

Verfassungsgerichtliches Verfahren beim Parteiverbot

Ich befasse mich hier mit dem Verfahren des Parteiverbots vor dem Bundesverfassungsgericht. Insbesondere: Nach welchen prozessualen Vorschriften stellt das Gericht diejenigen Tatsachen fest, die in diesem Verfahren festzustellen und sodann rechtlich zu bewerten sind?

Den Verfahrensablauf schildere ich deshalb, weil dieser – soweit ersichtlich – bei der Forderung nach einem Parteiverbotsantrag kaum behandelt wird.

Sicherlich ist das ein eher nachrangiges Thema gegenüber der politischen Frage, ob ein Parteiverbot beantragt werden soll, und der rechtlichen Frage der Erfolgsaussicht des Verfahrens nach den Maßstäben des NPD-Urteils vom 17.1.2017 – 2 BvB 1/13 = BVerfGE 144, 20 (auf der Webseite des BVerfG abrufbar).

Aber man sollte das Verfahren gleichwohl in den Blick nehmen wegen der Auswirkung auf die Arbeitsbelastung des zuständigen Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts und die Dauer eines Verbotsverfahrens.

Nicht zu vernachlässigen sind auch die Folgewirkungen eines Parteiverbots durch Mandatsverluste und Nachwahlen (anstelle der direkt gewählten Parteimitglieder) auf den Bundestag.

Tatsachenfeststellung durch das Bundesverfassungsgericht

Im Parteiverbotsverfahren müssen konkrete Tatsachen festgestellt werden, die sodann rechtlich zu bewerten sind. Das zeigt anschaulich das NPD-Verbotsverfahren, wo die Tatsachenfeststellungen – insbesondere zu Äußerungen aus der Partei – einen großen Teil der Beweiswürdigung des Urteils ausmachen.

Eigene vom BVerfG zu treffende Tatsachenfeststellungen sind bei anderen verfassungsgerichtlichen Verfahren eher selten. Dort geht es vor allem um eine reine Rechtskontrolle bei unstreitigen vorgegebenen Tatsachen.

Bei einem Parteiverbotsverfahren ist das anders: Das Bundesverfassungsgericht muss eigene Feststellungen, auch aufgrund mündlicher Verhandlung, treffen und sich von deren Richtigkeit überzeugen. Mit anderen Worten: Das Gericht erhebt und würdigt hier die Beweise als Tatgericht.

Verfahrensvorschriften im BVerfGG

Das dafür einschlägige Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (BVerfGG) enthält dazu im Ersten Abschnitt des II. Teils Allgemeine Verfahrensvorschriften und regelt im Zweiten Abschnitt des III. Teils in den §§ 43 bis 47 speziell das Parteiverbotsverfahren (deren Text ist als Anhang angefügt). Danach gilt:

Nach § 43 kann der Verbotsantrag von dem Bundestag, dem Bundesrat oder von der Bundesregierung gestellt werden. Zuständig für das Parteiverbotsverfahren ist der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts (§ 14).

Der Verbotsantrag ist schriftlich beim Bundesverfassungsgericht einzureichen. Er ist zu begründen und die erforderlichen Beweismittel sind anzugeben (§ 23). Von staatlichen Stellen infiziertes Beweismaterial scheidet nach der Rechtsprechung des Gerichts als Beweismittel aus (Quellenfreiheit).

Nach Eingang des Antrags kann das Bundesverfassungsgericht eine Beschlagnahme oder Durchsuchung nach den Vorschriften der Strafprozeßordnung anordnen (§ 47 iVm § 38).

Nach Zustellung des Antrags hat die Partei das Recht auf Akteneinsicht (§ 20). Darauf folgt das Vorverfahren nach § 45.

Das Vorverfahren

Das Bundesverfassungsgericht beschreibt es auf seiner Webseite so:

Zunächst prüft das Bundesverfassungsgericht in einem Vorverfahren, ob das Hauptverfahren eröffnet wird oder der Antrag als unzulässig bzw. als nicht hinreichend begründet zurückzuweisen ist. Hierfür wird eine vorläufige Bewertung der Erfolgsaussichten nach Aktenlage vorgenommen.

