

ders geht. Man braucht nur auf das Economic Partnership Programme zu schauen, auch auf die Trans Pacific Partnership: Der modus operandi ist pragmatisch, es gibt eine de facto Integration, business-driven-cooperation, production-networking. Zugleich beobachtet man eine Konvergenz der Integrationsziele. Die EU hat – wie die ESM-Krise zeigt – bald keine Pfeile mehr im Köcher. Man geht zur de facto-Integration über, missachtet souverän die no-bailout-Klausel, redet über Staatenverbund,

Confederation und Federation, beachtet viel Judge-made-Law. Aber wer ist der Richter: der EuGH, nationale Verfassungsgerichte, der Europäische Menschenrechtsgerichtshof? Auf der anderen Seite sucht man in Ost-Asien nach rechtlicher Verbindlichkeit: EPA, ASEAN, ASEM. Das 21. Jahrhundert mag das Jahrhundert des Internationalen Rechts werden, das nationale und regionale Rechte übersteigt. Das ist eine sehr interessante und wichtige Seite der Globalisierung.

Markus Kotzur*

NPD-Verbot zum Zweiten

Überlegungen zum Parteiverbotsverfahren

Seit einiger Zeit ist ein gegen die NPD gerichtetes Parteiverbotsverfahren in der politischen und verfassungsrechtlichen Diskussion. Der Beitrag erörtert Vorteile und Risiken des Parteiverbots, gibt einen Überblick über die rechtlichen Voraussetzungen dieses prüfungsrelevanten Instituts und stellt es in den europarechtlichen Zusammenhang.

I. Zur entwicklungsgeschichtlichen Einordnung

In der Kontroverse um ein neuerliches NPD-Verbotsverfahren scheiden sich die Geister.¹ Dabei ist weithin unbestritten, dass die NPD mit ihrer aggressiven, menschenverachtenden Rhetorik, ihrer rechtsextremen Orientierung und ihrer immer wieder dokumentierten Gewaltbereitschaft den freiheitlich-demokratischen Verfassungsstaat herausfordert und eine Gefahr für seine Grundordnung bedeutet. Die Gretchenfrage aber lautet, wie dieser Gefahr zu begegnen ist: Während die einen auf die Korrektivkräfte des politischen Prozesses vertrauen und die NPD im *politischen Diskurs* stellen wollen, sehen die anderen die Grenzen eben dieses Diskurses erreicht und verlangen von der „streitbaren Demokratie“, das Reservoir ihre *rechtlichen Handlungsmöglichkeiten* selbstbewusst auszuschöpfen.² Der folgende Beitrag will zu

dieser politisch brisanten und rechtlich komplexen Debatte einige Denkanstöße liefern; es geht ihm weder um eine vollständige Sichtung der Literatur noch um eine auch nur annähernd vollständige wissenschaftliche Aufbereitung des Themas, die auf dem begrenzten vorliegenden Raum gar nicht möglich wäre. Worum es ihm geht, ist eine mehrfache Sensibilisierung: eine Sensibilisierung für die Grundfragen (und damit *Grundlagenfragen*) nach der *Steuerungskraft* rechtlicher Verbote; eine Sensibilisierung für die höchst klausurrelevanten (dogmatischen) Fragen des Parteiverbotsverfahrens; schließlich eine Sensibilisierung für die sich einmal mehr bestätigende Einsicht, dass rechtswissenschaftliches Nachdenken sich nie in einem Schwarz-Weiß erschöpft.

Zunächst eine ganz knappe entwicklungsgeschichtliche Standortbestimmung.³ Die Möglichkeit zum Verbot politischer Parteien gab es bereits in der Weimarer Republik, und zwar auf einfachgesetzlicher Ebene.⁴ Nicht zuletzt aufgrund der negativen Erfahrungen mit der gescheiterten Weimarer Parteiendemokratie gewährt das Grundgesetz den politischen Parteien ein deutlich stärkeres Privileg, das ihrer Rolle bei der *pluralistischen* Mitgestaltung der politischen Willensbildung Rechnung tragen soll. Mit Art. 21 II GG ist für das Parteiverbot eine Spezialregelung auf Verfassungsebene getroffen; unter der Weimarer Verfassung genügten, wie schon gesagt, einfachgesetzliche Spezialregelungen und sogar Notverordnungen gemäß Art. 48 II WRV. Die Entscheidung über

* Prof. Dr., LL.M. (Duke Univ.), Universität Hamburg, Fakultät für Rechtswissenschaft, Institut für internationale Angelegenheiten.

