

Anna Phirtskhalashvili Ulrich Hagenloch

Parteiverbote in Georgien und Deutschland

Eine rechtsvergleichende Untersuchung der
verfassungsrechtlichen Voraussetzungen,
Grenzen und Verfahren



Deutsch – Georgische Zeitschrift
für Rechtswissenschaften

Parteiverbote in Georgien und Deutschland

Eine rechtsvergleichende Untersuchung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen, Grenzen und Verfahren

Anna Phirtskhalashvili

Professorin für öffentliches Recht an der University of Georgia

Ulrich Hagenloch

Präsident des Oberlandesgerichts Dresden im Ruhestand



Deutsch-Georgische
ZEITSCHRIFT FÜR RECHTSVERGLEICHUNG

ISSN 2587-5191 (print)
ISSN 2667-9817 (online)

© Anna Phirtskhalashvili, 2026

© Ulrich Hagenlocher, 2026

© Redaktion der Deutsch-Georgischen Zeitschrift für Rechtsvergleichung, 2026

www.lawjournal.ge

Inhaltsverzeichnis:

Einführung.....	8
A. Einleitung	9
I. Rechtslage in Georgien und Deutschland	9
1. Verfassungsrechtliche und gesetzliche Regelungen in Georgien	9
a) Rechtliche Grundlagen.....	9
b) Rechtlicher Prüfungsmaßstab.....	11
aa) Ausstrahlung von Art. 23 Nr. 3 der Verfassung	11
bb) Verfassungsmäßigkeit von § 36 des Parteiengesetzes	13
2. Verfassungsrechtliche und gesetzliche Regelungen in Deutschland.....	14
II. Rechtslage und Bedeutung des Parteiverbots in Europa	15
B. Verfassungspolitische Aspekte und deren rechtlichen Folgen	17
I. Verfassungspolitische Einordnung des Parteiverbots	17
1. Politische Erfahrungen in Mitgliedsstaaten des Europarates	17
2. Parteiverbot versus politischer Meinungskampf.....	18
II. Rechtliche Folgen und verfassungspolitische Ambivalenz eines Parteiverbots	20
1. Pflicht zum Schutz der verfassungsrechtlichen Ordnung	20
2. Ausgestaltung des Verbotsverfahrens und Folgen eines Parteiverbots	21
a) Georgien	21
b) Deutschland.....	23
3. Exkurs: anhängige Parteiverbotsverfahren in Georgien	24
a) Verbotsanträge von Parlamentsabgeordneten	24
b) Anträge von Oppositionsparteien.....	26
4. Ermessen der Antragsbefugten	28
5. Eignung des Parteiverbots zur Erreichung seiner Ziele.....	29
6. Folgen für Prüfungskompetenz des Verfassungsgerichts	30
C. Bedeutung der Parteien und der Parteivielfalt in einem demokratischen Rechtsstaat	31
I. Verfassungspolitische Funktionen der Parteienfreiheit.....	31
II. Verfassungsrechtliche Bedeutung der Parteien und des Mehrparteiensystems	

.....	31
III. Verfassungsrechtliche Folgen eines Parteiverbots	33
1. Besonderer verfassungsrechtlicher Status der Parteien und Parteiverbot.....	33
2. Folgen eines Parteiverbots, insbesondere Auswirkungen auf Mehrparteiensystem.....	35
D. Voraussetzung für ein Parteiverbot	36
I. Allgemeine Auslegungskriterien	36
II. Vom Parteiverbot umfasster Schutzbereich	37
1. Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung im deutschen Recht	37
2. Georgisches Recht	42
a) Schutz der verfassungsmäßige Ordnung im georgischen Recht	42
b) Weitere tatbestandliche Merkmale im georgischen Recht	43
III. Konkrete Folgen der restriktiven Auslegung	44
1. Deutsches Recht.....	44
a) Beeinträchtigung und Beseitigung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung	44
b) Verfassungsfeindliche Ziele und Zurechnung des Verhaltens der Anhänger	45
c) Bekämpfen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung	49
d) Voraussetzungen für Gefahrbeseitigung.....	52
2. Georgisches Recht	56
a) Verfassungsrechtliche Bedeutung der Parteien	56
b) Gründungsverbot.....	57
c) Verbot bestehender Parteien	59
aa) Gewalt	59
(1) Verfassungswidrigkeit gewaltsamen Handelns.....	60
(2) Auslegung des Gewaltbegriffs	61
bb) Umsturz/bewaffnete Formationen.....	63
cc) Unabhängigkeit des Staates; Verletzung der territorialen Integrität ..	64
(1) Schutzgut	64
(2) Verletzungshandlung.....	65
dd) Volksverhetzung	67
E. Verhältnismäßigkeitsprüfung.....	68

I. Deutsches Recht	68
II. Georgisches Recht.....	70
F. Rechtsstaatliche Verfahrensgestaltung	72
I. Allgemeine Verfahrensgrundsätze	72
II. Verfahren vor dem Verfassungsgericht Georgiens.....	73
G. Vereinbarkeit mit EMRK	76
I. Prüfungsmaßstab des EGMR und Ausstrahlungen der EMRK auf das nationale Verfassungsrecht	76
II. Folgen für das nationale Verfassungsrecht.....	77
H. Zusammenfassung.....	86

Parteiverbote in Georgien und Deutschland

Eine rechtsvergleichende Untersuchung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen, Grenzen und Verfahren

Einführung

Das Verbot politischer Parteien gehört zu den sensibelsten und rechtlich anspruchsvollsten Instrumenten des modernen Verfassungsstaates. Politische Parteien sind tragende Säulen der Demokratie: Sie wirken an der politischen Willensbildung des Volkes mit und ermöglichen deren institutionelle Umsetzung. Zugleich steht der demokratische Rechtsstaat vor der Aufgabe, sich gegen politische Kräfte zu schützen, die eben diese freiheitliche und demokratische Ordnung beseitigen oder untergraben wollen. In diesem Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Selbstschutz ist das Parteiverbot verortet.

In den vergangenen Jahren hat diese Problematik sowohl in Georgien als auch in anderen europäischen Staaten erheblich an Aktualität gewonnen. Vor dem Hintergrund politischer Polarisierung, parlamentarischer Untersuchungsausschüsse und konkreter rechtlicher Schritte gegen politische Parteien stellt sich in Georgien mit besonderer Schärfe die Frage nach den verfassungsrechtlichen Grenzen, den materiellen Voraussetzungen und den rechtsstaatlichen Verfahrensgarantien eines Parteiverbots. Zugleich bieten die gefestigte Judikatur des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) sowie die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts den Re-

ferenzrahmen für die Bewertung der Konventions- und Verfassungskonformität solcher Maßnahmen.

Ziel der vorliegenden Ausarbeitung ist es, die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen und Grenzen des Parteiverbots im georgischen und deutschen Recht vergleichend zu untersuchen. Im Mittelpunkt steht dabei, unter welchen Bedingungen ein Parteiverbot als legitimes und verhältnismäßiges Mittel zum Schutz der demokratischen Ordnung angesehen werden kann und wo die Grenze zur unzulässigen Einschränkung des politischen Pluralismus verläuft.

Methodisch beruht die Untersuchung auf einer rechtsvergleichenden Analyse. Herangezogen werden die einschlägigen verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Regelungen Georgiens und Deutschlands, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie die Standards der Europäischen Menschenrechtskonvention und die Rechtsprechung des EGMR. Besonderes Augenmerk gilt dem Ausnahmecharakter des Parteiverbots, seiner restriktiven Anwendung, dem Erfordernis eines hinreichenden Gefährdungspotentials („Potentialität“), den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit sowie den rechtsstaatlichen Garantien eines fairen und staatsfreien Verfahrens.

A. Einleitung

I. Rechtslage in Georgien und Deutschland

Sowohl die Verfassung Georgiens als auch das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland ermöglichen grundsätzlich das Verbot von politischen Parteien mit verfassungsfeindlichen Bestrebungen.

1. Verfassungsrechtliche und gesetzliche Regelungen in Georgien

a) Rechtliche Grundlagen

In der Verfassung Georgiens ist bestimmt:

Artikel 23 Freiheit der politischen Parteien

- 1. Die Bürger Georgiens haben das Recht, gemäß dem einschlägigen Organ-gesetz politische Parteien zu bilden und sich an deren Tätigkeit zu beteiligen.*
- 2. Die Mitgliedschaft in einer politischen Partei ruht mit dem Tätigwerden für die Verteidigungskräfte oder für eine Behörde, die für den Schutz der staatlichen oder öffentlichen Sicherheit zuständig ist sowie mit der Ernennung als Richter.*
- 3. Die Schaffung und die Aktivitäten von politischen Parteien, die das Ziel haben, die verfassungsmäßige Ordnung zu stürzen oder sie gewaltsam zu ändern sowie die Unabhängigkeit des Staates zu verletzen, die territoriale Integrität des Landes zu verletzen oder Gewalt und Krieg zu propagieren, die Bevölkerung zu nationaler, ethnischer, regionaler, religiöser oder sozialer Feindschaft aufzuhetzen, sind unzulässig. Es ist unzulässig eine politische Partei nach territorialen Merkmalen zu bilden.*
- 4. Das Verbot einer politischen Partei ist nur durch die Entscheidung des georgischen Verfassungsgerichts, in den durch ein Organ-gesetz bestimmten und festgelegten Fällen möglich.*

In Artikel 36 des georgischen Organ-gesetzes über politische Vereinigungen von Bürgern¹ heißt es:

- 1. Das Verfassungsgericht Georgiens kann eine Partei verbieten, deren Ziel der Sturz oder die gewaltsame Änderung der georgischen Verfassungsordnung, die Verletzung der Unabhängigkeit des Staates oder der territorialen Integrität ist oder die Propaganda für Krieg oder Gewalt betreibt, nationalen, regionalen, religiösen oder sozialen Hass schürt oder eine bewaffnete Formation gründet oder gegründet hat.*
- 2. Das Verfassungsgericht Georgiens kann eine Partei verbieten, die nach ihrem erklärten Ziel und/oder nach dem Kern ihrer Aktivitäten (einschließlich ihrer personellen Zusammensetzung und/oder der Zusammensetzung der der zuständigen Wahlkommission vorgelegten Parteiliste) im Wesentlichen*

¹In dem vorliegenden Beitrag als Parteiengesetz von Georgien bezeichnet

das erklärte Ziel und/oder den Kern der Tätigkeit (einschließlich ihres Personals) einer Partei wiederholt, die vom Verfassungsgericht Georgiens auf der Grundlage von Absatz 1 dieses Artikels verboten wurde.

In das Organgesetz des Verfassungsgerichts wurden im Mai 2025² und im Oktober 2025³ Regelungen eingefügt, in denen für den Erlass von gerichtlichen Entscheidungen über Organstreitverfahren (im georgischen Recht wegen einer abweichenden Terminologie als Verfahren der „Verfassungsbeschwerde“ bezeichnet)⁴ im Zusammenhang mit dem Verbot politischer Parteien eine Höchstfrist von neun Monaten ab Verfahrenseingang festgelegt wird.⁵ Des Weiteren wurde das Parteiengesetz um Artikel 19 g) ergänzt. Danach kann eine Entscheidung des Verfassungsgerichts über ein Parteiverbot zusätzliche Rechtsfolgen, wie etwa Mandatsverluste oder Beschränkungen des passiven Wahlrechts, haben. Hierzu wird wegen der Einzelheiten auf die Ausführungen in Abschnitt B. II. 2. verwiesen.

b) Rechtlicher Prüfungsmaßstab

In Art. 23 Nr. 4 der Verfassung wird die Festlegung der tatbestandlichen Voraussetzungen für ein Parteiverbot auf das Parteiengesetz, also auf die Ebene des einfachen Rechts, verlagert. Hierdurch obliegt es dem Verfassungsgericht, im Rahmen eines Parteiverbotsverfahrens inzident auch zu prüfen, ob die einfach-rechtlichen Regelungen den Vorgaben der Verfassung entsprechen.

aa) Ausstrahlung von Art. 23 Nr. 3 der Verfassung

Der Verfassungsgeber hat in Art. 23 Nr. 3 der Verfassung Georgiens die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Gründung und für die Aktivitäten einer Partei ausdrücklich und abschließend vorgegeben hat. Nicht abschlie-

²Bereits in Kraft getreten

³Inkrafttreten zum 2. März 2026

⁴Eine Verfassungsbeschwerde deutschen Rechts kennt das georgische Recht nicht

⁵ Bis dahin sah das Organgesetz zwar eine Frist von neun Monaten für die Durchführung der vorbereitenden Sitzung vor. Bis wann das Verfassungsgericht seine Entscheidung zu treffen hat, war aber nicht gesetzlich vorgegeben.

ßend sind hingegen in der Verfassung die Voraussetzungen für ein Parteiverbot geregelt.

Art. 23 Nr. 4 der Verfassung nimmt die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 23 Nr. 3 der Verfassung weder nach dem Wortlaut noch nach der Systematik in sich auf, sondern überträgt die Ausgestaltung des Parteiverbots (nicht nur hinsichtlich des Verfahrens, sondern auch hinsichtlich der tatbestandlichen Voraussetzungen) dem Gesetzgeber. Für eine solche Differenzierung gibt es auch sachliche Gründe, da der Eingriff in die Staatsfreiheit der Parteien und in die Meinungs- und Vereinigungsfreiheit intensiver ist, wenn eine bereits aktiv und „erfolgreich“ in den politischen Prozessen mitwirkende Partei „vom Markt genommen“ wird, als wenn es zur Gründung einer verfassungswidrigen Partei nicht kommt. Wird eine bestehende Partei verboten, wirkt sich das (abhängig vom politischen „Erfolg“ der Partei) unmittelbar auf das bestehende politische Gefüge aus; es kann vorhandene Organisationsstrukturen zerschlagen und damit eine politische und parlamentarische Oppositionsarbeit erschweren sowie dazu führen, dass gewählte Gremien ihre Repräsentationsfunktion verlieren. Wird in einem dem Leitbild der Verfassung gerecht werdenden Staatswesen, in dem es zu keinem Missbrauch der Rechte kommt, die Gründung einer verfassungswidrigen Partei von vornherein verhindert, sind die Eingriffe in das Gebot der Staatsfreiheit und in die verfassungsrechtlich verbürgten Freiheitsrechte zwar erheblich, aber doch nicht so intensiv.

Allerdings strahlt Art. 23 Nr. 3 der Verfassung insoweit auf die Gestaltungsmöglichkeiten des Gesetzgebers bei Parteiverboten aus, als sich diese zumindest weitgehend innerhalb des durch Art. 23 Nr. 3 der Verfassung gezogenen äußeren Rahmens zu bewegen haben. Es wäre nämlich sinnwidrig, eine Partei, die nach der Verfassung zulässig gegründet werden darf, auf Grund von einfach-rechtlichen Vorgaben, letztlich eine logische Sekunde nach der Registrierung einer Partei, wieder verbieten zu können. Zudem entstünde ein Wertungswiderspruch, wenn an das Verbot einer bestehenden verfassungswidrigen Partei trotz der höheren Eingriffsintensität geringere Anforderungen zu stellen wären als an das Verbot ihrer Gründung.

bb) Verfassungsmäßigkeit von § 36 des Parteiengesetzes

In seiner derzeitigen Fassung genügt § 36 des Parteiengesetzes Georgiens jedoch diesen Anforderungen, da er eine weitgehende Parallelität von Gründungsvoraussetzungen und Verbotsgründen herbeiführt und damit den durch Art. 23 Nr. 3, Art. 4 der Verfassung gesteckten Handlungsrahmen nicht überschreitet.