Das Bundesverfassungsgericht gibt dem Vertretungsberechtigten (§ 44) der Partei Gelegenheit zur Äußerung binnen einer zu bestimmenden Frist und beschließt dann, ob der Antrag als unzulässig oder als nicht hinreichend begründet zurückzuweisen oder ob die Verhandlung durchzuführen ist (§ 45).

Das Gericht prüft zunächst anhand des Tatsachenvortrags des Antragstellers, ob ein Verbot wahrscheinlicher ist als die Zurückweisung des Antrags. Nach dem Amtsermittlungsgrundsatz kann es dazu eigene Ermittlungen vornehmen. Es kann Durchsuchungen oder Beschlagnahmen anordnen.

Das Bundesverfassungsgericht kann das Verfahren auch bis zur Erledigung eines bei einem anderen Gericht anhängigen Verfahrens aussetzen, wenn für seine Entscheidung die Feststellungen oder die Entscheidung dieses anderen Gerichts von Bedeutung sein können (§ 33 Abs. 1).

Das Hauptverfahren

Die Entscheidung nach § 45, dass die Verhandlung durchzuführen ist, ergeht durch Beschluss (§ 25 Abs. 2 Alt. 2). Der Beschluss verlangt eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Senats (§ 15 Abs. 4 Satz 1). Es ist müssen also mindestens sechs Mitglieder für die Durchführung der Verhandlung stimmen. Die Verhandlung ist mündlich (§ 25).

Das Bundesverfassungsgericht kann zur Vorbereitung der mündlichen Verhandlung eine Voruntersuchung anordnen. Deren Durchführung ist einem Richter des Ersten Senats zu übertragen (§ 47 iVm § 38).

Zudem gelten die Allgemeinen Verfahrensvorschriften der §§ 26 bis 29:

Nach § 26 erhebt das Bundesverfassungsgericht den zur Erforschung der Wahrheit erforderlichen Beweis. Es kann damit außerhalb der mündlichen Verhandlung ein Mitglied des Gerichts beauftragen oder mit Begrenzung auf bestimmte Tatsachen und Personen ein anderes Gericht darum ersuchen.

Die Beteiligten werden von allen Beweisterminen benachrichtigt und können der Beweisaufnahme beiwohnen. Sie können an Zeugen und Sachverständige Fragen richten. Wird eine Frage beanstandet, so entscheidet das Gericht (§ 29).

Für die Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen gelten die Vorschriften der Strafprozessordnung (§ 28).

Das Bundesverfassungsgericht kann sachkundigen Dritten Gelegenheit zur Stellungnahme geben (§ 27a).

Ansonsten bestimmt das Gericht die Art und Weise seiner Beweisaufnahme selbst. Es gilt nicht der Strengbeweis. Beweisanträge können als bloße Beweisanregungen behandelt werden. Neuer Tatsachenvortrag ist möglich.

Nach § 27 leisten alle Gerichte und Verwaltungsbehörden dem Bundesverfassungsgericht Rechts- und Amtshilfe.

Das Bundesverfassungsgericht kann seiner Entscheidung die tatsächlichen Feststellungen eines rechtskräftigen Urteils zugrunde legen, das in einem Verfahren ergangen ist, in dem die Wahrheit von Amts wegen zu erforschen ist (§ 33 Abs. 2).

Urteil nach § 46

Erweist sich der Antrag auf Entscheidung gemäß Artikel 21 Absatz 2 des Grundgesetzes als begründet, so stellt das Bundesverfassungsgericht fest, dass die politische Partei verfassungswidrig ist. Die Feststellung kann auf einen rechtlich oder organisatorisch selbständigen Teil einer Partei beschränkt werden. Mit der Feststellung ist die Auflösung der Partei oder des selbständigen Teiles der Partei und das (in § 84 StGB strafbewehrte) Verbot, eine Ersatzorganisation zu schaffen, zu verbinden. Das Gericht kann in diesem Fall außerdem die Einziehung des Vermögens der Partei oder des selbständigen Teiles der Partei zugunsten des Bundes oder des Landes zu gemeinnützigen Zwecken aussprechen.

Diese Entscheidung ergeht durch Urteil (§ 25 Abs. 2 Alt. 2). Notwendig ist eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Senats (§ 15 Abs. 4 Satz 1).

