

Drittes Kapitel: Von nationalen zu europäischen Parteiverbots- standards

A. Europäische Parteiverbotsstandards?

Neben den nationalen Verfassungsordnungen enthält auch die Europäische Menschenrechtskonvention Freiheitsgarantien und Rechte für den europäischen Raum. Zu deren innerstaatlicher Gewährleistung haben sich die Vertragsstaaten gemäß Artikel 1 EMRK völkerrechtlich verpflichtet. Die Konvention wird aufgrund ihrer Verbürgungen als ein »gewichtiges Dokument des europäischen Verfassungsrechts«⁵²⁰, oder mit den Worten des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte ausgedrückt – als ein »Verfassungsinstrument« (»constitutional instrument«) der »Europäischen Öffentlichen Ordnung« (»European public order«) bezeichnet.⁵²¹ Die Gewährleistungen der Konvention wurden in erheblichem Maße durch die Praxis der beiden Konventionsorgane, der früher zuständigen Europäischen Menschenrechtskommission, und dem seit Abschaffung der Kommission nunmehr allein zuständigen Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gestaltet. Dessen Rechtsprechung trägt zur Entwicklung eines europäischen Verfassungsrechts im weiteren Sinne bei.⁵²² Der Gerichtshof selbst sieht seine Aufgabe in der »Aufrechterhaltung und der Fortentwicklung der Ideale und Werte der demokratischen Gesellschaft«.⁵²³

Ein – für das Funktionieren der Demokratie in Europa und damit auch für die »Europäische Öffentliche Ordnung« – wichtiger Aspekt ist das Verbot politischer Parteien.⁵²⁴ Zu diesem Rechtsinstrument des streitbaren Demo-

520 Bernhardt, Europäische Verbote nationaler Parteiverbote, in: Blankennagel/Pernice/Schulze-Fielitz (Hrsg.), *Verfassung im Diskurs der Welt*, FS-Häberle, S. 381.

521 EGMR, Loizidou ./ Türkei, Urteil v. 23. März 1995, Serie A Nr. 310, S. 27, § 75.

522 Bernhardt, Europäische Verbote nationaler Parteiverbote, in: Blankennagel/Pernice/Schulze-Fielitz (Hrsg.), *Verfassung im Diskurs der Welt*, FS-Häberle, S. 381.

523 EGMR, Kjeldsen, Busk Madsen und Pedersen ./ Dänemark, Urteil v. 7. Dezember 1976, Serie A Nr. 23, S. 27, § 53; Soering ./ Vereinigtes Königreich, Urteil v. 7. Juli 1989, Serie A Nr. 161, S. 34, § 87.

524 Wildhaber, Politische Parteien, Demokratie und Artikel 11 EMRK, in: Bovenschulte/

A. EUROPÄISCHE PARTEIVERBOTSSTANDARDS?

kratiemodells haben sich die Organe der Europäischen Menschenrechtskonvention bereits mehrfach geäußert. In diesen Verfahren ging es zunächst nur um die Frage der Anwendbarkeit der Konvention auf politische Parteien und Parteiverbote sowie um die materiellen Voraussetzungen eines Parteiverbots nach der Konvention.

Die ersten beiden Entscheidungen durch die Europäische Kommission für Menschenrechte⁵²⁵ über die Vereinbarkeit von nationalen Parteiverboten mit der Konvention betrafen das Verbot der KPD durch das deutsche Bundesverfassungsgericht⁵²⁶ und das Verbot einer faschistischen Partei in Italien⁵²⁷.

Ab Ende der 1990er Jahre kam es dann zu einer Vielzahl von Entscheidungen über die Vereinbarkeit von nationalen Parteiverboten mit der Europäischen Menschenrechtskonvention durch den ständigen Europäischen Gerichtshof. Insgesamt neun Mal urteilte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bereits über die Vereinbarkeit von nationalen Parteiverbotsentscheidungen mit der Konvention. Bei diesen Verfahren handelte es sich im Einzelnen um: »Vereinigte Kommunistische Partei der Türkei (TBKP)⁵²⁸ u. a. ./ . Türkei«⁵²⁹, »Sozialistische Partei (SP)⁵³⁰ u. a. ./ . Türkei«⁵³¹, »Partei

Grub/Löhr/Schwanenflügel/Wietschel (Hrsg.), Demokratie und Selbstverwaltung in Europa, FS-Schefold, S. 257.

525 Vgl. auch EKMR, Frankreich, Norwegen, Dänemark, Schweden und die Niederlande ./ . Türkei (Beschwerdenummer 9940–9944/82), DR 35 (1984), S. 143 ff. sowie EKMR, »Griechischer Fall«, Dänemark ./ . Griechenland (Beschwerdenummer 3321/67), Norwegen ./ . Griechenland (Beschwerdenummer 3322/67); Schweden ./ . Griechenland (Beschwerdenummer 3323/67), Niederlande ./ . Griechenland (Beschwerdenummer 3344/67), in: Yearbook of the European Convention on Human Rights, Bd. 12 (1969). Ebenso wie der Fall gegen die Türkei wurde der »Griechische Fall« von den Straßburger Instanzen nicht endgültig am Maßstab der Konvention entschieden. Dies bei der Türkei darauf zurückzuführen, dass eine gütliche Einigung stattfand. Im Fall Griechenlands trat die damalige griechische Regierung aus der Konvention aus.

526 EKMR, KPD ./ . Bundesrepublik, Yearbook of the European Convention on Human Rights, Bd. 1 (1955–1956–1957), S. 222; BVerfGE 5, 85.

527 EKMR, x ./ . Italien, Entscheidung v. 21. Mai 1976, DR 5 (1976), S. 83–85.

528 »Türkiye Birleşik Komünist Partisi«.

529 EGMR, TBKP u. a. ./ . Türkei, Urteil v. 30. Januar 1998, RJD 1998–I, S. 1 ff.

530 »Sosyalist Parti«.

531 EGMR, SP u. a. ./ .Türkei, Urteil v. 25. Mai 1998, RJD 1998–III, S. 1233 ff.

der Freiheit und der Demokratie (ÖZDEP)⁵³² ./ Türkiye«⁵³³, »Arbeitspartei des Volkes (HEP)⁵³⁴ u. a. ./ Türkiye«⁵³⁵, »Wohlfahrtspartei (REFAH)⁵³⁶ u. a. ./ Türkiye«⁵³⁷, »Partei der Demokratie (DEP)⁵³⁸ ./ Türkiye«⁵³⁹, »Sozialistische Türkei Partei (STP)⁵⁴⁰ u. a. ./ Türkiye«⁵⁴¹, »Partei der Demokratie und Veränderung⁵⁴² u. a. ./ Türkiye«⁵⁴³ sowie »Vereinigte Makedonische Organisation Ilinden-Pirin u. a. ./ Bulgarien«⁵⁴⁴ In acht von den genannten neun Verfahren hatte sich der Gerichtshof mit Anträgen türkischer Parteien gegen Parteiverbotsentscheidungen des türkischen Verfassungsgerichts – und damit häufig mit türkischem Parteienrecht – zu befassen.⁵⁴⁵ In der Entscheidung »Vereinigte Makedonische Organisation Ilinden-Pirin u. a. ./ Bulgarien« hatte der Gerichtshof zum ersten Mal über das Verbot einer politischen Partei in einem anderen Konventionsstaat als der Türkei zu entscheiden. Aus der Perspektive der anderen Konventionsstaaten könnte

532 »Özgürlük ve Demokrasi Partisi«.