Der Gesetzgeber eröffnet zwar über den Wortlaut von Art. 23 Nr. 3 der Verfassung hinaus das Verbot einer Partei auch dann, wenn diese eine bewaffnete Formation gründet oder gegründet hat. Hierin liegt aber keine Regelung, die den durch die Verfassung vorgegebenen Handlungsrahmen überschreitet. Zum einen handelt es sich bei dieser „Erweiterung“ der Eingriffsvoraussetzungen lediglich um eine Konkretisierung des den Sturz oder die gewaltsame Änderung der georgischen Verfassungsordnung betreffenden Tatbestandsmerkmals (dazu Abschnitt D. III. 2. c) bb)). Zum anderen ist die Bildung von bewaffneten Einheiten mit derart zentralen Angriffen gegen elementare Verfassungsgrundsätze verbunden, dass dieser Verbotsgrund bereits durch Art. 4 der Verfassung eine gewisse verfassungsrechtliche Legitimation erfährt. Dies gilt umso mehr, als Art. 23 Nr. 3 der Verfassung insoweit nicht als abschließend verstanden werden kann, da die Bildung einer bewaffneten Formation eine bereits bestehende Organisationseinheit voraussetzt, also schwerlich bereits in der Gründungsphase (vor der kurzfristig erforderlichen) Registrierung erfolgen kann.

Eine Verletzung der in Artikel 3 Absatz 4 der Verfassung enthaltenen Grundsätze (Freiheit, Gleichheit, Transparenz und innerparteiliche Demokratie) rechtfertigt wegen des abschließenden Charakters der Verbotsgründe⁶ kein Parteiverbot. Ob ausnahmsweise ein verfassungsimmanentes Parteiverbot zu erwägen ist, wenn sich eine zunächst landesweit agierende Partei nach ihrer Gründung in eine nur regional oder territorial auftretende politische Vereinigung umwandelt, mithin in dieser Form nicht gegründet

⁶ vgl. für das deutsche Recht: BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13 - BVerfGE 144, 20, Rn. 524

werden dürfte, so hier offen bleiben.

2. Verfassungsrechtliche und gesetzliche Regelungen in Deutschland

Die deutsche Reichsverfassung von 1919 kannte ein Parteiverbot nicht. Unter dem Eindruck des Schreckens der Nazi Herrschaft wurde aber in das Grundgesetz ein Parteiverbot aufgenommen.⁷ Seit dem Jahr 2017 sind verfassungswidrige Parteien zudem von der staatlichen Finanzierung ausgeschlossen.⁸ In Art. 21 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland heißt es hierzu:

(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.

(3) Parteien, die nach ihren Zielen oder dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgerichtet sind, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind von staatlicher Finanzierung ausgeschlossen. Wird der Ausschluss festgestellt, so entfällt auch eine steuerliche Begünstigung dieser Parteien und von Zuwendungen an diese Parteien.

(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.

Das Verfahren ist in § 43 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht

⁷ dazu näher: BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13 - BVerfGE 144, 20, Rn. 514 ff.

⁸ Nach näherer Maßgabe von §§ 18 ff. des Parteiengesetz erhalten Parteien staatliche Mittel als Teilfinanzierung. Diese bemisst sich zum einen nach der Zahl der Stimmen, die eine Partei bei der jeweils letzten Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen erzielt hat. Zum anderen wird der Umfang der Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträge und der rechtmäßig erlangten Spenden berücksichtigt.

geregelt.⁹ Des Weiteren ist in § 33 des Parteiengesetzes ein Verbot von Ersatzorganisationen enthalten.¹⁰

II. Rechtslage und Bedeutung des Parteiverbots in Europa

In der Bundesrepublik Deutschland wurden vom Bundesverfassungsgericht bislang zwei Parteiverbote ausgesprochen; und zwar gegenüber der nationalsozialistisch orientierten Sozialistischen Reichspartei (SRP) im Jahr 1952 und gegenüber der stalinistischen Kommunistischen Partei Deutschlands (KPD) im Jahr 1956. Ein gegen die Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) gerichtetes Verbotsverfahren hat das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2003 ohne inhaltliche Prüfung wegen eines Verfahrenshindernisses eingestellt. In einem zweiten Verbotsverfahren gegen die NPD hat das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2017 entschieden, dass die NPD zwar verfassungsfeindliche Ziele verfolge, die auf die Beseitigung der bestehenden freiheitlichen demokratischen Grundordnung gerichtet seien. Allerdings fehlten dem Gericht konkrete Anhaltspunkte dafür, dass das Handeln der NPD zum Erfolg führen könnte. Deshalb wurde der Antrag abgelehnt.¹¹

Das georgische Verfassungsgericht war bislang nicht mit Verfahren zum Parteiverbot befasst. Im Jahr 2016 kam es aber zu politischen Diskussionen hierüber, da eine prorussische Partei in ihren Wahlkampf den georgischen Wählern „russische Renten“ und die Legalisierung russischer Militärbasen versprach. Sowohl die damalige Regierungspartei „Georgischer Traum“ als

⁹ § 43 BVerfGG

(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. ...)

¹⁰ § 33 Parteiengesetz

(1) Es ist verboten, Organisationen zu bilden, die verfassungswidrige Bestrebungen einer nach Artikel 21 Abs. 2 des Grundgesetzes in Verbindung mit § 46 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht verbotenen Partei an deren Stelle weiter verfolgen (Ersatzorganisation) oder bestehende Organisationen als Ersatzorganisationen fortzuführen...

¹¹ vgl. Kurzübersicht unter:

<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/parteienrecht/parteiverbot/parteiverbot-node.html>

auch die Oppositionspartei „United National Movement“ kündigten an,¹² beim Verfassungsgericht Klage auf Verfassungswidrigkeit der Partei einzureichen. Hierzu kam es aber nicht, weil die Zentrale Wahlkommission die bereits erfolgte Registrierung der Partei aus formalen (nicht inhaltlichen) Gründen zurückzog, nachdem das Justizministerium erklärt hatte, die Partei verfüge über keine autorisierte Führung.

In den Mitgliedsstaaten des Europarates hat es in den Jahren 1945 bis 2024 rund 150 Parteiverbote gegeben. Der mit Abstand größte Anteil entfällt auf Russland, wo allein in den Jahren 2007 bis 2022 insgesamt 53 Parteien verboten wurden. Es folgen die Türkei mit 23 Verboten und die Ukraine mit 17 Verboten, schwerpunktmäßig nach dem Angriffskrieg Russlands im Jahr 2022.¹³ Auf die Gründe für die auffallend hohe Zahl von Parteiverboten in Russland und in der Türkei sowie auf hieraus etwa zu ziehende Rückschlüsse, etwa zu den Wechselwirkungen zwischen der Anzahl von Parteiverboten und dem Maß an Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, soll hier nicht näher eingegangen werden.

In den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union kommen Parteiverbote eher selten vor. Die meisten der in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union ausgesprochenen Parteiverbote betreffen kleine, politisch unbedeutende Parteien oder militante Gruppierungen, die gemessen am deutschen und georgischen Recht teilweise wohl eher als Vereine einzustufen wären. Am politisch bedeutsamsten dürfte in der neueren Geschichte der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union das Verbot der baskisch-nationalistischen Partei Herri Batasuna sein.¹⁴

¹² <https://civil.ge/ka/archives/155276>

¹³ Daten jeweils nach Nils Meyer-Ohlendorf, *Zweischneidiges Schwert*, Journal für Internationale Politik und Gesellschaft, vom 19.12.2024, <https://www.ipg-journal.de/rubriken/demokratie-und-gesellschaft/artikel/zweischneidiges-schwert-1-7972/>

¹⁴ dazu: EGMR, *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain*, Urteil vom 30. Juni 2009, Nr. 25803/04 u.a., §§ 85 ff.; [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-93475%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-93475%22]})

B. Verfassungspolitische Aspekte und deren rechtlichen Folgen

I. Verfassungspolitische Einordnung des Parteiverbots

Parteiverbote sind ein zweischneidiges Schwert.¹⁵ Sie können einerseits die Demokratie vor ihren Feinden schützen, aber auch in einer sich im Absterben befindlichen Demokratie (soweit in dieser selbst der verfassungsgerichtliche Rechtsschutz versagen sollte) deren Sargnagel bilden. Zudem können Parteiverbote - erst recht angesichts ihres repressiven Charakters - in einen Widerstreit mit dem Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien¹⁶ und mit den Freiheitsrechten der Verfassung geraten.

1. Politische Erfahrungen in Mitgliedsstaaten des Europarates

Die mit Parteiverboten gemachten politischen Erfahrungen sind unterschiedlich.

Das Verbot der Herri Batasuna trug zur Deeskalation des Konflikts im Baskenland bei und leistete einen wichtigen Beitrag zur Beendigung des ETA-Terrors.¹⁷ Demgegenüber dürfte einiges dafür sprechen, dass in der Türkei die AKP durch die Verbote ihrer Vorgängerparteien und das gegen sie gerichtete Verbotsverfahren¹⁸ eher gestärkt wurde. Deren Anhänger haben aus dem Verbotsverfahren zumindest tendenziell abgeleitet, dass die türkische Justiz parteiisch sei.¹⁹ Auch aus Belgien wird berichtet, dass der Versuch, das parteipolitische Gewicht des ehemaligen rechtsextremen Vlaams

¹⁵ BVerfG, Urteil vom 23. Januar 2024 - 2 BvB 1/19 - BVerfGE 168, 193, Rn 145; BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13 - BVerfGE 144, 20, Rn. 586, abgedruckt in Abschnitt D. III. 1. d)

¹⁶ BVerfG, Urteil vom 23. Januar 2024 - 2 BvB 1/19 - BVerfGE 168, 193, Rn. 160 ff. und Rn. 401 ff.; BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2023 - 2 BvF 2/18 - BVerfGE 165, 206, Rn. 108 ff.

¹⁷ Nils Meyer-Ohlendorf, Zweischneidiges Schwert, Journal für Internationale Politik und Gesellschaft, vom 19.12.2024, <https://www.ipg-journal.de/rubriken/demokratie-und-gesellschaft/artikel/zweischneidiges-schwert-1-7972/>

¹⁸ dazu Bericht der Abteilung für Außenpolitik des Europaparlaments: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2008/406976/EXPO-DROI_NT\(2008\)406976_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2008/406976/EXPO-DROI_NT(2008)406976_EN.pdf)

¹⁹ O'Donohue, Andrew; Tecimer, Cem: Why Party Bans Often Don't Work: How an Attempt to Ban Turkey's AKP Backfired, VerfBlog, 2024/4/06, <https://verfassungsblog.de/why-party-bans-often-dont-work/>, DOI: 10.59704/d216e52d4dc747f7; Nils Meyer-Ohlendorf, Zweischneidiges Schwert, Journal für Internationale Politik und Gesellschaft, vom 19.12.2024, <https://www.ipg-journal.de/rubriken/demokratie-und-gesellschaft/artikel/zweischneidiges-schwert-1-7972/>

Blok durch staatliche Maßnahmen zu begrenzen, von den politischen Anhängern dieser Partei eher als illegitimer Angriff verstanden wurde und den weiteren politischen Aufstieg der „Nachfolgepartei“ nicht hindern konnte.²⁰ Ähnliche verfassungspolitische Diskussionen gibt es in Deutschland bei der Frage, ob es nicht nur verfassungsrechtlich, sondern auch verfassungspolitisch problematisch ist, gegen politisch extreme Parteien (deren verfassungswidrigen Zielsetzungen hier unterstellt) Verbotsverfahren durchzuführen.

2. Parteiverbot versus politischer Meinungskampf

Die zentrale verfassungspolitische Problematik eines Parteiverbots liegt in Folgendem:

- Eine freiheitlich demokratische Verfassungsordnung baut auf einen offenen politischen Diskurs und auf die Kraft der Argumente, also nicht auf Verbote im politischen Meinungskampf. Ein Parteiverbot stellt daher einen gewissen Fremdkörper in einem ansonsten auf eine innere Überzeugungsbildung gerichteten politischen Auseinandersetzung dar.
- Mit Parteiverboten lassen sich weder eine verfassungswidrige politische Grundhaltung von Bürgern wirkungsvoll ändern noch (trotz entsprechender gesetzlicher Verbote; vgl. Artikel 36 Nr. 2 des Parteiengesetzes Georgiens bzw. § 33 des deutschen Parteiengesetzes) die Bildung von Ersatzorganisationen effektiv verhindern.²¹ Zudem ist die Gefahr von Solidarisierungseffekten und einer damit verbundenen Verschärfung politischer Kontroversen nicht von der Hand zu weisen.
- Die mit Abstand größte politische Gefahr eines Parteiverbots liegt aber in deren Missbrauch, also in der Perversion ihrer eigentlichen Zielsetzung.

²⁰ Schlund, Parteiverbote sind keine Allzweckwaffe, Die Zeit vom 11. November 2024, <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2024-11/rechtsextreme-parteien-europa-afd-verbot-eu>

²¹ vgl. zu den verfassungspolitischen Implikationen und zu den Erfahrungen in anderen Staaten u.a. die Fundstellennachweise in: Das Parteiverbot in Deutschland und Europa, <https://verfassungsblog.de/category/debates/das-partieverbot-in-deutschland-und-europa>

Die Verfassungsgeber haben bei dem Erlass der Regelungen zum Parteiverbot ersichtlich eine Situation vor Augen gehabt, in der die Verfechter einer wehrhaften Demokratie auf Seiten der Antragsteller eines Verbotsverfahrens stehen und die Verfassungsrichter unabhängig sind. Die Geschichte lehrt aber, dass diese beiden Prämissen nicht in Stein gemeißelt sind. Vielmehr kann es, auf welchem Wege auch immer, dazu kommen, dass sich die politischen Rahmenbedingungen in ihr Gegenteil verkehren. Dann besteht die Gefahr, dass ein Parteiverbot eingesetzt wird, um politische Widerstände gegen einen von den Antragstellern eines Verbotsverfahrens und ggf. auch von den Verfassungsrichtern selbst betriebenen Abbau der Demokratie zu brechen.

Daraus folgt:

In einem Staat mit grundsätzlich rechtsstaatlich-demokratischen Strukturen wird es letztlich im politischen Meinungskampf mehr auf die Kraft der Argumente als auf repressive Maßnahmen ankommen, wenn es darum geht, den Erhalt der rechtsstaatlich-demokratischen Strukturen gegenüber den Angriffen von verfassungswidrige Ziele verfolgenden Parteien zu schützen. Dies ändert aber nichts daran, dass ein Parteiverbot eine weitere Maßnahme darstellen kann, um sich gegenüber Verfassungsfeinden wehrhaft zu zeigen. Es handelt sich aber nicht ohne Weiteres um das wirkungsvollste Mittel und vor allem darf es nicht die Kraft der Argumente im politischen Meinungskampf ersetzen.

In einem Staat, in dem wesentliche Teile der politischen Verantwortungs-träger, insbesondere die Verfassungsorgane, den Pfad des demokratischen Rechtsstaats verlassen haben, bildet ein Parteiverbot ein höchst gefährliches Instrument, um die eigene politische Macht durchzusetzen und einen von den Verfassungsorganen geschaffenen verfassungswidrigen Zustand durch die Ausschaltung missliebiger politischer Parteien zu perpetuieren oder gar zu vertiefen.

Dies soll nicht besagen, dass Parteiverbote wegen dieser Missbrauchsgefahr per se mit einem gewissen Argwohn zu betrachten sind. Man muss dieses

Risiko allerdings in die Gesamtbetrachtung einstellen und in Verbindung mit dem repressiven Charakter eines Parteiverbots bekennen, dass es für ein solches aus verfassungspolitischer Sicht - wie auch immer gegeneinander abzuwägende - Aspekte Pro und Contra gibt. Diese Zweischneidigkeit ist auch der Grund dafür, dass nicht wenige westliche Demokratien in ihren Verfassungen auf das Mittel des Parteiverbots verzichten.²²

II. Rechtliche Folgen und verfassungspolitische Ambivalenz eines Parteiverbots

Diese Ambivalenz eines Parteiverbots ist nicht nur verfassungspolitischer Natur, sondern schlägt auf die verfassungsrechtliche Ebene durch.