¹ Backes, NPD-Verbot – Pro und Contra, in: Parl. Beilage 2012, Nr. 18–19, 9 ff.; Volkmann, Kampf gegen die Hydra. Der Staat und der Rechtsextremismus, in: ebd., S. 15 ff. Illustrative Nachweise zur Debatte finden sich etwa im Internet unter <http://www.zeit.de/gesellschaft/2013-02/npd-verbot-zentralrat-juden> (17.02.2013).

² Dazu (auch unter Verweis auf Klassiker des Denkens von der streitbaren Demokratie wie K. Loewenstein oder K. Mannheim) Everts, Die Konzeption der streitbaren Demokratie. Das demokratische Dilemma, in: Jesse/Kailitz (Hrsg.), Prägekräfte des 20. Jahrhunderts: Demokratie – Extremismus – Totalitarismus, 1997, S. 59 ff.; grundlegend Grimm,

Politische Parteien, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl. 1994, § 14, S. 599 ff.

³ Stollberg, Die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Parteiverbots, 1976; H. Meier, Parteiverbote und demokratische Republik, 1993.

⁴ Nachweise bei Ipsen, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 21 Rn. 147; K. Stein, Parteiverbot in der Weimarer Republik, 1993.

Parteiverbote ist der Exekutive vollständig entzogen, für die *konstitutive, endgültig* wirkende Verbotsentscheidung besteht ein *Entscheidungsmonopol* des Bundesverfassungsgerichts.⁵

Wie nachhaltig das Parteienprivileg dafür streitet, auch radikale oder extreme Parteien nicht generell vom politischen Meinungskampf auszuschließen, bestätigt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Seit Verkündung des Grundgesetzes sind erst zwei Parteiverbote ausgesprochen worden, und das in der Frühzeit des bundesrepublikanischen Verfassungsstaates, als die Unrechtserfahrungen der Nazi-Diktatur bzw. des Totalitarismus insgesamt noch brennend präsent waren und sich die junge Demokratie entschieden bewähren musste. Im Jahre 1952 verbot Karlsruhe die „Sozialistische Reichspartei Deutschlands“ (SRPD), kurz „Sozialistische Reichspartei“ oder SRP genannt.⁶ Sie war offen neonazistisch ausgerichtet und sah sich in der Tradition der NSDAP. Dem Aufsehen erregenden SRP-Verbot folgte im Jahre 1956 das Verbot der KPD, der „Kommunistischen Partei Deutschlands“.⁷ Erst Jahrzehnte später, nämlich 1993, stellte der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg einen Antrag auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit der „Nationalen Liste“ (NL); im selben Jahr beantragten die Bundesregierung und der Bundesrat ein Verbot der „Freiheitlichen Deutschen Arbeiterpartei“ (FDA). Das Bundesverfassungsgericht wies beide Anträge als unzulässig ab, da beide Gruppierungen sich nicht als politische Parteien in strenger Karlsruher Lesart qualifizierten.⁸ Im Frühjahr 2001 schließlich stellten Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat jeweils einen Antrag beim Bundesverfassungsgericht auf Verbot der NPD.⁹ Das Verfahren entwickelte sich für die Politik zu einer desaströsen Geschichte von Misserfolgen. Es gab zahlreiche verfahrensrechtliche Komplikationen; ein bereits zur mündlichen Verhandlung angesetzter Termin musste wieder abgesagt werden, nachdem sich herausgestellt hatte, dass maßgebliche Funktionsträger der NPD gleichzeitig als sog. V-Leute für den Verfassungsschutz tätig waren.¹⁰ Am 18.03.2003 stellte das Bundesverfassungsgericht das Verfahren endgültig ein.¹¹

