung der Notwendigkeit des Grundrechtseingriffs in einer demokratischen Gesellschaft (vgl. Art. 11 Abs. 2 EMRK) verlangt eine Abwägung der betroffenen Belange. Der EGMR sieht ein Parteiverbot als einen schwerwiegenden Eingriff in die Vereinigungsfreiheit an.<sup>39</sup> Zur Rechtfertigung einer solchen Maßnahme bedarf es daher im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung gem. Art. 11 Abs. 2 EMRK eines überzeugenden und zwingenden Grundes (*convincing and compelling reason*) und eines dringenden Bedürfnisses (*pressing social need*).<sup>40</sup> Der in die Vereinigungsfreiheit eingreifende Staat muss somit eine hohe Hürde zur

<sup>34</sup> BVerfGE 2, 1 (14); 5, 85 (140 f.). Kritisch zur Definition des BVerfG Meier (Anm. 22), 291 ff.

<sup>35</sup> BVerfGE 2, 1 (12); 5, 85 (141).

<sup>36</sup> Vgl. Streinz (Anm. 18), Art. 21 Abs. 2 Rdnr. 226.

<sup>37</sup> Vgl. EGMR, Urteil v. 30.1.1998, *Vereinigte Kommunistische Partei der Türkei*, RJD 1998-I, Z. 41; Urteil v. 9.4.2002, *Yazar u.a.*, Nr. 22723/93 u.a., Z. 38 f. (nationale Sicherheit); Urteil v. 13.2.2003 (GK), *Wohlfahrtspartei u.a.*, Nr. 41340/98 u.a., Z. 67.

<sup>38</sup> Grabenwarter (Anm. 12), § 18 Rdnr. 13.

<sup>39</sup> EGMR, Urteil v. 25.5.1998, *Sozialistische Partei u.a.*, RJD 1998-III, Z. 51; Urteil v. 8.12.1999, *Partei der Freiheit und Demokratie (ÖZDEP)*, RJD 1999-VIII, Z. 27.

Rechtfertigung seiner Maßnahme überwinden. Sein Beurteilungsspielraum ist gering; der EGMR nimmt eine weitgehende Prüfungskompetenz für sich in Anspruch.<sup>41</sup>

Für Parteiverbote, die eine besondere Gruppe von Eingriffen in die Vereinigungsfreiheit darstellen, hat der EGMR den Abwägungsvorgang standardisiert, indem er die Voraussetzungen, unter denen die Abwägung zugunsten des eingreifenden Staates oder zugunsten des Grundrechtsträgers ausgeht, in eine abstrakte Formulierung gegossen hat. Für die Beurteilung der Konventionsmäßigkeit von Parteiverboten sind danach zwei Kriterien maßgeblich: Erstens ist auf die durch die Partei verfolgten politischen Ziele abzustellen. Zweitens sind die Mittel zu berücksichtigen, mit denen die Partei ihre Ziele verfolgt. Politische Parteien dürfen nicht schon dann verboten werden, wenn sie Positionen vertreten, die sich gegen bestehende Gesetze oder Verfassungsbestimmungen wenden. Eine – auch grundlegende – Änderung der Rechtsordnung darf eingefordert und erstrebt werden. Die verfolgten Ziele müssen aber mit den fundamentalen Grundsätzen der Demokratie vereinbar sein. Die demokratische Grundordnung selbst darf nicht bekämpft werden.<sup>42</sup> Umgekehrt gewendet können sich Parteien nicht auf die Konventionsgarantien berufen, wenn es ihr Ziel ist, die Demokratie zu zerstören und die in einer Demokratie garantierten Rechte und Freiheiten zu beseitigen. Ihre Führer dürfen nicht zu Gewalt aufrufen oder in anderer Weise eine Politik anwenden, die demokratische Grundprinzipien missachtet.<sup>43</sup> Der Einsatz von Gewalt als Mittel der politischen Auseinandersetzung oder die Forderung danach widerspricht nach Auffassung des EGMR der Demokratie, die Probleme eines Landes durch Dialog lösen kann.<sup>44</sup> Mit dieser Zusammenfassung und Verallgemeinerung des Abwägungsvorgangs hat der EGMR im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung gewissermaßen einen Parteiverbotstatbestand geschaffen.

<sup>40</sup> EGMR, Urteil v. 30.1.1998, *Vereinigte Kommunistische Partei der Türkei*, RJD 1998-I, Z. 46; Urteil v. 9.4.2002, *Yazar u.a.*, Nr. 22723/93 u.a., Z. 51; Urteil v. 10.12.2002, *Partei der Demokratie (DEP)*, Nr. 25141/94, Z. 48.

<sup>41</sup> EGMR, Urteil v. 25.5.1998, *Sozialistische Partei u.a.*, RJD 1998-III, Z. 50; Urteil v. 9.4.2002, *Yazar u.a.*, Nr. 22723/93 u.a., Z. 51. Vgl. dazu Grabenwarter (Anm. 12), § 23 Rdnr. 68 und allgemein zum Beurteilungsspielraum § 18 Rdnr. 20 f.; s. auch Klein (Anm. 23), ZRP 2001, 400; Wildhaber (Anm. 14), 260.

<sup>42</sup> EGMR, Urteil v. 30.1.1998, *Vereinigte Kommunistische Partei der Türkei*, RJD 1998-I, Z. 53 ff.; Urteil v. 25.5.1998, *Sozialistische Partei u.a.*, RJD 1998-III, Z. 45; Urteil v. 8.12.1999, *Partei der Freiheit und Demokratie (ÖZDEP)*, RJD 1999-VIII, Z. 41 ff.; Urteil v. 9.4.2002, *Yazar u.a.*, Nr. 22723/93 u.a., Z. 56 ff.; Urteil v. 13.2.2003 (GK), *Wohlfahrtspartei u.a.*, Nr. 41340/98 u.a., Z. 98.

<sup>43</sup> EGMR, Urteil v. 25.5.1998, *Sozialistische Partei u.a.*, RJD 1998-III, Z. 46; Urteil v. 8.12.1999, *Partei der Freiheit und Demokratie (ÖZDEP)*, RJD 1999-VIII, Z. 40; Urteil v. 13.2.2003 (GK), *Wohlfahrtspartei u.a.*, Nr. 41340/98 u.a., Z. 98.

<sup>44</sup> EGMR, Urteil v. 13.2.2003 (GK), *Wohlfahrtspartei u.a.*, Nr. 41340/98 u.a., Z. 97.