1. Pflicht zum Schutz der verfassungsrechtlichen Ordnung

Es ist nicht in Zweifel zu ziehen, dass in einem demokratischen Rechtsstaat die Vertreter aller Staatsgewalten die Pflicht haben, die freiheitliche demokratische Rechtsordnung zu verteidigen und sich zerstörerischen Tendenzen aktiv entgegenzustellen. Diese verfassungsrechtliche Pflicht zur Wehrhaftigkeit oder - wie das Bundesverfassungsgericht auch formuliert - zur "streitbaren Demokratie"²³ bezieht sich aber vorrangig auf eine Bekämpfung verfassungswidriger Ziele mit Mitteln des politischen Meinungskampfes. Bleibt dieser inhaltlichen Auseinandersetzung ein Erfolg versagt, kann ein Parteiverbot trotz seiner nicht über jeden Zweifel erhabenen Eignung ein ergänzendes Instrument darstellen, um einen Fortbestand von Demokratie und Volkssouveränität sicherzustellen.²⁴ Denn Zweck des Parteiverbotes bleibt es trotz seiner Zweischneidigkeit, jenen Risiken zu begegnen, die von der

²² Wegen der Rechtslage in den Mitgliedsstaaten des Europarates wird auf die (allerdings nicht mehr ganz aktuelle) zusammenfassende Darstellung im Bericht der Venice-Commission zu parteirechtlichen Themenstellungen vom 10. Januar 2000 verwiesen; [https://www.venice.coe.int/web-forms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(2000\)001-e](https://www.venice.coe.int/web-forms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(2000)001-e); Appendix I, Seite 15 ff.; dazu auch: Loladze, B., Macharadze, Z., Phirtskhalashvili A., Constitutional Justice, 2023, Seiten 600 ff.

²³ BVerfG, Urteil vom 23. Januar 2024 - 2 BvB 1/19 - BVerfGE 168, 193 ff., Rn. 22 und Rn. 153 ff.; BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13 - BVerfGE 144, 20, Rn. 606; BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13 - BVerfGE 144, 20, Rn. 516

²⁴ vgl. BVerfG, Urteil vom 23. Januar 2024 - 2 BvB 1/19 - BVerfGE 168, 193 ff., Rn. 220, abgedruckt in Abschnitt C. III. 1.

Existenz und von den verbandsmäßigen Wirkungsmöglichkeiten einer Partei mit verfassungsfeindlicher Grundtendenz typischerweise ausgehen.²⁵

Das Bundesverfassungsgericht führt hierzu aus:²⁶

„Um eine freiheitliche demokratische Ordnung dauerhaft zu etablieren, will das Grundgesetz nicht auch die Freiheit gewährleisten, die Voraussetzungen der freiheitlichen Demokratie zu beseitigen und die gewährte Freiheit zur Abschaffung dieser Ordnung zu missbrauchen. Art. 21 Abs. 2 GG zielt daher auf den Schutz der grundlegenden Werte, die für ein friedliches und demokratisches Zusammenleben der Bürgerinnen und Bürger unverzichtbar sind.“

Dieselben Grundsätze gelten, wenn die Bestrebungen einer Partei nicht darauf gerichtet sind, die freiheitlich demokratische Grundordnung von innen zu zerstören, sondern die territoriale Integrität oder die Unabhängigkeit eines Staates zu untergraben, also den Fortbestand des verfassungsgemäßen Staatswesens als solches in einer in einer mit der Verfassung unvereinbaren Weise zur Disposition zu stellen (zu Art. 23 Nr. 3 der Verfassung Georgiens und zu § 36 Nr. 1 des Parteiengesetzes Georgiens näher unter D. III. 2.).

2. Ausgestaltung des Verbotsverfahrens und Folgen eines Parteiverbots

a) Georgien

Die ursprüngliche Fassung der Verfassung Georgiens sah vor, dass das Verfassungsgericht die Verfassungsmäßigkeit der Gründung und der Tätigkeit (in Georgien als „politische Bürgervereinigungen“ bezeichneten) Parteien prüft. Durch das Verfassungsgesetz Nr. 1324 vom 13. Oktober 2017 wurde diese Prüfung der Verfassungsmäßigkeit bei der Gründung einer politischen Partei aufgehoben. Stattdessen wurden die eingangs (unter A. I. a)) genannten Bestimmungen in die Verfassung und in das Parteiengesetz aufgenommen. Zugleich wurde bestimmt, dass mit dem Wirksamwerden eines Partei-

²⁵ BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13 - BVerfGE 144, 20, Leitsatz 1

²⁶ BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13 - BVerfGE 144, 20, Rn. 515

verbotes die Amtszeit eines auf Nominierung dieser Partei gewählten Mitglieds eines Vertretungsorgans endet.

Zudem sehen Artikel 35, Artikel 19 Nr. 1 lit. c) des Organgesetzes über das Verfassungsgericht Georgiens vor, dass dieses überprüfen kann, ob die Gründung und die Tätigkeit einer Partei verfassungsgemäß sind. Betrifft das Verfahren die Tätigkeit einer politischen Partei, ist diese Verfahrensbeteiligte. Geht es um die Verfassungsmäßigkeit der Parteigründung sind diese die Partei und das zuständige Registerorgan (Untereinheit des Justizministeriums).

Der Umfang des Antrages wird vom Antragsteller bestimmt. Antragsberechtigt in diesem Organstreitverfahren sind der Präsident, mindestens ein Fünftel der Mitglieder des Parlaments oder die Regierung.²⁷ Als Folge seiner Dispositionsbefugnis kann der Antragsteller einen bereits beim Verfassungsgericht anhängigen Antrag begrenzen oder zurücknehmen. Gemäß Art. 29 Abs. 2 des Organgesetzes über das Verfassungsgericht Georgiens führt eine Rücknahme des Antrags zu dessen Abweisung.²⁸

Spricht das Verfassungsgericht Georgiens ein Parteiverbot aus, hat es auf Antrag zudem darüber zu befinden, ob das Mandat des Mitglieds eines Vertretungsorgans, das auf der Liste dieser politischen Partei gewählt wurde, zu beenden ist. Im Herbst 2025 wurden diese Befugnisse des Verfassungsgerichts wie folgt erweitert:²⁹

1. Einer Person, die mit einer vom Parteiverbot betroffenen politischen Partei verbunden ist, kann es vom Verfassungsgericht auf einen entsprechenden Antrag untersagt werden, eine politische Partei zu gründen, Mitglied

²⁷ Art. 35 Abs. 1 des Organgesetzes über das Verfassungsgericht Georgiens

²⁸ In der deutschen Literatur wird deshalb teilweise die Auffassung vertreten, dass bei einer Antragsrücknahme trotz des kontradiktorischen Charakters eines Organstreitverfahrens im Einzelfall unter Berücksichtigung des öffentlichen Interesses über eine Fortsetzung des Verfahrens zu entscheiden sei. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist hierüber noch nicht entschieden; vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. November 2023 - 2 BvH 1/21 - juris Rn. 1 f.; BVerfG, Beschluss vom 20. September 2021 - 2 BvE 5/21 - juris Rn. 6; BVerfG, Beschluss vom 22. Juni 2021 - 2 BvE 10/20 - BVerfGE 158, 209, Rn. 2

²⁹ Änderungen des Organgesetzes über das Verfassungsgericht vom 15. Oktober 2025

einer politischen Partei oder eines Parteiorgans zu sein, ein Parteiamt zu bekleiden, das passive Wahlrecht bei allgemeinen Wahlen auszuüben, durch allgemeine Wahlen die Mitgliedschaft in einem Gremium oder das Amt eines Hoheitsträgers zu erlangen, ein staatspolitisches Amt, ein politisches Amt und das Amt des Leiters eines Verfassungsorgans wahrzunehmen.

2. Auf einen entsprechenden Antrag kann das Verfassungsgericht das Mandats eines Mitglieds des georgischen Parlaments beenden, das auf Vorschlag der betreffenden politischen Partei gewählt wurde.

3. Auf einen entsprechenden Antrag kann das Verfassungsgericht die Mitgliedschaft in anderen gewählten Gremien beenden, wenn das Mandat auf Vorschlag der betreffenden politischen Partei erlangt wurde.

4. Eine Person kann auf Antrag vom Verfassungsgericht aus der von der betreffenden politischen Partei bei den Parlamentswahlen eingereichten Kandidatenliste gestrichen werden.

b) Deutschland

In Deutschland verliert ein Abgeordneter nach näherer Maßgabe von § 46 Abs. 4 des Bundeswahlgesetzes³⁰ sein Mandat, wenn er auf der Liste einer für verfassungswidrig erklärten Partei gewählt wurde. Anders als in Georgien bedarf es also keiner einzelfallbezogenen verfassungsgerichtlichen Entscheidung über den Mandatsverlust. Wegen der weiteren Einzelheiten, auch zur Verfassungsmäßigkeit einer solchen Regelung des einfachen

³⁰ § 46 Bundeswahlgesetz

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.

Rechts, wird auf eine Ausarbeitung des wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages verwiesen.³¹

3. Exkurs: anhängige Parteiverbotsverfahren in Georgien

a) Verbotsanträge von Parlamentsabgeordneten

Am 31. Oktober 2025 wurde beim Verfassungsgericht Georgiens ein Organstreitverfahren unter dem Aktenzeichen N1912 mit der Bezeichnung „Constitutional submission by 88 members of the Parliament of Georgia concerning the constitutionality of the activities of certain political parties (“United National Movement,” “Coalition for Change - Gvaramia, Melia, Girchi, It’s Time,” and “Strong Georgia - Lelo, For the People, For Freedom!”) and their prohibition,”³² registriert. Nach Ansicht der Abgeordneten (88 Abgeordnete der Regierungspartei) richten sich die Aktivitäten der vom Verbotsverfahren betroffenen politischen Parteien auf den “Sturz und die gewaltsame Ersetzung der verfassungsmäßigen Ordnung sowie auf die Verletzung der Unabhängigkeit und der territorialen Integrität Georgiens.“ Die Antragsteller begehren, die Aktivitäten dieser politischen Parteien für verfassungswidrig zu erklären sowie die Parteien zu verbieten und ihre Registrierung aufzuheben. Zum Beweis für die Notwendigkeit des Verbots berufen sich die Antragsteller auf den Bericht eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses und auf die in diesem enthaltenen Einschätzungen.

Abschnitt I.3.1 des auf ein Parteiverbot gerichteten Antrages befasst sich mit dem politischen Handeln der Jahre 2003 bis 2012. Hierzu wird im Wesentlichen Folgendes vorgebracht:

Die Antragsteller führen aus, dass während der Regierungszeit der Partei „United National Movement“ in den Jahren 2004 bis 2012 in den georgischen Justizvollzugsanstalten Strukturen entstanden seien, die zur Folter so-

³¹ Zum Mandatsverlust nach Feststellung der Verfassungswidrigkeit: <https://www.bundestag.de/resource/blob/992656/e2118ff6af8cbcd18227e8e39cec6806/WD-3-003-24-pdf>

³² <https://constcourt.ge/en/judicial-acts?legal=18680>, <https://constcourt.ge/ka/judicial-acts?legal=18680> Constitutional Complaint N 1912

wie zu unmenschlicher und erniedrigender Behandlung von Inhaftierten geführt hätten. In diesem Zeitraum seien zahlreiche gewaltsame Handlungen, Folterhandlungen und sonstige Eingriffe in Menschenrechte verzeichnet worden, die nicht als vereinzelte Vorfälle zu bewerten seien, sondern einen systemischen und systematischen Charakter angenommen hätten.

Diese Einschätzung stützen die Antragsteller insbesondere auf die Ergebnisse des zeitweiligen parlamentarischen Untersuchungsschusses Georgiens, der sich mit der Tätigkeit des zwischen den Jahren 2003 und 2012 bestehenden politischen Machtapparats, seiner politischen Amtsträger sowie der in politischen Parteien organisierten amtierenden und ehemaligen Funktionsträger befasst hat.

Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in mehreren Entscheidungen das Bestehen einer staatlichen Praxis systemischer und systematischer Menschenrechtsverletzungen in georgischen Justizvollzugsanstalten im Zeitraum 2004 bis 2012 festgestellt habe.

Weiter wird von den Antragstellern geltend gemacht, dass sich während derselben Regierungsperiode Strukturen schwerer staatlicher Gewaltanwendung, einschließlich Tötungsdelikten und sonstiger Eingriffe in das Recht auf Leben, herausgebildet hätten. Auch diese Vorgänge seien nicht auf Einzelfälle beschränkt geblieben, sondern hätten einen systemischen und systematischen Charakter aufgewiesen. Zur Begründung wird erneut auf die Feststellungen des genannten Untersuchungsausschusses sowie auf weitere geeignete Quellen Bezug genommen.

Des Weiteren heben die Antragsteller hervor, dass es zu den Pflichten einer politischen Partei gehöre, die Legitimität der durch allgemeine Wahlen gemäß der Verfassung Georgiens und dem Wahlrecht gewählten Organe und Amtsträger nicht unbegründet zu bestreiten, sondern anzuerkennen. Ein solches unbegründetes Infragestellen oder Verweigern der Anerkennung werde als Diskreditierung von Wahlen sowie als gezielte Ablehnung des

Volkswillens und der demokratischen Ordnung qualifiziert. Nach der im Antrag vertretenen Auffassung wird ein derartiges Verhalten als Sabotagehandlungen gegen den georgischen Staat eingeordnet.

Die Abschnitte I.4.1 und I.4.2. der Antragsschrift betreffen Fragen im Zusammenhang mit dem russisch-georgischen Krieg des Jahres 2008. Darin wird im Wesentlichen ausgeführt, dass die Partei „United National Movement“ während ihrer Regierungszeit (2004 bis 2012) zahlreiche Handlungen gegen die Unabhängigkeit und gegen die territoriale Integrität Georgiens begangen und insofern eine offensichtlich verfassungswidrige Tätigkeit entfaltet habe. Hierdurch seien die Perspektiven für eine friedliche Wiederherstellung der territorialen Integrität Georgiens beeinträchtigt und die Besetzung georgischer Gebiete sowie die durch die Okkupation entstandenen politischen Positionen der Besatzungsmacht verfestigt worden.

Die Ereignisse im August 2008 stellten insoweit den Kulminationspunkt dieser Entwicklung dar, als die damalige georgische Staatsführung die Voraussetzungen für das Eindringen der Besatzungsmacht in die Region Zchinwali geschaffen habe. Die Partei „United National Movement“ habe damit seit dem Jahr 2004 planmäßig und konsequent durch eine Reihe von Handlungen und Maßnahmen zur Okkupation georgischer Gebiete beigetragen.

Dies werde durch die im Abschlussbericht des parlamentarischen Untersuchungsausschusses dargestellten Tatsachen und Beweismittel sowie durch weitere Quellen belegt.

