

Şeyda Dilek Emek

**Parteiverbote und Europäische
Menschenrechtskonvention**

Die Entwicklung europäischer
Parteiverbotsstandards
nach Art. 11 Abs. 2 EMRK
unter besonderer Berücksichtigung
des deutschen
und türkischen Parteienrechts



Herbert Utz Verlag · München

Europäisches und Internationales Recht

herausgegeben von

Prof. Dr. Georg Nolte und Prof. Dr. Rudolf Streinz
Ludwig-Maximilians-Universität München

begründet von

Prof. Dr. Bruno Simma
unter dem Titel Europarecht–Völkerrecht

Band 67

Umschlagabbildungen:

Gerichtssaal im Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte,
Council of Europe®, reference 31995_33

Plenumsaal des türkischen Parlaments® T.B.M.M. Medya Servisi

Zugl.: Diss., München, Univ., 2006

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek:
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt.
Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die
der Übersetzung, des Nachdrucks, der Entnahme von
Abbildungen, der Wiedergabe auf fotomechanischem
oder ähnlichem Wege und der Speicherung in Daten-
verarbeitungsanlagen bleiben – auch bei nur auszugs-
weiser Verwendung – vorbehalten.

Copyright © Herbert Utz Verlag GmbH · 2007

ISBN-13 978-3-8316-0648-1

Printed in Germany

Herbert Utz Verlag GmbH, München
089-277791-00 · www.utz.de

»In den demokratischen Ländern ist die Lehre von den Vereinigungen die Grundwissenschaft; von deren Fortschritten hängt der Fortschritt aller anderen ab. Unter den Gesetzen, denen die menschlichen Gesellschaften unterstehen, gibt es eines, das genauer und klarer erscheint als alle andern. Damit die Menschen gesittet bleiben oder es werden, muss sich unter ihnen die Kunst der Vereinigung in dem Grade entwickeln und vervollkommen, wie die gesellschaftlichen Bedingungen sich ausgleichen.«

Alexis de Tocqueville

(»Über die Demokratie in Amerika«, Band II, V. Kapitel)

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	3
Abkürzungsverzeichnis.....	11
Einführung und Arbeitstechnik.....	13
A. Einführung.....	13
I. Die Europäisierung des Parteiverbots im Europarecht im engeren Sinne	16
II. Die Europäisierung des Parteiverbots im Europarecht im weiteren Sinne	21
B. Gang der Untersuchung	26
Erstes Kapitel: Die politische Parteienfreiheit: Begriff, Funktion und Entwicklung.....	31
A. Die politische Parteienfreiheit	31
I. Der Begriff der politischen Partei.....	31
1. Der Begriff der politischen Partei in der Demokratietheorie	32
2. Der positiv-rechtliche Begriff der politischen Partei	36
3. Der Begriff im deutschen Verfassungsrecht.....	37
4. Der Begriff im türkischen Verfassungsrecht.....	38
5. Der Begriff in anderen europäischen Verfassungsordnungen	39
6. Der Begriff in neueren europäischen Dokumenten.....	40
II. Fazit	43
B. Die Funktionen der Parteien im politischen Willensbildungsprozess, das Mehrparteiensystem und die Entwicklung der politischen Parteienfreiheit	46
I. Der politische Willensbildungsprozess.....	46
1. Die einzelnen Phasen des Willensbildungsprozesses	48
2. Allgemeine Funktionen der Parteien im politischen Willensbildungsprozess	49
3. Spezielle Funktionen in den einzelnen Phasen des Willensbildungsprozesses	50

INHALTSVERZEICHNIS

II. Mehrparteiensystem und Parteienkonkurrenz	52
III. Die Entwicklung der politischen Parteien und der rechtlichen Ausgestaltung der politischen Parteienfreiheit	53
1. Die Entwicklung der politischen Parteien in der parlamentarischen Demokratie	53
2. Heinrich Triepels Parteienlehre	57
3. Die Entwicklung der rechtlichen Ausgestaltung der politischen Parteienfreiheit	58
4. Die rechtliche Ausgestaltung im deutschen und türkischen Recht.....	59
a) Die rechtliche Ausgestaltung im deutschen Recht	59
aa) Entwicklung der rechtlichen Ausgestaltung im deutschen Staatsrecht	59
bb) Das Mehrparteiensystem als institutionelle Verfassungsgarantie	66
b) Die rechtliche Ausgestaltung im türkischen Recht.....	67
aa) Die Entwicklung der rechtlichen Ausgestaltung im türkischen Verfassungsrecht	67
bb) Das Mehrparteiensystem als institutionelle Verfassungsgarantie	73
5. Fazit.....	75
6. Die rechtliche Ausgestaltung in anderen Konventionsstaaten	78
a) Die drei rechtlichen Kategorien der Ausgestaltung	78
aa) Politische Parteien als Verfassungsinstitutionen	79
bb) Schutz der Parteienfreiheit durch allgemeine Regelungen	82
cc) Erwähnung der Parteien in Wahl- und Parlamentsgesetzen.....	82
b) Die Existenz eines speziellen Parteiengesetzes.....	84
c) Fazit.....	85
 Zweites Kapitel: Streitbare Demokratie und Parteiverbot	87
A. Das Modell der streitbaren Demokratie	87