### c) Die Parallelität der Voraussetzungen eines Parteiverbots

Inhaltlich decken sich die Kriterien für die Zulässigkeit eines Parteiverbots nach diesen die Abwägung erfassenden Voraussetzungen und den ausdrücklichen des Art. 21 Abs. 2 S. 1 GG. Der EGMR betont ebenso wie das BVerfG, dass eine Partei nicht schon dann verboten werden darf, wenn sie eine auch wesentliche Änderung der Verfassung anstrebt. Nicht jedwede Bestimmungen der Verfassung, die die demokratische Ordnung konstituieren, können somit zulässigerweise durch ein Parteiverbot verteidigt werden.<sup>45</sup> Dieser besondere Schutz kommt vielmehr nur den tragenden Grundsätzen einer demokratischen Verfassung zu.<sup>46</sup> Diese Einschränkung ist für die EMRK schon deshalb notwendig, weil sich aus der Konvention nur grundlegende Regeln der Demokratie ableiten lassen und den Mitgliedstaaten keine Beschränkung der Freiheit auferlegt werden soll, ihre staatliche Ordnung nach unterschiedlichen Demokratieverständnissen auszugestalten. Die "Strukturprinzipien der rechtsstaatlichen und demokratischen Herrschaftsordnung", die nach der Rechtsprechung des BVerfG eine Partei nicht bekämpfen darf,<sup>47</sup> entsprechen den "fundamentalen Grundsätzen der Demokratie", die nach den Entscheidungen des EGMR nicht aktiv in Frage gestellt werden dürfen.<sup>48</sup>

Beide Gerichte legen der Bewertung der Zielsetzung einer Partei die Parteiprogramme, sonstiges schriftliches Material sowie die Aussagen und das Verhalten ihrer Führer und Anhänger zugrunde.<sup>49</sup> Es kommt somit nicht allein auf die schriftlich niedergelegten politischen Zielsetzungen an, sondern auch auf die tatsächliche Politik, die im Namen der jeweiligen Partei betrieben wird. Einigkeit besteht zwischen BVerfG und EGMR über den präventiven Charakter des Parteiverbots.<sup>50</sup> Das impliziert die Notwendigkeit, dass der eingreifende Staat eine Gefahrenprognose hinsichtlich der betreffenden Partei abzugeben hat. Ausgangspunkt nach dem Grundgesetz ist die Formulierung "darauf ausgehen" nach Art. 21 Abs. 2 S. 1 GG. Welche Intensität der Zielverfolgung damit beschrieben ist, ist im Einzelnen umstritten.<sup>51</sup> Das BVerfG hat in der Entscheidung zum Verbot der KPD eine "aktiv kämpferische, aggressive Haltung" gegenüber den Strukturprinzipien der Demo-

<sup>45</sup> BVerfGE 2, 1 (12); 5, 85 (141); EGMR, Urteil v. 13.2.2003 (GK), *Wohlfahrtspartei u.a.*, Nr. 41340/98 u.a., Z. 98.

<sup>46</sup> Eine andere Wertung für die Rechtsprechung des EGMR treffen Sottiaux/De Prins, L'arrêt Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres contre la Turquie du 31 juillet 2001, RTDH 2002, 1020 f.

<sup>47</sup> BVerfGE 2, 1 (12); 5, 85 (140).

<sup>48</sup> EGMR, Urteil v. 13.2.2003 (GK), *Wohlfahrtspartei u.a.*, Nr. 41340/98 u.a., Z. 98.

<sup>49</sup> BVerfGE 5, 85 (144); EGMR, Urteil v. 30.1.1998, *Vereinigte Kommunistische Partei der Türkei*, RJD 1998-I, Z. 58; Urteil v. 10.12.2002, *Partei der Demokratie (DEP)*, Nr. 25141/94, Z. 57 ff.; Urteil v. 13.2.2003 (GK), *Wohlfahrtspartei u.a.*, Nr. 41340/98 u.a., Z. 101.

<sup>50</sup> BVerfGE 5, 85 (142); EGMR, Urteil v. 13.2.2003 (GK), *Wohlfahrtspartei u.a.*, Nr. 41340/98 u.a., Z. 102; dazu Kugelmann, Die streitbare Demokratie nach der EMRK, EuGRZ 2003, 533 (540).

<sup>51</sup> Henke, in: Dolzer/Vogel (Hrsg.), Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Loseblatt, Art. 21 (1991), Rdnr. 356; Ipsen (Anm. 20), Art. 21 Rdnr. 155 f.; Klein (Anm. 21), Art. 21 Rdnr. 525 ff.; Meier (Anm. 22), 271 ff., 357 ff.; Streinz (Anm. 18), Art. 21 Abs. 2 Rdnr. 232. Zur Diskussion auch Koch, Parteiverbote, Verhältnismäßigkeitsprinzip und EMRK, DVBl. 2002, 1388 (1390)

kratie verlangt.<sup>52</sup> Gleichzeitig hat es betont, dass eine Partei auch verfassungswidrig sein kann, wenn keine Aussicht darauf besteht, dass sie ihre verfassungswidrige Absicht in absehbarer Zeit verwirklichen kann.<sup>53</sup> Man wird davon ausgehen können, dass ein Parteiverbot dann in Betracht kommt, wenn sich die verfassungswidrigen Positionen innerhalb der Partei dort zeigen, wo es um parteitypische Tätigkeiten – Teilnahme an der politischen Willensbildung, Einfluss auf diese und Abzielen auf eine Umsetzung in der politischen Praxis – geht. Erforderlich ist also planmäßiges Handeln.<sup>54</sup> Einzelne, den Prinzipien der freiheitlichen demokratischen Grundordnung widersprechende Aussagen oder Bekenntnisse führen solange nicht zur Verfassungswidrigkeit der Partei, wie sie sich nicht als Programm mit dem Anspruch auf Durchsetzung verdichten.<sup>55</sup>

Ein Widerspruch zu den Maßstäben des EGMR ist insoweit nicht zu befürchten. Der Gerichtshof stellt klar, dass ein Mitgliedstaat mit dem Verbot einer Partei nicht abwarten muss, bis sie Macht errungen hat und in der Lage ist, Positionen durchzusetzen, die der Demokratie zuwiderlaufen.<sup>56</sup> Weitere Anforderungen im Hinblick auf Bedeutung und Gefährlichkeit einer Partei stellt der EGMR nicht,<sup>57</sup> sondern überlässt es den nationalen Organen, die Gefährdung der demokratischen Grundordnung festzustellen, und nimmt für sich lediglich eine nachprüfende Kontrolle in Anspruch.<sup>58</sup> Insbesondere die Entscheidung, wann der richtige Zeitpunkt für ein Eingreifen vorliegt, liegt nach der Rechtsprechung des EGMR im Entscheidungsspielraum der Mitgliedstaaten.<sup>59</sup>

Der EGMR berücksichtigt neben den politischen Zielen einer Partei, ob sie den Einsatz von Gewalt als Mittel zur Durchsetzung ihrer Politik propagiert, als entscheidenden Faktor für die Beurteilung eines Parteiverbots.<sup>60</sup> Er prüft, ob die verbotenen Parteien zu Gewalt aufgerufen haben und hat dies in den bislang entschiedenen Fällen nicht feststellen können.<sup>61</sup> Dabei kann nach der Entscheidung der Großen Kammer in Sachen Wohlfahrtspartei nicht angenommen werden, dass jedes nicht-legale Mittel, das eine Partei im politischen Meinungskampf einsetze, ohne weiteres zur Rechtfertigung eines Parteiverbots führe.<sup>62</sup> Vielmehr ist auch in-

<sup>52</sup> BVerfGE 5, 85 (141).

<sup>53</sup> BVerfGE 5, 85 (143).

<sup>54</sup> Henke (Anm. 51), Art. 21 Rdnr. 356; Meier (Anm. 22), 359; vgl. auch Klein (Anm. 21), Art. 21 Rdnr. 526.

<sup>55</sup> Vgl. auch Streinz (Anm. 18), Art. 21 Abs. 2 Rdnr. 232.

<sup>56</sup> EGMR, Urteil v. 13.2.2003 (GK), *Wohlfahrtspartei u.a.*, Nr. 41340/98 u.a., Z. 102.

<sup>57</sup> So im Ergebnis auch Koch (Anm. 51), 1393.

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> *Ibid.*, Z. 100.

<sup>60</sup> EGMR, Urteil v. 8.12.1999, *Partei der Freiheit und Demokratie (ÖZDEP)*, RJD 1999-VIII, Z. 40.

<sup>61</sup> EGMR, Urteil v. 25.5.1998, *Sozialistische Partei u.a.*, RJD 1998-III, Z. 46; Urteil v. 8.12.1999, *Partei der Freiheit und Demokratie (ÖZDEP)*, RJD 1999-VIII, Z. 40.

