

Parteienverbote zwischen Karlsruhe und Straßburg

Von Wiss. Mitarbeiter **Timo Schwander**, Münster*

I. Einführung

Mit Urteil vom 17.1.2017 hat das Bundesverfassungsgericht den Verbotsantrag des Bundesrates gegen die Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) gem. Art. 21 Abs. 2 GG zurückgewiesen.¹ Obgleich die Partei „nach ihren Zielen und dem Verhalten ihrer Anhänger die Beseitigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung an[strebt]“, fehle es doch „an konkreten Anhaltspunkten von Gewicht, die es zumindest möglich erscheinen lassen, dass dieses Handeln zum Erfolg führt“.² Das Urteil bringt frischen Wind in eine Nische des Verfassungsrechts, dessen dogmatische Strukturen weitgehend aus den Fünfzigerjahren stammen, stellt aber auch ein Lehrstück dafür dar, dass das grundrechtliche Mehrebenensystem alle Bereiche des Grundgesetzes beeinflusst: Die vorsorgliche Ankündigung der NPD, im Falle eines Verbots „nach Straßburg zu ziehen“, veranlasste das Gericht dazu, im Urteil die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zu rezipieren und in seinen Prüfungsmaßstab mit einzubeziehen. Dies bietet einen Anlass dafür, auch einmal das prozessuale Verhältnis zwischen Grundgesetz und Europäischer Menschenrechtskonvention bezüglich des Parteienverbots in den Blick zu nehmen.³ Denn was geschieht, wenn das Bundesverfassungsgericht eine Partei verbietet, der Europäische Gerichtshof für Menschen-

rechte die Bundesrepublik deshalb aber verurteilt – steht einer verbotenen Partei in einem solchen Fall ein Wiederaufnahmeverfahren zur Verfügung?

II. Parteienverbote und Europäische Menschenrechtskonvention

Art. 11 EMRK schützt das Grundrecht der Vereinigungsfreiheit. Träger dieses Grundrechts sind auch Parteien;⁴ eine Spezialnorm wie Art. 21 GG findet sich in der Konvention nicht. Der EGMR betont in seiner strengen Rechtsprechung zu Parteienverboten die Bedeutung des Pluralismus und des freien Ideenwettstreits für die Demokratie, welche ein fundamentaler Bestandteil des europäischen *ordre public* sei.⁵ Rekurrierte die frühere Menschenrechtskommission in ihrem Beschluss zum Verbot der KPD 1957 noch schlicht auf Art. 17 EMRK, der den Missbrauch der Konventionsrechte zu deren Abschaffung ausschließt,⁶ so betont der Gerichtshof später in seinem Urteil zur Auflösung der türkischen Wohlfahrtspartei, einer Partei stehe es frei, sich nicht nur für eine alternative Politik, sondern auch für einen Wandel des politischen Systems auszusprechen, solange ihr Ziel dabei im Einklang mit fundamentalen demokratischen Prinzipien stehe und auch die Mittel, mit denen sie diesen Wandel anstrebe, selbst demokratisch seien.⁷ Auch separatistische Forderungen, so der EGMR weiter, seien davon nicht ausgenommen.⁸ Nur wenn diese Voraussetzungen fehlten, sei ein Parteienverbot auf gesetzlicher Grundlage⁹ als schwerer Eingriff in die Vereinigungs- und die Meinungsfreiheit in besonders ernsten Fällen rechtmäßig. Doch wenn auch nicht gewartet werden müsse, bis eine Machtergreifung unmittelbar bevorsteht,¹⁰ so müsse doch ein „dringendes soziales Bedürfnis“ (engl. „pressing social need“) in Form einer tatsächlichen Gefahr für die Demokratie bestehen.¹¹ So wurde etwa das Verbot zweiter baskischer Parteien in Spanien gebilligt, da diese in einer demokratischen Grundsätzen entgegenstehenden Weise systematisch Gewalt zur Erreichung ihrer Ziele

* Der Autor ist Wiss. Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungswissenschaften, Kultur- und Religionsverfassungsrecht (Prof. Dr. Hinnerk Wißmann), Westfälische Wilhelms-Universität Münster.

¹ BVerfG NJW 2017, 611. Der Antrag des Bundesrates bzw. der Prozessbevollmächtigten Möllers und Waldhoff ist abrufbar unter

<http://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/themen/20140124-mpd-antragsschrift.pdf?blob=publicationFile&v=4> (16.5.2017).