Bei den anderen vom Verbotsverfahren betroffenen Parteien handle es sich von Abspaltungen der Partei "United National Movement", so dass ihnen deren verfassungswidriges Handeln zuzurechnen sei. Zudem hätten auch diese Parteien zu Unrecht die Legitimität der georgischen Verfassungsorgane in Zweifel gezogen.

b) Anträge von Oppositionsparteien

Die Partei „United National Movement“ hat ihrerseits wegen zweier auf die-

sem Bericht des parlamentarischen Untersuchungsausschusses beruhenden Beschlüsse des georgischen Parlaments³³ am 10. November 2025 ein Organstreitverfahren eingeleitet.³⁴ Sie hält die Einrichtung des Untersuchungsausschusses und die weiteren parlamentarischen Maßnahmen, auf deren Grundlage das Parteiverbotsverfahren vorbereitet wurde, für verfassungswidrig. Wegen dieser Verfassungswidrigkeit des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens und der Unzulässigkeit der im Abschlussbericht enthaltenen politischen Bewertungen sei dem auf ein Parteiverbot gerichteten Organstreit die tatsächliche Grundlage entzogen:

Ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss sei ein Instrument der parlamentarischen Kontrolle. Er könne nicht dazu dienen, die Verfassungsmäßigkeit der Tätigkeit oppositioneller Parteien zu beurteilen. Nach Auffassung der Venedig-Kommission dienten parlamentarische Untersuchungsausschüsse üblicherweise der Kontrolle, Beobachtung oder Beaufsichtigung des Parlaments sowie der Überwachung und Prüfung der Tätigkeit der Exekutive. Das Hauptziel einer solchen Aufsicht bestehe in der Sicherstellung demokratischer politischer Rechenschaftspflicht und folglich in der Verbesserung der Transparenz und Effizienz von Regierung und Verwaltung.³⁵

Nach Auffassung der Venedig-Kommission führten parlamentarische Untersuchungsausschüsse ein Verfahren politischen Charakters, das sich seinem Wesen nach grundlegend von der Rechtsprechung unterscheide. Die parlamentarischen Untersuchungsausschüsse dürften sich nicht das Recht anmaßen, über die rechtliche Verantwortung von Personen zu entscheiden; dies falle ausschließlich in die Zuständigkeit der Staatsanwaltschaften und der Gerichte.³⁶

In Abschnitt I.3.1 der Antragsschrift werde bei der Bewertung des Zeitraums

³³ Beschluss Nr. 240-IIIMS-XIMP des georgischen Parlaments vom 5. Februar 2025 und Beschluss Nr. 958-IVMS-XIMP des georgischen Parlaments vom 3. September 2025.

³⁴ Political Associations of Citizens „United National Movement“ the Parliament of Georgia. Constitutional Complaint N 1915

³⁵ Amicus-Curiae-Schreiben in the case of Rywin v. Poland (Applications Nos 6091/06, 4047/07, 4070/07) pending before The European Court of Human Rights, Strasbourg, 25 March 2014, CDL-AD(2014)013 - § 7

³⁶ ebd. § 16

2003 bis 2012 die Verantwortlichkeit staatlicher Organe und Amtsträger einerseits und einer politischen Partei andererseits verkannt. Selbst wenn es sich um eine Partei der parlamentarischen Mehrheit handele, könne der Partei das Handeln der Regierung grundsätzlich nicht zugerechnet werden. Dies gelte insbesondere in einem präsidentiellen Regierungssystem, da die Regierung als staatliches Organ und nicht als parteipolitische Struktur handle.

Das Bemühen, von dem Verfassungsgericht die Ursachen des russisch-georgischen Krieges von 2008 rechtlich bewerten zu lassen, könnte über das Ziel eines Verbots von „United National Movement“ hinaus einem wesentlich weiterreichenden, verdeckten politischen Zweck dienen. Sollte das Verfassungsgericht der Darstellung der Antragsteller folgen, würde es damit rechtlich bestätigen, dass der Krieg des Jahres 2008 nicht als ein eigenständiger Akt russischer Aggression zu qualifizieren sei, sondern als eine logische Folge innenpolitischer Entscheidungen der damaligen georgischen Staatsführung. Dies könnte seinerseits - neben der Schaffung einer rechtlichen Grundlage für die politische Rechtfertigung der russischen Intervention - der Etablierung eines neuen staatlichen Narrativs dienen, indem die historische Verantwortung auf Georgien verlagert werde.

Zudem haben die politischen Parteien „Starkes Georgien - Lelo, für das Volk, für die Freiheit!“ am 28. Oktober³⁷ und „United National Movement“ am 15. Dezember 2025 Organstreitverfahren gegen das georgische Parlament eingeleitet, mit denen sie mehrere Bestimmungen des Parteiengesetzes als verfassungswidrig rügen.³⁸

4. Ermessen der Antragsbefugten

Folge der dargelegten Ambivalenz eines Parteiverbotes ist, dass es im Ermessen der zur Antragstellung befugten Verfassungsorganen liegt, ob sie ein auf ein Parteiverbot gerichtetes Verfahren tatsächlich einleiten oder

³⁷ Political Union of the Citizens "Strong Georgia-Lelo, for the people, for freedom!" v. the Parliament of Georgia N1907 იბ. კუბ გვერდზე <https://constcourt.ge/ka/judicial-acts?legal=18670>

³⁸ <https://constcourt.ge/ka/judicial-acts?legal=19107> N1927.

hiervon absehen.³⁹

Dies gilt umso mehr, als ein Parteiverbot, wie noch näher dargelegt wird, per se in einem Spannungsverhältnis zur politischen Meinungsfreiheit steht⁴⁰ und es bei Abwägung der konfligierenden verfassungsrechtlichen Zielsetzungen durchaus Gründe geben kann, der politischen Meinungsfreiheit den Vorrang einzuräumen.⁴¹ Da es sich um eine politische (keine rechtsgebundene) Ermessensentscheidung handelt, sind staatliche Stellen auch nicht gehindert, das Für und Wider der Einleitung eines Parteiverbotsverfahrens, einschließlich etwaiger Solidarisierungseffekte, mit der gebotenen Sachlichkeit zur öffentlichen Debatte zu stellen. Anderes gilt nur, wenn erkennbar wird, dass diese Debatte mit dem Ziel geführt wird, die betroffene Partei zu benachteiligen.⁴²

5. Eignung des Parteiverbots zur Erreichung seiner Ziele

Die Verfassungsgeber Georgiens und Deutschlands haben dadurch, dass sie Parteiverbote als ein Instrument zur Abwehr drohender Gefahren zugelassen haben, inzident die Legitimität und die grundsätzliche Eignung dieses Mittels bejaht. Das Bundesverfassungsgericht legt dazu u.a. dar:⁴³

„Demgemäß ist Art. 21 Abs. 2 GG Ausdruck des bewussten verfassungspolitischen Willens zur Lösung eines Grenzproblems der freiheitlichen demokratischen Staatsordnung, Niederschlag der Erfahrungen eines Verfassungsgebers, der in einer bestimmten historischen Situation das Prinzip der Neutralität des Staates gegenüber den politischen Parteien nicht mehr rein verwirklichen zu dürfen glaubte, Bekenntnis zu einer - in diesem Sinne - streitbaren

³⁹ BVerfG, Beschluss vom 29. Oktober 1975 - 2 BvE 1/75 - BVerfGE 40, 287, Rn. 17; Burghart in: Leibholz/Rinck/Mellinghoff, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, 96. Lieferung, 10/2025, Art. 21 GG, Rn. 372 f.

⁴⁰ Burghart in: Leibholz/Rinck/Mellinghoff, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, 96. Lieferung, 10/2025, Art. 21 GG, Rn. 292 ff.

⁴¹ Burghart in: Leibholz/Rinck/Mellinghoff, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, 96. Lieferung, 10/2025, Art. 21 GG, Rn. 372 f.

⁴² BVerfG, Beschluss vom 20. Februar 2013 - 2 BvE 11/12 - BVerfGE 133, 100, Rn. 23

⁴³ BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13 - BVerfGE 144, 20, Rn. 516

Demokratie (vgl. zum Ganzen BVerfGE 5, 85 <139>)“.

6. Folgen für Prüfungskompetenz des Verfassungsgerichts

An diese von der Verfassung vorgegebene Bewertung der (so wörtlich das Bundesverfassungsgericht) „Grenzproblematik des freiheitlichen demokratischen Rechtsstaats“⁴⁴ sind die anderen Staatsgewalten, also auch das Verfassungsgericht, gebunden. Deshalb hat das Bundesverfassungsgericht in der soeben zitierten Passage auch explizit keine eigene Bewertung zum verfassungspolitischen Für und Wider eines Parteiverbotes vorgenommen, sondern durch die Formulierung nicht mehr rein verwirklichen „zu können glaubte“ auf die für die anderen Staatsgewalten bindende verfassungspolitische Bewertung des Verfassungsgebers abgestellt.

Die verfassungsgerichtliche Prüfungskompetenz beschränkt sich damit darauf, ob die tatbestandlichen Voraussetzungen für ein Parteiverbot überhaupt vorliegen und ob das Maß der bestehenden Gefahr ein Parteiverbot rechtfertigt (dazu näher D.). Dabei sind die verfassungsrechtliche Grundentscheidung für die Offenheit des Prozesses der politischen Willensbildung, die Meinungsfreiheit⁴⁵ und die Parteienfreiheit⁴⁶ sowie der sich daraus ergebende Ausnahmecharakter eines „demokratieverkürzend“⁴⁷ wirkenden Parteiverbots⁴⁸ (dazu näher D.) und die Ausstrahlungen der Europäischen Menschenrechtskonvention zu berücksichtigen (dazu näher G.).

⁴⁴ BVerfG, Urteil vom 23. Januar 2024 - 2 BvB 1/19 - BVerfGE 168, 193 ff., Rn. 220, abgedruckt in Abschnitt C. III. 1.

⁴⁵ Art. 17 Nr. 1 der Verfassung Georgiens; Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG

⁴⁶ Art. 23 Nr. 1 der Verfassung Georgiens; Art. 21 Abs. 1 GG

⁴⁷ vgl. BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13 - BVerfGE 144, 20, Rn. 524, abgedruckt in Abschnitt D. II. 1.

⁴⁸ BVerfG, Urteil vom 23. Januar 2024 - 2 BvB 1/19 - BVerfGE 168, 193 ff., Rn. 221, abgedruckt in Abschnitt D. III. 1.; im Detail: BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13 - BVerfGE 144, 20 ff., Rn. 523 ff., abgedruckt in Abschnitt D. II. 1.

C. Bedeutung der Parteien und der Parteivervielfalt in einem demokratischen Rechtsstaat

I. Verfassungspolitische Funktionen der Parteienfreiheit

Die politischen Parteien sind tragende Säulen der Demokratie, da sie die politische Willensbildung des Volkes mitgestalten, als Vermittler zwischen den Bürgern und dem Parlament fungieren sowie im gesamten politischen Bereich eine Kontrollfunktion wahrnehmen. Sie formulieren politische Programme und stellen Kandidaten für Wahlen auf und sichern hierdurch die Funktionsfähigkeit der parlamentarischen Demokratie. Sie sind Sprachrohr der politischen Meinungsbildung und stärken durch die Bündelung von Interessen das Gewicht der politischen Argumentation.⁴⁹ Näheres hierzu wird in Abschnitt D. III. 2. a) ausgeführt.

II. Verfassungsrechtliche Bedeutung der Parteien und des Mehrparteiensystems

Mit dieser hohen verfassungspolitischen Bedeutung geht eine gewichtige verfassungsrechtliche Funktion der Parteien und vor allem auch des Mehrparteiensystems einher. Ohne ein solches fehlt einer repräsentativen parlamentarischen Demokratie ein unentbehrliches Element.

Das Bundesverfassungsgericht fasst dies wie folgt zusammen:⁵⁰

„Randnummer 212

Unverzichtbar für ein demokratisches System im Sinne des Grundgesetzes ist die Möglichkeit gleichberechtigter Teilnahme aller Bürgerinnen und Bürger am Prozess der politischen Willensbildung. In der Demokratie erfolgt die politische Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen und nicht umgekehrt. Die demokratischen Postulate der Freiheit und Gleichheit erfordern Möglich-

⁴⁹ vgl. aus politologischer Sicht zusammenfassend: Niedermayer, Die Rolle und Funktionen von Parteien in der deutschen Demokratie, Bundeszentrale für politische Bildung, <https://www.bpb.de/themen/parteien/parteien-in-deutschland/42035/die-rolle-und-funktionen-von-parteien-in-der-deutschen-demokratie/>

⁵⁰ Auszug aus: BVerfG, Urteil vom 23. Januar 2024 - 2 BvB 1/19 - BVerfGE 168, 193 ff.

keiten gleichberechtigter Mitwirkung aller Bürgerinnen und Bürger. Die Instrumente zur Sicherung dieser Mitwirkungsmöglichkeiten (Mehrparteiensystem, Chancengleichheit der Parteien, Recht auf Bildung und Ausübung der Opposition) sind demgegenüber nachrangig (...).

Randnummer213

Zu den fundamentalen Prinzipien der Demokratie im Sinne des Grundgesetzes gehört aufgrund der Gleichheit der politischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger das Mehrheitsprinzip (...). Der demokratische Prozess muss dabei Raum dafür lassen, dass die Minderheit die Chance hat, "zur Mehrheit von morgen zu werden" (vgl. hierzu BVerfGE 5, 85 <198 f.>; ...; 144, 20 <196 Rn. 517>;...). Demokratische Gleichheit fordert, dass der Mehrheit und der Minderheit bei jeder Wahl aufs Neue die grundsätzlich gleichen Chancen im Wettbewerb um die Wählerstimmen offengehalten werden. ...

Randnummer214

Voraussetzung dafür, dass die Wählerinnen und Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen können, ist in der modernen parlamentarischen Demokratie die Existenz politischer Parteien (...). Diese sind vornehmlich berufen, die aktiven Bürgerinnen und Bürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen (...). Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG erkennt dies ausdrücklich an und weist den Parteien verfassungsrechtlich den Auftrag zu, bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken.

Randnummer215

Dabei können sich nur in einem Mehrparteiensystem unterschiedliche Meinungen in einem solchen Maße organisieren, dass bei den Wahlen echte Alternativen zur Verfügung stehen. Zugleich muss die Möglichkeit bestehen, jederzeit neue Parteien zu gründen, um neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes

wirksam zu werden (...). Aus dieser verfassungsrechtlich verbürgten Freiheit der Parteigründung und aus der Bedeutung der Parteien und des Mehrparteiensystems für die Demokratie folgt unmittelbar der Grundsatz der Chancengleichheit aller Parteien. Die Demokratie kann nicht funktionieren, wenn nicht die Parteien grundsätzlich unter gleichen rechtlichen Bedingungen in den Wahlkampf eintreten (...). Nur auf dieser Grundlage sind sie in der Lage, den ihnen durch Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG erteilten Verfassungsauftrag zu erfüllen.“

III. Verfassungsrechtliche Folgen eines Parteiverbots

Die soeben dargelegte Funktion von politischen Parteien hat zur Folge, dass mit einem Parteiverbot eine Organisationseinheit im Rang einer verfassungsrechtlichen Institution durch einen staatlichen Eingriff (nicht durch eine Abwendung des potentiellen Wählerstammes als Folge eines politischen Meinungskampfes) „vom Markt genommen“ wird.

1. Besonderer verfassungsrechtlicher Status der Parteien und Parteiverbot

Angesichts ihrer zentralen Bedeutung für die Prozesse der politischen Willensbildung und für deren Umsetzung in die politische Entscheidungsfindung kommt Parteien in einer repräsentativ-parlamentarischen Demokratie ein besonderer verfassungsrechtlicher Status zu. Eine Art Korrektiv für diese sog. Konstitutionalisierung der politischen Parteien sollte aus Sicht der Verfassungsgeber Georgiens und Deutschlands das Parteiverbot sein. Mit diesem sollte verhindert werden, dass verfassungsfeindliche Parteien den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution innehaben können, ohne mit staatlichen Reaktionen hierauf rechnen zu müssen. Das Bundesverfassungsgericht führt hierzu aus:⁵¹

Randnummer 219

(1) Die Entscheidung des Grundgesetzes für das Modell der repräsentativ-

⁵¹BVerfG, Urteil vom 23. Januar 2024 - 2 BvB 1/19 - BVerfGE 168, 193

parlamentarischen Demokratie hat der Verfassungsgeber mit der erstmaligen Zuerkennung eines eigenen verfassungsrechtlichen Status für die politischen Parteien verbunden. Sie wurden damit in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben (...) und als notwendige "Faktoren des Verfassungslebens" anerkannt (...). Teil dieses Prozesses der Konstitutionalisierung der politischen Parteien war aber auch die Festschreibung der Möglichkeit des Parteiverbots (...). Dieses ist Ausdruck des Bestrebens des Verfassungsgebers, strukturelle Voraussetzungen zu schaffen, um eine Wiederholung der Katastrophe des Nationalsozialismus und eine Entwicklung des Parteiwesens wie in der Endphase der Weimarer Republik zu verhindern (...). Es soll sichergestellt werden, dass die Parteienfreiheit des Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG nicht zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Ordnung missbraucht wird (vgl. BVerfGE 144, 20 <195 Rn. 514>).