<sup>62</sup> So für die Kammerentscheidung *Sottiaux/De Prins* (Anm. 46), 1021. Vgl. auch die Concurring Opinion des Richters Ress (Beitritt Richter Rozakis) zur Entscheidung der Großen Kammer.

sofern zu verlangen, dass eine Grundtendenz in der Partei feststellbar ist, Gewalt als Mittel zur Verwirklichung der Ziele einzusetzen.

Nach den Leitlinien der Venedig-Kommission ist die Tatsache, dass eine Partei Gewalt anwendet oder gutheißt, ebenfalls maßgeblich für die Zulässigkeit eines Verbots (Ziff. 3). Art. 21 Abs. 2 GG nennt hingegen diesen Gesichtspunkt nicht ausdrücklich.<sup>63</sup> Allerdings wird man auch in Anwendung dieser Vorschrift annehmen müssen, dass eine Partei, die Gewalt zur Durchsetzung ihrer Politik anwendet oder fordert, die Grundsätze der demokratischen Ordnung bekämpft und daher als verfassungswidrig zu werten ist.<sup>64</sup> Derjenige, der Gewalt anwendet oder zu Gewalt aufruft und damit seine Ziele verfolgen will, stellt sich außerhalb des Prozesses demokratischer Willensbildung. Er missachtet Grundlagen der demokratischen und rechtsstaatlichen Herrschaftsordnung und stellt sich somit gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung. Im Ergebnis ist also auch insoweit kein Unterschied zwischen Kriterien des Grundgesetzes und denen der EMRK festzustellen.

Es könnte allerdings ein wesentlicher Unterschied zwischen der Beurteilung von Parteiverboten nach der EMRK bzw. nach dem GG darin bestehen, dass im Rahmen der Prüfung einer möglichen Grundrechtsverletzung nach der EMRK der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zur Anwendung kommt, während eine Abwägung der betroffenen Belange im Parteiverbotstatbestand des Art. 21 Abs. 2 S. 1 GG nicht vorgesehen ist. Wenn der Gerichtshof den Eingriff in die Vereinigungsfreiheit als schwerwiegend gewichtet, hat dies Einfluss zum einen auf die Kontrolldichte durch den EGMR und zum anderen auf die Formulierung der Kriterien für ein zulässiges Parteiverbot. In Ausfüllung der Verhältnismäßigkeitsprüfung, die Art. 11 Abs. 2 EMRK verlangt, stellt der EGMR abstrakte Kriterien auf, bei deren Vorliegen ein Parteiverbot zulässig ist, und wendet diese anschließend auf den konkreten Fall an. Wie oben dargestellt, fließt die Abwägung in die Formulierung der Kriterien für die Zulässigkeit eines Parteiverbots ein. Eine weitere Abwägung, die eine Abweichung von der Vorgehensweise des BVerfG darstellen würde, wird nicht vorgenommen.<sup>65</sup>

## 2. Verteidigung der Freiheit vor den Feinden der Freiheit

Parteiverbote stellen stets einen gewissen Widerspruch in sich dar: die politische Freiheit und die Demokratie werden dadurch geschützt, dass politische Vereinigungen verboten werden, Freiheit also eingeschränkt wird.<sup>66</sup> Auch die menschenrechtliche Überprüfung eines Parteiverbots kann diesen Widerspruch nicht auflösen, sie kann nur von der Warte der Abwehr von Eingriffen in das einschlägige

<sup>63</sup> Vgl. zur Entstehungsgeschichte des Art. 21 Abs. 2 GG im Vergleich zum Delikt des Hochverrats, das die gewaltsame Beseitigung der verfassungsmäßigen Ordnung verbot, vgl. Meier (Anm. 22), 264 ff. Er weist darauf hin, dass der Verzicht auf den Begriff der Gewalt eine niedrigere Eingriffsschwelle gegenüber dem Delikt des Hochverrats mit sich bringt.

<sup>64</sup> Vgl. auch Klein (Anm. 21), Art. 21 Rdnr. 533 ff.

<sup>65</sup> Im Ergebnis ebenso Ipsen (Anm. 20), Art. 21 Rdnr. 204; Kugelmann (Anm. 50), 540.

Grundrecht aus die äußeren Grenzen für die Verteidigung der Demokratie mit freiheitseinschränkenden Mitteln ziehen.

Das BVerfG setzt sich mit diesem Paradoxon auseinander, indem es prüft, ob eine so starke Beschränkung der politischen Meinungsfreiheit, wie ein Parteiverbot, einen unerträglichen Selbstwiderspruch in einer freiheitlich-demokratischen Verfassung darstelle, mit der Folge, dass die Bestimmung ihrerseits als verfassungswidriges Verfassungsrecht angesehen werden müsste.<sup>67</sup> Im Ergebnis sieht das BVerfG die Möglichkeit des Parteiverbots als verfassungsrechtlich unangreifbar an.<sup>68</sup> Vor dem Hintergrund der historischen Entwicklung seit dem Ersten Weltkrieg und insbesondere des Nationalsozialismus stelle die in der Verfassung enthaltene Entscheidung zur Verteidigung bestimmter "Grundwerte" eine zulässige Beschränkung politischer Betätigungsfreiheit dar.<sup>69</sup> Der Staat dürfe seine Neutralität aufgeben, um die Würde des Menschen zu sichern. Den Feinden der Freiheit müsse keine unbedingte Freiheit gewährleistet werden.<sup>70</sup> Die Argumentation des BVerfG zeigt, dass die innere Rechtfertigung des Parteiverbots darin liegt, diejenigen in ihrer Freiheit zu beschränken, die diese zur Beseitigung der Freiheit selbst ausüben.<sup>71</sup> Geschützt ist letztlich nicht die staatliche Ordnung in ihrem Ist-Zustand, sondern der Prozess der demokratischen Willensbildung.<sup>72</sup> Dieser Überlegung ist der Gedanke des Missbrauchsverbots immanent.<sup>73</sup> Hier trifft sich die Argumentation mit der des EGMR.

Der EGMR sieht sich veranlasst, seine Kriterien für die Zulässigkeit eines Parteiverbots zu rechtfertigen. Auch er stellt insofern auf die Überlegung ab, dass sich niemand auf die Konventionsrechte berufen darf, der beabsichtigt, die Demokratie zu zerstören.<sup>74</sup> Anders als das nationale Verfassungsgericht kann er jedoch nicht ohne weiteres von der Prämisse ausgehen, dass die Demokratie als politisches System zulässiges Schutzobjekt ist. Das BVerfG stützt sich insoweit auf Art. 21 Abs. 2 S. 1 GG in Verbindung mit der Verfassungsordnung, die ausfüllt, was unter dem Schutzzweck "freiheitlicher demokratischer Grundordnung" nach Art. 21 Abs. 2 S. 1 GG zu verstehen ist. Die EMRK enthält hingegen keine staatsorganisationsrechtlichen Regelungen, auf die bei der Rechtfertigung eines Parteiverbots Bezug genommen werden könnte. Auch die in Art. 11 Abs. 2 EMRK genannten Eingriffsziele führen nicht ausdrücklich den Schutz der Demokratie als legitimen Zweck für Grundrechtsbeschränkungen auf. Der EGMR sieht sich somit veran-

<sup>66</sup> Vgl. Morlok, Parteiverbot als Verfassungsschutz – Ein unauflösbarer Widerspruch?, NJW 2001, 2931 (2932); Sichert, Parteiverbote in der wehrhaften Demokratie, DÖV 2001, 671 (672); Meier (Anm. 22), S. 347 ff. Siehe dazu auch Sottiaux/De Prins (Anm. 46), 1029 ff.