533 EGMR, ÖZDEP ./ Türkiye, Urteil v. 08. Dezember 1999, RJD 1999–VIII, S. 293 ff.

534 »Halkın Emeği Partisi«.

535 EGMR, Yazar, Karataş, Aksoy u. Arbeitspartei des Volkes (HEP) ./ Türkiye, Urteil v. 09. April 2002, RJD-II, S. 395 ff.

536 »Refah Partisi«.

537 EGMR, REFAH Partisi u. a. ./ Türkiye, Urteil v. 13. Februar 2003 (Beschwerdenummer 41340/98, 41342/98, 41343/98 und 41344/98), RJD 2003–II, S. 267 ff.

538 »Demokrasi Partisi«.

539 EGMR, DEP ./ Türkiye, Urteil v. 10. Dezember 2002 (Beschwerdenummer 25141/94), <<http://echr.coe.int>>, zuletzt aufgerufen am 20. Januar 2007.

540 »Sosyalist Türkiye Partisi«.

541 EGMR, STP u. a. ./ Türkiye, Urteil v. 12. Februar 2004 (Beschwerdenummer 26482/95), <<http://echr.coe.int>>, zuletzt aufgerufen am 20. Januar 2007.

542 »Demokrasi ve Değişim Partisi.«

543 EGMR, Partei der Demokratie und Veränderung u. a. ./ Türkiye, Urteil v. 26. April 2005 (Beschwerdenummer 39210/98 und 39974/98), <<http://echr.coe.int>>, zuletzt aufgerufen am 15. Dezember 2006.

544 EGMR, Vereinigte Makedonische Organisation Ilinden-Pirin u. a. ./ Bulgarien, Urteil v. 20. Oktober 2005 (Beschwerdenummer 59489/00), <<http://echr.coe.int>>, zuletzt aufgerufen am 15. Dezember 2006.

545 Vgl. auch Örcü/Koçak, Dissolution of Political Parties in the Name of Democracy: Cases from Turkey and the European Court of Human Rights, *European Public Law* 3 (2003), S. 399.

A. EUROPÄISCHE PARTEIVERBOTSSTANDARDS?

man daher geneigt sein, die bisherigen Verfahren überwiegend als spezifische Probleme der Türkei und seines speziellen Parteienrechts zu betrachten. Seit dem ersten Urteil des Gerichtshofes in der Sache »TBKP u. a. ./ Türkei« wiederholt und konkretisiert die Rechtsprechung diesen europäischen Maßstab jedoch weiter.⁵⁴⁶ Die TBKP-Entscheidung des Gerichtshofes gilt als ein Meilenstein bei der europäischen Beurteilung nationaler Parteiverbote. Sie ist als eine wichtige Grundsatzentscheidung anzusehen, in der tragende Prinzipien zu Parteiverboten aufgestellt wurden.⁵⁴⁷ Dies hat sich nunmehr auch in dem Urteil gegen Bulgarien bestätigt.

Soweit der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte weiter gehende Anforderungen an Parteiverbote gestellt hat, als dies auf nationaler Ebene der Fall ist, kann die Anwendung dieser nationalrechtlichen Vorgaben daher eine Verletzung völkerrechtlich verbindlicher Verpflichtungen auch der übrigen Staaten zur Folge haben.⁵⁴⁸ Als Normen des Völkerrechts besitzen die in der Konvention niedergelegten Freiheiten und Rechte allerdings keine unmittelbare Rechtswirkung. Für ihre Verbindlichkeit bedürfen die Konventionsrechte in der Regel noch eines besonderen Umsetzungsaktes in die nationale Rechtsordnung.⁵⁴⁹ In dem bereits in der Einführung erwähnten Sondervotum zur Einstellung des Verbotsverfahrens gegen die NPD wird auf innerstaatliche Konsequenzen eines Konventionsverstößes auf das deutsche Recht hingewiesen. Die Konsequenz für das deutsche Recht ist, dass das deutsche Verfassungsrecht aufgrund der europäischen Maßgaben fortentwickelt werden müsste.⁵⁵⁰

Es ist davon auszugehen, dass die europäische Rechtsprechung zu Parteiverboten nicht ohne jede praktische Relevanz für die übrigen Konventions-

546 Kugelmann, Die streitbare Demokratie nach der EMRK, Politische Parteien und Gottesstaat, Das Urteil des EGMR zur Auflösung der Wohlfahrtspartei in der Türkei (EuGRZ 2003, 206), EuGRZ 2003, S. 534.

547 Bernhardt, Europäische Verbote nationaler Parteiverbote, in: Blankennagel/Pernice/Schulze-Fielitz (Hrsg.), Verfassung im Diskurs der Welt, FS-Häberle, S. 384.

548 Koch, Parteiverbote, Verhältnismäßigkeitsprinzip und EMRK, DVBl. 2002, S. 1391.

549 Vgl. bzgl. des unterschiedlichen Ranges der EMRK in den einzelnen Rechtsordnungen die Länderberichte, in Polakiewicz/Blackburn (Hrsg.), Fundamental Rights in Europe: The European Convention on Human Rights and its Member States, 1950–2000.

550 Angedeutet in BVerfGE 107, 339 (394 f.), Sondervotum der Verfassungsrichter Sommer, Jentsch, Di Fabio und Mellinghoff.

I. DER PERSÖNLICHE SCHUTZBEREICH – SCHUTZ DER POLITISCHEN PARTEIEN UNTER ARTIKEL 11 ABS. 1 EMRK?

staaten bleiben wird.⁵⁵¹ Daher kann man hinsichtlich der Urteile wohl von einer zunehmenden Durchdringung des nationalen Parteienrechts durch europäische Standards und damit von einer *Europäisierung des Parteienrechts*, spezieller noch, von einer *Europäisierung des Parteiverbots* sprechen. Die genannten Urteile bilden einen weiteren Baustein im Rahmen der Entwicklung einer »Europäischen Öffentlichen Ordnung« (»*european public order*«) bzw. eines »europäischen Verfassungsrechts« im weiteren Sinne.⁵⁵²

B. Eröffnung des Schutzbereichs von Artikel 11 EMRK und Terminologie

Gemäß Artikel 11 Abs. 1 EMRK hat »jede Person das Recht, sich frei und friedlich mit anderen zu versammeln und sich frei mit anderen zusammenzuschließen; dazu gehört auch das Recht, zum Schutz seiner Interessen Gewerkschaften zu gründen und Gewerkschaften beizutreten.« Der Schutzbereich des Artikels 11 EMRK setzt sich aus einem persönlichen und einem sachlichen Element zusammen.