Vor diesem Hintergrund gewinnt die aktuelle Diskussion um das NPD-Verbot an zusätzlicher Brisanz. Verfassungsrichter, die an der Entscheidung aus dem Jahr 2003 beteiligt waren, hatten zwar angedeutet, dass einem besser vorbereiteten Nachfolgeverfahren durchaus Erfolg beschieden sein könne. Eine zweite Blamage vor dem höchsten deutschen Gericht hätte dafür aber umso negativere Konsequenzen und würde die Position der NPD ungewollt stärken.¹² Ein neuerliches Verfahren müsste überdies nicht nur den strengen Maßstäben aus Art. 21 II GG (dazu unten III.), sondern auch der EMRK (dazu unten IV.) genügen. Dennoch fühlt sich die NPD unter Druck; sie hat sich deshalb im November 2012 zu einem ungewöhnlichen Schritt entschlossen und beim Bundesverfassungsgericht die Feststellung ihrer Verfassungstreue – zu denken wäre an ein Organstreitverfahren, zu prüfen wäre auch die Verfassungsbeschwerdemöglichkeit – beantragt, ist damit indessen gescheitert.¹³ Ein Erfolg des Antrags war schon deshalb unwahrscheinlich, weil in der politischen Auseinandersetzung eine Partei durchaus als verfassungsfeindlich bezeichnet werden darf.¹⁴ Was also spricht für, was gegen einen neuerlichen Verbotsantrag?

II. Ein NPD-Verbot – Pro & Contra?

Das Für und Wider eines NPD-Verbots wird derzeit auf den unterschiedlichsten Foren intensiv diskutiert. Eine besonders illustrative Gegenüberstellung hält die Zeitschrift „Politik und Recht“ in ihrem Jahrgang 2012 vor. R. Stegner trägt wesentliche Pro-Argumente vor:¹⁵ Ein Verbotsantrag setze ein deutliches Zeichen, dass das von der NPD vertretene Gedankengut inakzeptabel sei und deshalb auch die politische Willensbildung nicht befruchten könne. Er verweist dabei, ein besonders wichtiger Punkt, auf das von der NPD propagierte, u. a. von antisemitischen Ressentiments geschürte Menschenbild, das dem in der Menschenwürdegarantie aus Art. 1 wurzelnden Menschenbild des Grundgesetzes diametral zuwiderlaufe.¹⁶ Besonderes Gewicht kommt dem Argument zu, dass nur durch ein Verbot die Finanzierung der NPD aus Steuermitteln unterbunden werden könne.¹⁷ Wei-

5 Ebd. Rn. 148. Verwiesen sei aus der neuesten Lehrbuchliteratur auf den Abschnitt zum Parteiverbotsverfahren bei *Morlok/Michael*, Staatsorganisationsrecht, 2013.

6 BVerfGE 2, 1 ff.

7 BVerfGE 5, 85 ff. Die schiere Länge des SRP- und des KPD-Urteils bestätigt die rechtliche Komplexität und das politisch Prekäre von Parteiverbotsverfahren, die weit ausgreifende Sachermittlungen und hohen juristischen Begründungsaufwand erfordern.

8 BVerfGE 91, 262 (266); 91, 276 (283); siehe auch *Kumpf*, Verbot politischer Parteien und Europäische Menschenrechtskonvention, DVBl. 2012, 1344 (1344).

9 Nachweise dazu bei *Berg*, Staatsrecht, 6. Aufl. 2011, Rn. 124.

10 BVerfGE 104, 38 ff. und BVerfGE 104, 370 ff.

11 BVerfGE 107, 339 ff.

12 Vor den negativen Konsequenzen eines „undurchdachten“ zweiten Verfahrens warnt etwa der ehemalige Präsident des BVerfG *Papier*, dazu <http://www.welt.de/politik/deutschland/article13750442/NPD-Verbotsverfahren-koennte-fatalen-Schaden-anrichten.html> (17.02.2013).

13 BVerfG vom 20.02.2013 – 2 BvE 11/12.

14 Vgl. BVerfGE 40, 287 ff.

15 Zum Folgenden *Stegner*, Pro & Contra – Neuen Anlauf zum NPD-Verbot wagen?, Pro – ein Verbot setzt ein deutliches Zeichen!, in: *Recht und Politik* 2102, 18 f.