Mandatsverlust nach § 46 Abs. 4 BWahlG

Die Vorschrift lautet:

(4) Wird eine Partei oder die Teilorganisation einer Partei durch das Bundesverfassungsgericht nach Artikel 21 Absatz 4 des Grundgesetzes für verfassungswidrig erklärt, verlieren die Abgeordneten ihre Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag und die Nachfolger ihre Anwartschaft, sofern sie dieser Partei oder Teilorganisation in der Zeit zwischen der Antragstellung (§ 43 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht) und der Verkündung der Entscheidung (§ 46 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht) angehört haben. Soweit Abgeordnete, die nach Satz 1 ihre Mitgliedschaft verloren haben, in Wahlkreisen gewählt waren, wird die Wahl eines Wahlkreisabgeordneten in diesen Wahlkreisen bei entsprechender Anwendung des § 44 Abs. 2 bis 4 wiederholt; hierbei dürfen die Abgeordneten, die nach Satz 1 ihre Mitgliedschaft verloren haben, nicht als Bewerber auftreten. Soweit Abgeordnete, die nach Satz 1 ihre Mitgliedschaft verloren haben, nach einer Landesliste der für verfassungswidrig erklärten Partei oder Teilorganisation der Partei gewählt waren, bleiben die Sitze unbesetzt. Im übrigen gilt § 48 Abs. 1.

Mitglieder einer vom Bundesverfassungsgericht verbotenen Partei verlieren danach mit der Entscheidung für ein Parteiverbot ihr Bundestagsmandat. Und zwar diejenigen Abgeordneten, die im Zeitraum zwischen der Antragstellung und der Entscheidung des Gerichts der Partei angehört haben. Ein Parteiaustritt in und nach diesem Zeitraum hindert den Mandatsverlust nicht. Die Entscheidung über den Mandatsverlust trifft der Ältestenrat des Bundestages (§ 47 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 3 BWahlG).

Die für die Partei abgegebenen Stimmen bleiben allerdings gültig. Das Wahlergebnis wird nicht neu festgesetzt. Das bedeutet auch, dass Parteien, die an der 5 % - Sperrklausel des § 6 Abs. 3 BWahlG gescheitert sind, weiterhin nicht berücksichtigt werden.

Die durch den Mandatsverlust bedingte Verringerung der gesetzlichen Mitgliederzahl des Bundestages und das Ergebnis der Nachwahlen haben gewichtige Auswirkungen auf die Mehrheitsverhältnisse im Bundestag. Für ein Verbot der AfD würde das bedeuten:

Da die AfD mit 151 Abgeordneten im Bundestag vertreten ist, verringert sich die Abgeordnetenzahl von derzeit 630 zunächst auf 479. In den 42 Wahlkreisen mit Direktmandaten der AfD wird die Wahl als Erststimmenwahl wiederholt. Durch die Nachwahl erhöht sich die Zahl der Abgeordneten auf 521.

Da die Koalitionsparteien CDU/CSU und SPD zusammen weiterhin über 328 Mandate verfügen, hätten sie aufgrund der Verkleinerung des Bundestages auf 521 Abgeordnete eine komfortable Kanzlermehrheit. Bedeutsamer wäre die Auswirkung auf die veränderte 2/3-Mehrheit. Diese läge nunmehr bei 348 Abgeordneten. Von den 42 neu zu wählenden Direktmandaten müssten die Koalitionsparteien demnach wenigstens 20 Wahlkreise gewinnen, um über eine eigene 2/3-Mehrheit zu verfügen.

Der Verlust des Mandats als Folge des Parteiverbots betrifft auch Landtage und Gemeinderäte (vor allem in den neuen Bundesländern). Damit befasste ich mich hier aber nicht.

Relevant könnte zudem die zu Mandatsverlusten als Folge eines Parteiverbots ergangene Rechtsprechung des EGMR sein; vgl. dazu das Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestags vom 6.2.2024 – WD 3 – 3000 - 003/24 (im Internet abrufbar).

Anhang Gesetzestext

Art. 21 GG

...

(2) Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig.

...