Zur kontroversen Debatte über den Antrag Klein, Ein neues NPD-Verbotsverfahren?, 2012, S. 30; Morlok, ZRP 2013, 69 (70). Skeptisch Alter, JZ 2015, 297 (300). Zum Ermessenspielraum der Antragsteller Meier, Parteienverbote und demokratische Republik, 1993, S. 222 ff.

² BVerfG NJW 2017, 611 (612).

³ Eine inhaltliche Bewertung des Urteils soll hier hingegen – soweit möglich – nicht vorgenommen werden. Vgl. dazu Ebert/Karaosmanoglu, DVBl. 2017, 375; Gusy, NJW 2017, 601; Jürgensen, Der Demokratie zumutbar?, abrufbar unter <http://verfassungsblog.de/der-demokratie-zumutbar-zum-mpd-verbotsurteil-des-bverfg/> (16.5.2017); Jürgensen/Ramson, Die Demokratie hält es aus, abrufbar unter <http://www.juwiss.de/9-2017/> (16.5.2017); Piecha, Verfassungsfeindlich: ja, verboten: nein, abrufbar unter <http://www.juwiss.de/8-2017/> (16.5.2017); Steinbeis, Die eventuell, aber nicht potenziell verfassungswidrige NPD, abrufbar unter

<http://verfassungsblog.de/die-eventuell-aber-nicht-potenziell-verfassungswidrige-mpd/> (16.5.2017).

⁴ EGMR, Urt. v. 31.7.2001 – 41340/98, Rn. 24 ff.

⁵ EGMR, Urt. v. 30.1.1998 – 19392/92, Rn. 43 ff.

⁶ EKMR, Beschl. v. 20.7.1957 – 250/57. Dieser Begründungsweg spielt in der heutigen Rechtsprechung des Gerichtshofes keine Rolle mehr, siehe dazu Wolter, EuGRZ 2016, 92 (94).

⁷ EGMR, Urt. v. 31.7.2001 – 41340/98, Rn. 98. Eine Auflistung der insgesamt zwölf sehr vergleichbaren türkischen Parteienverbote vor dem EGMR findet sich bei Wolter, EuGRZ 2016, 92 (93).

⁸ EGMR, Urt. v. 12.4.2011 – 12976/07, Rn. 123.

⁹ Zu den verschiedenen nationalen Regelungen zu Parteienverboten in verschiedenen europäischen Staaten Theuerkauf, Parteienverbote und die Europäische Menschenrechtskonvention, 2006, S. 123 ff.

¹⁰ Eiffler, KJ 2003, 218 (223).

¹¹ EGMR, Urt. v. 31.7.2001 – 41340/98, Rn. 190. Ausführlich zu den Voraussetzungen Theuerkauf (Fn. 9), S. 255 ff.

unterstützten.¹² Im Ergebnis nimmt der Gerichtshof hier eine strikte Verhältnismäßigkeitsprüfung vor.¹³ Was den in Deutschland gem. § 46 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 BWahlG obligatorischen Mandatsverlust nach Parteienverboten angeht, so wird dieser als Eingriff in Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK – das Recht auf freie Wahlen – gewertet und zieht eine weitere Prüfung des Übermaßverbots nach sich.¹⁴

In dieser Hinsicht scheinen sich die Maßstäbe der Konvention von jenen des Grundgesetzes zu unterscheiden. Art. 21 Abs. 2 GG setzt nach überkommenem Verständnis eine Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips weder im Tatbestand, noch in den Rechtsfolgen voraus.¹⁵ Eine Partei kann demnach – so das Gericht im KPD-Urteil – auch dann verboten werden, wenn „nach menschlichem Ermessen keine Aussicht darauf besteht, daß sie ihre verfassungswidrige Absicht in absehbarer Zukunft werde verwirklichen können.“¹⁶ Gerade in dem Kriterium der tatsächlichen Gefahr wurde daher von vielen Stimmen ein Unterschied zwischen EMRK und Grundgesetz gesehen, der zum Hemmschuh eines Verbots werden könne.¹⁷