16 Siehe *Häberle*, Das Menschenbild im Verfassungsstaat, 4. Aufl. 2008; *U. Becker*, Das „Menschenbild des Grundgesetzes“ in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, 1996; *Böckenförde*, Das Bild vom Menschen in der Perspektive der heutigen Rechtsordnung, in: *ders.*, *Recht, Staat, Freiheit*, 1991, S. 58 ff.

17 Zur Parteienfinanzierung durch staatliche Leistungen, die sich am Erfolg der Parteien beim Wähler zu orientieren hat, *Degenhart*, Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht, 27. Aufl. 2011, Rn. 89.

terhin hat, solange nicht für verfassungswidrig erklärt, auch eine extremistische Partei Anspruch auf Gleichbehandlung mit ihren Mitbewerbern; vom Zugang zu öffentlichen Einrichtungen¹⁸ bis hin zur Nutzung öffentlicher (Werbe-) Plattformen, von der Teilnahme an Wahlen bis hin zu öffentlichen Kundgebungen und Demonstrationen.¹⁹

So wichtig es ist, diese Bedrohungen ernst zu nehmen, so gewichtig sind die Gegenargumente, allen voran das der „Märtyrerrolle“²⁰. Die verbotene Partei wird versuchen, sich als Opfer des politischen Systems zu stilisieren und so ihre Anhängerschaft erst recht – und zwar im Untergrund – mobilisieren. Das verfassungswidrige Gedankengut als solches lässt sich durch eine Verbotsentscheidung nicht aus der Welt schaffen; es besteht vielmehr die Gefahr, dass es schwerer kontrollierbar und in neuen Organisationsformen fortlebt. Aber auch von der tatsächlichen Organisationsstruktur der NPD her bestehen, wie H. Meier vorträgt, Bedenken.²¹ Ihre Mitgliederzahl ist relativ gering, was zwar per se kein valides Kriterium für oder gegen die Verfassungswidrigkeit sein kann, aber auf ihr Gefährdungspotential für die freiheitlich demokratische Grundordnung Einfluss hat. Nach dem Versagen des Verfassungsschutzes sei es, wie Meier weiter vorträgt, auch in einem zweiten Verfahren schwierig, die verfassungswidrigen (mitunter kriminellen) Aktivitäten einzelner Mitglieder der Partei als solcher in ihrer „organisationsspezifischen Eigenart“ zuzurechnen. Die Antragsberechtigten im Parteiverbotsverfahren (dazu sogleich) müssen letztlich eine schwierige Abwägungs- bzw. Prognoseentscheidung treffen – nicht nur was die *Erfolgsaussichten eines Verbotsverfahrens*, sondern auch was den *politischen Erfolg* (Stichwort Märtyrerrolle) eines eventuell ausgesprochenen Verbotes angeht.

III. Die verfassungsrechtlichen Maßgaben für ein Parteiverbot

1. Die materiell-rechtliche Seite

a) Parteienprivileg

Art. 21 GG schreibt den politischen Parteien eine zentrale Mitwirkungsrolle bei der politischen Willensbildung des Volkes zu. Sie stehen gleichsam zwischen Zivilgesellschaft und organisierter Staatsgewalt. Das Bundesverfassungsgericht wertet die politischen Parteien aufgrund ihrer Unverzichtbarkeit für die Willensbildung in der Demokratie, konkret für die Rückkoppelung der Staatswillensbildung (in Parlament und Regierung) an das Volk, als besondere „verfassungsrechtliche

Organisationen“.²² Deshalb sind sie anders zu behandeln als andere Personenvereinigungen; ihnen steht das sog. *Parteienprivileg* zu: über die Frage ihrer Verfassungswidrigkeit entscheidet allein das Bundesverfassungsgericht (Art. 21 II 2 GG²³).

