Transnational-wehrhafte Demokratie

Zu den Voraussetzungen eines Parteiverbotsverfahrens im Mehrebenensystem

Andreas Gutmann & Nils Kohlmeier

05.12.2024 doi: 10.59704/a7e38ff8456f72b2

Am 13.11.2024 hat eine Gruppe aus 113 Abgeordneten des Deutschen Bundestags einen Antrag auf die Initiierung eines Parteiverbotsverfahrens gegenüber der „Alternative für Deutschland“ (AfD) eingebracht. Die bisherige Debatte konzentriert sich schwerpunktmäßig auf die Voraussetzungen und Erfolgsaussichten eines (Teil-)Verbots der Partei aus grundgesetzlicher Perspektive (insbesondere hier und hier). Dabei droht die nationale Brille den Blick auf die transnationalen Interlegalitäten zu verzerren und dem Stand der europäischen Integration nicht gerecht zu werden.

Interlegalitäten

Interlegalitäten betonen die aus den Kopplungen ihrer Regelungsgegenstände resultierenden Verwobenheiten verschiedener Rechtsordnungen (Klabbers/Palombella, Introduction, S. 1). Auch die Institute der derzeit viel diskutierten wehrhaften Demokratie – insbesondere das Parteiverbot – sind in das europäische Mehrebenensystem eingebunden (Ansatzpunkte jüngst hier). Interlegalitäten in den Blick zu nehmen, kann daher dazu beitragen, potentielle Hindernisse für ein AfD-Verbotsverfahren (dessen Für und Wider hier nicht im Fokus stehen soll) zu identifizieren. Der gegenwärtige Stand der europäischen, internationalen und transnationalen Integration besteht weder in klar voneinander geschiedenen Rechtskreisen noch in einer streng hierarchisch gestuften Rechtsordnung. Eine kohärente „Rechtsanwendung lässt sich bei dieser Lage […] nur gewährleisten, wenn sich die verschiedenen Rechtsordnungen „responsiv“ zueinander verhalten, indem sie sich wechselseitig intern reflektieren“ (Viellechner, S. 114). Eine solche Responsivität (klassisch hier) ergibt sich etwa aus ausdrücklichen Verweisen zwischen verschiedenen Rechtsordnungen oder Berücksichtigungspflichten, wie sie das BVerfG im Görgülü-Beschluss aus der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes abgeleitet hat (Rn. 67 f.).

Reziprozitäten: EMRK und Grundgesetz

Ausdifferenziert wird diese Responsivität insbesondere im Verhältnis von EMRK und den Grundrechten des GG. Die Berücksichtigungspflicht gegenüber dem Völkerrecht bedingt eine responsive Öffnung des Grundgesetzes gegenüber den EMRK-Grundrechten, die ihre Grenzen lediglich in einer offensichtlichen Unvereinbarkeit mit deutschen Rechtsgrundsätzen findet (Viellechner, S. 150 ff.). Uns geht es an dieser Stelle nicht darum, eine vollumfängliche materiellrechtliche Überprüfung dahingehend vorzunehmen, ob und inwieweit Art. 21 Abs. 2 GG die konventionsrechtlichen Vorgaben hinreichend umsetzt, sondern um einen Fokus auf die Wechselwirkungen zwischen EMRK und Grundgesetz. Daraus lassen sich Rückschlüsse auf die bundesverfassungsgerichtliche Maßstabsbildung bei Anwendung der EMRK-Vorgaben ziehen.