Zwar stellt die Konvention innerstaatlich nur ein einfaches Gesetz dar, doch die Konventionsrechte werden in ihrer Auslegung durch den EGMR zur Auslegung der Grundrechte des Grundgesetzes herangezogen.¹⁸ Es spricht nichts dagegen, auch außerhalb des Grundrechtsteils der Verfassung, insbesondere im Rahmen von Art. 21 Abs. 2 GG, so zu verfahren. Insbesondere spielt die primär staatsorganisationsrechtliche Natur des Art. 21 GG dabei keine Rolle: Zum einen ist die Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes nicht zwingend auf die Grundrechte begrenzt. Zum anderen wurde zurecht darauf hingewiesen, dass die Parteien in ihrer

Doppelrolle auch Teil der Gesellschaft und damit grundrechtsfähig sind.¹⁹

Das Bundesverfassungsgericht berücksichtigte daher bei der Auslegung von Art. 21 Abs. 2 GG im NPD-Verbotsverfahren ausdrücklich die Vorgaben des EGMR²⁰, indem es zwar kein Verhältnismäßigkeitserfordernis in die Norm hineinprojizierte, aber das Tatbestandsmerkmal des „Darauf Ausgehens“ mit den konventionsrechtlichen Maßstäben verband. In Abkehr von der bisherigen Rechtsprechung verlangte es „konkrete[r] Anhaltspunkte von Gewicht, die einen Erfolg des gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung [...] gerichteten Handelns zumindest möglich erscheinen lassen“.²¹

III. Wirkung von Entscheidungen des BVerfG und des EGMR

Doch obwohl sich das Bundesverfassungsgericht bemüht zeigt, das Verbotsverfahren durch eine eigene Prüfung möglicher Voraussetzungen aus der EMRK zu „immunisieren“, bleibt ein Restrisiko. Was wäre geschehen, wenn Straßburg ein Verbot beanstandet hätte? Oft war für diesen Fall von einer Stärkung der extrem rechten Partei die Rede. Ausgeblendet aber wurde die Frage, wie in einem solchen Fall prozessual weiter zu verfahren wäre.

Die Konvention lässt weitgehend offen, wie sie innerstaatlich wirken und vollzogen werden soll.²² Ein Urteil des EGMR hat gegenüber Urteilen deutscher Gerichte keine direkte kassatorische Wirkung.²³ Stattdessen wurden in § 359 Nr. 6 StPO und § 580 Nr. 8 ZPO²⁴ Wiederaufnahmegründe geschaffen, die es ermöglichen, ein rechtskräftiges innerstaat-

¹² EGMR, Urt. v. 30.6.2009 – 25803/04, Rn. 86; EGMR, Urt. v. 15.1.2013 – 40959/09, Rn. 71.

¹³ Schaefer, AöR 141 (2016), 594 (614).

¹⁴ EGMR, Urt. v. 11.6.2002 – 25144/94, Rn. 31 ff.; zuletzt auch EGMR, Urt. v. 8.11.2016 – 18860/07, Rn. 74 ff. Ausführlich dazu Wolter, EuGRZ 2016, 92 (96).

¹⁵ So noch immer BVerfG NJW 2017, 611 (626 f.). Aus der Literatur statt vieler Ipsen, in: Sachs, Kommentar zum Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 21 Rn. 171 f.; Schaefer, AöR 141 (2016), 594 (625 ff.). Ein gewisses Verhältnismäßigkeitserfordernis findet freilich über das Erfordernis der aggressiv-kämpferischen Grundhaltung statt, Gelberg, Das Parteiverbotsverfahren nach Art. 21 Abs. 2 GG am Beispiel des NPD-Verbotsverfahrens, 2009, S. 210. Demgegenüber sind einzelne Folgen des Verbots als fakultativ ausgestaltet, sodass bei deren Anwendung das Verhältnismäßigkeitsprinzip in den Blick rückt, Kloepfer, NJW 2016, 3003 (3006 f.).

¹⁶ BVerfGE 5, 85 (143).

¹⁷ Klein (Fn. 1), S. 20 f.; Kumpf, DVBl. 2012, 1344 (1347 f.); a.A. Pabel, ZaöRV 2003, 921 (931).

¹⁸ BVerfGE 74, 358 (370); 111, 307; Echterhölter, JZ 1955, 689; Nußberger, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 10, 3. Aufl. 2012, § 209 Rn. 11.

¹⁹ Shirvani, JZ 2014, 1074 (1077). Der Verbotsantrag gegen die NPD ging auf die Anforderungen der EMRK dagegen in erster Linie hilfsweise ein, siehe dort (Fn. 1) S. 150 ff., insbesondere S. 166 f. sowie S. 238 ff.