Randnummer220

Dem steht die Grundentscheidung der Verfassung für einen Prozess der staatsfreien, offenen Meinungs- und Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen in Art. 20 Abs. 2 GG nicht entgegen. Vielmehr will das Grundgesetz, um eine freiheitliche demokratische Ordnung dauerhaft zu sichern, nicht auch die Freiheit gewähren, die Voraussetzungen der freiheitlichen Demokratie zu beseitigen und die verfassungsrechtlich garantierte Freiheit zur Abschaffung dieser Ordnung zu missbrauchen (vgl. BVerfGE 144, 20 <195 Rn. 515>). Insoweit strebt es eine Synthese zwischen den Prinzipien der Toleranz gegenüber allen politischen Auffassungen und dem Bekenntnis zu den grundlegenden und unantastbaren Grundwerten der Staatsordnung an. Das Parteiverbot gemäß Art. 21 Abs. 2 GG ist in diesem Sinne Ausdruck des verfassungspolitischen Willens zur Lösung einer Grenzproblematik des freiheitlichen demokratischen Rechtsstaats. In ihm finden die historischen Erfahrungen des Verfassungsgebers sowie das Bekenntnis zu einer "streitbaren Demokratie" Niederschlag (...). Es trägt dem Umstand Rechnung, dass die gleichberechtigte Teilhabe an der politischen Willensbildung als Kern des demokratischen Handelns den Bestand einer freiheitlichen Ordnung voraussetzt. Strebt eine politische Partei eine Beseitigung dieser Ordnung an, zielt

ihr Verbot nicht auf die Einschränkung, sondern auf die Gewährung von Demokratie und Volkssouveränität. Das Parteiverbot gemäß Art. 21 Abs. 2 GG verstößt daher nicht gegen das Demokratieprinzip im Sinne von Art. 20 Abs. 1 und 2 GG, sondern gestaltet dieses aus (...).“

2. Folgen eines Parteiverbots, insbesondere Auswirkungen auf Mehrparteiensystem

Diese zentralen Funktionen verlieren die Parteien mit einem Parteiverbot. Dies kann insbesondere dann gravierendste Auswirkungen auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt und auf den Bestand einer freiheitlich-demokratischen Verfassungsordnung haben, wenn von dem Parteiverbot eine Partei spürbaren politischen Gewichts oder mehrere Parteien zugleich betroffen sind und wenn das wahre Ziel eines Parteiverbots die Ausschaltung eines missliebigen politischen Gegners ist. Durch ein Parteiverbot kann dann eine sich bis dahin wechselseitig befruchtende „bunte Parteienlandschaft“ in eine Monokultur umgewandelt werden, in der nur noch vom herrschenden System „tolerierte“ Parteien als vermeintliche politische Wettbewerber existieren. Diese noch verbleibenden Parteien vermögen aber wegen der vom herrschenden System vorgenommenen Selektion nach (aus seiner Sicht) „gut und böse“ das tatsächliche Spektrum der politischen Haltung der Bürger nicht mehr abzubilden.

Zum einen bewirkt dies, dass das Parlament und die anderen Verfassungsorgane nicht mehr Spiegelbild der politischen Haltung der Bürger sind. Hierdurch können das Parlament seine Repräsentationsfunktion verlieren und die Legitimität der seine verfassungsrechtlichen Befugnisse vom Parlament ableitenden Verfassungsorgane (mittelbar in der weiteren Folge auch aller anderen Hoheitsträger) auf zunehmend dünner werdenden Beinen stehen. In Extremfällen kann es sogar dazu kommen, dass unter dem Deckmantel eines angeblichen Schutzes der Demokratie diese faktisch abgeschafft oder zumindest in zentralen Bereichen ausgehöhlt wird.

Zum anderen zeigen die Erfahrungen in anderen Ländern, dass Parteiverbote den gesellschaftlichen Zusammenhalt nicht ohne Weiteres fördern. Sie führen in der ersten Stufe dazu, dass ein Teil der Bürger keine politische

Heimat mehr findet. Je größeres politisches Gewicht die verbotenen Parteien haben und je weniger den Wählern angesichts einer parteilichen Monokultur noch echte Alternativen zum herrschenden System zur Verfügung stehen, je mehr kann es in der zweiten Stufe dazu kommen, dass die Staatsverdrossenheit steigt und die Gesellschaft gespalten wird. Sowohl eine das Gemeinwesen lähmende Apathie als auch zunehmende innere Spannungen können die weiteren Folgen sein.

D. Voraussetzung für ein Parteiverbot

I. Allgemeine Auslegungskriterien

Wie bereits erwähnt, sind bei der Auslegung der Regelungen zum Parteiverbot die verfassungsrechtliche Grundentscheidung für die Offenheit des Prozesses der politischen Willensbildung, die Meinungsfreiheit (Art. 17 Nr. 1 der Verfassung Georgiens; Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) und die Parteienfreiheit (Art. 23 Nr. 1 der Verfassung Georgiens; Art. 21 Abs. 1 GG) sowie der sich daraus ergebende Ausnahmecharakter eines Parteiverbots zu berücksichtigen.

Dieses stellt einen schwerwiegenden Eingriff in die Offenheit des Prozesses der politischen Willensbildung und in die Parteienfreiheit dar, so dass eine restriktive Auslegung geboten ist.⁵² Dies gilt sowohl bei der Ermittlung des Schutzbereiches, also des Umfangs des geschützten Rechtsgutes (in Deutschland freiheitlich-demokratische Grundordnung; in Georgien verfassungsmäßige Ordnung; dazu sogleich), als auch für die Anforderungen an einen mit der Verfassung unvereinbaren Eingriff in dieses Rechtsgut und für die Notwendigkeit einer Gefahrenabwehr (dazu unter D. III. 1. d)).

⁵² BVerfG, Urteil vom 23. Januar 2024 - 2 BvB 1/19 - BVerfGE 168, 193, Rn. 221, abgedruckt in Abschnitt D, III. 1; BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13 - BVerfGE 144, 20, Rn. 523 ff., abgedruckt in Abschnitt D, II. 1.

II. Vom Parteiverbot umfasster Schutzbereich

1. Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung im deutschen Recht

Das Spannungsverhältnis mit den Freiheitsrechten und dem Demokratieprinzip erfordert, dass das in Art. 21 Abs. 2 GG geregelte Parteiverbot nur wenige, zentrale Grundprinzipien schützt, die für den freiheitlichen Verfassungsstaat schlechthin unentbehrlich sind. Dieser auf wenige - für eine freiheitlich-demokratische Grundordnung existentielle - „Basics“ beschränkte Schutzbereich strahlt auf die Auslegung der tatbestandlichen Voraussetzungen zurück. In Verbindung mit den in die tatbestandlichen Voraussetzungen eines Parteiverbotes integrierten Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit (dazu Abschnitt E. I.) bewirkt dies, dass ein Parteiverbot nur ausgesprochen werden darf, wenn von einer Partei eine Gefahr ausgeht, die zu einer zumindest potentiellen Bedrohung einer dieser tragenden Säulen führt. Im Einzelnen:

Die Grundentscheidung der Verfassung für einen offenen Prozess der politischen Willensbildung schließt das Recht ein, einzelne Elemente der Verfassung kritisch zu hinterfragen. Es ist deshalb grundsätzlich Teil des politischen Meinungskampfes, wenn eine Partei auf Verfassungsänderungen hinwirkt oder Auffassungen vertritt, die auf der Grundlage des bestehenden Verfassungsrechts nicht zu verwirklichen wären. Erst wenn dasjenige in Frage gestellt und abgelehnt wird, was zur Gewährleistung eines freiheitlichen und demokratischen Zusammenlebens außerhalb jedes Streits zu stehen hat, kann ein Parteiverbot in Betracht kommen. Hierzu führt das Bundesverfassungsgericht u.a. aus:⁵³

„Randnummer 523

6. Bei der Auslegung von Art. 21 Abs. 2 GG ist den verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen für die Offenheit des Prozesses der politischen Willensbildung, die Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG) und die Parteienfreiheit

⁵³BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13 - BVerfGE 144, 20, Rn. 523 ff.

(Art. 21 Abs. 1 GG) und dem sich daraus ergebenden Ausnahmecharakter der Norm Rechnung zu tragen.

Randnummer 524

a) Das Grundgesetz geht davon aus, dass nur die ständige geistige Auseinandersetzung zwischen den einander begegnenden sozialen Kräften und Interessen, den politischen Ideen und damit auch den sie vertretenden Parteien der richtige Weg zur Bildung des Staatswillens ist (...). Es vertraut auf die Kraft dieser Auseinandersetzung als wirksamste Waffe auch gegen die Verbreitung totalitärer und menschenverachtender Ideologien (...). Dabei erkennt es in Art. 21 Abs. 1 GG den Parteien als notwendigen Instrumenten für die politische Willensbildung des Volkes eine besondere Rolle zu (vgl. BVerfGE 107, 339 <361>). Ein Parteiverbot stellt demgemäß einen schwerwiegenden Eingriff in die Freiheit der politischen Willensbildung und die Parteienfreiheit des Art. 21 Abs. 1 GG dar, der nur unter besonderen Voraussetzungen gerechtfertigt sein kann. Art. 21 Abs. 2 GG ist als "demokratieverkürzende Ausnahmenorm" zurückhaltend anzuwenden (...). Aus diesem Grund bedarf es einer restriktiven Auslegung der einzelnen Tatbestandsmerkmale der Norm, die dem Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen der Parteienfreiheit des Art. 21 Abs. 1 GG und dem Parteiverbot des Art. 21 Abs. 2 GG Rechnung trägt. Zugleich ist für die Annahme von ungeschriebenen, den Anwendungsbereich der Norm erweiternden Tatbestandsmerkmalen kein Raum (...)."

Diese Sicht hat das Bundesverfassungsgericht in einer späteren Entscheidung bekräftigt und u.a. wie folgt erweitert:⁵⁴

„Randnummer 221

Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 17. Januar 2017 festgestellt, dass bei der Auslegung von Art. 21 Abs. 2 GG die verfassungsrechtliche Grundentscheidung für die Offenheit des Prozesses der politischen

⁵⁴ BVerfG, Urteil vom 23. Januar 2024 - 2 BvB 1/19 - BVerfGE 168, 193, Rn. 221 f., abgedruckt in Abschnitt D. III. 1.

Willensbildung, die Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) und die Parteienfreiheit (Art. 21 Abs. 1 GG) sowie der sich daraus ergebende Ausnahmecharakter der Norm nicht außer Betracht bleiben dürfen. Das Parteiverbot stellt einen schwerwiegenden Eingriff in die Offenheit des Prozesses der politischen Willensbildung und in die Parteienfreiheit dar. Art. 21 Abs. 2 GG ist daher restriktiv auszulegen (vgl. BVerfGE 144, 20 <200 Rn. 523 f.>).

Randnummer222

Außerdem ist bis zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit durch das Bundesverfassungsgericht ein administratives Einschreiten gegen den Bestand der politischen Partei schlechthin ausgeschlossen. Das Grundgesetz nimmt die Gefahr, die in der Tätigkeit einer Partei bis zur Feststellung ihrer Verfassungswidrigkeit liegt, um der politischen Freiheit willen in Kauf (...). Eine Modifizierung dieses in Art. 21 GG festgeschriebenen Regelungskonzepts, etwa hinsichtlich der Schaffung von Möglichkeiten gesonderter Sanktionierung im Falle der Erfüllung einzelner Tatbestandsmerkmale des Art. 21 Abs. 2 GG unterhalb der Schwelle des Parteiverbots, ist daher dem verfassungsändernden Gesetzgeber vorbehalten (vgl. BVerfGE 144, 20 <202 Rn. 527>).“

Den auf die Auslegung der einzelnen tatbestandlichen Voraussetzungen rückwirkenden Schutzzweck eines Parteiverbotes beschreibt das Bundesverfassungsgericht u.a. wie folgt:⁵⁵

„Randnummer528

Der Verbotsantrag ... betrifft das Schutzgut der "freiheitlichen demokratischen Grundordnung" (1.), auf deren "Beeinträchtigung oder Beseitigung" (2.) eine Partei "nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger" (3.) "ausgehen" muss (4.). Weitere ungeschriebene Tatbestandsmerkmale für ein Parteiverbot bestehen nicht (5.).

Randnummer529

⁵⁵ BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13 - BVerfGE 144, 20, Rn. 528 f.; abgedruckt in Abschnitt D. II. 1.

1. Der Begriff der "freiheitlichen demokratischen Grundordnung" ist durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung konkretisiert worden (a). Sein Regelungsgehalt kann nicht durch einen pauschalen Rückgriff auf Art. 79 Abs. 3 GG bestimmt werden, sondern beschränkt sich auf die für den freiheitlichen demokratischen Verfassungsstaat schlechthin unverzichtbaren Grundsätze (b). Dabei steht das Prinzip der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) im Vordergrund (c), das durch die Grundsätze der Demokratie (d) und der Rechtsstaatlichkeit (e) näher ausgestaltet wird.

Randnummer530

a) aa) Im SRP-Urteil hat das Bundesverfassungsgericht bereits festgestellt, dass eine Partei nur aus dem politischen Leben ausgeschaltet werden darf, wenn sie die obersten Grundsätze der freiheitlichen Demokratie ablehnt (vgl. BVerfGE 2, 1 <14>). Diese obersten Grundsätze bilden die freiheitliche demokratische Grundordnung, der nach der im Grundgesetz getroffenen verfassungspolitischen Entscheidung die Vorstellung zugrunde liegt, dass der Mensch in der Schöpfungsordnung einen eigenen selbstständigen Wert besitzt und dass Freiheit und Gleichheit dauernde Grundwerte der staatlichen Einheit sind. Daher ist die freiheitliche demokratische Grundordnung eine wertgebundene Ordnung. Sie ist das Gegenteil des totalen Staates, der als ausschließliche Herrschaftsmacht Menschenwürde, Freiheit und Gleichheit ablehnt (...).

Randnummer531

Freiheitliche demokratische Grundordnung und verfassungsmäßige Ordnung sind mithin zu unterscheiden. Die freiheitliche demokratische Grundordnung beschränkt sich auf diejenigen Prinzipien, die unter Ausschluss jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit gewährleisten (...). Davon ausgehend hat das Bundesverfassungsgericht dieser Ordnung aus einer Gesamtinterpretation des Grundgesetzes und seiner Einordnung in die

moderne Verfassungsgeschichte (...) zunächst folgende acht Elemente zugeordnet: die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition (BVerfGE 2, 1 <13>).

Randnummer532

bb) Im KPD-Urteil hat das Gericht ferner als Teil der freiheitlichen demokratischen Grundordnung die Vereinigungsfreiheit (vgl. BVerfGE 5, 85 <199>) sowie insbesondere den aus dem Mehrparteienprinzip fließenden Parlamentarismus (vgl. BVerfGE 5, 85 <230, 236>) bezeichnet. Daneben wird auf das Erfordernis freier Wahlen mit regelmäßiger Wiederholung in relativ kurzen Zeitabständen und die Anerkennung von Grundrechten (vgl. BVerfGE 5, 85 <199 f.>) verwiesen, wobei das Gericht die Menschenwürde als obersten und unantastbaren Wert in der freiheitlichen Demokratie besonders herausgestellt hat (...).

Randnummer533

cc) In der Folgezeit hat das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung bestätigt (BVerfGE 44, 125 <145>) und den Katalog der Elemente, die die freiheitliche demokratische Grundordnung bilden, um das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung (vgl. BVerfGE 7, 198 <208>), den freien und offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung des Volkes (vgl. BVerfGE 44, 125 <139>; ...), die Rundfunk-, Presse- und Informationsfreiheit (zusammenfassend BVerfGE 77, 65 <74> m.w.N.), das Bekenntnis zu religiöser und weltanschaulicher Neutralität (vgl. BVerfGE 27, 195 <201>) und die Religionsfreiheit (vgl. BVerfGE 137, 273 <303 Rn. 83>) ergänzt. Auch in diesem Zusammenhang hat es immer wieder auf die elementare Bedeutung des Art. 1 Abs. 1 GG (Hinweis der Autoren: Menschenwürde) hingewiesen (...).