I. Der persönliche Schutzbereich – Schutz der politischen Parteien unter Artikel 11 Abs. 1 EMRK?

Der persönliche Schutzbereich des Artikels 11 Abs. 1 EMRK umfasst neben den spezielleren Tatbeständen der Versammlungs- und Koalitionsfreiheit auch den allgemeiner gehaltenen Tatbestand der Vereinigungsfreiheit (»Jede Person hat das Recht, sich (...) frei mit anderen zusammenzuschließen«, Artikel 11 Abs. 1 S. 1 EMRK). Unter den Begriff der Vereinigung des Artikels 11 EMRK fallen alle auf Dauer angelegten, organisatorisch verfestigten freiwilligen Zusammenschlüsse die auf einen gemeinsamen Zweck abzielen.⁵⁵³ Die Qualifikation als Verein nach nationalem Recht ist

551 Kugelmann, Die streitbare Demokratie nach der EMRK, EuGRZ 2003, S. 534 spricht von »allgemeinen Grundzügen der Urteile, um rechtliche wie politische Schlussfolgerungen für künftige Wirkungen des Systems der Konvention ziehen zu können.«

552 Dazu bereits oben, siehe die Nachweise in Fn. 521 und 522 in diesem Kapitel.

553 EGMR, Young, James und Webster ./ Vereinigtes Königreich, Urteil v. 25. November

B. ERÖFFNUNG DES SCHUTZBEREICHS VON ARTIKEL 11 EMRK UND TERMINOLOGIE

für den Begriff der Vereinigung nach Artikel 11 EMRK lediglich ein Anhaltspunkt⁵⁵⁴, der Begriff der Vereinigung bestimmt sich allein nach der Konvention.⁵⁵⁵

Bis Mitte der 1990er Jahre wurde die Vereinigungsfreiheit durch die Straßburger Instanzen eher fragmentarisch fortentwickelt und bot im Vergleich zu anderen, vieldiskutierten Konventionsnormen wenig Anlass für Meinungsverschiedenheiten.⁵⁵⁶ Seit Mitte der 1990er Jahre ist es dann zu einer erheblichen Zunahme von Individualanträgen politischer Parteien und Einzelpersonen gekommen, die sich unter Berufung auf Artikel 11 EMRK gegen nationale Parteiverbotsurteile richteten.⁵⁵⁷ Gegenstand der meisten Verfahren waren bisher Parteiverbotsurteile des türkischen Verfassungsgerichts.⁵⁵⁸ Den Hintergrund für diese Welle von Anträgen türkischer Parteien bildete die Anerkennung der Individualbeschwerde vor den Straßburger Instanzen durch die Türkei⁵⁵⁹. Einen Grund bildet ferner auch das in seiner rechtlichen Ausgestaltung verfassungsrechtlich problematische türkische

1980, Serie A Nr. 44, §§ 58 ff., S. 24 ff.; EKMR, *Association x ./.* Schweden, Entscheidung v. 6. Juli 1977, DR 9, S. 7; Tomuschat, *Freedom of Association*, in: Macdonald/Matscher/Petzold (Hrsg.), *The European System for the Protection of Human Rights*, S. 493; David, Wortmeldung zum Themenkomplex »Freedom of Association and Political Democracy«, in: Council of Europe (Hrsg.), *European Convention on Human Rights*, Bd. 34 A (1994), S. 46.

554 EGMR, *Chassagnou u. a. ./.* Frankreich, Urteil v. 29. April 1999, RJD 1999–III, S. 62, § 100; Tomuschat, *Freedom of Association*, in: Macdonald/Matscher/Petzold (Hrsg.), *The European System for the Protection of Human Rights*, S. 493.

555 EGMR, *Chassagnou u. a. ./.* Frankreich, a. a. O.; Grabenwarter, *Europäische Menschenrechtskonvention*, § 23 Rn. 60; Arai-Takahashi, *The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR*, S. 139.

556 *Alkema*, *Freedom of Association and Civil Society*, in: Council of Europe (Hrsg.), *European Convention on Human Rights*, Bd. 34 A (1994), S. 69. Vgl. für die Rechtsprechung bis Mitte der 1990er Jahre ders., a. a. O., S. 77 und *Morange*, *Freedom of Association*, ebenda, S. 209.

557 *Marauhn*, *Kommunikationsgrundrechte*, in: Ehlers (Hrsg.), *Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten*, § 4 Rn. 73.

558 Vgl. für die Verfahren bereits oben, Fn. 529–545.

559 Das Recht auf Individualbeschwerde wurde durch die Türkei im Jahre 1987 für Beschwerden vor der Europäischen Menschenrechtskommission und 1990 für Beschwerden vor dem EGMR anerkannt. Detaillierter Özdek/Karacaoglu, *Turkey*, in: Blackburn/Polakiewicz (Hrsg.), *Fundamental Rights in Europe, The European Convention on Human Rights and its Member States 1950–2000*, S. 879.

I. DER PERSÖNLICHE SCHUTZBEREICH – SCHUTZ DER POLITISCHEN PARTEIEN UNTER ARTIKEL 11 ABS. 1 EMRK?

Parteienrecht, welches insbesondere in den 1990er Jahren im Kontext mit staatlichen Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung äußerst rigide angewendet wurde.⁵⁶⁰

Insbesondere in dem Verfahren »TBKP u. a. ./ Turkey« hatte sich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte explizit zum Umfang des persönlichen Schutzbereichs der Vereinigungsfreiheit aus Artikel 11 EMRK zu äußern. Es stellte sich die Frage, ob die Vereinigungsfreiheit aus Artikel 11 EMRK auch die politische Parteienfreiheit umfasst, so dass sich die von nationalen Parteiverboten betroffenen Parteien auf den Schutz des Artikels 11 EMRK berufen können. Die politischen Parteien werden im Wortlaut des Artikels 11 EMRK nicht explizit genannt, daher hatte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte die Tragweite dieser Freiheitsgarantie per Auslegung zu präzisieren.⁵⁶¹ Die türkische Regierung bestritt in diesem Verfahren die Anwendbarkeit des Artikels 11 EMRK auf politische Parteien. Sie berief sich dabei auf den *Wortlaut* des Artikels 11 Abs. 1 EMRK⁵⁶². Da die politischen Parteien in diesem nicht genannt sind, sei Artikel 11 EMRK auf Parteien und die politische Parteienfreiheit nicht anwendbar. Aus dem Umstand, dass sich der Wortlaut des Artikels 11 Abs. 1 EMRK nur allgemein auf die Vereinigungsfreiheit beziehe und als deren spezielle Ausprägung ausdrücklich nur die Koalitionsfreiheit genannt sei, sei auf den Ausschluss politischer Vereinigungen bzw. politischer Parteien aus dem Schutzbereich des Artikels 11 EMRK zu schließen.⁵⁶³

Die türkische Regierung wendete dagegen, dass die politischen Parteien unter den persönlichen Schutzbereich des Artikels 11 EMRK gefasst wurden auch *teleologische* Argumente ein. Nationale Verfassungsbestimmungen über politische Parteien würden sich, anders als bei anderen Formen der Vereinigung, die in der Regel in dem Abschnitt über die Individualfrei-

560 Vgl. zum türkischen Parteienrecht, viertes Kapitel: Wirkungen der EGMR-Rechtsprechung zu Parteiverboten auf das nationale Parteienrecht, S. 272 ff.