²⁰ BVerfG NJW 2017, 611 (628). Die Beschäftigung mit der Konvention bleibt im Urteil freilich eher oberflächlich, sie wird jenseits der Parteienvorträge und des Obersatzes von Abschnitt C. (616) nur in einem Abschnitt (627 f.) erwähnt, taucht aber in der weiteren Bewertung nicht mehr auf. Für eine explizite Berücksichtigung der EGMR-Kriterien auch schon Morlok, Jura 2013, 317 (324) sowie Shirvani, JZ 2014, 1074 (1079).

²¹ BVerfG NJW 2017, 611 (623). Dies führt zu der paradoxen Folge, dass sich eine Partei, die die freiheitliche demokratische Grundordnung bekämpft, am politischen Wettbewerb beteiligen kann – sobald sie aber damit Erfolg hat, kann sie verboten werden.

²² EGMR, Urt. v. 13.7.2000 – 39221/98, Rn. 249; BVerfGE 101, 307 (320 f.).

²³ Grabenwarter, JZ 2010, 857 (859); Theuerkauf (Fn. 9), S. 41, zu relativierenden Tendenzen Breuer, EuGRZ 2004, 257 ff. Unzutreffend daher Kloepfer, NJW 2016, 3003 (3004): „dass dieses Verbot des BVerfG anschließend vom EGMR in Straßburg wegen Unverhältnismäßigkeit aufgehoben wird.“

²⁴ Auch i.V.m. § 48 Abs. 2 FamFG, § 153 Abs. 1 VwGO, § 179 Abs. 1 SGG, § 79 ArbGG und § 134 FGO.

liches Urteil zu durchbrechen und im Rahmen eines neuen Verfahrens die Rechtsprechung des Gerichtshofes zu berücksichtigen.²⁵

Auch ein Verbotsurteil des Bundesverfassungsgerichts erwächst in Rechtskraft. Seine Urteile sind unanfechtbar.²⁶ Dies hindert das Gericht freilich nicht daran, in besonderen Situationen ein erneutes Verfahren zu ermöglichen. Die Rechtskraft verfassungsgerichtlicher Urteile findet ihre Grenzen dort, wo sich Sach- oder Rechtslage ändern.²⁷ Das Gericht geht – insbesondere in der Entscheidung zur Sicherungsverwahrung – davon aus, dass Entscheidungen des EGMR einer solchen Änderung gleichstehen und so die Überwindung der Rechtskraft ermöglichen.²⁸ Die Rechtskraft des Verbotsurteils würde einer erneuten Überprüfung also nicht entgegenstehen.

IV. Parteienverbot und Wiederaufnahme

1. Verfassungsbeschwerde

Unklar ist aber, auf welchem prozessualen Wege eine solche Überprüfung erreicht werden könnte. Die Verfassungsbeschwerden gegen die Sicherungsverwahrung z.B. richteten sich gegen Urteile der Fachgerichte – die Anordnung der Sicherungsverwahrung – und mittelbar gegen ein Gesetz (§ 67d StGB a.F.). Nach erfolgreicher Beschwerde in Straßburg konnten die Antragsteller also schlicht erneut gegen diese Beschwerdegegenstände Verfassungsbeschwerde in Karlsruhe einlegen. Dieser Weg stünde einer verbotenen Partei aber nicht offen: Eine solche Verfassungsbeschwerde würde sich nicht gegen ein Gesetz oder fachgerichtliche Urteile richten, sondern könnte zum Beschwerdegegenstand nur das Verbotsurteil selbst haben. Ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts kann jedoch nicht Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde sein.²⁹ Aus der Tatsache, dass das Parteienverbot erstinstanzlich vor dem Bundesverfassungsgericht erfolgt, also nicht – wie im Regelfall vor Verfassungsbeschwerden – vorgeschaltete Instanzen existieren, deren Entscheidungen das Bundesverfassungsgericht lediglich am Maßstab der Verfassung überprüft, und das Verfahren außerdem nur auf Betreiben der in § 43 Abs. 1 BVerfGG genannten Organe – und nicht, wie im Falle der Verfassungsbeschwerde, auf Betreiben des Betroffenen hin – in Gang ge-

setzt werden kann, erwächst hier also ein prozessuales Problem, das in anderen Verfahren, wie z.B. jenem gegen die Sicherungsverwahrung, so nicht auftreten konnte.