Randnummer534

dd) Die mit der Beschreibung des Begriffs der freiheitlichen demokratischen Grundordnung verbundene katalogartige Aufzählung einzelner Rechtsinstitute wird im Schrifttum unter den Gesichtspunkten der Unvollständigkeit, Beliebigkeit, Unbestimmtheit, Missbrauchsanfälligkeit und fehlender Systematik teilweise kritisiert (...). Dabei wird verkannt, dass zwischen den Kernelementen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und den sich daraus ergebenden (fallbezogenen) Ableitungen zu unterscheiden ist.

Randnummer535

b) aa) Der Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne von Art. 21 Abs. 2 GG erfordert eine Konzentration auf wenige, zentrale Grundprinzipien, die für den freiheitlichen Verfassungsstaat schlechthin unentbehrlich sind. Ein derartiger reduzierter Ansatz erscheint nicht zuletzt durch den Ausnahmecharakter des Parteiverbots geboten. Die Grundentscheidung der Verfassung für einen offenen Prozess der politischen Willensbildung hat zur Folge, dass auch das kritische Hinterfragen einzelner Elemente der Verfassung möglich sein muss, ohne dass dadurch ein Parteiverbot ausgelöst werden kann. Ein Ausschluss aus dem Prozess der politischen Willensbildung kommt erst in Betracht, wenn dasjenige in Frage gestellt und abgelehnt wird, was zur Gewährleistung eines freiheitlichen und demokratischen Zusammenlebens schlechthin unverzichtbar ist und daher außerhalb jedes Streits stehen muss.“

2. Georgisches Recht

a) Schutz der verfassungsmäßige Ordnung im georgischen Recht

Das georgische Recht knüpft in Artikel 36 Nr. 1 des Parteiengesetzes nicht, wie das Grundgesetz, an ein gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung gerichtetes Handeln an, sondern lässt nach dem Wortlaut eine gegen die verfassungsmäßige Ordnung gerichtetes Agieren genügen. Eine (im Vergleich zum deutschen Recht) nennenswert niedrigere Eingriffsschwelle ist damit aber nicht verbunden:

Zum einen kompensiert das georgische Recht die rein sprachlich betrachtet etwas weiterreichende Beschreibung des Schutzgutes (Ordnung statt Grundordnung) jedenfalls weitgehend durch die notwendige höhere Eingriffsintensität („stürzen“) sowie durch ein besonders qualifiziertes Eingriffsmittel („gewaltsam“). Zum anderen gilt in Georgien gleichermaßen wie in Deutschland, dass es sich bei Artikel 36 Nr. 1 des Parteiengesetzes um eine Norm mit Ausnahmecharakter handelt, die wegen der mit ihr verbundenen demokratieverkürzenden Wirkungen restriktiv auszulegen ist. Dies gilt umso mehr, als bei der Auslegung die Ausstrahlungen der Gewährleistungen der Europäischen Menschenrechtskonvention (dazu Abschnitt G.)⁵⁶ sowie - in gleicher Weise wie im deutschen Recht - die in die Tatbestandsmerkmale eingebauten Grundsätze der Verhältnismäßigkeit (dazu Abschnitt E. II.) zu berücksichtigen sind und auch dies eingriffsbeschränkend wirkt.

b) Weitere tatbestandliche Merkmale im georgischen Recht

Mit den weiteren in Art. 23 Nr. 3 der Verfassung, Artikel 36 des Parteiengesetzes genannten Gründen bringt der georgische Verfassungs- und Gesetzgeber zum Ausdruck, dass er dem Schutz dieser Rechtsgüter ein besonderes Gewicht verleihen möchte.

Spürbare Verschiebungen beim gegenständlichen Schutzbereich treten hierdurch zwar nicht ein, da ein Angriff gegen diese explizit genannten Rechtsgüter zumindest in aller Regel auch einen Angriff gegen die verfassungsmäßige Ordnung enthält.⁵⁷ Allerdings kommt diesen gesondert erwähnten Schutzgütern eine eigenständige Bedeutung insoweit bei, als es um die Art und Weise des verfassungswidrigen Handelns geht. Anders als bei einem Verstoß gegen die "Generalklausel" der verfassungsmäßigen Ordnung erfordert nämlich ein Angriff auf die gesondert erwähnten Schutzgü-

⁵⁶ grundlegend: EGMR, *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain*, Urteil vom 30. Juni 2009, Nr. 25803/04 u.a., §§ 85 ff.; [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-93475%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-93475%22]})

⁵⁷ vgl. zu den Schutzgütern der freiheitlich-demokratischen Grundordnung im deutschen Recht: BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13 - BVerfGE 144, 20, Rn. 529 ff., abgedruckt in Abschnitt D. II. 1.

ter kein gewaltsames Vorgehen. Auf diese Unterschiede bei den Handlungsformen des verfassungswidrigen Angriffs wird an anderer Stelle noch näher eingegangen (dazu unter D. III. 2. c)).

III. Konkrete Folgen der restriktiven Auslegung

1. Deutsches Recht

a) Beeinträchtigung und Beseitigung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung

Mit der „Beseitigung“ meint Art. 21 Abs. 2 GG die Abschaffung zumindest eines der Wesenselemente der freiheitlichen demokratischen Grundordnung (Menschenwürde, Demokratie, Rechtsstaat) oder deren Ersetzung durch eine andere Verfassungsordnung oder ein anderes Regierungssystem.⁵⁸

Von einem "Beeinträchtigen" ist auszugehen, wenn eine Partei nach ihrem politischen Konzept die freiheitlich demokratische Grundordnung spürbar gefährdet. Ein "Beeinträchtigen" liegt daher bereits vor, wenn eine Partei qualifiziert die Außerkraftsetzung der bestehenden Verfassungsordnung betreibt. Nicht erforderlich ist, dass sie erkennen lässt, welche Verfassungsordnung an die Stelle der bestehenden treten soll.⁵⁹ Lehnt eine politische Partei einen dieser zentralen Grundsätze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung ab und bekämpft sie, kann sie ein Parteiverbot nicht dadurch vermeiden, dass sie sich zu den jeweils anderen Prinzipien bekennt.⁶⁰

Allerdings ist nicht jede verfassungswidrige Forderung für sich genommen ausreichend, um annehmen zu können, eine Partei wolle die freiheitlichen demokratischen Grundordnung beeinträchtigen. Entscheidend ist vielmehr, dass eine Partei sich gezielt gegen diejenigen fundamentalen Prinzipien wendet, die für ein freiheitliches und demokratisches Zusammenleben un-

⁵⁸ BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13 - BVerfGE 144, 20, Rn. 550

⁵⁹ BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13 - BVerfGE 144, 20, Rn. 556

⁶⁰ BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13 - BVerfGE 144, 20, Rn. 556

verzichtbar sind. Allein so ist sicherzustellen, dass ein Parteiverbotsverfahren nur zu Zwecken des präventiven Verfassungsschutzes und nicht auch zur Ausschaltung unliebsamer politischer Konkurrenz eingesetzt werden kann.⁶¹

b) Verfassungsfeindliche Ziele und Zurechnung des Verhaltens der Anhänger

Ob eine Partei die Beseitigung oder Beeinträchtigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung anstrebt, muss sich nach dem Wortlaut von Art. 21 Abs. 2 Satz 1 GG aus den "Zielen" oder dem "Verhalten ihrer Anhänger" ergeben. Allein diese Kriterien dürfen deshalb als Erkenntnisquellen für die Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei herangezogen werden.⁶²

Das Bundesverfassungsgericht legt hierzu im Einzelnen dar:⁶³

„Randnummer 558

a) Die Ziele einer Partei sind der Inbegriff dessen, was eine Partei politisch anstrebt, unabhängig davon, ob es sich um Zwischen- oder Endziele, Nah- oder Fernziele, Haupt- oder Nebenziele handelt (vgl. BVerfGE 5, 85 <143 ff.>; ...). Sie ergeben sich in der Regel aus dem Programm und den sonstigen parteiamtlichen Erklärungen, aus den Schriften der von ihr als maßgebend anerkannten Autoren über die politische Ideologie der Partei, aus den Reden der führenden Funktionäre, aus dem in der Partei verwendeten Schulungs- und Propagandamaterial sowie aus den von ihr herausgegebenen oder beeinflussten Zeitungen und Zeitschriften (...).

Randnummer 559

Entscheidend sind die wirklichen Ziele der Partei, nicht die vorgegebenen. Es ist nicht erforderlich, dass eine Partei sich offen zu ihren verfassungswidri-

⁶¹ BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13 - BVerfGE 144, 20, Rn. 556

⁶² BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13 - BVerfGE 144, 20, Rn. 556

⁶³ BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13 - BVerfGE 144, 20, Rn. 558 ff.

gen Zielsetzungen bekennt (vgl. BVerfGE 2, 1 <20>; 5, 85 <144>;...). Eine Beschränkung der Feststellung der von einer Partei verfolgten Ziele auf das Programm oder offizielle Erklärungen der Partei ist daher nicht geboten (...), auch wenn das Programm regelmäßig ein wesentliches Erkenntnismittel zur Feststellung der Zielsetzung einer Partei darstellen wird.

Randnummer560

b) Neben ihrer Programmatik können sich die Absichten der Partei im Verhalten ihrer Anhänger spiegeln (...). Anhänger sind dabei alle Personen, die sich für eine Partei einsetzen und sich zu ihr bekennen, auch wenn sie nicht Mitglied der Partei sind (...).

Randnummer561

Allerdings kann nicht jegliches Verhalten von Anhängern einer Partei zugerechnet werden. Eine Zurechnung ist insbesondere problematisch, wenn die Partei keinerlei Möglichkeit hat, das Verhalten zu beeinflussen. Entscheidend ist daher, dass in dem Verhalten des jeweiligen Anhängers der politische Wille der betroffenen Partei erkennbar zum Ausdruck kommt. Dies wird regelmäßig der Fall sein, wenn das Verhalten eine in der Partei vorhandene Grundtendenz widerspiegelt oder die Partei sich das Verhalten ausdrücklich zu eigen macht. Folglich ist eine differenzierte Betrachtung geboten.

Randnummer562

aa) Zuzurechnen ist einer Partei grundsätzlich die Tätigkeit ihrer Organe, besonders der Parteiführung und leitender Funktionäre (...). Auch die Tätigkeit von Publikationsorganen der Partei und das Verhalten führender Funktionäre von Teilorganisationen können ihr ohne weiteres zugerechnet werden.

Randnummer563

bb) Bei Äußerungen oder Handlungen einfacher Mitglieder ist eine Zurechnung nur möglich, wenn diese in einem politischen Kontext stehen und die Partei sie gebilligt oder geduldet hat. Steht die Äußerung oder Handlung in

unmittelbarem Zusammenhang mit einer Parteiveranstaltung oder sonstigen Parteiaktivitäten, liegt eine Zurechnung nahe, insbesondere wenn eine Distanzierung durch die Partei unterbleibt. Fehlt ein organisatorischer Zusammenhang mit einer Parteiaktivität, muss es sich um eine politische Äußerung oder Handlung des Parteimitglieds handeln, welche von der Partei trotz Kenntnisnahme geduldet oder gar unterstützt wird, obwohl Gegenmaßnahmen (Parteiausschluss, Ordnungsmaßnahmen) möglich und zumutbar wären (...).

Randnummer 564

cc) Bei Anhängern, die nicht der Partei angehören, ist grundsätzlich eine - wie auch immer geartete - Beeinflussung oder Billigung ihres Verhaltens durch die Partei notwendige Bedingung für die Zurechenbarkeit. Regelmäßig sind eigene, das Verhalten der Anhänger beeinflussende oder rechtfertigende Aktivitäten der Partei erforderlich. Ein genereller Ausschluss der Zurechnung des Verhaltens einzelner Anhänger widerspricht dem Wortlaut von Art. 21 Abs. 2 Satz 1 GG und kommt auch deshalb nicht in Betracht, da es der Partei die Möglichkeit eröffnen würde, sich vom Verhalten derjenigen, die sie maßgeblich beeinflusst hat, mit dem formalen Hinweis darauf zu entlasten, es handele sich nicht um ihre Mitglieder. Allerdings müssen konkrete Tatsachen vorliegen, die es rechtfertigen, das Anhängerverhalten als Ausdruck des Parteiwillens anzusehen. Eine bloß nachträgliche Gutheißung wird für eine Zurechnung des Anhängerhaltens nur ausreichen, wenn die Partei sich dieses damit erkennbar als Teil ihrer verfassungsfeindlichen Bestrebungen zu eigen macht.

Randnummer 565

dd) Begehen Parteianhänger Straftaten, ist dies im Parteiverbotsverfahren nur relevant, soweit diese im Zusammenhang mit den Schutzgütern des Art. 21 Abs. 2 Satz 1 GG stehen. Nur eine Straftat, die einen politischen Hintergrund hat, kann die verfassungsfeindlichen Bestrebungen einer Partei belegen. Außerdem können Einzeltaten oder die Taten weniger einer Partei

nicht zugerechnet werden, wenn sie nicht als Ausdruck des Parteiwillens angesehen werden können. Straftaten einfacher Mitglieder oder sonstiger Anhänger können der Partei nach diesem Maßstab nur zugerechnet werden, wenn diese erkennbar von der Partei beeinflusst sind und die Partei sich davon trotz Kenntnisnahme nicht distanziert beziehungsweise die Straftaten sogar gutheißt.

Randnummer566

ee) Die pauschale Zurechnung von Straf- und Gewalttaten ohne konkreten Zurechnungszusammenhang scheidet aus. Insbesondere erlaubt ... die Schaffung oder Unterstützung eines bestimmten politischen Klimas allein nicht die Zurechnung strafbarer Handlungen, die in diesem politischen Klima begangen werden. Es bedarf vielmehr der konkreten Feststellung, ob das strafbare Handeln als Teil der verfassungswidrigen Bestrebungen der Partei anzusehen ist. Eine Zurechnung von Straftaten Dritter im Rahmen von Art. 21 Abs. 2 Satz 1 GG kommt zum Beispiel in Betracht, wenn die Partei sachliche oder organisatorische Hilfe geleistet hat, personelle Verknüpfungen zwischen der Partei und der handelnden Gruppierung bestehen oder Parteimitglieder an der jeweiligen Tat beteiligt waren.

Randnummer567

ff) Parlamentarische Äußerungen können einer Partei im Verbotsverfahren zugerechnet werden. Der Grundsatz der Indemnität (Art. 46 Abs. 1 Satz 1 GG;...) führt ... zu keiner anderen Beurteilung (Hinweis der Autoren: Wird im Folgenden näher ausgeführt). ...