<sup>67</sup> BVerfGE 5, 85 (137).

<sup>68</sup> BVerfGE 5, 85 (137).

<sup>69</sup> BVerfGE 5, 85 (139).

<sup>70</sup> BVerfGE 5, 85 (138).

<sup>71</sup> Morlok (Anm. 66), NJW 2001, 2932.

<sup>72</sup> Morlok (Anm. 66), NJW 2001, 2932; Sichert (Anm. 66), DÖV 2001, 675; vgl. auch Meier (Anm. 22), S. 311.

<sup>73</sup> Ipsen (Anm. 20), Art. 21 Rdnr. 148; Henke (Anm. 51), Art. 21 Rdnr. 342.

<sup>74</sup> EGMR, Urteil v. 13.2.2003 (GK), *Wohlfahrtspartei u.a.*, Nr. 41340/98 u.a., Z. 99.

lasst, das Schutzobjekt "demokratische Ordnung" in einem weiteren, vorgeschalteten Begründungsschritt zu rechtfertigen.

Unter Bezugnahme auf die Präambel der EMRK, die eine Verbindung zwischen Demokratie und Menschenrechten herstellt, und auf die Schrankenregelungen in den Absätzen 2 von Art. 8 bis 11 EMRK, die auf die demokratische Gesellschaft als Maßstab für die Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen abstellen, sieht der EGMR die Demokratie als Basis des europäischen *ordre public*. Die Demokratie ist danach die staatliche Ordnung, von der die EMRK als grundlegendes System ihrer Mitgliedstaaten ausgeht. Dabei handelt es sich jedoch lediglich um den Typus eines demokratischen Rechtsstaats europäischer Prägung, dessen konkrete organisationsrechtliche Ausgestaltung durch das jeweilige nationale Recht geleistet wird.

Der EGMR sieht das demokratische Prinzip und die Gewährleistung von Menschenrechten in einem Funktionszusammenhang.<sup>75</sup> Wesentliches Element des demokratischen Prinzips ist, dass die Probleme eines Landes durch Dialog gelöst werden.<sup>76</sup> Das Funktionieren eines demokratischen Systems ist somit auf die Möglichkeit der Ausübung von Freiheitsrechten angewiesen. Die Demokratie ist gleichzeitig das politische System, das am besten Freiheit und Menschenrechte gewährleisten kann. Der Konvention ist daher nach Auffassung des Gerichtshofs ein gewisser Kompromiss zwischen der Verteidigung der Demokratie und der Sicherung der Individualrechte inhärent.<sup>77</sup>

Aus dem Funktionszusammenhang heraus, der sowohl im nationalen Verfassungsrecht als auch in der EMRK zu finden ist, erscheint auch die Einschränkung von Freiheitsrechten zur Demokratiesicherung rechtfertigungsfähig: Derjenige, der sich der Freiheiten bedient, um die Demokratie zu zerstören, oder der andere als die vorgesehenen Mittel, nämlich Gewalt, einsetzt und so seine Freiheit missbraucht, stellt sich außerhalb dieses Funktionszusammenhangs. Seine Freiheit kann zur Sicherung des Funktionszusammenhangs beschränkt werden.<sup>78</sup> Schutzgut des Parteiverbots ist daher nicht der Staat oder die konkrete demokratische Ordnung, sondern der sich in zwei Richtungen auswirkende Funktionszusammenhang zwischen Menschenrechten und Demokratie.<sup>79</sup>

Diese innere Rechtfertigung des Verbots von Parteien findet eine zusätzlich Stütze in dem in Art. 17 EMRK verankerten Missbrauchsverbot. Danach darf keine Bestimmung der Konvention so ausgelegt werden, dass sie zu einer Tätigkeit ermächtigt, die auf die Abschaffung der in der EMRK gewährleisteten Rechte oder auf eine weitergehende Einschränkung als in den Rechten vorgesehen gerichtet ist. Demjenigen, der die Freiheiten zerstören oder einschränken will, ist somit für sol-

<sup>75</sup> EGMR, Urteil v. 13.2.2003 (GK), *Wohlfahrtspartei u.a.*, Nr. 41340/98 u.a., Z. 99 ("very clear link between the Convention and a democracy"); dazu Grabenwarter (Anm. 2).

<sup>76</sup> EGMR, Urteil v. 30.1.1998, *Vereinigte Kommunistische Partei der Türkei*, RJD 1998-I, Z. 57; Urteil v. 13.2.2003 (GK), *Wohlfahrtspartei u.a.*, Nr. 41340/98 u.a., Z. 97.

<sup>77</sup> EGMR, Urteil v. 13.2.2003 (GK), *Wohlfahrtspartei u.a.*, Nr. 41340/98 u.a., Z. 96.

<sup>78</sup> *Ibid.*, Z. 99.

<sup>79</sup> Vgl. ebenso Morlok (Anm. 66), NJW 2001, 2932 f.; Streinz (Anm. 18), Art. 21 Abs. 2 Rdnr. 227.

che Tätigkeiten die Berufung auf die Freiheitsrechte verwehrt.<sup>80</sup> In ihrer Entscheidung aus dem Jahr 1957, die auf die Beschwerde der KPD gegen das vom BVerfG verhängte Verbot hin erging, versagte die EKMR in Anwendung von Art. 17 EMRK dem Beschwerdeführer die Berufung auf die in Frage kommenden Konventionsgarantien, da die KPD die Konventionsfreiheiten abschaffen und eine Diktatur errichten wolle.<sup>81</sup> In den aktuellen Entscheidungen bezüglich Parteiverboten nimmt der EGMR zwar gelegentlich Bezug auf das Missbrauchsverbot,<sup>82</sup> in der Entscheidung stützt er sich jedoch ausschließlich auf eine Argumentation im Rahmen der Rechtfertigung von Eingriffen in materielle Grundrechte. Dabei spielt der Gedanke des Missbrauchsverbots eine maßgebliche Rolle.

### 3. Die Gefährdung der territorialen Integrität

Art. 21 Abs. 2 S. 1 GG sieht die Möglichkeit des Verbots einer Partei auch dann vor, wenn diese den Bestand der Bundesrepublik Deutschland bedroht. Dieser zweite Verbotstatbestand hat bislang noch keine Anwendung gefunden. Geschützt ist dadurch jedenfalls die territoriale Integrität des Staates, darüber hinaus auch die außenpolitische Handlungsfähigkeit.<sup>83</sup> Außerdem können danach Parteien verboten werden, die darauf abzielen, einzelne Länder von der Bundesrepublik Deutschland abzutrennen, auch wenn dadurch weder in dem abgetrennten noch in dem verbleibenden Land die freiheitliche demokratische Grundordnung erhalten bleibt.<sup>84</sup> Fraglich ist, ob vor dem Hintergrund der bisherigen Rechtsprechung des EGMR Bedenken gegen eine Anwendung dieses Tatbestands wegen Verstoßes gegen die EMRK bestehen.