b) Parteienbegriff

In den Genuss des Parteienprivilegs kommen freilich nur politische Parteien, nur sie können nach Art. 21 II GG verboten werden; für alle anderen Vereinigungen gilt Art. 9 II GG. Der verfassungsrechtliche Begriff der politischen Partei folgt aus ihren Funktionen, er ist funktionell-rechtlich geprägt.²⁴ Zunächst müssen Parteien ernsthaft an Wahlen teilnehmen und sie müssen sodann über hinreichende Erfolgsaussichten bei der Verwirklichung ihrer politischen Zielsetzung verfügen.²⁵ Das setzt eine Mindestzahl von Mitgliedern, eine hinreichende organisatorische Verfestigung und organisatorische Selbständigkeit voraus.²⁶ Für eine Definition sei schließlich auf § 2 I PartG verwiesen. Dieser kann als einfaches Recht den verfassungsrechtlichen Parteienbegriff zwar nicht determinieren, im Parteiengesetz hat der einfache Gesetzgeber aber die funktionell-rechtlichen Überlegungen des Bundesverfassungsgerichts aufgegriffen und präzisierend fortgeschrieben. Auch Karlsruhe bezieht sich deshalb auf die Definition aus § 2 I PartG.²⁷ Die NPD erfüllt unproblematisch alle Vorgaben dieses Begriffs.

c) Status der politischen Parteien, Eingriff primär in den Status der Freiheit durch das Parteiverbot

Damit die Parteien ihren Funktionen gerecht werden können, kommt ihnen, wie von K. Hesse klassisch erarbeitet, der dreifache Status der Freiheit, der Gleichheit und der Öffentlichkeit zu.²⁸ Von einem Parteiverbot ist primär der Status der Freiheit betroffen, der sowohl die Gründungsfreiheit als auch die Betätigungsfreiheit einer politischen Partei umfasst.²⁹ Art. 21 II GG legt restriktiv fest, unter welchen Voraussetzungen das Verfassungswidrigkeitsverdikt und damit ein Eingriff in Parteifreiheit gerechtfertigt ist (um eine grundrechtsdogmatische Terminologie aufzugreifen).³⁰ In der ersten Variante spricht er von den Zielen einer Partei oder dem Verhalten ihrer Anhänger, das die freiheitlich-demokratische

²² So erstmals schon in BVerfGE 1, 225 und seither ständige Rspr.

²³ Die Norm ist insoweit *lex specialis* zu Art. 9 II GG, siehe BVerfGE 2, 1 (13); 12, 296 (304); weitere Nachweise bei *Morlok*, in: Dreier, GG, 2. Aufl. 2006, Art. 21 Rn. 141.

²⁴ *Degenhart*, Staatsrecht I, 27. Aufl. 2011, Rn. 79.

²⁵ BVerfGE 91, 262 (271); 91, 276 (289); dazu auch *Ipsen*, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 21 Rn. 153.

²⁶ *Degenhart*, Staatsrecht I, 27. Aufl. 2011, Rn. 79.

²⁷ BVerfGE 91, 262 (266).

²⁸ Grundlegend *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995 (Neudruck 1999), Rn. 172 ff.; dazu auch *Berg*, Staatsrecht, 6. Aufl. 2001, Rn. 124 ff.

²⁹ *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfau, GG, 12. Aufl. 2011, Art. 21 Rn. 41 ff.

³⁰ Siehe auch *Thiel*, Das Verbot verfassungswidriger Parteien (Art. 21 Abs. 2 GG), in: ders. (Hrsg.), Wehrhafte Demokratie, 2003, S. 173 ff.

¹⁸ Hier spielt der bekannte und immer wieder klausurrelevante „Stadthallenfall“ – aufbereitet etwa bei *Degenhart*, Staatsrecht I, 27. Aufl. 2011, Rn. 75 – eine wichtige Rolle.

¹⁹ Vgl. ebd., Rn. 82 ff.

²⁰ Vgl. etwa *Berg*, Staatsrecht, 6. Aufl. 2011, Rn. 562.

²¹ *H. Meier*, Pro & Contra – Neuen Anlauf zum NPD-Verbot wagen? Contra – Vorsicht, Parteiverbot!, in: Recht und Politik 2012, 19 f.