Die Vorgaben der EMRK für ein Parteiverbotsverfahren wurden nach dem ersten NPD-Verbotsverfahren breit diskutiert (hier; hier; hier, S. 381; hier, S. 151; hier, S. 244). Nach dem EGMR fällt der Zusammenschluss zu einer Partei unter die von Art. 11 Abs. 1 EMRK geschützte Vereinigungsfreiheit (EGMR, Rn. 24 ff.), weswegen ein Parteiverbot als gewichtiger Eingriff hierin zu bewerten ist (Karpenstein/Mayer, Art. 11 Rn. 42). Zur Rechtfertigung muss ein Verbot den Voraussetzungen des Art. 11 Abs. 2 EMRK genügen, also insbesondere „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig“ sein. Politische Parteien sind Träger:innen des Rechts aus Art. 11 Abs. 1 EMRK (Dörr/Grote et al., Kap. 5 Rn. 43). Hieraus folgt, dass ihnen gemäß Art. 34 EMRK Parteifähigkeit als nichtstaatliche Organisation für die Individualbeschwerde vor dem EGMR zukommt,

soweit sie eine Verletzung dieses Rechts rügen (Karpenstein/Mayer, Art. 34 Rn. 44). Art. 35 EMRK benennt als Zulässigkeitsvoraussetzung die Erschöpfung aller innerstaatliche Rechtsbehelfe. Für die Konstellation des Parteiverbots vor dem BVerfG stellt sich die Frage, ob diese Voraussetzung erfüllt ist, wenn das hierfür allein zuständige BVerfG entschieden hat. Der EGMR hat sich in der Sache *Refah Partisi* bereits mit einem Parteiverbot beschäftigt, das auf Grundlage einer Entscheidung des türkischen Verfassungsgerichts ergangen ist und einen tauglichen Beschwerdegegenstand angenommen (EGMR, Rn. 23 ff.). Soweit insbesondere auch die Vier-Monats-Frist des Art. 35 Abs. 1 EMRK eingehalten wird, ist davon auszugehen, dass ein Individualbeschwerdeverfahren gegen ein bundesverfassungsgerichtliches Parteiverbot vor dem EGMR zulässig ist.

In prozessualer Hinsicht besteht für Urteile des EGMR keine unmittelbare Wirkung in Form eines „Durchgriffs" über Art. 24 Abs. 1 GG (ausführlich Dörr/Grote et al., Kap. 32 Rn. 109 ff.). Auch die Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes geht nicht so weit, eine etwaige Durchbrechung der Rechtskraft innerstaatlicher Urteile nach einer entsprechenden EGMR-Entscheidung anzunehmen (Karpenstein/Mayer, Art. 46 Rn. 69).

Die Abwesenheit von Durchgriffswirkung und Rechtskraftdurchbrechung kann aber nicht die Anwesenheit normativer Implikationen überschatten, die sich aus der EGMR-Anwendung des Art. 11 Abs. 2 EMRK ergeben. Diese Implikationen hat das Bundesverfassungsgericht in einer Parteiverbotskonstellation anzuwenden, möchte es eine EMRK-Konformität seiner Entscheidung sicherstellen und eine potentiell abweichende Beurteilung durch den EGMR vermeiden.

Im Sinne eines rechtspluralistischen Verständnisses, das auf die Interlegalitäten der Rechtsordnungen abstellt (siehe Fischer-Lescano/Teubner, S. 8 f.), stehen EMRK und Grundgesetz in einem verschränkt-reziproken Nebeneinander, das es gebietet, beide Rechtsordnungen zueinander reflexiv zu relationieren. Das Bundesverfassungsgericht hat sich in seinem Urteil zum zweiten NPD-Parteiverbotsverfahren ausführlich mit den EMRK-Vorgaben eines Parteiverbots auseinandergesetzt (BVerfG, Rn. 607 ff.). Insbesondere konzipiert es das grundgesetzliche Parteienverbot als präventiv (BVerfG, Rn. 522) und stellt zutreffend auf die korrespondierende EGMR-Rechtsprechung ab (BVerfG, Rn. 613 ff. m.w.N.). Zusätzlich fordert das BVerfG, dass die zu verbietende Partei eine potentielle Möglichkeit hat, ihre verfassungsfeindlichen Ziele tatsächlich umzusetzen. Unabhängig davon, ob das Merkmal der Potentialität (BVerfG, Rn. 585 ff.) sich zwingend aus der EGMR-Judikatur ergibt (kritisch wohl selbst BVerfG, Rn. 620), ist dieses in Bezug auf ein mögliches AfD-Verbot unstreitig erfüllt. Die AfD ist sowohl im Bundestag als auch in 14 Landtagen vertreten.