Art. 10 Abs. 2 EMRK nennt die territoriale Unversehrtheit ausdrücklich als ein legitimes Eingriffsziel in die durch Art. 10 Abs. 1 EMRK gewährleisteten Rechte. In Art. 11 Abs. 2 EMRK findet dieser Zweck hingegen keine ausdrückliche Erwähnung. Dennoch hat der EGMR es als legitimes Ziel anerkannt, wenn sich der betreffende Mitgliedstaat zur Rechtfertigung eines Eingriffs in die Vereinigungsfreiheit auf das Ziel der Sicherung der territorialen Integrität berief, indem er diese als Bestandteil der nationalen Sicherheit auffasste, welche durch Art. 11 Abs. 2 EMRK erfasst ist.<sup>85</sup>

<sup>80</sup> Frowein/Peukert, Europäischen Menschenrechtskonvention, Kommentar, 2. Aufl. 1996, Art. 17 Rdnr. 1; Meyer-Ladewig, EMRK, Handkommentar, 2003, Art. 17 Rdnr. 2.

<sup>81</sup> EKMR, Yb 1, 222 (225). Vgl. dazu Klein (Anm. 21), Art. 21 Rdnr. 509 unter Bezugnahme auf die Voraufgabe; O. Klein (Anm. 23), 399 f.

<sup>82</sup> Z.B. EGMR, Urteil v. 30.1.1998, *Vereinigte Kommunistische Partei der Türkei*, RJD 1998-I, Z. 32; Urteil v. 25.5.1998, *Sozialistische Partei u.a.*, RJD 1998-III, Z. 53; Urteil v. 8.12.1999, *Partei der Freiheit und Demokratie (ÖZDEP)*, RJD 1999-VIII, Z. 47; Urteil v. 13.2.2003 (GK), *Wohlfahrtspartei u.a.*, Nr. 41340/98 u.a., Z. 96.

<sup>83</sup> Morlok (Anm. 6), Art. 21 Rdnr. 141; Streinz (Anm. 18), Art. 21 Abs. 2 Rdnr. 230.

<sup>84</sup> Streinz (Anm. 18), Art. 21 Abs. 2 Rdnr. 230; Ipsen (Anm. 20), Art. 21 Rdnr. 163; Sichert (Anm. 66), 676; vgl. die entsprechende Regelungsabsicht des Parlamentarischen Rates, JöR 1 (1951), 210.



In seiner Rechtsprechung zu den Verboten von Parteien, die kurdische Interessen in der Türkei verfolgten, ließ es der EGMR für die Konventionsmäßigkeit eines Parteiverbots nicht genügen, dass die betreffende Partei für die Selbstbestimmungsrechte einer "kurdischen Nation" eintrat. Die Forderung nach einem föderativen System, in dem sich der türkische und der kurdische Bevölkerungsteil frei und selbstbestimmt zusammenschließen, widerspreche zwar der gegenwärtigen Ordnung des türkischen Staates, nicht aber einer demokratischen Ordnung.<sup>86</sup> Der Vorwurf des Separatismus, der zur Begründung des Parteiverbots herangezogen wurde, greift nach Auffassung des EGMR nicht durch, da es lediglich um die Verwirklichung eines politischen Projektes ginge, das der demokratischen Unterstützung der Kurden bedürfe.<sup>87</sup>

Nun ist die politische Situation in der Türkei eine besondere. Die Frage der Anerkennung und Durchsetzung von politischen Mitbestimmungsrechten der kurdischen Bevölkerung ist nicht immer völlig von der Forderung nach einem eigenen, von der Türkei separierten Staat zu trennen. Die Möglichkeit, dass eine Partei von erheblicher Bedeutung das Ziel einer Abspaltung eines Teils vom Gebiet der Bundesrepublik Deutschland verfolgte, erscheint zur Zeit höchst unwahrscheinlich. Vor dem Hintergrund der Aussagen des EGMR erscheint es jedoch zweifelhaft, ob die Forderung nach der Lossagung eines Teils vom Staatsgebiet eines Landes schon ein hinreichender Grund für das Verbot einer Partei wäre, die diese Forderung erhebt. Wenn die Abspaltung unter Berücksichtigung demokratischer Entscheidungsprozesse verlaufen soll, das heißt insbesondere auf dem freien, demokratisch gefassten Entschluss der Bevölkerung beruht, wird man einer politischen Partei, die dies einfordert, nicht ohne weiteres mit dem scharfen Schwert des Parteiverbots begegnen können.

#### IV. Anforderungen an die gesetzliche Grundlage des Parteiverbots

Entsprechend der Schrankenregelungen gem. Art. 11 Abs. 2 EMRK sind Eingriffe in das Grundrecht der Vereinigungsfreiheit nur dann gerechtfertigt, wenn sie gesetzlich vorgesehen sind. Jedes Parteiverbot muss somit auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen. Dieses Erfordernis der gesetzlichen Grundlage versteht der EGMR vor dem Hintergrund der verschiedenen Rechtssysteme in den Mitgliedstaaten materiell. Unabhängig von der Frage, welche Rechtssatzqualität die "gesetzliche Grundlage" nach der innerstaatlichen Rechtsordnung aufweisen muss,

<sup>85</sup> Vgl. EGMR, Urteil v. 8.12.1999, *Partei der Freiheit und Demokratie (ÖZDEP)*, RJD 1999-VIII, Z. 32; Urteil v. 9.4.2002, *Yazar u.a.*, Nr. 22723/93 u.a., Z. 38; Urteil v. 10.12.2002, *Partei der Demokratie (DEP)*, Nr. 25141/94, Z. 36.

<sup>86</sup> EGMR, Urteil v. 25.5.1998, *Sozialistische Partei u.a.*, RJD 1998-III, Z. 47; Urteil v. 8.12.1999, *Partei der Freiheit und Demokratie (ÖZDEP)*, RJD 1999-VIII, Z. 41.

<sup>87</sup> EGMR, Urteil v. 8.12.1999, *Partei der Freiheit und Demokratie (ÖZDEP)*, RJD 1999-VIII, Z. 41.

verlangt die EMRK, dass sie drei Komponenten erfüllt: Die Eingriffsgrundlage muss auf ein vom Parlament beschlossenes Gesetz rückführbar sein, die gesetzliche Grundlage muss zugänglich sein und mit hinreichender Bestimmtheit die Möglichkeit des Eingriffs vorsehen, damit der Bürger sein Verhalten nach dem Gesetz ausrichten kann.<sup>88</sup>

Die materiellen Voraussetzungen für ein Parteiverbot nach der deutschen Rechtslage ergeben sich unmittelbar aus Art. 21 Abs. 2 S. 1 GG. Diese Bestimmung weist die für einen Verfassungstext typische knappe Formulierung und die Verwendung von Rechtsbegriffen, die in erheblichem Maße der Auslegung bedürfen, auf. Im BVerfGG sowie im Parteiengesetz sind lediglich Regelungen des Verfahrens und der Rechtsfolgen eines Parteiverbots enthalten.<sup>89</sup> Fraglich ist, ob diese Regelungsdichte den Anforderungen des Gerichtshofs an die gesetzliche Grundlage eines Grundrechtseingriffs genügt. Auch im Fall der türkischen Wohlfahrtspartei konnte sich das türkische Verfassungsgericht zur Verhängung des Parteiverbots allein auf eine entsprechende Verfassungsbestimmung stützen, die zum Verbot einer Partei, die gegen in der Verfassung festgelegte Grundsätze verstößt, ermächtigt.<sup>90</sup>

Der EGMR befindet, dass die Verfassungsbestimmung eine ausreichende gesetzliche Grundlage darstellt. Zur Begründung der ausreichenden Vorhersehbarkeit staatlichen Handelns für den Adressaten, die durch die gesetzliche Grundlage sichergestellt werden soll, führt er zu einem die rechtlichen Kenntnisse und die Möglichkeit der Rechtsberatung an, über die die Partei verfüge. Zum anderen stellt er darauf ab, dass die Wohlfahrtspartei eben im Parlament vertreten und mit dem Gesetzgebungsverfahren vertraut sei und daher – anders als ein „gewöhnlicher“ Verfahrensbeteiligter – wusste oder hätte wissen müssen, was hinsichtlich des Verbots von Parteien zu erwarten war.<sup>91</sup> Das durch die Rechtsstaatlichkeit gebotene Erfordernis einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage wird somit subjektiv aufgefasst. Es kommt darauf an, dass der konkret von einer Maßnahme Betroffene diese voraussehen konnte. Ob auch aus der Sicht eines „gewöhnlichen Durchschnittsadressaten“ eine ausreichende Grundlage im Gesetz vorliegt, bleibt außer Betracht.