I.	Begrifflichkeit.....	88
1.	Der Begriff der streitbaren Demokratie	88
2.	Das Parteiverbot.....	89
II.	Die Entwicklung des Konzepts der streitbaren Demokratie	90
1.	Das »demokratische Dilemma«	90
2.	Der Werterelativismus.....	91
3.	Das Konzept der streitbaren Demokratie	94
4.	Fazit	96
III.	Die rechtliche Umsetzung des streitbaren Demokratiemodells	97
1.	Die einzelnen rechtlichen Umsetzungsmodelle	99
2.	Das deutsche Modell des Verfassungsschutzes.....	99
3.	Das türkische Modell des Verfassungsschutzes	101
4.	Der Verfassungsschutz in anderen Staaten.....	102
5.	Das Problem des demokratischen Grundkonsenses.....	103
6.	Fazit	107
B.	Das Parteiverbot	109
I.	Hintergrund für die rechtliche Ausgestaltung des Parteiverbots.....	109
II.	Erste theoretische Ansätze zur Einführung eines Parteiverbots.....	112
III.	Überblick über die rechtliche Ausgestaltung des Parteiverbots.....	113
1.	Parteiverbotsregelungen von Verfassungsrang	114
2.	Verbotsregelungen auf einfachgesetzlicher Ebene.....	118
a)	Spezielle Parteiverbotsregelungen im Parteiengesetz.....	118
b)	Anwendung der Verbotsvorschriften des allgemeinen Vereinsrechts.....	119
c)	Parteiverbote unter Anwendung strafrechtlicher Normen	119
IV.	Aktuelle Diskussion um das Rechtsinstitut des Parteiverbots	121
V.	Fazit	126

INHALTSVERZEICHNIS

Drittes Kapitel: Von nationalen zu europäischen Parteiverbotsstandards	133
A. Europäische Parteiverbotsstandards?	133
B. Eröffnung des Schutzbereichs von Artikel 11 EMRK und Terminologie	137
I. Der persönliche Schutzbereich – Schutz der politischen Parteien unter Artikel 11 Abs. 1 EMRK?	137
II. Sachlicher Schutzbereich.....	146
1. Die positive Komponente des Artikels 11 Abs. 1 EMRK.....	146
2. Die negative Komponente des Artikels 11 Abs. 1 EMRK.....	148
3. Artikel 11 EMRK als objektive Garantie.....	148
4. Das Verhältnis von Artikel 11 EMRK zu Artikel 10 EMRK.....	149
C. Eingriff.....	150
I. Das Parteiverbot	150
II. Ausschluss aus dem Staatsdienst	151
III. Eintrag in ein Parteienregister	151
1. Registrierung politischer Parteien mit deklatorischer Wirkung	153
2. Registrierung politischer Parteien mit konstitutiver Wirkung	154
3. Formell-rechtliche oder materiell-rechtliche Vorgaben für die Registrierung.....	155
D. Rechtfertigung des Eingriffs	158
I. Gesetzliche Grundlage im Sinne des Artikels 11 Abs. 2 EMRK.....	159
1. Das Problem der Vorhersehbarkeit im Verfahren »Wohlfahrtspartei u. a. ./ . Türkei«	159
2. Stellungnahme.....	163
II. Legitime Ziele	163
1. Parteinamen mit ideologischen Bezügen.....	166
2. Untersagung bestimmter Parteinamen und Parteisymbole wegen Verwechslungsgefahr.....	171