Randnummer569

Allerdings stehen sich Art. 21 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 46 Abs. 1 Satz 1 GG gleichrangig gegenüber. Daher ist bei der Auslegung von Art. 46 Abs. 1 Satz 1 GG die Grundentscheidung der Verfassung für die "streitbare Demokratie" in Rechnung zu stellen (vgl. insoweit zu Art. 10 GG: BVerfGE 30, 1 <19>) und zwischen dem Indemnitätsschutz gemäß Art. 46 GG und dem Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung gemäß Art. 21

Abs. 2 Satz 1 GG ein Ausgleich nach dem Grundsatz praktischer Konkordanz herzustellen. Es bedarf somit bei der Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei gemäß Art. 21 Abs. 2 GG der Außerachtlassung der parlamentarischen Äußerungen ihrer Abgeordneten nicht, zumal diese regelmäßig in besonderer Weise geeignet sind, die von einer Partei verfolgten Ziele und Konzepte nachzuvollziehen. ...“.

c) Bekämpfen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung

Das Parteiverbot ist kein Gesinnungs- oder Weltanschauungsverbot. Es sanktioniert nicht Ideen oder Überzeugungen. Vielmehr kann es nur in Betracht kommen, wenn eine Partei über das Bekennen ihrer verfassungsfeindlichen Ziele hinaus die Grenze zum Bekämpfen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung überschreitet. Im Einzelnen begründet dies das Bundesverfassungsgericht u.a. wie folgt:⁶⁴

„Randnummer 570

4. Eine gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtete Zielsetzung einer Partei reicht für die Anordnung eines Parteiverbots gemäß Art. 21 Abs. 2 GG nicht aus. Erforderlich ist vielmehr, dass die Partei auf die Beeinträchtigung oder Beseitigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung "ausgeht". Ein solches "Ausgehen" setzt bereits begrifflich ein aktives Handeln voraus. Das Parteiverbot ist kein Gesinnungs- oder Weltanschauungsverbot (a). Notwendig ist vielmehr ein Überschreiten der Schwelle zur Bekämpfung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung durch die Partei. Ausgehend von der bisherigen Rechtsprechung (b) setzt dies ein planvolles Handeln voraus, das im Sinne einer qualifizierten Vorbereitungshandlung auf die Beeinträchtigung oder Beseitigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder auf die Gefährdung des Bestandes der Bundesrepublik Deutschland gerichtet ist (c). Dass dadurch eine konkrete Gefahr für die durch Art. 21 Abs. 2 GG geschützten Rechtsgüter begründet wird, ist nicht erforderlich (d). Allerdings bedarf es konkreter An-

⁶⁴ BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13 - BVerfGE 144, 20, Rn. 570 ff.

haltspunkte von Gewicht, die einen Erfolg des gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland gerichteten Handelns zumindest möglich erscheinen lassen (e).

Randnummer571

a) Bei der Auslegung des Tatbestandsmerkmals des "Darauf Ausgehens" ist den Wertentscheidungen der Verfassung für die Offenheit des politischen Willensbildungsprozesses (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 GG), die politische Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG) und die Parteienfreiheit (Art. 21 Abs. 1 GG) Rechnung zu tragen. Der mit einem Parteiverbot verbundene Eingriff in diese Verfassungsgüter ist nur zulässig, soweit der Schutzzweck des Art. 21 Abs. 2 GG dies gebietet. Daher ist erforderlich, dass eine Partei sich durch aktives Handeln für ihre Ziele einsetzt und damit auf eine Beeinträchtigung oder Beseitigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder die Gefährdung des Bestandes der Bundesrepublik Deutschland hinwirkt. ...

Randnummer573

Art. 21 Abs. 2 GG sanktioniert nicht Ideen oder Überzeugungen. Die Vorschrift beinhaltet kein Gesinnungs- oder Weltanschauungsverbot, sondern ein Organisationsverbot (...). Erst wenn eine Partei mit ihren verfassungsfeindlichen Zielen nach außen tritt und gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung oder den Bestand des Staates agiert, kommt ein Einschreiten nach Art. 21 Abs. 2 GG in Betracht. Die Partei muss also über das "Bekennen" ihrer eigenen (verfassungsfeindlichen) Ziele hinaus die Grenze zum "Bekämpfen" der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder des Bestandes des Staates überschreiten (...). Nur ein Verständnis des "Darauf Ausgehens", das der Voraussetzung des Überschreitens dieser Grenze Rechnung trägt, entspricht dem Gebot restriktiver Auslegung von Art. 21 Abs. 2 GG. ...

Randnummer577

bb) Das planvolle Handeln der Partei muss sich darüber hinaus als qualifizierte Vorbereitung im Hinblick auf die Erreichung ihrer gegen die Schutzgü-

ter des Art. 21 Abs. 2 GG gerichteten Ziele darstellen. Erforderlich ist insoweit ein zielorientierter Zusammenhang zwischen eigenen Handlungen und der Beseitigung oder Beeinträchtigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung.

Randnummer578

Ein strafrechtlich relevantes Handeln erfordert Art. 21 Abs. 2 GG dagegen nicht. Dies wäre mit dem präventiven Charakter der Norm nicht vereinbar. Das Strafrecht knüpft an ein in der Vergangenheit liegendes Verhalten von Einzelpersonen an. Art. 21 Abs. 2 GG dient demgegenüber der Abwehr künftig möglicher Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung oder den Bestand des Staates. Dem Verfassungsgeber genügte ein repressiver Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung durch strafrechtliche Bestimmungen gerade nicht. Vielmehr wollte er dem wehrhaften Verfassungsstaat die Möglichkeit eröffnen, frühzeitig - und ohne strafbares Handeln abwarten zu müssen - tätig zu werden. ...

Randnummer579

Daher kann auch die Inanspruchnahme grundrechtlich geschützter Freiheiten verbotsrelevant sein. Die "streitbare Demokratie" will gerade den Missbrauch grundrechtlich geschützter Freiheiten zur Abschaffung der Freiheit verhindern. Es kommt im Parteiverbotsverfahren also nicht darauf an, ob eine - unbenommene - Betätigung grundrechtlicher Freiheiten vorliegt. Entscheidend ist vielmehr, ob diese sich als qualifizierte Vorbereitung einer Beseitigung oder Beeinträchtigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung darstellt. Ist dies feststellbar, ist ein entsprechendes Verhalten im Rahmen des Art. 21 Abs. 2 GG zu berücksichtigen.

Randnummer580

Setzt ein Parteiverbot demgemäß die Anwendung illegaler oder strafrechtlich relevanter Mittel oder Methoden nicht voraus, können sich daraus dennoch gewichtige Anhaltspunkte sowohl für den Verstoß der Ziele dieser Par-

tei gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung als auch dafür ergeben, dass die Partei auf die Verwirklichung dieser Ziele im Sinne von Art. 21 Abs. 2 GG ausgeht. Lässt sich etwa feststellen, dass Anhänger einer Partei in einer ihr zurechenbaren Weise Gewalt zur Durchsetzung ihrer politischen Ziele anwenden, spricht dies dafür, dass die Partei das im Rechtsstaatsprinzip wurzelnde Gewaltmonopol des Staates nicht anerkennt und insoweit auf eine Beeinträchtigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung gerichtete Ziele verfolgt. Zugleich wäre eine der Partei zurechenbare Anwendung oder Billigung von Gewalt ausreichend, um davon ausgehen zu können, dass das Handeln der Partei hinreichend qualifiziert eine Beseitigung oder Beeinträchtigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung vorbereitet (...).“

d) Voraussetzungen für Gefährbeseitigung

Da ein Parteiverbot aus den soeben genannten Gründen nicht Gesinnungen oder Meinungen unterbinden soll, kann es nur in Betracht kommen, wenn von dem Handeln der Partei eine gewisse Gefahr ausgeht. Dieser Gefährdungsaspekt stellt sich unter zwei Gesichtspunkten.

Zum einen ist zu beantworten, wie konkret und gegenwärtig die Gefahr zu sein hat, damit ein Parteiverbot als zur Gefahrenabwehr erforderlich zu bewerten ist. Zum anderen geht es darum, ob die von einem etwaige Verbot betroffene Partei überhaupt ein solches politisches Gewicht hat, dass von ihr eine Gefahr für die freiheitlich-demokratische Grundordnung ausgehen kann. Zu diesen Gesichtspunkten nimmt das Bundesverfassungsgericht wie folgt Stellung:⁶⁵

Randnummer 581

d) Dass das Handeln der Partei bereits zu einer konkreten Gefahr für die Schutzgüter des Art. 21 Abs. 2 Satz 1 GG führt, ist nicht erforderlich. Dagegen sprechen der Wortlaut, die Entstehungsgeschichte und der Zweck der

⁶⁵ BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13 - BVerfGE 144, 20, Rn. 581 ff.

Vorschrift.

Randnummer582

aa) Nach dem Wortlaut der Norm ist das Tatbestandsmerkmal "Gefährden" ausschließlich auf das Schutzgut "Bestand der Bundesrepublik Deutschland" bezogen. ...

Randnummer583

bb) Der Verzicht auf das Erfordernis einer konkreten Gefahr in Art. 21 Abs. 2 GG ist Konsequenz des Umstands, dass die Vorschrift sich als Reaktion auf den Aufstieg des Nationalsozialismus und die (vermeintliche) Wehrlosigkeit der Weimarer Reichsverfassung gegenüber den Feinden der Demokratie darstellt (...). Sie beruht auf der historischen Erfahrung, dass radikale Bestrebungen umso schwieriger zu bekämpfen sind, je mehr sie an Boden gewinnen (...). Außerdem lässt sich der Zeitpunkt, ab dem eine konkrete Gefahr vorliegt, das heißt, ab dem bei ungehindertem Geschehensablauf mit hinreichender Wahrscheinlichkeit von einer Beseitigung oder Beeinträchtigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder einer Gefährdung des Bestandes der Bundesrepublik Deutschland ausgegangen werden muss, regelmäßig nicht genau bestimmen. Müsste der Eintritt einer konkreten Gefahr abgewartet werden, könnte ein Parteiverbot möglicherweise erst zu einem Zeitpunkt in Betracht kommen, zu dem die betroffene Partei bereits eine so starke Stellung erlangt hat, dass das Verbot nicht mehr durchgesetzt werden kann (...).

Randnummer584

cc) Daher zielt Art. 21 Abs. 2 GG darauf ab, nach der Maxime "Wehret den Anfängen" frühzeitig die Möglichkeit des Vorgehens gegen verfassungsfeindliche Parteien zu eröffnen (vgl. BVerfGE 5, 85 <142>). Das Parteiverbotsverfahren hat seiner Natur nach den Charakter einer Präventivmaßnahme (...). Es zielt nicht auf die Abwehr bereits entstandener, sondern auf die Verhinderung des Entstehens künftig möglicherweise eintretender Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung.

Randnummer585

e) Entsprechend dem Ausnahmecharakter des Parteiverbots als präventives Organisations- und nicht als bloßes Weltanschauungs- oder Gesinnungsverbot kann ein "Darauf Ausgehen" allerdings nur angenommen werden, wenn konkrete Anhaltspunkte von Gewicht vorliegen, die es zumindest möglich erscheinen lassen, dass das gegen die Schutzgüter des Art. 21 Abs. 2 GG gerichtete Handeln einer Partei erfolgreich sein kann (Potentialität).

Randnummer586

Lässt das Handeln einer Partei dagegen noch nicht einmal auf die Möglichkeit eines Erreichens ihrer verfassungsfeindlichen Ziele schließen, bedarf es des präventiven Schutzes der Verfassung durch ein Parteiverbot als schärfste und überdies zweischneidige Waffe des demokratischen Rechtsstaats gegen seine organisierten Feinde (vgl. BVerfGE 107, 339 <369>) nicht. Ein Parteiverbot kommt vielmehr nur in Betracht, wenn eine Partei über hinreichende Wirkungsmöglichkeiten verfügt, die ein Erreichen der von ihr verfolgten verfassungsfeindlichen Ziele nicht völlig aussichtslos erscheinen lassen, und wenn sie von diesen Wirkungsmöglichkeiten auch Gebrauch macht. Ist dies nicht der Fall, fehlt es an einem "Darauf Ausgehen" im Sinne von Art. 21 Abs. 2 GG. ...

Randnummer587

Ob ein ausreichendes Maß an Potentialität hinsichtlich der Erreichung der von einer Partei verfolgten Ziele besteht, ist im Rahmen einer wertenden Gesamtbetrachtung festzustellen. Dabei sind die Situation der Partei (Mitgliederbestand und -entwicklung, Organisationsstruktur, Mobilisierungsgrad, Kampagnenfähigkeit, finanzielle Lage), ihre Wirkkraft in die Gesellschaft (Wahlergebnisse, Publikationen, Bündnisse, Unterstützerstrukturen), ihre Vertretung in Ämtern und Mandaten, die von ihr eingesetzten Mittel, Strategien und Maßnahmen sowie alle sonstigen Umstände zu berücksichtigen, die Aufschluss darüber zu geben vermögen, ob eine Umsetzung der von der Partei verfolgten Ziele möglich erscheint. Erforderlich ist, dass sich ein hinreichendes Maß an konkreten und gewichtigen Anhaltspunkten ergibt, die

den Rückschluss auf die Möglichkeit erfolgreichen Agierens der Partei gegen die Schutzgüter des Art. 21 Abs. 2 Satz 1 GG rechtfertigen. Dabei sind sowohl die Erfolgsaussichten einer bloßen Beteiligung der Partei am politischen Meinungskampf als auch die Möglichkeit einer Durchsetzung der politischen Ziele der Partei mit sonstigen Mitteln in Rechnung zu stellen.

Randnummer588

Versucht eine Partei ihre verfassungswidrigen Ziele durch den Einsatz von Gewalt oder die Begehung von Straftaten durchzusetzen, ist die Anforderung des "Darauf Ausgehens" regelmäßig erfüllt. Die Anwendung von Gewalt beinhaltet neben der Missachtung des staatlichen Gewaltmonopols einen schwerwiegenden Eingriff in das Prinzip freier und gleichberechtigter Teilhabe an der politischen Willensbildung. Sie indiziert auch eine gewisse Potentialität hinsichtlich der Erreichung der von der Partei verfolgten Ziele. Die Anwendung von Gewalt ist daher bereits für sich genommen hinreichend gewichtig, um die Annahme der Möglichkeit erfolgreichen Agierens gegen die Schutzgüter des Art. 21 Abs. 2 Satz 1 GG zu rechtfertigen. Gleiches gilt, wenn eine Partei unterhalb der Ebene strafrechtlich relevanten Verhaltens in einer die Freiheit des politischen Willensbildungsprozesses einschränken- den Weise handelt. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn eine Partei eine "Atmosphäre der Angst" oder der Bedrohung herbeiführt, die geeignet ist, die freie und gleichberechtigte Beteiligung aller am Prozess der politischen Willensbildung nachhaltig zu beeinträchtigen. Ausreichend ist es dabei, wenn derartige Beeinträchtigungen in regional begrenzten Räumen herbeigeführt werden. Erforderlich ist allerdings, dass das Agieren der Partei objektiv geeignet ist, die Freiheit der politischen Willensbildung zu beschränken. Rein subjektive Bedrohungsempfindungen reichen insoweit nicht.

Randnummer589

Entgegen der Auffassung des Antragstellers ist für ein "Darauf Ausgehen" nicht ausreichend, dass die Äußerungen einer Partei darauf angelegt sind, politisch verwirklicht zu werden, und ihnen insoweit eine handlungsleitende

Qualität zukommt; dies ist bei den Äußerungen einer politischen Partei ausnahmslos der Fall. Erforderlich ist vielmehr, dass konkrete Anhaltspunkte von Gewicht bestehen, die einen Erfolg der mit der Verbreitung des verfassungswidrigen Gedankenguts der Partei verbundenen Handlungsaufforderung möglich erscheinen lassen.

Bedient sich eine Partei des Mittels der Gewalt liegt aber grundsätzlich bereits hierin eine Gefährdung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung.⁶⁶ Insoweit wird auf die Ausführungen zum georgischen Recht verwiesen (nachfolgend unter 2. c) aa)).

2. Georgisches Recht

a) Verfassungsrechtliche Bedeutung der Parteien

Die Verfassung Georgiens widmet in Art. 23 der Staatsfreiheit der politischen Parteien eine besondere Bestimmung.

Hierdurch wird die Bedeutung hervorgehoben, die den Parteien bei der Verwirklichung der Volkssouveränität und der demokratischen Grundwerte zukommt. Zunächst wird bekräftigt, dass politische Parteien an der Bildung und Umsetzung des politischen Willens des Volkes mitwirken. Darüber hinaus werden in Artikel 3 Absatz 4 der Verfassung Georgiens die Grundsätze für die Tätigkeit politischer Parteien auf Verfassungsebene festgelegt: Freiheit, Gleichheit, Transparenz und innerparteiliche Demokratie.⁶⁷ Die Wahrung dieser Anforderungen ist notwendig, damit eine Partei, die den Staat regieren oder an diesem Prozess teilnehmen will, die Standards eines demokratischen und rechtsstaatlichen Staates erfüllt.