Eine reflexive Relationierung erfordert aber nicht nur einen abstrakten Vergleich der jeweiligen Vorgaben, sondern auch eine Überprüfung der daraus vorgenommen Maßstabsbildungen, wenn und soweit die konkreten politischen Entwicklungen dies bedingen. Aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts bedeutet das ausdrücklich nicht, die Gehalte der EMRK beliebig zu stellen. Ereignisse der politischen Praxis können seitens des Gerichts also nicht nach Gutdünken dazu herangezogen werden, EMRK-Vorgaben zu unterminieren. Wohl aber müssen unter Beibehaltung der EMRK-Gehalte einschlägige innerstaatliche Ereignisse politischer Praxis als Re-entry (Luhmann, S. 76) in die bundesverfassungsgerichtliche Anwendung der EMRK-Vorgaben „wiedereintreten", also hierin rekonstruiert werden und auf den Anwendungsmaßstab rückwirken. Hierfür spricht auch, dass der EGMR im Kontext der Verbotsvoraussetzungen des Art. 11 Abs. 2 EMRK die Tatsachengrundlage des jeweiligen innerstaatlichen Verbots in seine Überprüfung der Konventionsrechtsanwendung einbezieht (Meyer-Ladewig/Nettesheim et al., Art. 11 Rn. 34).

Da das Bundesverfassungsgericht den Präventionscharakter des EMRK-Parteiverbots teilt, müsste es diesem in der Folge eine verstärkte Gewichtung zumessen und hieraus einen Umkehrschluss ziehen: Es spricht umso eher für die gesellschaftliche Notwendigkeit (vgl. Art. 11 Abs. 2 EMRK) eines Parteiverbots, wenn die betreffende Partei bereits aktiv in Landesparlamenten agiert und der Präventivcharakter des Partei-

verbots an dieser Stelle leerzulaufen droht. So hat die AfD im Thüringer Landtag über den von ihr gestellten Alterspräsidenten bereits versucht, eine parlamentarische Abstimmung zur Änderung der Geschäftsordnung zu verhindern, was der Thüringer Verfassungsgerichtshof per Beschluss untersagt hatte. Einer solche Lähmung demokratischer Prozesse in Landesparlamenten möchte ein präventives Parteiverbot gerade entgegenwirken (siehe auch die Ausführungen hier).

Maßstäbe aus dem EU-Recht

Ein besonders enges Verhältnis wechselseitiger Responsivitäten besteht zwischen EU-Recht und nationalem Recht (hierzu jüngst Teubner, S. 112). Auch das EU-Recht kennt Mindestanforderungen an die Verfassungsstaatlichkeit der Mitgliedstaaten, insbesondere über den Wertekanon des Art. 2 EUV, dem „zentrale[n] Nervensystem für Europa als Gemeinschaft“ (Voßkuhle, S. 14). Dieser zeigt eine gewisse Nähe zur nach dem GG für ein Parteiverbot maßgeblichen freiheitlich-demokratischen Grundordnung (fdGO), insofern es auf Menschenwürde, Gleichheit, Menschenrechte und demokratische Mitbestimmung abzielt. Allerdings umfasst Art. 2 EUV mehr als die durch das BVerfG zu Recht enggeführte fdGO. So werden im Rahmen des Demokratieprinzips nicht lediglich eine Form der demokratischen Selbstbestimmung (so BVerfG, Rn. 543; Rn. 254 ff.), sondern Wahlen mit Parteienmehrheit (Calliess, Art. 2 EUV Rn. 22) gefordert. Über den Begriff der Menschenrechte werden zwar nicht sämtliche über Art. 6 EUV in Bezug genommene Menschenrechte (so aber Pechstein, Art. 2 EUV Rn. 7), jedoch ein „harter Kern“ der Menschenrechte aufgerufen (Hilf/Schorkopf, Art. 2 EUV Rn. 37), der möglicherweise mehr umfasst als der durch die fdGO geschützte Menschenwürdekern der Grundrechte. Auch der „harte Kern“ ist mit Blick auf die verschiedenen Menschenrechtsquellen des Art. 6 EUV und somit unter Berücksichtigung der EMRK zu bestimmen, die auch in der Rechtsprechung des EuGH eine bedeutende Rolle spielt (vgl. Kingreen, Art. 6 EUV Rn. 7).