III. »In einer demokratischen Gesellschaft notwendig«.....	172
1. Streitbare Demokratie als Grundlage der EMRK und die Rolle der politischen Parteien im Rahmen des Demokratiekonzepts der Konvention	173
a) Streitbare Demokratie als Grundlage der EMRK	173
b) Die Rolle der politischen Parteien im Demokratiekonzept der Konvention	177
2. Die strenge europäische Überprüfung nationaler Parteiverbote	184
a) Umfang der europäischen Prüfungskompetenz: das Problem des nationalen Bewertungsspielraums...	184
b) Der strenge europäische Prüfungsmaßstab nach Artikel 11 Abs. 2 EMRK.....	193
aa) Der Prüfungstatbestand bis zum Urteil über das Verbot der »Wohlfahrtspartei«	195
(1) Die von der Partei eingesetzten <i>Mittel</i>	195
(2) <i>Parteiziel</i>	197
(3) Kollision des Verfassungsprinzips der »Unteilbaren Einheit des Staates und seiner Nation« mit der Rechtsprechung des Gerichtshofes	203
(4) Ermittlung der von der Partei befürworteten Mittel und politischen Ziele	209
(5) Fazit und Anwendung auf die Parteiverbotsfälle NPD und »Batasuna«.....	213
bb) Der Prüfungstatbestand seit dem Urteil zum Verbot der »Wohlfahrtspartei«.....	222
(1) Unmittelbare Gefahr für das demokratische Regierungssystem.....	224
(2) Zurechenbarkeit der Handlungen und Äußerungen zur Partei	230
(3) Mit dem Konzept der »demokratischen Gesellschaft« nicht zu vereinbarendes Gesellschaftsmodell der Partei	233
(4) Fazit und Anwendung des europäischen Maßstabs auf den Fall eines deutschen Verbots der NPD	237

INHALTSVERZEICHNIS

IV. Angemessenheit des Parteiverbots (»proportionate to the aim pursued«)	244
1. Die Nichtanwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes unter Artikel 21 Abs. 2 GG	250
2. Die »ex lege« Aberkennung der Parlamentsmandate nach »Selim Sadak u. a. ./ . Türkei«	253
V. Artikel 17 EMRK	257
Viertes Kapitel: Wirkungen der EGMR-Rechtsprechung zu Parteiverboten auf das nationale Parteienrecht	
A. Allgemeines zu den Wirkungen der Urteile des EGMR	263
B. Mögliche Wirkungen der europäischen Parteiverbotsstandards auf das deutsche Parteienrecht	267
C. Wirkungen der europäischen Parteiverbotsstandards auf das türkische Parteienrecht	272
I. Hintergrund der türkischen Parteiverbotsproblematik.....	275
1. Die exzessive gesetzliche Normierung des Parteiverbots	278
2. Die exzessive Parteiverbotspraxis.....	288
3. Reformbestrebungen zur Demokratisierung des türkischen Parteienrechts	291
a) Die Verfassungsreform von 1995	292
b) Die Verfassungsreform von 2001	295
aa) Vorgenommene Verfassungs- und Gesetzesänderungen	299
bb) Bewertung der Reform aus dem Jahre 2001 und Entwicklungen	302
II. Beurteilung der Entwicklungen im türkischen Parteienrecht durch europäische Instanzen.....	309
Fünftes Kapitel: Gesamtresümee	313
Anlagen	323
Literaturverzeichnis	339

Abkürzungsverzeichnis

A.Ü.S.B.F.D.	Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (<i>Zeitschrift der politikwissenschaftlichen Fakultät der Universität Ankara</i>)
A.Ü.H.F.D.	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (<i>Zeitschrift der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Ankara</i>)
AYM	Anayasa Mahkemesi (<i>Verfassungsgericht</i>)
R.G.	Resmi Gazete (<i>Amtsblatt</i>)
AMKD	Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi (<i>Amtliche Sammlung der Entscheidungen des türkischen Verfassungsgerichts</i>)
E. S.	Esas Sayı (<i>Nummer der Rechtssache</i>)
K. S.	Karar Sayı (<i>Nummer der Entscheidung</i>)
K.T.	Karar Tarihi (<i>Datum der Entscheidung</i>)
T.B.M.M.T.D.	Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi (<i>Amtliche Sammlung der Sitzungsprotokolle des türkischen Parlaments</i>)
T.B.B.D.	Türkiye Barolar Birliği Dergisi (<i>Zeitschrift des türkischen Anwaltskammerverbandes</i>)