561 Wildhaber, Politische Parteien, Demokratie und Artikel 11 EMRK, in: Bovenschulte/Grub/Löhr/Schwanenflügel/Wietschel (Hrsg.), Demokratie und Selbstverwaltung in Europa, FS-Schefold, S. 257.

562 Stellungnahme der türkischen Regierung, abgedruckt im Rahmen der Rechtsansicht der Europäischen Menschenrechtskommission vom 3. September 1996, Annex zu EGMR, TBKP u. a. ./ Turkey, Urteil v. 30. Januar 1998, RJD 1998–I, S. 34, § 53. Auch angeführt auf S. 14, § 19 in diesem Urteil.

563 Stellungnahme der türkischen Regierung, a. a. O.

B. ERÖFFNUNG DES SCHUTZBEREICHS VON ARTIKEL 11 EMRK UND TERMINOLOGIE

heiten geregelt seien, in dem Abschnitt über die Staatsstruktur der nationalen Verfassungen befinden.⁵⁶⁴ Dies treffe namentlich auf die deutsche, dänische, spanische, französische, italienische und griechische Verfassung zu.⁵⁶⁵ Eine Überprüfung von Staatsstrukturnormen sei von den Konventionsstaaten jedoch nicht gewollt gewesen, als die Staaten sich über die Kontrollbefugnis der Straßburger Instanzen einigten.⁵⁶⁶ Aus diesem Grund könnten Parteien bei einem Parteiverbot auch keinen Schutz nach der Konvention oder nach den ihr zugehörigen Protokollen beanspruchen.⁵⁶⁷ Politische Parteien seien allein Gegenstand des nationalen Verfassungsrechts und nicht auch der Menschenrechte.⁵⁶⁸

Auch verhalte es sich im konkreten Fall so, dass die TBKP in der nationalen Verfassung für unabänderlich und damit als essentiell für die Existenz des türkischen Staates angesehene Bestimmungen in Frage stelle. Politischen Parteien, die fundamentale Verfassungsstrukturen in Frage stellten, sei eine Berufung auf einen Schutz nach Artikel 11 EMRK zu verwehren. Eine dennoch vorgenommene Überprüfung des nationalen Parteiverbots anhand des Artikels 11 EMRK durch den Gerichtshof sei als Verletzung des Selbstbestimmungsrechts des Staates zu werten.⁵⁶⁹ Dies ergebe sich auch aus einer Analyse des Artikels 3 des 1. Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention, da auf die Verfassungsstrukturen der Konventionsstaaten lediglich in Artikel 3 des 1. Zusatzprotokolls Bezug genommen werde. Von dieser Norm gehe jedoch allein eine Bindungswirkung für die Staaten selbst aus, Individualrechte für die Parteien und

564 So die türkische Regierung in EGMR, TBKP u. a. /*Türkei*, Urteil v. 30. Januar 1998, RJD 1998–I, S. 14, § 19; SP u. a. /*Türkei*, Urteil v. 25. Mai 1998, RJD 1998–III, S. 1251, §§ 26 f.; HEP u. a. /*Türkei*, Urteil v. 09. April 2002, RJD 2002–II, S. 395 ff.

565 Vgl. dazu EGMR, TBKP u. a. /*Türkei*, a. a. O.; SP u. a. /*Türkei*, a. a. O.; HEP u. a. /*Türkei*, Urteil v. 09. April 2002, RJD 2002–II, S. 407 f., § 30.

566 EGMR, TBKP u. a. /*Türkei*, Urteil v. 30. Januar 1998, RJD 1998–I, S. 15, § 21.

567 So auch in: EGMR, SP u. a. /*Türkei*, Urteil v. 25. Mai, RJD 1998–III, S. 1251, § 28.

568 Vgl. dazu Wildhaber, Politische Parteien, Demokratie und Artikel 11 EMRK, in: Bovenchulte/Grub/Löhr/Schwänenflügel/Wietschel (Hrsg.), Demokratie und Selbstverwaltung in Europa, FS-Schefold, S. 258.

569 EGMR, TBKP u. a. /*Türkei*, Urteil v. 30. Januar 1998, RJD 1998–I, S. 15, § 21; SP u. a. /*Türkei*, RJD 1998–III, S. 1251, §§ 26 f.; HEP u. a. /*Türkei*, Urteil v. 09. April 2002, RJD 2002–II, S. 407 f., § 30.

I. DER PERSÖNLICHE SCHUTZBEREICH – SCHUTZ DER POLITISCHEN PARTEIEN UNTER ARTIKEL 11 ABS. 1 EMRK?

andere Personen seien aus ihr nicht ableitbar.⁵⁷⁰ Aus diesen Gründen solle die Konvention *ratione materiae* als unanwendbar gelten. Zumindest sei aber eine Anwendung des Artikels 11 EMRK aufgrund der Bestimmungen des Artikels 17 EMRK ausgeschlossen. Der Schutzbereich des Artikels 11 EMRK sei damit in keinem Fall eröffnet.⁵⁷¹

Gegen den Ausschluss der politischen Parteien aus dem persönlichen Schutzbereich des Artikels 11 Abs. 1 EMRK hat der Gerichtshof angeführt, dass der *Wortlaut* des Artikels 11 EMRK nicht den Schluss zulasse, dass dessen Anwendungsbereich auf eine bestimmte Vereinigungsart oder Gruppe beschränkt sei bzw. auf einen Ausschluss politischer Parteien hindeute.⁵⁷² Laut Gerichtshof ist der Wortlaut des Artikels 11 EMRK vielmehr dahingehend zu interpretieren, dass nicht nur »das Recht, (...) sich frei mit anderen zusammenzuschließen«, sondern »auch das Recht« zur politischen Vereinigung umfasst sei.⁵⁷³ Dass politische Parteien in den Schutzbereich des Art. 11 EMRK fallen, ergibt sich nach Ansicht des Gerichtshofs ebenfalls aus dem Wortlaut der Norm, insbesondere aus der Verwendung der Konjunktion »auch«.⁵⁷⁴ Die in Artikel 11 EMRK explizit genannte Freiheit sich zu Gewerkschaften und zu Vereinen zusammenzuschließen sei lediglich ein Regelbeispiel, welches aber nicht abschließend sei.⁵⁷⁵ Auch die Bezugnahme auf Gewerkschaften in Artikel 11 EMRK lasse nicht den Schluss zu, dass die politischen Parteien vom Anwendungsbereich der Norm ausgeschlossen werden sollten.⁵⁷⁶ Ähnlich hatte sich früher bereits