Grundordnung beeinträchtigt oder gar beseitigen will. Das Schutzgut der freiheitlich-demokratischen Grundordnung definiert das Bundesverfassungsgericht wie folgt: es geht um eine Ordnung, die „unter Ausschluss jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt. Zu den grundlegenden Prinzipien dieser Ordnung sind mindestens zu rechnen: die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteiensystem und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung der Opposition.“³¹

Die Definition ist selbst nicht frei von Ambivalenzen. Erst funktionell gedeutet, gewinnt sie an Schärfe. Es geht um den Erhalt der grundlegenden Verfassungsprinzipien.³² Die Tatbestandsmerkmale „beseitigen“ und „beeinträchtigen“ ergänzen einander; die Beseitigung steht für den Gesamterfolg, die Beeinträchtigung auch für Teilerfolge und Schritte bei der Erfolgsverwirklichung.³³ Dass eine Partei die Leitprinzipien der freiheitlich-demokratischen Grundordnung nicht anerkennt, lässt Karlsruhe nicht genügen; hinzukommen muss eine „aktiv-kämpferische, aggressive Haltung“ gegenüber dieser Grundordnung.³⁴ Ein konkretes Unternehmen im Sinne von § 81 StGB ist aber nicht erforderlich.³⁵ In seiner zweiten Variante spricht Art. 21 II 1 GG von einer Gefährdung der Bundesrepublik Deutschland in ihrem Bestand. Dazu muss die „territoriale Integrität“ oder die „außenpolitische Handlungsfähigkeit des Bundes“ betroffen sein.³⁶

d) Inkrimierte Ziele und inkriminiertes Verhalten, rechtsstaatliche Verfahrenshindernisse

Die Ziele, die Art. 21 II 1 benennt, können sich aus dem Programm und parteiamtlichen Erklärungen ergeben; sofern nachweisbar, ist auch eine geheime Zielsetzung rechtserheblich, entscheidend ist immer die Gesamttendenz.³⁷ Parteiprogramme bleiben aber – und da macht das Programm der NPD keine Ausnahme – häufig ambivalent, sie mögen durchaus kollidierende oder jedenfalls konkurrierende Ziele vereinigen. Das kämpferisch-ag-

gressive Moment der Verfassungswidrigkeit ist nur selten so explizit festgeschrieben, dass dies für ein Verbot genügt. Es sind zumeist erst die Handlungen zur Zielverwirklichung, die ein Gesamtbild von hinreichendem Gewicht ergeben. Dabei stellt sich die schwierige Zurechnungsproblematik, an der das erste Parteiverbotsverfahren schon gescheitert ist. Hinzu kommen die strengen Anforderungen an ein rechtsstaatliches Verfahren, die jedenfalls dann beeinträchtigt sein können, wenn an dem maßgeblichen Verhalten eingeschleuste V-Leute des Verfassungsschutzes mitentscheidenden Anteil haben.³⁸ Vor der Einleitung eines zweiten Verfahrens ist sicherzustellen, dass ein solches Verfahrenshindernis aus rechtsstaatlichen Gründen nicht besteht.

2. Die prozessuale Seite

Die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts für das Parteiverbotsverfahren folgt unmittelbar aus Art. 21 II i. V. m. III GG i. V. m. § 13 Nr. 2, §§ 43 ff. BVerfGG. Das Verfahren rechnet der Staatsgerichtsbarkeit im engeren Sinne zu und endet mit einer konstitutiven Statusentscheidung des BVerfG, sollte die Partei für verfassungswidrig erklärt werden.³⁹ Die hohen materiell-rechtlichen Hürden, die Art. 21 II GG aufstellt, finden schon in § 15 IV 1 BVerfGG ein Pendant. Für eine Entscheidung zum Nachteil des Antragsgegners ist eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Senats notwendig. Den Kreis der Antragsberechtigten benennt § 43 I BVerfGG. Den Antrag können nur der Bundestag, der Bundesrat oder die Bundesregierung stellen. Beschränkt sich die Organisation einer Partei auf ein Land, so ist nach § 43 II BVerfGG die Antragstellung durch die Landeregierung möglich. Die Vertretung der Partei bestimmt sich nach § 44 BVerfGG. Auch § 45 BVerfGG dient mit seinem Vorverfahren dem besonderen Schutz der Partei.⁴⁰ Sie muss aus rechtsstaatlichen Gründen hinreichende Gelegenheit zur Äußerung erhalten, noch bevor das Gericht eine Verhandlung über den Antrag überhaupt zulässt. Auf Seiten der Antragsteller ist demgegenüber eine äußerst sorgfältige Verfahrensvorbereitung unabdingbar. Die Antragsteller dürfen alle verfügbaren Erkenntnisquellen, notwendig auch Observations nutzen, aber der Rückgriff auf führungsverantwortliche V-Leute muss unterbleiben.⁴¹