Einführung und Arbeitstechnik

A. Einführung

Das Verbot politischer Parteien ist aktueller denn je. In Deutschland kam es zuletzt im Jahre 2000 zur Einleitung eines Parteiverbotsverfahrens nach Artikel 21 Abs. 2 GG. Hierbei handelte es sich um einen Antrag auf Verbot der »Nationaldemokratischen Partei Deutschlands« (NPD).¹ Mit diesem Antrag wurde das Bundesverfassungsgericht nach fast fünfzig Jahren zum ersten Mal wieder mit dem Rechtsinstrument des Parteiverbots befasst. In der Geschichte der Bundesrepublik waren zuvor lediglich zwei politische Parteien verboten worden.² Bei diesen Parteien handelte es sich um die »Sozialistische Reichspartei« (SRP)³ und die »Kommunistische Partei Deutschlands« (KPD).^{4,5} Das jüngste Verfahren gegen die rechtsgerichtete NPD blieb dagegen im Ergebnis wegen des Vorliegens eines Verfahrenshindernisses erfolglos.⁶ Die Diskussion um das Parteiverbot in Deutschland

-
- 1 Vgl. für zahlreiche Diskussionsbeiträge zu den Verbotsanträgen Leggewie/Meier (Hrsg.), Verbot der NPD oder mit Rechtsradikalen leben?, Die Positionen, (2002); v. Münch, Der »Aufstand der Anständigen«, NJW 2001, S. 728 f.
 - 2 In den 1990er Jahren hatte das Bundesverfassungsgericht in zwei Verfahren gegen rechtsgerichtete Organisationen bereits deren Parteeigenschaft verneint und damit die Anwendung des Artikels 21 Abs. 2 GG ausgeschlossen. Dazu BVerfGE 91, 276 sowie BVerfGE 91, 262 und Kunig, Vereinsverbot, Parteiverbot, Jura 1995, S. 384.
 - 3 BVerfGE 2, 1.
 - 4 BVerfGE 5, 85.
 - 5 Vgl. zu beiden Urteilen Groh, Der NPD-Verbotsantrag – eine Reanimation der streitbaren Demokratie?, ZRP 2000, S. 502.
 - 6 BVerfGE 107, 339. Vgl. zur Einstellung des Verfahrens Volkmann, Anmerkung zu BVerfG, Urteil v. 18. März 2003–2 BvB 1/01, 2/01, 3/01 (Einstellung des NPD-Verbotsverfahrens), DVBl. 2003, S. 608; Michaelis, Einstellung des NPD-Verbotsverfahrens, NVwZ 2003, S. 943 ff; Ipsen, Das Ende des NPD-Verbotsverfahrens, Prozessentscheidung versus Sachentscheidung, JZ 2003, S. 485 ff. Vgl. zur Diskussion über ein Verbot dieser Partei in den 1960er Jahren Maurer, Das Verbot politischer Parteien, Zur Problematik des Artikels 21 Abs. 2 GG, AöR 96 (1971), S. 204, 231 und Meier, Parteiverbote und demokratische Republik, S. 219 ff., 222 ff.

A. EINFÜHRUNG

hat damit jedoch nicht an Aktualität verloren. Immer wieder wird die Einleitung eines Verbotsverfahrens gegen die NPD diskutiert.⁷

In Spanien erteilte der Oberste Gerichtshof vor kurzem der nach einem »assozierten baskischen Freistaat zu Spanien« strebenden Batasuna-Partei ein zweijähriges politisches Betätigungsverbot.⁸ Der Partei wurde eine Unterstützung der terroristischen Organisation ETA vorgeworfen.⁹ Das Urteil wurde vom spanischen Verfassungsgericht bestätigt¹⁰ und kürzlich um weitere zwei Jahre verlängert¹¹. Unter anderem aus der Diskussion um das Verbot dieser Partei heraus wurde in Spanien ein neues Parteiengesetz erlassen.¹²