Das EU-Recht selbst sieht ein dem Parteiverbotsverfahren ähnliches (Arndt/Engels/von Oettingen, Art. 11 EMRK Rn. 49a) Nachprüfverfahren nach Art. 10 der EU-Parteienstatut-Verordnung vor, mit dem einer Partei der Status als politische Partei auf europäischer Ebene entzogen werden kann. Materiell prüft die Behörde für europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen in diesem Verfahren, ob sich die Partei gegen die Werte aus Art. 2 EUV richtet (Streinz, Art. 21 Rn. 250a). Wie beim nationalen Parteiverbotsverfahren bietet auch hier der Prüfungsmaßstab „erhebliche Interpretationsspielräume“ (Huber, Art. 224 AEUV Rn. 17). Bereits aus der Existenz dieser Vorschrift lässt sich entnehmen, dass ein Parteiverbotsverfahren als Werkzeug einer wehrhaften Demokratie nicht *per se* widerspricht. Ein solches Verfahren können Parlament, Rat und Kommission bei der Behörde für europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen beantragen. Es könnte sich nicht gegen die AfD, sondern gegen die europäische Partei Europa der Souveränen Nationen (ESN), der die AfD angehört, richten. Ob ein solches Verfahren Aussicht auf Erfolg hätte, soll hier nicht weiter untersucht werden, erscheint angesichts der oben skizzierten Weite von Art. 2 EUV jedoch nicht gänzlich ausgeschlossen.

Unmittelbar kann ein mitgliedstaatliches Parteiverbot nicht am EU-Recht gemessen werden. Insbesondere der Anwendungsbereich der Grundrechtecharta ist nach Art. 51 nicht eröffnet. Das innerstaatliche Wahl- und Parteienrecht fällt in den *domain reservé* der Mitgliedstaaten. Ein Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV zu Fragen eines mitgliedstaatlichen Parteiverbots kommt daher schwerlich in Betracht. Ob ein Vertragsverletzungsverfahren wegen einer möglichen isolierten Verletzung von Art. 2 EUV offensteht (hierzu Riedl) ist fraglich. Teilweise wird über die Auswirkungen eines mitgliedsstaatlichen Parteiverbots auf die Teilnahme dieser Partei an der Wahl zum Europaparlament ein Bezug zum EU-Recht hergestellt (Hatje, DVBl 2005, 261), was das BVerfG im NPD-Verfahren allerdings verneinte und aus diesem Grund eine Vorlage an den EuGH ablehnte (Rn. 627 ff.). Grundsätzlich verbietet das Europarecht mitgliedstaatliche Parteiverbote nicht (Löwer, S. 57), die sich auch in verschiedenen Mitgliedsstaaten finden (Hatje, DVBl

2005, 261 (265 f.); etwa Italien; Spanien; Frankreich; Portugal; ferner hier).

Parteiverbote und Rechtsstaatsmechanismus

Für Verstöße gegen fundamentale rechtsstaatliche Prinzipien ohne direkten Bezug zum Unionsrecht steht der sog. Rechtsstaatsmechanismus nach Art. 7 EUV zur Verfügung. Soweit ersichtlich kaum diskutiert wurde bislang, inwiefern mitgliedstaatliche Parteiverbotsverfahren durch den Rechtsstaatsmechanismus adressiert werden können (siehe aber Hatje, DVBl 2005, 261). Dies liegt möglicherweise daran, dass der autoritäre Umbau etwa in Polen oder Ungarn zwar die Axt an zahlreiche rechtstaatliche Grundpfeiler legte, jedoch nicht zum Verbot gegnerischer Parteien schritt.