Ob die Antragsteller sich zum Antrag entscheiden, liegt in deren politischem Ermessen.⁴² Allenthalben in Ausnahmefällen kann die Lage so eindeutig sein, dass eine Pflicht zum Einschreiten besteht und das Ermessen sich gleichsam auf Null reduziert.⁴³ Nach Feststellung

³¹ BVerfGE 2, 1 (12f.).

³² Dazu *Morlok*, in: Dreier, GG, 2. Aufl. 2006, Art. 21 Rn. 146.

³³ *Ipsen*, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 21 Rn. 162ff.

³⁴ BVerfGE 2, 12 (12f.); 5, 85ff.; dazu *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, 12. Aufl. 2011, Art. 21 Rn. 112.

³⁵ Ebd.

³⁶ Vgl. auch § 92 StGB, statt aller *Jarass/Pieroth*, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 21 Rn. 34.

³⁷ BVerfGE 5, 85 (336); *Ipsen*, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 21 Rn. 156.

³⁸ Nachweise bei *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, 12. Aufl. 2011, Art. 21 Rn. 115.

³⁹ *Berg*, Staatsrecht, 6. Aufl. 2011, Rn. 401.

⁴⁰ *Ipsen*, Staatsrecht I, 24. Aufl. 2012, Rn. 190.

⁴¹ *Ipsen*, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 21 Rn. 184.

⁴² *Morlok*, in: Dreier, GG, 2. Aufl. 2006, Art. 21 Rn. 157.

⁴³ *Ipsen*, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 21 Rn. 175ff.

der Verfassungswidrigkeit wird die Partei gemäß § 46 BVerfGG verboten. Die feststellende Entscheidung wirkt, wie bereits ausgeführt, konstitutiv. Die betroffene Partei verliert damit ihren privilegierten Parteienstatus nach Art. 21 GG und unterfällt nicht mehr dessen Schutzbereich. Diese Rechtswirkung tritt – wie bei einem Gestaltungsurteil – *ipso iure* ein und bedarf keiner Vollstreckung.⁴⁴ Eine Zerschlagung der Parteiorganisation ist die Konsequenz. Schon aus der Sachlogik folgt auch das Verbot jedweder Ersatzorganisation. Auch für den Abgeordneten bleibt das Parteiverbot nicht folgenlos. Trotz des Grundsatzes des freien Mandats aus Art. 38 I 2 GG, das Abgeordnetenstatus und Parteibindung voneinander trennt, verliert er sein Abgeordnetenmandat. Das ordnet für den Bundestag § 46 I 1 BWahlG, für das Europäische Parlament § 22 II Nr. 5 EuWG an. Paralleles regeln die Landeswahlgesetze. Die wahlrechtliche Behandlung der Frage überrascht, da es doch letztlich um parlamentsrechtliche Konsequenzen geht. Aber Wahl- und Parlamentsrecht sind mit Blick auf den Abgeordnetenstatus ohnehin eng verzahnt; für das BVerfGG folgt der Mandatsverlust aus der Sachlogik von Art. 21 II GG unmittelbar, obwohl der Normtext dazu schweigt. Ein Exponent einer verfassungswidrigen Partei dürfe keinerlei Anteil an der politischen Willensbildung mehr haben⁴⁵. Schließlich gilt es noch darauf hinzuweisen, dass eine einstweilige Anordnung nach § 32 BVerfGG im Parteiverbotsverfahren ebenfalls möglich ist.⁴⁶