-
- 7 Vgl. Fromme, »Äußerste Zurückhaltung; Öffentliche Äußerungen von Verfassungsrichtern zu Parteiverfahren sind ungewöhnlich«, F.A.Z. v. 01. Februar 2005, S. 8; Höll, »Schröder will sich weiteren NPD-Verbotsantrag offen halten; Regierung befürwortet zweiten Antrag vor dem Bundesverfassungsgericht; Beckstein, Neuauflage derzeit unmöglich«, Süddeutsche Zeitung v. 14. Februar 2005, S. 6. Vgl. auch »Bundesparteitag löst neue Debatte über NPD-Verbot aus«, <www.faz.net>, Nachricht v. 12. November 2006, zuletzt aufgerufen am 18. Dezember 2006; »Jederzeit wieder möglich; Ex-Verfassungsrichter Jentsch zu NPD-Verbotsverfahren«, Süddeutsche Zeitung v. 14. November 2006, S. 1 und Kerscher/Prantl, »Weiteres NPD-Verbotsverfahren jederzeit möglich; Ex-Verfassungsrichter Jentsch: Staat muss nicht alle V-Leute abziehen/Zyperien sieht hohe Anforderungen«, Süddeutsche Zeitung v. 14. November 2006, S. 5; Husemann, »Rechte Gewalt nimmt zu; SPD-Fraktionschef Struck: NPD-Verbot prüfen«, Süddeutsche Zeitung v. 18. Oktober 2006, S. 8.
- 8 Tribunal Supremo, Entscheidung v. 28. März 2003 (6/2002 u. 7/2002).
- 9 »Gericht bestätigt Batasuna-Verbot; Baskische Partei wendet sich an Europäischen Gerichtshof«, F.A.Z. v. 19. Januar 2004, S. 5 (»Das spanische Verfassungsgericht hat (...) das Verbot der radikalen baskischen Batasuna-Partei als eines »politischen Arms« der Terrororganisation Eta bestätigt«).
- 10 Tribunal Constitucional de España, Urteil v. 16. Januar 2004 (6/2004), BOE núm. 37. Suplemento, 12. Februar 2004, 63. »Verfassungsgericht bestätigt Batasuna-Verbot«, F.A.Z. v. 17. Januar 2004, S. 1.
- 11 Das Urteil der Audiencia Nacional findet sich unter <http://www.foroermua.com/html/descargas/Auto_suspension170106.pdf>, zuletzt eingesehen am 20. Januar 2007.
- 12 Ley Orgánica de partidos políticos, 6/2002, de 27 de junio (BOE de 28 de junio). Vgl. auch »Ende der Geduld«, F.A.Z. v. 28. August 2002, S. 1; »Verfassungsgericht bestätigt Batasuna-Verbot«, F.A.Z. v. 17. Januar 2004, S. 1; Vgl. auch López Bofill, Parteiverbot ohne Grundlage in der Verfassung?, in: Blankennagel/Pernice/Schulze-Fielitz (Hrsg.), Verfassung im Diskurs der Welt, FS-Häberle, S. 389 ff.

In Belgien wurde jüngst der rechtsgerichtete »Vlaams Blok« gerichtlich aufgelöst.¹³

In der Türkei gab in jüngerer Zeit unter anderem das Verbot der religiösen »Wohlfahrtspartei« (»Refah partisi«) Anlass für Diskussionen. Das türkische Verfassungsgericht wendete das Instrument des Parteiverbots bisher häufig an. In der Türkei sind seit Gründung des türkischen Verfassungsgerichts im Jahre 1963 bereits 26 politische Parteien durch das Urteil des Verfassungsgerichts verboten worden.¹⁴ In der türkischen Rechtsordnung wurde daher in den letzten Jahren verstärkt über die Demokratietauglichkeit der nationalen Parteiverbotsbestimmungen diskutiert. Die Diskussionen um Sinn und Unsinn der existierenden parteirechtlichen Regelungen haben zu fundamentalen Verfassungs- und Gesetzesreformen im türkischen Parteienrecht geführt.

So unterschiedlich die genannten Staaten auch sonst sein mögen, das demokratische Problem des Parteiverbots haben sie alle gemein.

Eine weitere, deutlich feststellbare Tendenz ist in jüngerer Zeit eine Verlagerung der Parteiverbotsproblematik auf die europäische Ebene. Politische Parteien berufen sich bei gegen sie gerichteten nationalen Parteiverbotsverfahren zunehmend auf einen Schutz durch europarechtliche Normen und europäische Gerichte. Diese Verlagerung der Parteiverbotsproblematik auf die europäische Ebene lässt sich unterteilen in eine Verlagerung in das so genannte Europarecht im engeren Sinne, in das Recht der Europäischen Union, und das Europarecht im weiteren Sinne, das Recht der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten¹⁵.

13 Vgl. »Urteil gegen Vlaams Blok bestätigt, Verstoß gegen Vorschriften zur Rassismuskämpfung«, F.A.Z. v. 10. November 2004, S. 9; »Vlaams Blok heißt jetzt Vlaams Belang. Aber politische Kontinuität/Nach dem Rassismus-Urteil«, F.A.Z. v. 15. November 2004, S. 5. Vgl. auch Erk, From Vlaams Blok to Vlaams Belang: The Belgian Far-Right Renames Itself, *West European Politics*, 28 (2005) 1, S. 493 ff.

14 Die unter der heute gültigen türkischen Verfassung von 1982 ergangenen Verbotsurteile sind auf den Seiten des Verfassungsgerichts einsehbar, vgl. <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/SPKAD.htm>>, zuletzt eingesehen am 15. Dezember 2006. Für vorhergehende Parteiverbotsentscheidungen vgl. Aliefendioğlu, *Anayasa Yargısı ve Türk Anayasa Mahkemesi (Verfassungsrechtsprechung und das türkische Verfassungsgericht)*, S. 288 f.