2. Wiederaufnahmegründe im BVerfGG

Notwendig wäre, wie im Falle von § 359 Nr. 6 StPO bzw. § 580 Nr. 8 ZPO, ein Wiederaufnahmeverfahren. Für das Parteienverbot findet sich im Bundesverfassungsgerichtsgesetz jedoch kein solcher Wiederaufnahmegrund. Im Gegensatz zur Richteranklage, im Rahmen derer eine Wiederaufnahme zugunsten des Verurteilten nach §§ 61 Abs. 1 BVerfGG, 359 StPO möglich ist³⁰, und der Grundrechtsverwirkung, die nach § 40 BVerfGG zumindest auf Antrag des Betroffenen vorzeitig aufgehoben werden kann, ist im Rahmen des Verbotsverfahrens eine Wiederaufnahme nur zu Ungunsten einer nicht verbotenen Partei möglich (§§ 47, 41 BVerfGG). Eine Wiederaufnahme des Verfahrens zugunsten einer verbotenen Partei findet sich im Gesetz nicht. Stattdessen spricht die Systematik der §§ 43 ff. BVerfGG sogar gegen die Existenz einer solchen: § 47 BVerfGG verweist für Beschlagnahme, Durchsuchung und die Wiederholung eines erfolglosen Verbots auf die Regelungen zur Grundrechtsverwirkung (§§ 38, 41 BVerfGG). Auf die Aufhebung der Verwirkung in § 40 BVerfGG hingegen verweist die Norm gerade nicht.

3. Analoge Anwendung des § 40 BVerfGG

So ging auch die ganz herrschende Meinung im Nachgang des KPD-Verbots davon aus, ein Wiederaufnahme- oder Wiederzulassungsverfahren existiere nicht.³¹ Eine Analogie zu § 40 BVerfGG scheidet nicht nur aufgrund des eindeutigen Wortlauts des BVerfGG aus,³² sondern auch weil die Norm der Resozialisierung diene; resozialisieren könnten sich aber nur Menschen, nicht Parteien.³³ Hinzu kommt, dass auch § 40 BVerfGG nur der Aufhebung der Urteilswirkungen *ex nunc* dient. Er beseitigt nicht ein anfänglich falsches Urteil, son-

²⁵ BVerfGE 111, 307 (324); 128, 326 (370). Ausführlich zu den Berücksichtigungspflichten im Verfahren *Schilling*, Deutscher Grundrechtsschutz zwischen staatlicher Souveränität und menschenrechtlicher Europäisierung, 2010, S. 135 ff.

²⁶ *Bethge*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Kommentar zum BVerfGG, 43. Lfg., Stand: Februar 2014, § 31 Rn. 40.

²⁷ BVerfGE 109, 64 (84). Ein Hindernis ergibt sich insb. nicht aus § 31 Abs. 1 BVerfGG, da sich die dort geregelte Bindungswirkung nicht auf das Bundesverfassungsgericht selbst erstreckt, statt vieler *Bethge* (Fn. 26), § 31 Rn. 118 f.

²⁸ BVerfGE 128, 326 (364 f.).

²⁹ BVerfGE 1, 89; 7, 17. Dies übersieht *Beyer*, JZ 1967, 744 (746): „Vielleicht sind Verfassungsbeschwerden der geeignete Weg.“

³⁰ Fraglich ist dann allerdings, ob von dieser Verweisung auch die später eingefügte Nr. 6 des § 359 StPO umfasst ist, d.h. ob es sich bei § 61 BVerfGG um eine dynamische Verweisung handelt.

³¹ v. *Coelln*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Kommentar zum BVerfGG, 44. Lfg., Stand: Juli 2014, § 46 Rn. 77 f.; *Heinemann*, JZ 1967, 425 f.; *Henke*, JZ 1973, 293 (295); *Seifert*, DÖV 1961, 81 (90 f.); a.A. *Beyer*, JZ 1967, 744 (745 f.). Zusammenfassend *Meier* (Fn. 1), S. 219 ff. Kurioserweise ist im dritten Leitsatz des KPD-Urteils (BVerfGE 5, 85) von der Möglichkeit einer Wiederzulassung der KPD nach der Wiedervereinigung die Rede. Später wird aber deutlich, dass sich dieses Szenario auf die Verfassungslage nach Anwendung von Art. 146 GG und somit außerhalb des „vom Grundgesetz zeitlich und sachlich beherrschten Raum[es]“ (BVerfGE 5, 85 [131]) bezieht.