IV. Der europarechtliche Rahmen für ein Parteiverbot

Ein Verbot politischer Parteien muss sich schließlich auch am Maßstab der EMRK messen lassen. Einschlägig sind hier die Meinungsfreiheit nach Art. 10 EMRK und die Vereinigungsfreiheit nach Art. 11 EMRK. Der EGMR hat sich schon mehrfach mit der Frage beschäftigt.⁴⁷ Jedes Parteiverbot stellt einen Eingriff in diese Verbürgung dar und hat strengsten Verhältnismäßigkeitskriterien zu genügen. Dazu verlangt die EMRK – ausgestaltet durch die Rechtsprechung des EGMR –, dass das Verbot gesetzlich vorgesehen ist, einen legitimen Zweck verfolgt und „notwendig in einer demokratischen Gesellschaft ist“. Das letzte Kriterium gibt den Ansatzpunkt für eine umfassende Prüfung der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne, lässt aber offen, wann genau jene dringenden gesellschaftlichen Bedürfnisse bestehen. Eine „demokratische Gesellschaft“ umfasst nach der Interpretation durch den EGMR die Achtung der Menschenrechte, das

Rechtsstaatsprinzip, insbesondere die Existenz einer unabhängigen Justiz, den Pluralismus, die Abhaltung freier und allgemeiner Wahlen, ein Mehrparteiensystem, effektiven Minderheitenschutz, besonders hervorgehoben den Schutz der Meinungsfreiheit und schließlich den Anspruch auf rechtliches Gehör.⁴⁸ Die Definition ähnelt der des Bundesverfassungsgerichts zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung, ist mit ihr aber nicht vollständig deckungsgleich. Der EGMR ist bei der Handhabung der Kriterien äußerst restriktiv. Er verlangt eine unmittelbare Gefahr für das demokratische Regierungssystem; Äußerungen von Parteiführern und Mitgliedern müssen der Partei als solcher zurechenbar sein.⁴⁹ Die V-Männer-Problematik wäre überdies an den Grundsätzen eines fairen Verfahrens nach Art. 6 EMRK zu messen.

V. Fazit

Sowohl das GG als auch die EMRK stellen für ein Parteiverbot sehr hohe Hürden auf. Diese finden auf der prozessualen Seite ihr jeweiliges Pendant. Die Einleitung eines Parteiverbotsverfahrens birgt deshalb hohe Risiken. Das GG sieht das Parteiverbot aber dennoch als Ausdruck dessen, was schon einleitend als „wehrhafte Demokratie“⁵⁰ bezeichnet worden ist (siehe auch Art. 9 II, Art. 18 und Art. 79 III GG). Auch die EMRK in der Lesart des EGMR macht Parteiverbote nicht unmöglich; sie verschärft aber noch einmal die grundgesetzlichen Restriktionen. Das ist vor der Verfahrenseinleitung kritisch zu bedenken. Ein Erfolg in Karlsruhe, aber eine Niederlage in Straßburg, wäre für den freiheitlich-demokratischen Verfassungsstaat noch weniger als ein *Pyrrhus-Sieg*.

VI. Weiterführende Literatur

Weiterführende Literaturhinweise zum Nacharbeiten und Vertiefen:

Hufen, Christian, Neues Parteiverbotsverfahren gegen die NPD? Verfassungsrechtliche Voraussetzungen vor dem Hintergrund der NSU-Taten, ZRZ 2012, 202 ff.

Kumpf, Tobias, Verbot politischer Parteien und Europäische Menschenrechtskonvention, DVBl. 2012, 1344 ff.

Volkman, Uwe, Grundprobleme bei der staatlichen Bekämpfung des Rechtsextremismus, JZ 2010, 209 ff.

⁴⁴ Ebd., Rn. 193.

⁴⁵ BVerfGE 2, 1 (72f.).

⁴⁶ BVerfGE 1, 349 ff.; *Ipsen*, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 21 Rn. 189.

⁴⁷ Etwa EGMR, Entscheidung vom 30. Januar 1998, *Case of United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, EGMRE 1998, 1 ff.; weitere Beispiele aus der Rechtsprechung bei *Ipsen*, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 21 Rn. 210.

⁴⁸ *Kumpf*, Verbot politischer Parteien und Europäische Menschenrechtskonvention, DVBl. 2012, 1344 (1347 m.w.N.).

⁴⁹ Ebd., S. 1346 f.

⁵⁰ Siehe auch noch *Gellberg*, Das Parteiverbotsverfahren nach Art. 21 GG am Beispiel des NPD-Verbotsverfahrens, 2009.