<sup>88</sup> St. Rspr.; vgl. für Entscheidungen bzgl. Parteiverboten EGMR, Urteil v. 13.2.2003 (GK), *Wohlfahrtspartei u.a.*, Nr. 41340/98 u.a., Z. 57 ff.; zu den Anforderungen an die gesetzliche Grundlage allgemein Grabenwarter (Anm. 12), § 18 Rdnr. 7 ff.

<sup>89</sup> Diese Bestimmungen konkretisieren daher die Vorhersehbarkeit eines Parteiverbots für die potenziell Betroffenen nicht weiter, vgl. anders Koch (Anm. 51), 1391.

<sup>90</sup> Im Fall der türkischen Wohlfahrtspartei stellte sich das besondere Problem, dass das im innerstaatlichen Recht vorgesehene Verfahren für die Parteiauflösung keine Anwendung fand, da das türkische Verfassungsgericht die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen wegen Verfassungswidrigkeit aufgehoben hatte. Gestützt wurde daher das Parteiverbot allein auf die Verfassungsbestimmung, nach der das türkische Verfassungsgericht eine Partei, die gegen in der Verfassung festgelegte Grundsätze verstößt, verbieten kann.

<sup>91</sup> EGMR, Urteil v. 13.2.2003 (GK), *Wohlfahrtspartei u.a.*, Nr. 41340/98 u.a., Z. 61 ff. Vgl. dazu auch Kugelmann (Anm. 50), 535.

Auf den ersten Blick leuchtet das Abstellen auf die subjektive Vorhersehbarkeit ein: der EGMR prüft die Grundrechtsverletzung im Einzelfall, er untersucht, ob für den Betroffenen der Grundrechtseingriff hinreichend vorhersehbar war. Jedoch dient das Erfordernis der ausreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage nicht nur dem Schutz des konkret Betroffenen. Es sichert insgesamt eine Rechtsordnung, die den Geboten der Rechtsstaatlichkeit, der demokratischen Legitimation von staatlichen Eingriffen und der Gewaltenteilung entspricht.<sup>92</sup> Vor diesem Hintergrund kann es nicht allein darauf ankommen, ob der jeweilige Adressat einer Maßnahme mit dieser rechnen konnte oder musste und ob er sie vorhersehen konnte. Vielmehr ist zu verlangen, dass nach objektiven Gesichtspunkten die gesetzliche Grundlage die Anforderungen an Bestimmtheit und Klarheit erfüllt.

Für die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage für ein Parteiverbot kann nichts anderes gelten. Besonderes rechtliches Wissen oder die Kenntnis von Gesetzgebungsabsichten, die eine betroffene Partei aufweist, können nicht zu einer Reduzierung der Anforderungen an die Bestimmtheit des Gesetzes führen. Parteien sind – zumindest in dieser Konstellation – Grundrechtsträger und stehen als solche dem Staat gegenüber. Wissen, das sie durch ihre mögliche Mitgliedschaft im Gesetzgebungsorgan haben, kann ihnen nicht nachteilig zugerechnet werden. Die beim EGMR anklingende Argumentation, dass derjenige sich nicht auf die mangelnde Bestimmtheit der Gesetzesgrundlage soll berufen können, der vom drohenden Grundrechtseingriff gewusst habe, ähnelt einer zivilrechtlichen Argumentation über den Grundsatz von Treu und Glauben. Sie wird hier im Verhältnis zwischen Staat und Grundrechtsträgern dem Zweck des Bestimmtheitsgebots, der über den Schutz des im Einzelfall Betroffenen hinausgeht, nicht gerecht.<sup>93</sup>

Im Ergebnis wird man im Fall der türkischen Wohlfahrtspartei allerdings von der hinreichenden Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlage, die in Art. 68, 69 der Verfassung der Republik Türkei<sup>94</sup> liegt, ausgehen können. Art. 69 der Verfassung verlangt als Voraussetzung für ein Verbot den Verstoß von Satzung und Programm der Partei gegen Art. 68 Abs. 4 der Verfassung. Dieser wiederum setzt den Parteien inhaltliche Grenzen, indem er einen Widerspruch zur Unabhängigkeit des Staates, zur Einheit von Staatsgebiet und Staatsvolk, zu den Menschenrechten, den Prinzipien der Gleichheit und des Rechtsstaats sowie den Prinzipien der demokratischen und laizistischen Republik untersagt. Verboten ist außerdem, eine Diktatur anzustreben oder zu Straftaten aufzufordern. Ein Verbot einer Partei ist nach

<sup>92</sup> Vgl. dazu Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. (Neudruck) 1999, Rdnr. 505; Ossenbühl, Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, HbStR III, 1988, § 62 Rdnr. 33 ff.; Maurer, Staatsrecht I, 2. Aufl. 2001, § 8 Rdnr. 19 f.

<sup>93</sup> Die im Fall der *Wohlfahrtspartei* vorliegende besondere Situation, dass das einschlägige Gesetz aufgehoben worden war und daher auf die Vorschrift der Verfassung, die eine geringere Regelungs-dichte aufwies, zurückgegriffen werden musste, ändert an diesem Ergebnis nichts. Zwar gab es möglicherweise vor Aufhebung der entsprechenden Norm eine ausreichende gesetzliche Grundlage und man kann durch Bezugnahme auf die aufgehobene Regelung oder die geplante Neuregelung den Willen des Gesetzgebers ermitteln. Damit ist aber das Erfordernis einer ausreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage im Zeitpunkt des Grundrechtseingriffs nicht erfüllt.

<sup>94</sup> Übersetzung der Verfassung der Republik Türkei (Stand 31.12.2001) von Rumpff.

Art. 69 Abs. 5 der Verfassung nur dann möglich, wenn Parteiaktivitäten, die Art. 68 Abs. 4 widersprechen, ein erhebliches Ausmaß erreichen und das Zentrum der Aktivitäten bilden. Mit diesen Festsetzungen werden die materiellen Voraussetzungen für ein Parteiverbot bestimmt. Darüber hinaus wird festgelegt, dass über das Verbot das Verfassungsgericht auf Klage der Generalstaatsanwaltschaft entscheidet. Die wesentlichen Gesichtspunkte für ein Parteiverbot ergeben sich somit aus der Verfassung.

Die Grundlage für Parteiverbote nach deutschem Verfassungsrecht ist insofern weniger bestimmt als die türkische Regelung, als sie die unzulässigen Verstöße gegen die demokratische Staatsordnung nicht weiter aufschlüsselt. Dennoch ist auch Art. 21 Abs. 2 S. 1 GG als Grundlage für ein Parteiverbot hinreichend bestimmt. Der systematische Zusammenhang mit den übrigen Verfassungsbestimmungen, die "Einbettung" des Parteiverbotstatbestands in die Gesamtheit der Bestimmungen, die die rechtsstaatliche, demokratische Grundordnung des Staates konstituieren, ermöglichen es, dass die Folge eines Verbots für eine Partei voraussehbar wird. Zu berücksichtigen ist auch, dass der besondere Regelungsgegenstand die Erfassung der Voraussetzungen für ein Verbot in einem Tatbestand nur bis zu einem gewissen Grad an Genauigkeit zulässt.