15 Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten wird im Folgenden mit EMRK abgekürzt werden.

I. Die Europäisierung des Parteiverbots im Europarecht im engeren Sinne

Auf der Ebene des Europarechts im engeren Sinne ist es im Rahmen des Verbotsverfahrens gegen die NPD zu einer Entwicklung gekommen, die bis dato nicht ausreichend Beachtung gefunden hat.¹⁶ Die NPD beantragte, das gegen sie eingeleitete Parteiverbotsverfahren auszusetzen und dem Europäischen Gerichtshof in Luxemburg zur Vorabentscheidung gemäß Artikel 234 EG (Artikel 177 Abs. 3 EG a. F.) vorzulegen. Laut NPD sei klärungsbedürftig, ob eine an den Wahlen zum Europaparlament teilnehmende politische Partei einfach von einem Mitgliedsstaat bzw. durch das nationale Gericht eines Mitgliedsstaates verboten werden könne. Aus dem Gemeinschaftsrecht ergebe sich, insbesondere seit dem Vertrag von Maastricht, dass dies nicht möglich sei.¹⁷ Die NPD stützte ihren Antrag dabei auf

- das Bekenntnis zu den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit in der Präambel zum Vertrag über die Europäische Union,
- den Grundsatz, dass das Europäische Parlament aus den Vertretern der Völker besteht, Artikel 189 EG (Artikel 137 EG a. F.),
- den Grundsatz, dass die Abgeordneten der Völker im Europäischen Parlament in allgemeiner, unmittelbarer Wahl gewählt werden, Artikel 1 des Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments vom 20. September 1976¹⁸,
- den Grundsatz, dass bis zum Inkrafttreten eines einheitlichen Wahlverfahrens sich das Wahlverfahren in jedem Mitgliedsstaat nach den innerstaatlichen Vorschriften bestimmt, Artikel 7 Abs. 2 des Akts

16 In der Literatur gehen namentlich Mayer, Das Bundesverfassungsgericht und die Verpflichtung zur Vorlage an den Europäischen Gerichtshof-zugleich Anmerkung zum Beschluss vom 22. November 2001–2 BvB 1–3/01 (NPD-Verbot), Europarecht 37 (2002) 2, S. 239 ff.; Hatje, Parteiverbote und Europarecht, Zu den rechtlichen Grenzen politischer Toleranz im europäischen Verfassungsverbund, DVBl. 2005, S. 261 ff; sowie Stentzel, Kommentar zu BVerfG, Beschluss vom 22. November 2001–2 BvB 1/01, NJ 2002, S. 252 f., auf den Antrag der NPD ein.

17 So die Stellungnahme der NPD in BVerfGE 104, 216 f.

18 DWA; Beschluss zum Akt vom 20. September 1976, ABLEG 1976 Nr. L 278/1; BGBl. 1977 II, S. 734.

I. DIE EUROPÄISIERUNG DES PARTEIVERBOTS IM EUROPARECHT IM ENGEREN SINNE

zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung,

- den Grundsatz, dass innerstaatliches Recht nicht einschränkend in gemeinschaftsrechtliche Rechtsinstitute eingreifen kann,
- den Grundsatz, dass politische Parteien auf europäischer Ebene wichtig sind als Faktor der Integration in der Union und dazu beitragen, ein europäisches Bewusstsein herauszubilden und den politischen Willen der Bürger zum Ausdruck zu bringen, Artikel 191 EG (Artikel 138 a EG a. F.).

Als Begründung für ihren Antrag führte die NPD an, dass sie sich bereits mehrfach an den Wahlen zum Europäischen Parlament beteiligt und dabei auch Wählerstimmen erlangt habe. Eine zukünftige Teilnahme an den Wahlen zum Europäischen Parlament würde ihr jedoch durch das beantragte nationale Parteiverbot verwehrt werden.¹⁹ Aus den Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts, insbesondere aus Artikel 189 EG (Artikel 137 EG a. F.) und Artikel 191 EG (Artikel 138a EG a. F.) i. V. m. dem Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments, ergebe sich der gemeinschaftsrechtliche Rahmen für die Organisation demokratisch verantwortlicher Politik im EU-Raum.²⁰ Es existiere ein »europarechtliches Parteienrecht«, denn das Vertragswerk setze die Teilnahme von Parteien an der Bildung des Europäischen Parlaments voraus. Damit habe die entsprechende Tätigkeit der Parteien im Gemeinschaftsrecht eine normative Grundlage.²¹ Das Verbot einer nationalen Partei beeinträchtige auch die Möglichkeiten politischer Parteien anderer Mitgliedsstaaten und der entsprechend ausgerichteten Fraktionsgemeinschaft im Europäischen Parlament. Es verletze den gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz der Chancengleichheit.²²