³² *Seifert*, DÖV 1961, 81 (90).

³³ So *Heinemann*, JZ 1967, 425 f.

dem dient der Bewältigung einer veränderten Sachlage.³⁴ Geht man davon aus, die Anforderungen der EMRK seien in Art. 21 Abs. 2 GG „hineinzulesen“, so steht bei einer Rüge durch den EGMR aber nicht die Frage im Raum, ob sich die Sachlage geändert habe, sondern ob das Karlsruher Urteil *ex tunc* falsch gewesen sei. Eine Analogie zu § 40 BVerfGG scheidet somit schon an der mangelnden Vergleichbarkeit der vorausgesetzten Tatbestände.

4. Organstreit und Selbstreinigungsverfahren

Auch ein Organstreit der verbotenen Partei – gerichtet auf Feststellung der Verletzung ihrer Rechte durch das Verbot – scheidet aus: Selbst wenn man von ihrer Tauglichkeit als Antragsteller ausginge, so wäre das Bundesverfassungsgericht jedenfalls kein tauglicher Antragsgegner, da es zwar Verfassungsorgan, aber kein politisches Verfassungsorgan ist.³⁵

Denkbar wäre eine Art „Selbstreinigungsverfahren“³⁶. Bereits 2012 versuchte die NPD, durch das Bundesverfassungsgericht feststellen zu lassen, dass sie nicht verfassungswidrig sei. Das Gericht verwarf den Antrag freilich mit der Begründung, ein solches Verfahren sei nicht vorgesehen.³⁷ Es bestehe auch keine Rechtsschutzlücke, da Parteien ohnehin bis zu ihrem Verbot „in der Wahrnehmung ihrer Rechte frei“ seien.³⁸ Auch in der Literatur stieß ein solches Verfahren zu Recht auf Ablehnung: Der Antrag sei zwar in einen Organstreit nach §§ 64 ff. BVerfGG umdeutbar, in diesem Falle aber fehle es an einem konkreten Antragsgegenstand.³⁹ Sollte konkretes Regierungshandeln die Rechte der Partei verletzen, so könne dieses individuell gerichtlich angegriffen werden.⁴⁰ Ein „Selbstreinigungsverfahren“ jedenfalls gibt es nicht.

Somit bestehen keine innerstaatlichen Rechtsbehelfe, die nach einer Beanstandung eines Parteienverbots durch den EGMR eine Wiederaufnahme ermöglichen. Dieses Resultat ist freilich höchst unbefriedigend. Es hätte einen kontinuierlichen, nicht zu beendenden Völkerrechtsverstoß zur Folge, der so nicht gewollt sein kann.⁴¹

³⁴ *Schuster*, JZ 1968, 152 (155). Ähnlich *Kohlmann*, JZ 1971, 681 (683).

³⁵ Statt vieler *Bethge*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Kommentar zum BVerfGG, 49. Lfg., Stand: Juli 2016, § 63 Rn. 41.

³⁶ Zum Begriff *Klein*, in: Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, 73. Lfg., Stand: 2014, Art. 21 Rn. 544 Fn. 149.

³⁷ BVerfGE 133, 100 (106). Eine Beschwerde zum EGMR blieb ebenfalls erfolglos, Beschl. v. 4.10.2016 – 55977/13.

³⁸ BVerfGE 133, 100 (107).

³⁹ *Hufen/Kumpf*, DVBl. 2013, 417 (419 f.).

⁴⁰ *Windoffer*, DÖV 2013, 151 (152 f.). Auf dieses Argument stützt sich letztlich auch der EGMR, Beschl. v. 4.10.2016 – 55977/13, Rn. 23 f.

⁴¹ Vgl. auch BVerfGE 111, 307 (327).