(4) Über die Frage der Verfassungswidrigkeit nach Absatz 2 sowie über den Ausschluss von staatlicher Finanzierung nach Absatz 3 entscheidet das Bundesverfassungsgericht.

(5) Das Nähere regeln Bundesgesetze.

Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz – (BVerfGG)

I. Teil

Verfassung und Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts

§ 13

Das Bundesverfassungsgericht entscheidet ...

2. über die Verfassungswidrigkeit von Parteien (Artikel 21 Abs. 2 des Grundgesetzes), ...

§ 14

(2) Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts ist zuständig in den Fällen des § 13 Nr. 1 bis 5 ...

§ 15

(4) Im Verfahren gemäß § 13 Nummer 1, 2, 2a, 4 und 9 bedarf es zu einer dem Antragsgegner nachteiligen Entscheidung in jedem Fall einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Senats.

II. Teil

Verfassungsgerichtliches Verfahren

Erster Abschnitt

Allgemeine Verfahrensvorschriften

§ 17

Soweit in diesem Gesetz nichts anderes bestimmt ist, sind hinsichtlich der Öffentlichkeit, der Sitzungspolizei, der Gerichtssprache, der Beratung und Abstimmung die Vorschriften der Titel 14 bis 16 des Gerichtsverfassungsgesetzes entsprechend anzuwenden.

§ 17a

(1) Die Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht einschließlich der Verkündung von Entscheidungen ist öffentlich. Ton- und Fernseh-Rundfunkaufnahmen sowie Ton- und Filmaufnahmen zum Zwecke der öffentlichen Vorführung oder der Veröffentlichung ihres Inhalts sind nur zulässig

1. in der mündlichen Verhandlung, bis das Gericht die Anwesenheit der Beteiligten festgestellt hat,
2. bei der öffentlichen Verkündung von Entscheidungen.

§ 20

Die Beteiligten haben das Recht der Akteneinsicht.

§ 23

(1) Anträge, die das Verfahren einleiten, sind schriftlich beim Bundesverfassungsgericht einzureichen. Sie sind zu begründen; die erforderlichen Beweismittel sind anzugeben.

§ 25

(1) Das Bundesverfassungsgericht entscheidet, soweit nichts anderes bestimmt ist, auf Grund mündlicher Verhandlung, es sei denn, daß alle Beteiligten ausdrücklich auf sie verzichten.

(2) Die Entscheidung auf Grund mündlicher Verhandlung ergeht als Urteil, die Entscheidung ohne mündliche Verhandlung als Beschluß.

§ 26

(1) Das Bundesverfassungsgericht erhebt den zur Erforschung der Wahrheit erforderlichen Beweis. Es kann damit außerhalb der mündlichen Verhandlung ein Mitglied des Gerichts beauftragen oder mit Begrenzung auf bestimmte Tatsachen und Personen ein anderes Gericht darum ersuchen.

(2) Auf Grund eines Beschlusses mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen des Gerichts kann die Beiziehung einzelner Urkunden unterbleiben, wenn ihre Verwendung mit der Staatssicherheit unvereinbar ist.

§ 27

Alle Gerichte und Verwaltungsbehörden leisten dem Bundesverfassungsgericht Rechts- und Amtshilfe. Fordert das Bundesverfassungsgericht Akten eines Ausgangsverfahrens an, werden ihm diese unmittelbar vorgelegt.

§ 27a

Das Bundesverfassungsgericht kann sachkundigen Dritten Gelegenheit zur Stellungnahme geben.

§ 28

(1) Für die Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen gelten in den Fällen des § 13 Nummer 1, 2, 2a, 4 und 9 die Vorschriften der Strafprozeßordnung, in den übrigen Fällen die Vorschriften der Zivilprozeßordnung entsprechend.

(2) Soweit ein Zeuge oder Sachverständiger nur mit Genehmigung einer vorgesetzten Stelle vernommen werden darf, kann diese Genehmigung nur verweigert werden, wenn es das Wohl des Bundes oder eines Landes erfordert. Der Zeuge oder Sachverständige kann sich nicht auf seine Schweigepflicht berufen, wenn das Bundesverfassungsgericht mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen die Verweigerung der Aussagegenehmigung für unbegründet erklärt.