570 Vgl. EGMR, TBKP u. a. ./ . Türkei, Urteil v. 30. Januar 1998, RJD 1998–I, S. 14, § 19. Anders als die Stellungnahme der betroffenen türkischen Regierung bzgl. der subjektiven Seite des Artikels 3 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK hingegen explizit der EGMR in *Sadak u. a. ./ . Türkei*, Urteil v. 11. Juni 2002, RJD 2002–IV, S. 302 ff., §§ 31 ff. mit vielen weiteren Nachweisen aus der Rechtsprechung des EGMR.

571 So auch die Argumentation in: EGMR, SP u. a. ./ .Türkei, Urteil v. 25. Mai 1998, RJD 1998–III, S. 1250, § 27.

572 EGMR, TBKP u. a. ./ .Türkei, Urteil v. 30. Januar 1998, RJD 1998–I, S. 17, § 24; SP u. a. ./ .Türkei, Urteil v. 25. Mai 1998, RJD 1998–III, S. 1252, § 29. *Arai-Takahashi, The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR*, S. 143.

573 EGMR, TBKP u. a. ./ .Türkei, a. a. O.; SP u. a. ./ .Türkei, a. a. O.

574 Vgl. EGMR, TBKP u. a. ./ .Türkei, Urteil v. 30. Januar 1998, RJD 1998–I, S. 17, § 24. In den nachfolgenden Urteilen wird stets auf diese Stelle verwiesen.

575 EGMR, TBKP u. a. ./ .Türkei, a. a. O., S. 17, § 24.

576 EGMR, TBKP u. a. ./ .Türkei, a. a. O., S. 17, § 24.

B. ERÖFFNUNG DES SCHUTZBEREICHS VON ARTIKEL 11 EMRK UND TERMINOLOGIE

die Europäische Kommission für Menschenrechte geäußert, die außerdem darauf hinwies, dass sie Artikel 11 EMRK bereits in der Vergangenheit auf politische Parteien bzw. gar auf das Verbot politischer Parteien angewendet hatte. Dies war in »KPD u. a. ./ BRD⁵⁷⁷«, dem »Fall Griechenland«⁵⁷⁸, »x ./ Italien«⁵⁷⁹ und »Frankreich, Norwegen, Dänemark, Schweden und die Niederlande ./ Türkei«⁵⁸⁰ der Fall gewesen. In allen diesen Verfahren äußerte sich die Kommission allerdings nicht ausdrücklich zum Schutzbereich des Artikels 11 Abs. 1 EMRK und zur politischen Parteienfreiheit. Durch seine Anwendung war man aber bereits damals implizit von einer Anwendbarkeit des Artikels 11 EMRK auf politische Parteien ausgegangen.⁵⁸¹

Noch eindeutiger als der *Wortlaut* der Norm spricht eine *teleologische Auslegung* des Artikels 11 EMRK dafür, dass politische Parteien in den persönlichen Schutzbereich der Norm fallen. Nach Artikel 1 EMRK sind die Vertragsstaaten verpflichtet, »(...) allen Ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen die in Abschnitt I bestimmten Rechte und Freiheiten zuzusichern«. Zusammen mit den Artikeln 14, 2 bis 13 und Artikel 56 EMRK n. F. steckt diese Bestimmung den Anwendungsbereich der Konvention *ratione personae, materiae* und *loci* ab.⁵⁸² In Artikel 1 EMRK wird keine Unterscheidung nach dem Typus der betroffenen Bestimmung bzw. des betroffenen Akts vorgenommen.⁵⁸³ Daher hat der Gerichtshof entschieden,

577 EKMR, KPD u. a. ./ Bundesrepublik Deutschland, Entscheidung v. 20. Juli 1957, Yearbook of the European Convention on Human Rights, Bd. 1 (1955–1956–1957), S. 222 ff. Vgl. dazu auch Golsong, Die Europäische Menschenrechtskommission über die Beschwerde der KPD, NJW 1957, S. 1349 f.

578 EKMR, Dänemark ./ Griechenland (Beschwerdenummer 3321/67), Norwegen ./ Griechenland (Beschwerdenummer 3322/67), Schweden ./ Griechenland (Beschwerdenummer 3323/67) sowie Niederlande ./ Griechenland (Beschwerdenummer 3344/67), Yearbook of the European Convention on Human Rights, Bd. 12 (1969). Bei dieser Publikation handelt es sich um einen Sonderband allein zu diesem Fall.

579 EKMR, x ./ Italien, Entscheidung v. 21. Mai 1976, DR 5 (1976), S. 83 ff.

580 EKMR, Frankreich, Norwegen, Dänemark, Schweden und die Niederlande ./ Türkei, DR 35 (1984), S. 143 ff. (gütliche Einigung).

581 Rechtsansicht der EKMR v. 03. September 1996, Annex zu EGMR, TBKP u. a. ./ Türkei, Urteil v. 30. Januar 1998, RJD 1998–I, S. 34, §§ 56, 57.

582 EGMR, Irland ./ Vereinigtes Königreich, Urteil v. 18. Januar 1978, Serie A Nr. 25, § 238.

583 EGMR, TBKP u. a. ./ Türkei, Urteil v. 30. Januar 1998, RJD 1998–I, S. 18, § 29; SP

I. DER PERSÖNLICHE SCHUTZBEREICH – SCHUTZ DER POLITISCHEN PARTEIEN UNTER ARTIKEL 11 ABS. 1 EMRK?

dass kein Bereich der Hoheitsgewalt der Konventionsstaaten, auch nicht die Staatsstrukturbestimmungen, von einer Überprüfung anhand der Konvention ausgenommen sind.⁵⁸⁴ Die Konventionsstaaten hätten sich mit ihrer gesamten »Hoheitsgewalt« im Einklang mit der Konvention zu befinden.⁵⁸⁵ Die Hoheitsgewalt der Staaten werde aber nun einmal häufig zunächst durch die Verfassung ausgeübt.⁵⁸⁶ Demzufolge muss die gesamte politische und institutionelle Struktur der Mitgliedsstaaten im Einklang mit den in der Konvention niedergelegten Rechten und Prinzipien stehen. Nicht von Belang ist dabei, ob die betroffenen Bestimmungen von Verfassungs-⁵⁸⁷ oder Gesetzesrang⁵⁸⁸ sind. Sobald eine Bestimmung Mittel zur Ausübung von Hoheitsgewalt des Staates ist, kann sie anhand der Konvention überprüft werden.⁵⁸⁹