## V. Die Rechtsfolgen des Parteiverbots

Problematisch erscheinen jedoch die durch das BVerfGG gesetzlich angeordnete Rechtsfolgenregelung für den Fall der Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei durch das BVerfG. Insofern bilden nicht nur Art. 11 und Art. 10 EMRK Rahmenbedingungen für die Konventionskonformität eines Parteiverbots, sondern auch das in Art. 3 1. ZP garantierte Recht auf freie Wahlen. Aus dieser Gewährleistung folgt der Schutz des aktiven und passiven Wahlrechts.<sup>95</sup> Zum passiven Wahlrecht gehört es auch, dass der Gewählte sein Mandat ausüben kann. Der Ausschluss eines Abgeordneten aus der Volksvertretung oder der Verlust eines Mandats stellen daher einen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff in Art. 3 1. ZP dar.<sup>96</sup> Der EGMR hat anlässlich der Beschwerde eines türkischen Abgeordneten, der als Angehöriger einer später verbotenen Partei dem Parlament angehörte, in dem automatischen Verlust des Mandats in Folge des Parteiverbots ohne Prüfung seiner persönlichen politischen Aktivitäten einen unverhältnismäßigen Eingriff in das in Art. 3 1. ZP garantierte Recht auf freie Wahlen gesehen.<sup>97</sup>

<sup>95</sup> Zur Qualität der Garantie des Art. 3 1. ZP EMRK als subjektives Recht vgl. EGMR, Urteil v. 2.3.1987, *Mathieu-Mohin u. Clerfayt*, Serie A 113, Z. 50 f.; Grabenwarter (Anm. 12), § 23 Rdnr. 71.

<sup>96</sup> EGMR, Urteil v. 6.4.2000, *Labita*, RJD 2000-IV, Z. 201. Vgl. auch Grabenwarter (Anm. 12), § 23 Rdnr. 82.

<sup>97</sup> EGMR, Urteil v. 11.6.2002, *Selim Sadak u.a.*, Nr. 25144/94 u.a., Z. 37 ff. Vgl. dazu Desmect, *Le Droit aux Elections libres dans la Convention européenne des Droits de l'Homme*, *Chronique de droit public* 2002, 473 (492).

Nach § 46 Abs. 3 S. 1 BVerfGG ist mit dem Parteiverbot zunächst die Auflösung der Partei und das Verbot von Ersatzorganisationen verbunden. § 46 Abs. 1 Nr. 5, Abs. 4 BWahlG ordnet darüber hinaus den Verlust des Mandats der Abgeordneten an, die der verfassungswidrigen Partei angehören. In dieser Vorschrift ist die Auffassung des BVerfG, die es in den Parteiverbotsverfahren gegen die Sozialistische Reichspartei<sup>98</sup> und die Kommunistische Partei Deutschlands<sup>99</sup> vertreten hat, gesetzlich verankert worden. Das BVerfG leitete die Rechtsfolge unmittelbar aus Art. 21 Abs. 2 GG ab. Vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des EGMR ist zu überlegen, ob in der zwingenden Rechtsfolge der Verlust des Mandats als eine Verletzung von Art. 3 1. ZP zu sehen ist.

Auch im nationalen Verfassungsrecht bestehen Bedenken dagegen, das dem Abgeordneten aufgrund der Wahl des Volkes zuerkannte Mandat, das durch Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG verfassungsrechtlich geschützt ist, ohne weiteres als Folge des Verbots der Partei des Abgeordneten abzuerkennen.<sup>100</sup> Angeführt wird insbesondere der besondere Status der Unabhängigkeit, den Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG den Abgeordneten garantiere. Mit ihm sei auch verbunden, dass der Abgeordnete, selbst wenn er als Mitglied einer Partei Parlamentsmitglied geworden sei, Unabhängigkeit ohne Berücksichtigung seiner Parteizugehörigkeit besitze. Das Schicksal des Mandats, das dem Abgeordneten vom Volk verliehen wurde, dürfe nicht ausnahmslos an das der Partei geknüpft werden.<sup>101</sup> Andererseits wird auf den Zweck des Parteiverbots verwiesen und daraus der mit dem Parteiverbot verbundene Verlust des Mandats gerechtfertigt. Die verfassungswidrige Partei werde nicht allein wegen ihrer Wirksamkeit im politisch-gesellschaftlichen Bereich verboten, sondern gerade wegen der Möglichkeit der direkten Einwirkung auf die Willensbildung im Parlament. Es genüge daher nicht, nur die Organisation aufzulösen, sondern die der verbotenen Partei angehörigen Abgeordneten müssten aus dem Parlament ausscheiden, gerade weil sie im Rahmen ihrer Selbstständigkeit weiterhin die Politik der verbotenen Partei betreiben könnten. Die Parteibindung der Abgeordneten sei daher, wenn es um den Schutz der Verfassung gehe, gewichtiger als ihre Selbstständigkeit.<sup>102</sup>

Vor dem Hintergrund dieser Argumentationen und den Anforderungen, die der EGMR aus Art. 3 1. ZP EMRK ableitet, erscheint es geboten, dass der Verlust der Mitgliedschaft im Bundestag nicht automatische Konsequenz eines vom BVerfG ausgesprochenen Parteiverbots ist. Wohl mag der Mandatsverlust die im Regelfall notwendige und auch gerechtfertigte Folge aus dem Verbot der Partei sein, der der betroffene Abgeordnete angehört, um dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit die erforderliche Durchsetzungskraft zu verleihen.<sup>103</sup> Jedoch sollte die Möglichkeit

<sup>98</sup> BVerfGE 2, 1 (72 ff.).

<sup>99</sup> BVerfGE 5, 85 (392).

<sup>100</sup> Zum Meinungsstand Morlok (Anm. 6), Art. 21 Rdnr. 147; Streinz (Anm. 18), Art. 21 Abs. 1 Rdnr. 249. Hinweis auf das ältere Schrifttum bei Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, Bd. 1, 1976, § 46 Rdnr. 12.

<sup>101</sup> Hesse (Anm. 92), Rdnr. 601; Morlok (Anm. 6) Art. 21 Rdnr. 147; Streinz (Anm. 18), Art. 21 Abs. 2 Rdnr. 249.

<sup>102</sup> Henke (Anm. 51), Art. 21 Rdnr. 108; Klein (Anm. 21), Art. 21 Rdnr. 568.

zur Einzelfallprüfung gegeben sein, damit in besonderen Konstellationen – etwa wenn der Betroffene sich schon frühzeitig von der Partei distanziert hat, ohne dass der Austritt formell vollzogen ist – von der Regelfolge des Mandatsverlusts abzuweichen. Die zur Zeit geltende Rechtslage nach § 46 Abs. 3 S. 1 BVerfGG räumt eine solche Möglichkeit nicht ein und steht damit zumindest in einem gewissen Spannungsverhältnis zu Art. 3 1. ZP EMRK.

Nach § 47 Abs. 1 S. 2 BWahlG entscheidet über den Verlust der Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag auch infolge eines Parteiverbots der Ältestenrat durch Beschluss. Gegen diesen kann der Betroffene gem. § 47 Abs. 3 S. 3 BWahlG die Entscheidung durch den Bundestag im Wahlprüfungsverfahren beantragen. Dem Beschluss des Ältestenrates wird allein feststellender Charakter zugesprochen, ein Ermessensspielraum besteht nicht.<sup>104</sup> Denkbar wäre es aber, dem Ältestenrat die Befugnis einzuräumen, jeden Einzelfall der betroffenen Abgeordneten zu untersuchen und individuell von der Folge des Mandatsverlusts abzusehen.