Über Art. 7 EUV sind schwerwiegende Verletzungen der Grundsätze des Art. 2 AEUV, welche die Mitgliedstaaten auch im Rahmen der Wahrnehmung eigener Kompetenzen wahren müssen, adressierbar (Ruffert, Art. 7 EUV Rn. 5; Schorkopf, Art. 7 EUV Rn. 30).

Problematisch könnte sein, dass Art. 7 EUV ein systemisches Defizit erfordert und einzelne Verstöße gegen rechtstaatliche Verstöße gerade nicht ausreichen (Ruffert, Art. 7 EUV Rn. 6; von Bogdandy/Ioannidis, ZaöRV 2014, 283 (292)). Ausnahmen sollen allenfalls denkbar sein, wenn Einzelfälle auf ein dahinterstehendes systemisches Defizit hinweisen (von Bogdandy, ZaöRV 2019, 503 (526)). Weiterhin muss der Verstoß anhaltend sein, also über einen längeren Zeitraum bestehen (Schorkopf, Art. 7 EUV Rn. 30).

Parteiverbote erfolgen regelmäßig als Einzelfall, bereits aufgrund der beschränkten Zahl bestehender Parteien erscheint es unwahrscheinlich, dass in einem Mitgliedstaat eine größere Zahl an Parteien verboten wird. Ein Parteienverbot grenzt eine politische Gruppierung dauerhaft aus dem politischen Wettbewerb aus. Aufgrund der fundamentalen Bedeutung des Wettbewerbs der Parteien für die Demokratie erscheint es plausibel anzunehmen, dass ein willkürliches Parteienverbot auch im Einzelfall auf ein dahinterstehendes systemisches Defizit hinweist. Es deutet darauf hin, dass organisierte politische Partizipation für gewisse Strömungen der Disposition staatlicher Institutionen untersteht.

Der Rechtsstaatsmechanismus nach Art. 7 EUV kann also mitgliedstaatliche Parteiverbote adressieren, allerdings sind die prozessualen Hürden sehr hoch. Es handelt sich um ein mehrstufiges Verfahren, das nur die Kommission, das Parlament oder ein Drittel der Mitgliedstaaten anstoßen kann. Dies macht das Verfahren einerseits schwerfällig, verhindert andererseits aber dessen Missbrauch. Dass im Falle eines AfD-Verbots ein Artikel 7-Verfahren gegen die Bundesrepublik eingeleitet wird, erscheint angesichts der aktuellen weitreichenden Isoliertheit der AfD auf europäischer Ebene als äußerst unwahrscheinlich.

Fazit

Auch die Voraussetzungen eines Parteiverbotsverfahren sind mit zahlreichen inter- und supranationalen Rechtssätzen verwoben. Eine responsive Ausdeutung des nationalen Rechts ist gerade in Bezug auf die offenen Tatbestände und fundamentalen Bedeutung der Werkzeuge der wehrhaften Demokratie geboten. Diese gilt es im Rahmen der an Fahrt gewinnenden Debatte um ein AfD-Verbotsverfahren zu berücksichtigen. Denn unabhängig davon, wie man zu einem AfD-Parteiverbotsverfahren steht: Ein Verbot, das im Mehrebenensystem nicht standhält, wäre Wasser auf den Mühlen der Opfererzählungen dieser Partei.

AUTOR*INNEN

Andreas Gutmann
Dr. Andreas Gutmann ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Kassel Institute for Sustainability der Universität Kassel.
Nils Kohlmeier
Nils Kohlmeier ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am DFG-Graduiertenkolleg 2686: Contradiction Studies – Konstellationen, Heuristiken und Konzepte des Widersprüchlichen an der Universität Bremen.

EMPFOHLENE ZITATION

Gutmann, Andreas; Kohlmeier, Nils: Transnational-wehrhafte Demokratie: Zu den Voraussetzungen eines Parteiverbotsverfahrens im Mehrebenensystem, Verfassungsblog, 05.12.2024, doi: 10.59704/a7e38ff8456f72b2.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20241205-225732-0.