Weiterhin fügte der Gerichtshof an, dass Staatsstrukturbestimmungen und Grundrechte in den einzelnen Verfassungen nicht immer exakt zu unterscheiden seien.⁵⁹⁰ Häufig müsse eine solche Trennung gar künstlich konstruiert werden.⁵⁹¹ Diese Problematik trete oftmals beim Verbot politischer Parteien auf.⁵⁹² Aufgrund der besonderen Rolle der politischen Parteien in der Demokratie würden auf die Parteien bezogene Eingriffsmaßnahmen sich auf das Grundrecht der Vereinigungsfreiheit auswirken.⁵⁹³ Dort, wo die politischen Parteien rechtlich anerkannt sind, wirkten sie sich damit auf die politische Parteienfreiheit aus.⁵⁹⁴ Sobald die Vereinigungsfreiheit bzw.

u. a. ./ Türkei, Urteil v. 25. Mai 1998, RJD 1998–III, S. 1252, § 29.

584 EGMR, TBKP u. a. ./ Türkei, a. a. O., S. 18, § 29; SP u. a. ./ Türkei, a. a. O., S. 1252, § 29.

585 EGMR, TBKP u. a. ./ Türkei, a. a. O., S. 18, § 29.

586 EGMR, TBKP u. a. ./ Türkei, a. a. O.

587 EGMR, Gitonas u. a. ./ Griechenland, Urteil v. 1. Juli 1997, RJD 1997–IV, S. 1217 ff.

588 EGMR, Mathieu-Mohin und Clerfayt ./ Belgien, Urteil v. 2. März 1987, Serie A Nr. 113.

589 EGMR, TBKP u. a. ./ Türkei, Urteil v. 30. Januar 1998, RJD 1998–I, S. 18, § 30.

590 EGMR, TBKP u. a. ./ Türkei, a. a. O., S. 18, § 31.

591 EGMR, TBKP u. a. ./ Türkei, a. a. O.

592 EGMR, TBKP u. a. ./ Türkei, a. a. O.

593 EGMR, TBKP u. a. ./ Türkei, a. a. O.

594 Darauf, dass politische Parteien in einigen Staaten weiterhin als unter die allgemeine Vereinigungsfreiheit fallend und damit als »politische Vereinigungen« angesehen wer-

B. ERÖFFNUNG DES SCHUTZBEREICHS VON ARTIKEL 11 EMRK UND TERMINOLOGIE

die politische Parteienfreiheit berührt sei, sei aber auch das Demokratieprinzip in dem jeweiligen Staat berührt.⁵⁹⁵ Dass die betroffene politische Partei fundamentale Verfassungsstrukturnormen des Staates in Frage stelle, könne nicht dazu führen, dass sie nicht unter Artikel 11 Abs. 1 EMRK geschützt werde.⁵⁹⁶

Der Gerichtshof lehnte es auch ab, wegen einer möglichen Einschlägigkeit des allgemeinen Missbrauchverbots aus Artikel 17 EMRK die Eröffnung des Schutzbereichs des Artikels 11 EMRK auszuschließen. Artikel 17 EMRK regelt, dass die Konvention nicht so ausgelegt werden darf, als begründe sie für einen Staat, eine Gruppe oder eine Person das Recht, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung vorzunehmen, die darauf abzielt, die in der Konvention niedergelegten Rechte und Freiheiten abzuschaffen oder sie stärker einzuschränken, als in der Konvention vorgesehen ist. Nach dem Gerichtshof lässt der autonome Charakter der Konvention es nicht zu, einer politischen Partei, die aus der nationalen Sicht des betroffenen Staates als verfassungsrechtlich bedenklich eingestuft worden ist und gegen die Beschränkungsmaßnahmen ergriffen worden sind, den Schutz nach Artikel 11 EMRK zu verwehren.⁵⁹⁷ Eine Prüfung anhand des Artikels 17 EMRK habe gegebenenfalls im Rahmen der Begründetheitsprüfung zu erfolgen.⁵⁹⁸ Konsequenz dieser Rechtsprechung ist, dass die Konventionsstaaten eine Überprüfung anhand des Maßstabs von Artikel 11 EMRK nicht dadurch entgehen können, dass sie sich auf Artikel 17 EMRK berufen. Ein solches Ausweichen war im Fall des KPD-Verbots noch möglich gewesen.⁵⁹⁹

Im Ergebnis liefern damit sowohl die Auslegung des Wortlauts als auch die teleologische Interpretation des Artikels 11 Abs. 1 EMRK Argumente dafür und dagegen, dass die politischen Parteien in den persönlichen Schutz-

den, während in anderen Staaten explizit die »politische Parteienfreiheit« geschützt ist, wurde bereits im ersten Kapitel eingegangen. Vgl. dazu erstes Kapitel, S. 59 ff.

595 EGMR, TBKP u. a. ./ Türkei, Urteil v. 30. Januar 1998, RJD 1998–I, S. 18, § 31.

596 EGMR, HEP ./ Türkei, Urteil v. 09. April 2002, RJD 2002–II, S. 408, § 32; Meyer-Ladewig, EMRK-Kommentar, Artikel 11, Rn. 8.

597 EGMR, TBKP u. a. ./ Türkei, Urteil v. 30. Januar 1998, RJD 1998–I, S. 17, § 27 und EGMR, SP u. a. ./ Türkei, Urteil v. 25. Mai 1998, RJD 1998–III, S. 1252, § 29.

598 EGMR, SP u. a. ./ Türkei, Urteil v. 25. Mai 1998, RJD 1998–III, S. 1252, § 29.

599 Vgl. EKMR, KPD u. a. ./ Bundesrepublik Deutschland, Entscheidung v. 20. Juli 1957, Yearbook of the European Convention on Human Rights, Bd. 1 (1955–1956–1957), S. 224; Sichert, Das Parteiverbot in der wehrhaften Demokratie, DÖV 2001, S. 674.