Das Bundesverfassungsgericht lehnte den Vorlageantrag der NPD ab. Die Voraussetzungen für die Vorlage auf Vorabentscheidung beim Europäischen Gerichtshof nach Artikel 234 Abs. 1 Buchstabe a EG lägen nicht vor.²³ Es

19 BVerfGE 104, 216 (217).

20 BVerfGE 104, 216 (217).

21 BVerfGE 104, 216 (217).

22 BVerfGE 104, 216 (217).

23 BVerfGE 104, 216 (218).

A. EINFÜHRUNG

ginge nicht um die Auslegung von vertraglichem Gemeinschaftsrecht. Die Europäische Gemeinschaft habe keine Zuständigkeit für die Regelung des Parteienrechts.²⁴ Das Gemeinschaftsrecht beschränke sich vielmehr auf die Regelung des Artikels 191 EG. In dieser Norm würde lediglich die Funktion der politischen Parteien auf europäischer Ebene im Prozess der europäischen Integration anerkannt. Die Norm stelle die Grundlage für die Bildung von gemeinsamen Fraktionen der als Mitglieder bestimmter nationaler Parteien gewählten Abgeordneten im Europäischen Parlament dar. Eine Aussage dazu ob und unter welchen Voraussetzungen eine politische Partei durch einen Mitgliedsstaat der Europäischen Union verboten werden könne, enthielte das Gemeinschaftsrecht dagegen nicht. Die Beteiligung einer Partei an einer Wahl zum Europäischen Parlament auf mitgliedsstaatlicher Ebene werfe keine gemeinschaftsrechtlichen Fragen auf. Da die Regelung und Durchführung einer solchen Wahl nach Artikel 190 EG i. V. m. Artikel 7 Abs. 2 DWA Sache der Mitgliedsstaaten sei, falle es auch in deren Zuständigkeit darüber zu entscheiden, welche Parteien sich an der Wahl beteiligen dürften.²⁵

Auch eine Vorlage gemäß Artikel 234 Abs. 1 Buchstabe b EG sei unzulässig. Diese Norm setzt voraus, dass der Gerichtshof über die Gültigkeit und Auslegung der Handlungen der Organe der Gemeinschaft zu entscheiden hat. Dies sei beim Akt zur Einführung allgemeiner und unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments jedoch nicht gegeben. Der Akt stelle einen ratifizierungsbedürftigen, völkerrechtlichen Vertrag zwischen Mitgliedsstaaten im Anwendungsbereich des EG-Vertrages dar und keine auf der Grundlage der vertraglichen Ermächtigung ergangene Handlung der Organe der Gemeinschaft.²⁶

Diese Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird sich wohl nur solange halten können, wie die Regelung der Modalitäten der Wahlen zum Europäischen Parlament den Mitgliedsstaaten überlassen bleibt und

24 BVerfGE 104, 216 (218). Für die nachfolgenden Argumente des Bundesverfassungsgerichts wird ebenfalls auf diese Stelle verwiesen.

25 BVerfGE 104, 216 (218).

26 BVerfGE 104, 216 (219) mit Verweis auf EGMR, *Matthews* ./ Vereinigtes Königreich, Urteil v. 18. Februar 1999, §§ 31 ff. Eine Vorlagepflicht nach Artikel 68 Abs. 1 EG und Artikel 46 Buchstabe d EU i. V. m. Artikel 234 EG verneinte das Bundesverfassungsgericht auf den Seiten 219/220 der Entscheidung ebenfalls.

I. DIE EUROPÄISIERUNG DES PARTEIVERBOTS IM EUROPARECHT IM ENGEREN SINNE

kein wirklich ausgestaltetes europäisches Parteienrecht existiert.²⁷ In der Literatur wird denn auch gefolgert, dass, nachdem ein rechtlicher Rahmen für ein europäisches Parteiwesen geschaffen wurde, nun die Frage einer Streitbarkeit der europäischen Demokratie auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene neu gestellt und beantwortet werden müsse.²⁸ In einer näher ausgestalteten, streitbaren europäischen Demokratie müsste man sich dann letztlich auch Gedanken um das Rechtsinstrument des Parteiverbots machen.²⁹