§ 29

Die Beteiligten werden von allen Beweisterminen benachrichtigt und können der Beweisaufnahme beiwohnen. Sie können an Zeugen und Sachverständige Fragen richten. Wird eine Frage beanstandet, so entscheidet das Gericht.

§ 33

(1) Das Bundesverfassungsgericht kann sein Verfahren bis zur Erledigung eines bei einem anderen Gericht anhängigen Verfahrens aussetzen, wenn für seine Entscheidung die Feststellungen oder die Entscheidung dieses anderen Gerichts von Bedeutung sein können.

(2) Das Bundesverfassungsgericht kann seiner Entscheidung die tatsächlichen Feststellungen eines rechtskräftigen Urteils zugrunde legen, das in einem Verfahren ergangen ist, in dem die Wahrheit von Amts wegen zu erforschen ist.

III. Teil

Einzelne Verfahrensarten

Zweiter Abschnitt

Verfahren in den Fällen des § 13 Nummer 2 und 2a

§ 43

(1) Der Antrag auf Entscheidung, ob eine Partei verfassungswidrig (Artikel 21 Absatz 2 des Grundgesetzes) oder von staatlicher Finanzierung ausgeschlossen ist (Artikel 21 Absatz 3 des Grundgesetzes), kann von dem Bundestag, dem Bundesrat oder von der Bundesregierung gestellt werden. Der Antrag auf Entscheidung über den Ausschluss von staatlicher Finanzierung kann hilfsweise zu einem Antrag auf Entscheidung, ob eine Partei verfassungswidrig ist, gestellt werden.

(2) Eine Landesregierung kann den Antrag nur gegen eine Partei stellen, deren Organisation sich auf das Gebiet ihres Landes beschränkt.

§ 44

Die Vertretung der Partei bestimmt sich nach den gesetzlichen Vorschriften, hilfsweise nach ihrer Satzung. Sind die Vertretungsberechtigten nicht feststellbar oder nicht vorhanden oder haben sie nach Eingang des Antrags beim Bundesverfassungsgericht gewechselt, so gelten als vertretungsberechtigt diejenigen Personen, die die Geschäfte der Partei während der Tätigkeit, die den Antrag veranlaßt hat, zuletzt tatsächlich geführt haben.

§ 45

Das Bundesverfassungsgericht gibt dem Vertretungsberechtigten (§ 44) Gelegenheit zur Äußerung binnen einer zu bestimmenden Frist und beschließt dann, ob der Antrag als unzulässig oder als nicht hinreichend begründet zurückzuweisen oder ob die Verhandlung durchzuführen ist.

§ 46

(1) Erweist sich der Antrag auf Entscheidung gemäß Artikel 21 Absatz 2 des Grundgesetzes als begründet, so stellt das Bundesverfassungsgericht fest, daß die politische Partei verfassungswidrig ist.

(2) Die Feststellung kann auf einen rechtlich oder organisatorisch selbständigen Teil einer Partei beschränkt werden.

(3) Mit der Feststellung ist die Auflösung der Partei oder des selbständigen Teiles der Partei und das Verbot, eine Ersatzorganisation zu schaffen, zu verbinden. Das Bundesverfassungsgericht kann in diesem Fall außerdem die Einziehung des Vermögens der Partei oder des selbständigen

Teiles der Partei zugunsten des Bundes oder des Landes zu gemeinnützigen Zwecken aussprechen.

§ 47

Die Vorschriften der §§ 38 und 41 gelten entsprechend.

§ 38

(1) Nach Eingang des Antrags kann das Bundesverfassungsgericht eine Beschlagnahme oder Durchsuchung nach den Vorschriften der Strafprozeßordnung anordnen.

(2) Das Bundesverfassungsgericht kann zur Vorbereitung der mündlichen Verhandlung eine Voruntersuchung anordnen. Die Durchführung der Voruntersuchung ist einem Richter des nicht zur Entscheidung in der Hauptsache zuständigen Senats zu übertragen.

§ 41

Hat das Bundesverfassungsgericht über einen Antrag sachlich entschieden, so kann er gegen denselben Antragsgegner nur wiederholt werden, wenn er auf neue Tatsachen gestützt wird.