I. DER PERSÖNLICHE SCHUTZBEREICH – SCHUTZ DER POLITISCHEN PARTEIEN UNTER ARTIKEL 11 ABS. 1 EMRK?

bereich dieser Norm fallen. Für eine Anwendung der Bestimmung auf die politischen Parteien spricht aus teleologischer Sicht vor allen Dingen die Bedeutung der Demokratie im System der Konvention. Da die politischen Parteien als eine Form der Vereinigung anzusehen sind, die »unverzichtbar für ein angemessenes Funktionieren des demokratischen Gemeinwesens«⁶⁰⁰ sind, kann es keinen Zweifel darüber geben, dass die politischen Parteien in den persönlichen Schutzbereich des Artikels 11 EMRK fallen.⁶⁰¹ Der Gerichtshof stellt diesbezüglich fest:

»Wenn man Artikel 11 EMRK als einen rechtlichen Absicherungsmechanismus ansieht, der ein angemessenes Funktionieren der Demokratie ermöglicht, so stellen politische Parteien eine der wichtigsten Vereinigungsformen dar, die mit Artikel 11 EMRK geschützt werden.«⁶⁰²

Festzuhalten ist daher, dass der persönliche Schutzbereich des Artikels 11 EMRK auch die politischen Parteien umfasst.⁶⁰³

Auf den Schutz des Artikels 11 Abs. 1 EMRK können sich sowohl Individuen, als auch politische Parteien selbst berufen.⁶⁰⁴ Dabei ist es aufgrund der erwähnten autonomen Interpretation und Anwendung der Konvention für eine Anwendung des Artikels 11 EMRK gleichgültig, ob der Schutz der politischen Parteien nach dem nationalen Recht besonders geregelt ist oder sie lediglich durch die allgemeine Vereinigungsfreiheit geschützt sind.⁶⁰⁵ Der Schutz der politischen Parteien im Rahmen der Konvention spiegelt

600 Ständige Rechtsprechung seit EGMR, TBKP u. a. ./ Türki, Urteil v. 30. Januar 1998, RJD 1998–I, S. 1, § 25; SP u. a. ./ Türki, Urteil v. 25. Mai 1998, RJD 1998–III, S. 1252, § 29. Siehe auch Arai-Takahashi, *The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR*, S. 143.

601 EGMR, TBKP u. a. ./ Türki, a. a. O.; SP u. a. ./ Türki, a. a. O.; Arai-Takahashi, *The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR*, S. 143; Grabenwarter, *Europäische Menschenrechtskonvention*, § 23, Rn. 68.

602 EGMR, TBKP u. a. ./ Türki, a. a. O., S. 16, § 23.

603 EGMR, TBKP u. a. ./ Türki, a. a. O., S. 19, § 34.

604 Grabenwarter, *Europäische Menschenrechtskonvention*, § 23 Rn. 63; Meyer-Ladewig, *EMRK-Kommentar*, Artikel 11 Rn. 8; Pabel, *Parteiverbote auf dem europäischen Prüfstand*, ZaöRV 63 (2003), S. 923 und 924.

605 Vgl. Grabenwarter, *Europäische Menschenrechtskonvention*, § 23 Rn. 60.

quasi ihre innerstaatliche Position wider und bildet auf europäischer bzw. internationaler Ebene eine Parallele zum nationalen Schutz.⁶⁰⁶

II. Sachlicher Schutzbereich

Im Folgenden soll auf den sachlichen Schutzbereich des Artikels 11 Abs. 1 EMRK, sprich auf den Inhalt und Umfang der politischen Parteienfreiheit, eingegangen werden.

1. Die positive Komponente des Artikels 11 Abs. 1 EMRK

In sachlicher Hinsicht sind durch Artikel 11 Abs. 1 EMRK sowohl die Vorbereitungen zur Gründung⁶⁰⁷, als auch die Parteigründung an sich geschützt.⁶⁰⁸ Die Garantie erschöpft sich allerdings nicht in der Gründung selbst, sondern geht über den Gründungsakt hinaus. Der durch Artikel 11 EMRK gewährleistete Schutz besteht über den gesamten Existenzzeitraum der Partei.⁶⁰⁹ Das bedeutet, dass durch Artikel 11 EMRK nicht nur das Recht auf eine freie Gründung der Partei gewährleistet ist, sondern auch, dass die Parteien nach ihrer Gründung in ihrer politischen Betätigung frei sind.⁶¹⁰ Der Gerichtshof begründet diesen weiten Schutz des Artikels 11 Abs. 1 EMRK mit der *effektiven Auslegungsmethode der Konvention*. Danach wäre die Garantie des Artikels 11 EMRK weitestgehend »theoretisch und illusorisch«⁶¹¹, wenn sie lediglich die Gründung der Parteien gewährleisten würde. Die staatlichen Instanzen könnten diese dann sofort

606 Pabel, Parteiverbote auf dem europäischen Prüfstand, ZaöRV 63 (2003), S. 923.

607 Meyer-Ladewig, EMRK-Kommentar, Artikel 11 Rn. 8.

608 Ständige Rechtsprechung, zuerst in EGMR, TBKP u. a. ./ Türkei, Urteil v. 30. Januar 1998, RJD 1998–I, S. 17, §§ 25 –27; zuletzt HEP u. a. ./ Türkei, Urteil v. 9. April 2002, RJD 2002–II, S. 397 ff., § 32.

609 EGMR, TBKP u. a. ./ Türkei, a. a. O., S. 19, § 33; Arai-Takahashi, The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR, S. 143. Vgl. für diesen Ansatz der Konventionsorgane bereits im Zusammenhang mit der allgemeinen Vereinigungsfreiheit Frowein, in: Frowein/Peukert (Hrsg.), EMRK-Kommentar, Artikel 11 Rn. 6 m.w.N.

610 Pabel, Parteiverbote auf dem europäischen Prüfstand, ZaöRV 63 (2003), S. 923.

611 EGMR, TBKP u. a. ./ Türkei, a. a. O.

verbieten, ohne die Vorgaben der Konvention beachten zu müssen.⁶¹² Um einen »praktischen und effektiven« Schutz gewährleisten zu können, müsse sich der Schutz des Artikels 11 EMRK daher über den gesamten Existenzzeitraum der Partei erstrecken.⁶¹³ Andernfalls bestehe die Gefahr, dass die staatlichen Instanzen die Voraussetzungen des Artikels 11 Abs. 2 EMRK durch ein Verbot -nach der Gründung der Partei- umgehen könnten.⁶¹⁴

Als weiteres Argument für den Schutz der freien Betätigung der Partei ist der *Wortlaut* des Artikels 11 Abs. 1 S. 2 EMRK heranzuziehen. Denn im Rahmen der Konkretisierung der Vereinigungsfreiheit für die Gewerkschaften werden die Gründung, der Beitritt und die Tätigkeit im Konventionstext ausdrücklich genannt.⁶¹⁵ Konsequenterweise kann für die übrigen in Artikel 11 EMRK verankerten Freiheiten nichts anderes gelten.⁶¹⁶

Der Schutz des Artikels 11 Abs. 1 EMRK geht sogar so weit, dass auch eine Partei, die sich selbst aufgelöst hat, umfasst ist, soweit mit der Selbstauflösung auf ein Parteiverbot folgende Sanktionen für die Parteigründungs- und Vorstandsmitglieder verhindert werden sollen.⁶¹⁷ In solchen Fällen kann die Selbstauflösung nicht als auf dem freien Willen der Partei beruhend angesehen werden, die betroffene Partei bedarf daher eines besonderen Schutzes.⁶¹⁸ Dies hat der Gerichtshof in dem Fall »ÖZDEP ./ Türkei« entschieden, in dem die betroffene Partei sich selbst aufgelöst hatte. Die Partei und ihre Mitglieder wurden aber nach dem nationalen Recht dennoch im Rahmen des Parteiverbotsverfahrens so behandelt, als würde die Partei noch fortbestehen. Damit sollte eine Umgehung der Verbotsregelungen verhindert werden.⁶¹⁹ Die Partei wurde dadurch, dass ihr Fortbestehen fingiert wurde von den Rechtsfolgen des Verbots so getroffen, als sei

612 EGMR, TBKP u. a. ./ Türkei, a. a. O.

613 EGMR, TBKP u. a. ./ Türkei, a. a. O.; Arai-Takahashi, *The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR*, S. 143.