## VI. Schluss

Die Rechtsprechung des EGMR zur Konventionsmäßigkeit von Parteiverboten zeigt besonders deutlich den Zusammenhang, den der Gerichtshof zwischen der von der Konvention geforderten Gewährleistung von Menschenrechten und der Etablierung einer funktionierenden Demokratie sieht. Einerseits können die Grundrechte wirksam und effektiv nur in einem demokratischen Rechtsstaat gewährleistet werden, andererseits ist dieser wiederum auf die dem einzelnen durch die Grundrechte gewährte Freiheit angewiesen.<sup>105</sup> Bei der grundrechtlichen Überprüfung von Parteiverboten spitzt sich dieser Zusammenhang zu: Die Sicherung des Prozesses politischer Willensbildung kann den in einem Parteiverbot liegenden Grundrechtseingriff rechtfertigen. Die Möglichkeit des Parteiverbots, wie sie nach dem Grundgesetz als Mittel präventiven Verfassungsschutzes<sup>106</sup>, als Schutz der demokratischen Funktionen<sup>107</sup> und insofern als Ausdruck der "wehrhaften Demokratie" vorgesehen ist, hält einer europäischen Grundrechtsprüfung somit grundsätzlich stand. Ob aber das Parteiverbot unter den Mitteln der Krisenvorsorge, die das Grundgesetz bereit hält, ein wirkungsvolles ist, das in absehbarer Zeit tatsächlich zum Einsatz kommt,<sup>108</sup> bleibt allerdings eine Entscheidung des politischen Er-

<sup>103</sup> Vgl. Ipsen (Anm. 20), Art. 21 Rdnr. 195 "verfassungspolitische Notwendigkeit".

<sup>104</sup> Schreiber (Anm. 100), § 46 Rdnr. 3; Seifert, Bundeswahlrecht, Kommentar, 3. Aufl. 1976, § 47 BWG Rdnr. 1; unklar Henke (Anm. 51), Art. 21 Rdnr. 110, der in der gesetzlich vorgesehenen Notwendigkeit eines Beschlusses des Ältestenrates eine Abweichung von der Rechtsprechung des BVerfG sieht, die durch die Selbstständigkeit des Parlaments gegenüber den Parteien gerechtfertigt sei.

<sup>105</sup> Vgl. Grabenwarter (Anm. 2), EuGRZ 2003 (im Erscheinen).

<sup>106</sup> Schlaich/ Koriath (Anm. 11), Rdnr. 329.

<sup>107</sup> Morlok (Anm. 66), NJW 2001, 2933.

<sup>108</sup> Zweifelnd insoweit Volkmann (Anm. 2), DVBl. 2003, 608 f.; vgl. auch Benda/Klein (Anm. 11), Rdnr. 1134.

messens der potenziellen Antragsteller und damit den nationalen Instanzen überlassen.

## Summary<sup>109</sup>

### The Prohibition of Political Parties in Europe

The prohibition and dissolution of political parties seems fashionable in Europe today. In March 2003, the Basque Batasuna Party was prohibited in Spain in order to support the fight against terrorism. In Germany, the competent authorities recently requested the Federal Constitutional Court (*Bundesverfassungsgericht*) to prohibit the *Nationaldemokratische Partei Deutschlands* (NPD) by declaring it unconstitutional. However, this application was not subject to a final judgment on the merits because of an obstacle to the proceedings. For some years, several political parties representing the interests of the Kurdish population in Turkey claiming political rights and freedoms for Kurds have been prohibited in Turkey. The European Court of Human Rights (ECHR) in Strasbourg was subsequently called upon to rule on these Turkish decisions. In most cases the ECHR established a violation of rights and freedoms guaranteed in the European Convention on Human Rights. However, in February 2003, the Great Chamber of the Court ruled in the case of the *Turkish Welfare Party* that the prohibition and dissolution of this party did not amount to a violation of conventional rights. Starting from this jurisprudence, the article looks at the criteria applied by the German *Bundesverfassungsgericht* and the ECHR in dealing with issues relating to the prohibition and dissolution of political parties.

Article 21 para. 2 of the German *Grundgesetz* lays down the substantial conditions under which a political party can be held unconstitutional and therefore be prohibited. Accordingly, a political party is unconstitutional if its programme or the actions of the party's leaders aim at the destruction of the free and democratic order (*freiheitliche demokratische Grundordnung*) of the State. The ECHR had to consider whether or not a prohibition of a political party is in conformity with the freedom of association guaranteed in Article 11 of the Convention. In the opinion of the Court, the prohibition or dissolution of a political party is indeed an interference with the freedom of association. In accordance with Article 11 para. 2 of the Convention it must therefore be "necessary in a democratic society". The approach of the Strasbourg Court in dealing with the issue of striking a fair balance between the parties' rights and freedoms and the legitimate aim followed by the State in these very special cases follows a certain pattern. The Court will first state in an abstract manner the conditions under which the prohibition of a party satisfies the requirements of the Convention. This statement includes the process of striking a fair balance. In substance, these conditions derived from Article 11 para. 2 of the Convention are in keeping with the requirements of Article 21 para. 2 of the *Grundgesetz*. Clearly, both the ECHR and the *Bundesverfassungsgericht* state that a political party may promote a change in the legal or constitutional structure of a State. Not every aspect of a democratic system can be defended by prohibiting a party. Only the protection of the most basic rules in a democratic society will justify the outright prohibition of a party. The "structural principles of a constitutional and democratic order" (*Strukturprinzipien der*

---

<sup>109</sup> Summary by the author.

*rechtsstaatlichen und demokratischen Herrschaftsordnung*) which, according to the jurisprudence of the *Bundesverfassungsgericht*, may not be fought against by a political party in substance identical to the “fundamental democratic principles” which, according to the ECHR, may not be destroyed by a party.

Prohibiting a political party is always somewhat contradictory: political freedom and democracy are defended by prohibiting an association, thus by intervening in fundamental rights and freedoms. The ECHR and the *Bundesverfassungsgericht* discuss this contradiction in their respective judgments. Their decisions show that a prohibition of a party can be justified because rights and freedoms must not be used for the destruction of democracy and human rights and freedoms which are the very basis for those rights and freedoms. In national constitutional law as well as in the system of the European Convention on Human Rights there is a clear link between the guarantee of human rights and freedom and democracy. Those who fight democracy by using their freedom stand outside this correlation. The legitimate aim of the prohibition of a political party is not the protection of the State or its current democratic political system but rather the protection of the link between the guarantee of human rights and democracy.

Nevertheless, two perhaps minor aspects of the German law relating to the prohibition of political parties seem to conflict with the Convention. Article 21 para. 2 *Grundgesetz* also allows the State to ask the Constitutional Court to prohibit a party that aims at the destruction of the territorial integrity of the State. The prohibition of a party for such a reason would appear as a violation of the Convention, at least if the party stands for the separation of a part of the State in a democratic manner. Secondly, German law requires without any exception that members of a prohibited party lose their seats in Parliament. This provision seems problematic since the right to stand in elections as guaranteed in Article 3 of the First Protocol to the Convention should require a decision on the loss of membership in parliament on a case-by-case basis for every individual concerned.

In conclusion it can be said that, in principle, the legal rules foreseen in German constitutional law for the prohibition of political parties are in conformity with the requirements of the Convention.