Dass die Europäische Union auf dem politischen Modell der streitbaren Demokratie basiert und sich hieraus inhaltliche Vorgaben für das politische Programm von Parteien ergeben können, verdeutlicht beispielsweise die »Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung«³⁰. Diese Verordnung ist auf Grundlage des Artikels 191 Abs. 2 EG erlassen worden. Nach Artikel 191 Abs. 2 EG sind »Regelungen über die politischen Parteien auf europäischer Ebene und *insbesondere* Vorschriften über ihre Finanzierung« festzusetzen.³¹ Die genannte Verordnung macht die finanzielle Förderung von auf europäischer Ebene tätigen Parteien unter anderem von inhaltlichen Vorgaben abhängig. So hat eine europäische Partei gemäß Artikel 3 c) der Verordnung »insbesondere in ihrem Programm und in ihrer Tätigkeit die Grundsätze, auf denen die Europäische Union beruht, das heißt, die Grundsätze der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit« zu

27 Kritisch zur Nichtexistenz eines europäischen Parteienrechts Mayer, Das Bundesverfassungsgericht und die Verpflichtung zur Vorlage an den Europäischen Gerichtshof-zugleich Anmerkung zum Beschluss vom 22. November 2001 - 2 BvB 1-3/01 (NPD-Verbot), Europarecht 37 (2002) 2, S. 239 ff. Grundlegend zur Entwicklung eines europäischen Parteienrechts Deinzer, Europäische Parteien, Begriff und Funktion in einem europäischen Integrationsensemble (1999); Tsatsos, Zu einer gemeinsamen europäischen Parteienrechtskultur, DÖV 1988, S. 1 ff.

28 Vgl. Stentzel, Parteiverbot/Europarecht, Kommentar zu BVerfG, Beschluss v. 22. November 2001-BvB 1/01, NJ 2002, S. 252 f.

29 Vgl. dazu Hatje, Parteiverbote und Europarecht, Zu den rechtlichen Grenzen politischer Toleranz im europäischen Verfassungsverbund, DVBl. 2005, S. 261 (263 ff.).

30 Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 04. November 2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung, beschlossen am 04. November 2003, veröffentlicht in Amtsblatt Nummer L 297 vom 15. November 2003.

31 Die Hervorhebung ist im Original nicht enthalten.

A. EINFÜHRUNG

beachten. Diese Grundsätze sind in Artikel 6 EU genannt. Nach Artikel 6 Abs. 1 EU beruht die Europäische Union auf der Demokratie. Als weitere Elemente des politischen Konzepts der Union sind in der Norm namentlich die Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Rechtsstaatlichkeit (Artikel 6 Abs. 1 EU) sowie die Freiheiten und Rechte aus der Europäischen Konvention für Menschenrechte und die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedsstaaten (Artikel 6 Abs. 2 EU) erwähnt. Die vorstehend genannte Verordnung des Rates mit ihren inhaltlichen Vorgaben für die Finanzierung europäischer Parteien ist als ein Schritt zu einem europäischen Parteienrecht zu werten, das an einer streitbaren Demokratiekonzeption ausgerichtet ist.

Als ein weiterer Schritt in Richtung eines europäischen Parteiwesens, allerdings ohne ausdrückliche inhaltliche Vorgaben, ist Artikel II-72 Europäischer Verfassungsvertrag zu werten.³² Dieser Artikel der bisher rechtlich noch nicht verbindlichen Charta garantiert die politische Parteienfreiheit. Ob und in welcher Form aus einer zukünftigen Anwendung und Interpretation der Norm heraus inhaltliche Vorgaben an die politischen Parteien gestellt werden, die auf das Konzept der streitbaren Demokratie zurückzuführen sind, bleibt abzuwarten. Hier wird es in naher Zukunft sicherlich noch weitere interessante Entwicklungen geben, die es zu beobachten gilt. Vorerst wird man sich der im Rahmen des Antrages auf Vorabentscheidung der NPD geäußerten Meinung des Bundesverfassungsgerichts anschließen müssen. Ausgereifte gemeinschaftsrechtliche Vorgaben für Parteiverbote fehlen bisher im Gemeinschaftsrecht. Vor diesem Hintergrund wird sich die vorliegende Arbeit auch nicht weiter mit der Europäisierung des Parteiverbots im Europarecht im engeren Sinne beschäftigen. Hier sollte lediglich kurz darauf hingewiesen werden, dass auch in diesem Bereich eine Entwicklung feststellbar ist, die in naher Zukunft wohl noch deutlicher zum Tragen kommen wird.

32 Vgl. für eine Kommentierung und eine Wiedergabe des Verfassungsvertrages Fischer, Der Europäische Verfassungsvertrag, S. 109 ff.