614 EGMR, TBKP u. a. ./ Türkei, a. a. O.

615 Maruhn, *Kommunikationsgrundrechte*, in: Ehlers (Hrsg.), *Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten*, § 4 Rn. 74.

616 Frowein, in: Frowein/Peukert (Hrsg.), *Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK-Kommentar, Artikel 11* Rn. 7.

617 EKMR, ÖZDEP ./ Türkei, Urteil v. 12. März 1998, RJD 1998–VIII, S. 322, § 53.

618 EKMR, ÖZDEP ./ Türkei, a. a. O.

619 Vgl. EGMR, ÖZDEP ./ Türkei, a. a. O., S. 309, § 26.

B. ERÖFFNUNG DES SCHUTZBEREICHS VON ARTIKEL 11 EMRK UND TERMINOLOGIE

sie weiterhin existent.⁶²⁰ Diese Fiktion wurde daher auch im Rahmen des Verfahrens vor dem Gerichtshof aufrechterhalten.

2. Die negative Komponente des Artikels 11 Abs. 1 EMRK

Nach der Rechtsprechung umfasst der Schutz des Artikels 11 Abs. 1 EMRK auch eine negative Komponente.⁶²¹ Geschützt ist auch die negative Freiheit, sich keiner Organisation anzuschließen oder aus ihr jederzeit wieder auszutreten.⁶²² Diese Rechtsprechung ist insoweit beachtlich, als die negative Vereinigungsfreiheit in Artikel 11 Abs. 1 EMRK nicht ausdrücklich genannt ist.⁶²³ Die Rechtsprechung hat die negative Komponente des Artikels 11 Abs. 1 EMRK anhand der allgemeinen Vereinigungsfreiheit entwickelt und auf diese angewandt. Bisher lag dem Gerichtshof kein Fall vor, in dem er über die negative politische Parteienfreiheit entscheiden musste. Umstände, die für ein Abweichen von der Praxis zur Vereinigungsfreiheit sprechen könnten, sind allerdings nicht ersichtlich, so dass hier – ebenso wie bereits bei der positiven Komponente – davon auszugehen ist, dass auch der politischen Parteienfreiheit eine negative Komponente eigen ist.

3. Artikel 11 EMRK als objektive Garantie

Neben den oben genannten Gewährleistungen enthält Artikel 11 EMRK für die allgemeine Vereinigungsfreiheit auch eine objektive Garantie. Aus der Vorschrift folgt die Pflicht des Staates, die Möglichkeit zu Zusammenschlüssen zu gewährleisten.⁶²⁴ Durch diese Verpflichtung des Staates soll eine wirksame Ausübung der Vereinigungsfreiheit sichergestellt werden.⁶²⁵

620 EGMR, *ÖZDEP ./. Türkei*, a. a. O., S. 309 f., § 26. Siehe auch die diesbezüglichen Überlegungen der EKMR im selben Band, S. 322, §§ 51–54.

621 EGMR, *Sigurður Sigurjónsson ./. Island*, Urteil v. 30. Juni 1993, Serie A Nr. 264, § 35; *Young, James und Webster ./. Vereinigtes Königreich*, Urteil v. 18. Oktober 1982, Serie A Nr. 55.

622 Grabenwarter, *Europäische Menschenrechtskonvention*, § 23 Rn. 63.

623 Maruhn, *Kommunikationsgrundrechte*, in: Ehlers (Hrsg.), *Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten*, § 4 Rn. 75; Frowein, in: Frowein/Peukert (Hrsg.), *Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK-Kommentar*, Artikel 11 Rn. 8.

624 Meyer-Ladewig, *EMRK-Kommentar*, Artikel 11 Rn. 8.

625 EGMR, *Gustafsson ./. Schweden*, Urteil v. 25. April 1996, RJD 1996–II, S. 652, § 45;

Wie dieses Recht ausgestaltet ist, lässt Artikel 11 EMRK indes offen. Die näheren Modalitäten bleiben dem nationalen Recht vorbehalten.⁶²⁶ Die vorstehenden Aussagen galten bisher für die allgemeine Vereinigungsfreiheit. Für die politische Parteienfreiheit kann jedoch nichts anderes gelten. So dass es den Konventionsstaaten unter der Konvention freisteht, die Rechtsverhältnisse der politischen Parteien entweder explizit in der Verfassung oder in einem speziellen Parteiengesetz zu regeln, oder diese weiterhin unter die allgemeinen Bestimmungen des Vereinsrechts zu fassen.

4. Das Verhältnis von Artikel 11 EMRK zu Artikel 10 EMRK

Artikel 10 und 11 EMRK enthalten beide so genannte »*Kommunikationsgrundrechte*«⁶²⁷, die unterschiedliche Teilfreiheiten abdecken.⁶²⁸ Hierdurch sollen Schutzlücken verhindert sowie der großen Bedeutung dieser Freiheiten im Konventionssystem Ausdruck verliehen werden.⁶²⁹ Nach der Rechtsprechung sind die Gewährleistungen des Artikels 11 Abs. 1 EMRK gegenüber denen aus Artikel 10 Abs. 1 EMRK spezieller und deshalb vorrangig zu prüfen.⁶³⁰ Die Rechte und Freiheiten nach Artikel 11 Abs. 1 EMRK stellen insofern spezielle Ausprägungen der Meinungsäußerungsfreiheit dar.⁶³¹

Tomuschat, Freedom of Association, in: Macdonald, Matscher und Petzold (Hrsg.), The European System for the Protection of Human Rights, S. 506 f.; Grabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention, § 23 Rn. 70.

626 Frowein, in: Frowein/Peukert (Hrsg.), EMRK-Kommentar, Artikel 11 Rn. 6; Marauhn, Kommunikationsgrundrechte, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 4 Rn. 72.

627 Terminologie nach Marauhn, Die Kommunikationsgrundrechte, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundfreiheiten und Grundrechte, § 4 Rn. 92.

628 Marauhn, a. a. O.

629 Marauhn, a. a. O.

630 EGMR, Ezelin ./ . Frankreich, Urteil v. 26. April 1991, Serie A Nr. 202, § 35.

631 EGMR, Ezelin ./ . Frankreich, a. a. O.