5. Ermöglichung der Neugründung und Vermögensrestitution

Vorgeschlagen wurde, in einem derartigen Fall eine Neugründung der Partei zu ermöglichen und dieser das ggf. nach § 46 Abs. 3 S. 2 BVerfGG eingezogene Parteivermögen zu restituieren.⁴² Dies stellt aber keine Wiederherstellung eines konventionskonformen Zustandes dar. Durch das Verbotsurteil endet mit Bindungswirkung gem. § 31 Abs. 1 BVerfGG die rechtliche Existenz einer Partei; sie wird zerschlagen, ihre Mandate eingezogen.⁴³ Eine neu gegründete Partei ist nicht identisch mit der verbotenen. Auch die verlorenen Mandate erhält sie nicht wieder; auf welcher rechtlichen Grundlage eine Rückerstattung des eingezogenen Vermögens beruhen soll, ist nicht ersichtlich. Ferner ist die Gründung einer Nachfolgeorganisation nicht nur durch das Verbotsurteil untersagt (§ 46 Abs. 3 S. 1 BVerfGG), sondern auch strafbewehrt (§ 84 Abs. 1 StGB). Eine völkerrechtskonforme Auslegung dieser Vorschriften dahingehend, dass sie nicht gelten, wenn der EGMR die Konventionswidrigkeit eines Parteienverbotes festgestellt hat,⁴⁴ steht entgegen, dass die Urteile des Gerichtshofes innerstaatlich nur eine Berücksichtigungspflicht auslösen.⁴⁵ Die Frage der Strafbarkeit gem. § 84 Abs. 1 StGB hinge dann davon ab, ob sich das Bundesverfassungsgericht in seiner erneuten Auslegung des Grundgesetzes den Wertungen des EGMR anschließt oder nicht – eine rechtsstaatlich zweifelhafte, weil schwer vorhersehbare Lösung. Außerdem knüpft § 84 Abs. 1 StGB schlicht an die Existenz des Verbotsurteils an.

6. Analoge Anwendung von § 359 Nr. 6 StPO

Stattdessen sollte die Möglichkeit einer Analogie nicht voreilig verworfen werden. § 40 BVerfGG ist in der Tat nicht analogiefähig. Es ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber eine Wiedenzulassung dieser Art für verbotene Parteien nicht gewollt hat. Von dieser Möglichkeit der Wiederaufnahme aufgrund einer geänderten Sachlage ist aber, wie bereits dargestellt, die Möglichkeit der Beanstandung durch den EGMR zu trennen. Dieses Szenario hat der Gesetzgeber ebenso wie das Schrifttum⁴⁶ nicht vorhergesehen – der Gedanke an eine planwidrige Regelungslücke drängt sich auf. Sowohl § 359 Nr. 6 StPO als auch § 580 Nr. 8 ZPO bezwecken die Korrektur eines Urteils zwecks fehlerfreier Rechtsanwendung; sie unterscheiden sich lediglich in der von § 586 Abs. 1 ZPO verlangen und im Strafrecht fehlenden Frist. Im Hinblick auf Systematik und Interessenlage dürfte dem Parteienverbot freilich das Strafprozessrecht deutlich näher sein. So könnte im Wege der analogen Anwendung des § 359 Nr. 6 StPO eine Wiederaufnahme ermöglicht werden.

⁴² *Klein*, ZRP 2001, 397 (401).

⁴³ *Maurer*, AöR 96 (1971), 203 (227).

⁴⁴ So vorgeschlagen von *Klein*, ZRP 2001, 397 (401).

⁴⁵ BVerfGE 111, 307 (324); 128, 326 (370).

⁴⁶ Mit Ausnahme von *Klein*, ZRP 2001, 397 (401 f.) und *Schaefer*, AöR 141 (2016), 594 (625 f.).

V. Fazit

Der Einfluss des europäischen „Verfassungsgerichtsverbunds“⁴⁷ beschränkt sich nicht auf den Grundrechtsteil der Verfassung. Auch das Parteiverbot in Art. 21 Abs. 2 GG ist durch die Vorgaben der EMRK einem Wandel ausgesetzt. Dass Karlsruhe auch hier nicht mehr das alleinige „letzte Wort“ hat, sondern auch die Straßburger Judikatur berücksichtigen muss, zwingt dazu, im Verfassungsprozessrecht neue Wege zu gehen. Für das Verbotsverfahren nach §§ 43-47 BVerfGG bedeutet dies, dass die Wiederaufnahme zugunsten einer rechtskräftig verbotenen Partei möglich sein muss. Entgegen der bislang herrschenden Lehre lässt sich dies durchaus auch auf Grundlage des geltenden Rechts erreichen.

⁴⁷ Zum Begriff *Voßkuhle*, NVwZ 2010, 1.