Das Verfassungsgericht sieht zu Recht einen Zusammenhang zwischen den Grundsätzen der Transparenz und der innerparteilichen Demokratie einerseits und dem öffentlichen Auftrag der Parteien andererseits. Parteien dienen öffentlichen Zwecken, gewährleisten den Einfluss der Gesellschaft auf

⁶⁶ vgl. auch: EGMR, Herri Batasuna and Batasuna v. Spain, Urteil vom 30. Juni 2009, Nr. 25803/04 u.a., §§ 85 ff.; EGMR, Eusko Abertzale Ekintza - Acción Nacionalista Vasca c. Espagne, Urteil vom 15. Januar 2013, Nr. 40959/09, §§ 67 ff.

⁶⁷ Grundrechte, Kommentar Loladze B., Phirtskhalashvili A., Art. 23.1

die innerparteilichen Prozesse und sind ihren Wählern rechenschaftspflichtig. Durch die Betonung der Grundsätze der Freiheit und Gleichheit unterstreicht die Verfassung die Notwendigkeit, dass Parteien die Rechte und die Würde jedes Menschen als höchsten Wert respektieren müssen.

Mit der Einführung des Modells der parlamentarischen Republik hat die Bedeutung der politischen Parteien in Georgien weiter zugenommen. Nur sie haben das Recht, an Parlamentswahlen teilzunehmen und damit das Volk als dem Ausgangspunkt aller Staatsgewalt zu repräsentieren. Das Verfassungsgericht Georgiens hat in seiner Entscheidung N3/2/1277 seine Haltung zur Bedeutung politischer Parteien ausführlich dargelegt. Danach spielen Parteien eine entscheidende Rolle für das uneingeschränkte Funktionieren der demokratischen Regierungsführung und für die Festigung einer pluralistischen Demokratie. Da sie eine besondere öffentliche Funktion erfüllen, sind politische Parteien ein integraler und notwendiger Bestandteil des demokratischen Prozesses. Sie vermitteln die Beteiligung der Bevölkerung an der demokratischen Regierungsführung und schärfen das öffentliche Bewusstsein, indem sie den Wählern Ideen zur Gestaltung der Politik vorschlagen und sie motivieren. Darüber hinaus stellt eine politische Partei der Öffentlichkeit potenzielle zukünftige Amtsträger vor und fördert sie, was das Verfassungsgericht ebenfalls als eine Funktion der Parteien ansieht. Die besondere Anerkennung dieser Rolle und Funktion auf Verfassungsebene dient den Interessen der politischen Parteien selbst und ihrer Wähler sowie dem öffentlichen Interesse an einer demokratischen Regierungsführung.

b) Gründungsverbot

Mit dieser Bedeutung der politischen Parteien geht eine erhöhte Verantwortung gegenüber der Gesellschaft einher. Diese erfordert, dass die Gründung einer Partei und ihre Aktivitäten Grenzen unterliegen.

Das Verfassungsgericht hält es für grundsätzlich zulässig, dass der Staat durch die Festlegung verschiedener formaler Kriterien bestimmt, ob eine Bürgervereinigung als politische Partei im Sinne der Verfassung angesehen werden kann und ob sie die notwendigen und charakteristischen Merkmale

einer politischen Partei aufweist. Zudem kann eine Registrierung einer Partei abgelehnt werden, wenn ihre Satzung oder andere zur Registrierung vorgelegte Dokumente mit den materiellen Anforderungen der Verfassung unvereinbar sind:

Die an die wirksame Gründung einer Partei gesetzlich gestellten Anforderungen müssen nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts von einem legitimen Zweck getragen sein. In dessen Entscheidung N3/2/1277, II-18⁶⁸ ging es um die gesetzliche Verpflichtung, nach der eine politische Partei innerhalb einer Woche nach Durchführung des Gründungsparteitags der Nationalen Agentur des Öffentlichen Registers eine Liste von mindestens 1.000 Parteimitgliedern vorzulegen hat. Diese Liste muss Name, Vorname, Geburtsdatum, Personalausweisnummer, Arbeitsstelle, Wohnadresse, Telefonnummer sowie die eigenhändigen Unterschriften der Mitglieder enthalten.

Das Verfassungsgericht hat den Antrag zurückgewiesen. Nach Auffassung des Gerichts stellt die Anforderung, dass eine politische Partei bereits in der Gründungsphase über mindestens 1.000 Mitglieder verfügen müsse und diese innerhalb kurzer Frist nachzuweisen seien, eine zulässige Konkretisierung der Parteienfreiheit dar. Sie diene der Sicherung der Seriosität und Funktionsfähigkeit des politischen Wettbewerbs und verfolge ein funktionales und institutionelles Ziel. Mit ihr stelle der Gesetzgeber sicher, dass nur ernsthaft organisierte sowie tatsächlich gesellschaftlich verankerte politische Parteien am politischen Wettbewerb teilnehmen.

Neben formalen Voraussetzungen (vgl. dazu Art. 22 Nr. 2 des Parteiengesetzes) setzt eine Registrierung auch voraus, dass inhaltliche Anforderungen an die interne Parteistruktur gewahrt werden.⁶⁹ Hierzu verweist das Verfassungsgericht darauf, dass die Parteien nach Art. 3 Nr. 4 der Verfassung hinsichtlich ihrer internen Organisation bestimmte Kriterien zu erfüllen haben. Die dafür notwendigen Strukturen erfordern personelle Ressourcen, ohne

⁶⁸ N3/2/1277 Entscheidung, II-18.

⁶⁹ N3/2/1277 Entscheidung, II-18.

die eine Partei ihre Ziele und Zwecke nicht wirksam verfolgen kann. Das Gericht kam daher zu dem Schluss, dass das Vorhandensein von personellen Ressourcen, die für die Tätigkeit von politischen Parteien und für deren internen Strukturen notwendig sind, ein legitimes öffentliches Interesse darstellen und zu dessen Verwirklichung die Freiheit der Parteien eingeschränkt werden kann.

Des Weiteren wird im Registrierungsverfahren geprüft, ob eine Partei nach ihrer Satzung und nach den vorgelegten Dokumenten eines der im Folgenden noch näher dargelegten verfassungsfeindlichen Ziele verfolgt.

c) Verbot bestehender Parteien

Nach einer Registrierung lassen Artikel 23 Absatz 4 der Verfassung Georgiens, Art. 36 Nr. 1 des Parteiengesetzes ein Parteiverbot als die schwerwiegendste Form des Eingriffs in die Staatsfreiheit einer politischen Partei zu. Da es sich hierbei um eine Ausnahmeregelung mit ausgeprägt hoher Eingriffsintensität handelt, ist aus den bereits dargelegten Gründen eine restriktive Anwendung geboten (dazu insbesondere Abschnitt D. I.). Soweit ein Verbotsantrag auf längere Zeit zurückliegende Geschehnisse gestützt wird, ist zudem erforderlich, dass aus diesen noch im Zeitpunkt der Entscheidung über den Antrag verfassungsfeindliche Bestrebungen abgeleitet werden können. Maßgebend ist nämlich nicht, ob eine Partei in der Vergangenheit verfassungsfeindliche Ziele verfolgt hat, sondern ob diese fortbestehen.

aa) Gewalt

Der in Art. 36 Nr. 1 des Parteiengesetzes verwendete Begriff der Gewalt umfasst entsprechend seinem allgemeinen sprachlichen Verständnis die unmittelbare Ausübung von Zwang gegenüber Menschen, Sachen oder Rechten. Angesichts der Zielsetzung des Parteiverbots müssen die Einwirkungen allerdings „staatsgefährdend“ sein, sich also unmittelbar oder mittelbar auf die verfassungsmäßige Ordnung auswirken. Wegen der gebotenen restriktiven Auslegung ist zudem erforderlich, dass die Anwendung der Gewalt rechtswidrig ist, eine gewisse Intensität und Nachhaltigkeit besitzt sowie der Partei zugerechnet werden kann. Im Einzelnen:

(1) Verfassungswidrigkeit gewaltsamen Handelns

Im Ausgangspunkt steht außer Frage, dass das Werben für die eigene politische Haltung in einer freiheitlich-demokratischen Grundordnung vorrangig mit Mitteln des Meinungskampfes, also mit der Kraft der Argumente, zu erfolgen hat. Die Verfassungen Georgiens und Deutschlands untersagen jedoch Zwangseinwirkungen als Instrument zur Durchsetzung der eigenen politischen Position nicht per se, sondern lassen sie in gewissem Umfang zu.

Daraus folgt, dass alle - bei Abwägung der kollidierenden Rechtsgüter - verfassungsrechtlich zulässigen Eingriffe in die Rechte Dritter und alle politischen Bestrebungen, die zu solchen Eingriffen führen können, keine „Gewalt“ im Sinne von Art. 36 Nr. 1 des Parteiengesetzes darstellen. Dies gilt insbesondere, wenn die Zwangseinwirkung in Ausübung des verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechts auf Versammlungs- und Meinungsfreiheit erfolgt und die hiermit verbundenen „Behinderungen“ oder „Beeinträchtigungen“, wie etwa typischerweise bei Demonstrationen, gewisse Einwirkungen auf die Rechte anderer bedingen.⁷⁰ Im Einzelfall kann eine Gewaltanwendung zudem als Akt der Notwehr gerechtfertigt ist, um rechtswidrige Angriffe abzuwenden.

Ob in Extremsituationen ganz ausnahmsweise ein verfassungsimmanentes Widerstandsrecht, vergleichbar mit Art. 20 Abs. 4 des Grundgesetzes, in Betracht kommen kann, soll offen bleiben. Voraussetzung hierfür wäre jedenfalls, dass sich zum einen die abzuwendenden staatlichen Angriffe gegen die Verfassung als Ganzes richten und die verfassungsmäßige Ordnung als solche von Grund auf bedrohen und sich zum andern ein Widerstand als ultima ratio dargestellt, also die Ausübung des Widerstandes das letzte Mittel zur Erhaltung oder Wiederherstellung des Rechts ist.⁷¹

⁷⁰ vgl. BVerfG, Beschluss vom 1. Oktober 2025 - 1 BvR 2428/20 - juris, Rn. 105 ff., insb. Rn. 176; BVerfG, Beschluss vom 7. März 2011 - 1 BvR 388/05 - NJW 2011, 3020, Rn. 33; BVerfG, Beschluss vom 24. Oktober 2001 - 1 BvR 1190/90 - BVerfGE 104, 92, Rn. 54 ff.

⁷¹ vgl. kurze Zusammenfassung in: https://www.bundestag.de/webarchiv/textarchiv/2013/47878421_kw50_grundgesetz_20-214054

(2) Auslegung des Gewaltbegriffs

Da Art. 36 Nr. 1 des Parteiengesetzes die verfassungsmäßige Ordnung schützen soll, ist der Gewaltbegriff in einer dieser Zielsetzung entsprechenden Weise zu interpretieren. An ihn sind deshalb jene Anforderungen zu stellen, die für den Gewaltbegriff bei den Straftaten gegen die verfassungsgemäße Ordnung, etwa im Rahmen von Art. 317 des Strafgesetzbuches Georgiens (Aufruf zur gewaltsamen Änderung der verfassungsmäßigen Ordnung Georgiens oder zum Sturz der Staatsregierung) oder von Art. 318 des Strafgesetzbuches Georgiens (Sabotage), anerkannt sind.

Unter den Gewaltbegriff fallen daher nicht nur Zwangseinwirkungen auf Menschen, sondern auch die nach Art. 318 des Strafgesetzbuches Georgiens strafbaren Handlungen, also beispielsweise Hackerangriffe gegen die IT-Infrastruktur von Trägern der Energieversorgung, die Verseuchung von Trinkwasser oder eine Lahmlegung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs. Hierbei genügt, dass der auf den staatlichen Organen lastende Nötigungsdruck den Wirkungen eines physischen Zwangs gleichkommt;⁷² also der auf das Verfassungsorgan ausübte Druck geeignet erscheint, um den Willen des Verfassungsorgans zu beugen.⁷³

Wegen der mit einem Parteiverbot verbundenen außerordentlich hohen Eingriffsintensität muss die rechtswidrige Zwangseinwirkung von einem gewissen Gewicht und von einer gewissen Nachhaltigkeit sein.⁷⁴ Insoweit gilt für den Gewaltbegriff in § 36 des Parteiengesetzes Georgiens wegen des vergleichbaren Schutzzwecks, was der Bundesgerichtshof im Zusammenhang mit der Nötigung von Verfassungsorganen wie folgt ausführt:⁷⁵

„Schon für den allgemeinen Nötigungstatbestand hat der Bundesgerichtshof hervorgehoben, daß die Eignung des Nötigungsmittels, den Bedrohten im

⁷² vgl. zum Hochverrat (§ 81 StGB) im deutschen Recht: BGH, Beschluss vom 11. Juli 2023 - AK 35/23 - BGHSt 68, 1, Rn. 37)

⁷³ vgl. BGH, Urteil vom 23. November 1983 - 3 StR 256/83 (S) - BGHSt 32, 165 Rn. 20, zum Gewaltbegriff bei der Nötigung von Verfassungsorganen

⁷⁴ vgl. bei Hochverrat: Ziemann in: Leipold/Tsambikakis/Zöller, Anwaltkommentar StGB, 3. Auflage 2020, § 81 StGB, Rn. 5

⁷⁵ BGH, Urteil vom 23. November 1983 - 3 StR 256/83 (S) - BGHSt 32, 165, Rn. 31

Sinne des Täterverlangens zu motivieren, nicht nur faktische, sondern normative Tatbestandsvoraussetzung ist (BGHSt 31, 195, 201); sie entfällt, wenn von dem Bedrohten in seiner Lage erwartet werden kann, daß er der Bedrohung in besonnener Selbstbehauptung standhält (BGH aaO). Beim Verbrechenstatbestand der Nötigung kollegialer Verfassungsorgane kann auf eine solch normative Bewertung des Nötigungsmittels erst recht nicht verzichtet werden. Die Zwangswirkung der Gewalt oder der Drohung mit Gewalt entfällt daher, wenn und soweit von den in § 105 StGB genannten Verfassungsorganen aufgrund ihrer besonderen Verpflichtung gegenüber der Allgemeinheit erwartet werden kann und muß, daß sie auch im Rahmen heftiger politischer Auseinandersetzungen Drucksituationen standhalten. Soll die Regierung eines Landes durch Gewalttätigkeiten gegen Dritte oder Sachen zur Erfüllung bestimmter politischer Forderungen genötigt werden, so sind diese Ausschreitungen somit nur dann Gewalt im Sinne des § 105 StGB, wenn der von ihnen ausgehende Druck einen solchen Grad erreicht, daß sich eine verantwortungsbewußte Regierung zur Kapitulation vor der Forderung der Gewalttäter gezwungen sehen kann, um schwerwiegende Schäden für das Gemeinwesen oder einzelne Bürger abzuwenden.“

Abweichend von den in Abschnitt D. III. 1. d) zur sog. Potentialität⁷⁶ dargelegten Grundsätzen kann allerdings bei einer Partei, die Gewalt als Mittel zur Verfolgung ihrer Ziele propagiert oder einsetzt, ein Parteiverbot auch dann in Betracht kommen, wenn sie politisch eher bedeutungslos ist und deshalb die verfassungsmäßige Ordnung letztlich nicht wird beseitigen können.⁷⁷ Die Anwendung von Gewalt als Mittel des politischen Meinungskampfes gefährdet die verfassungsmäßige Ordnung nämlich bereits

⁷⁶ BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13 - BVerfGE 144, 20, Rn. 585 ff., abgedruckt in Abschnitt D. III. 1. d)

⁷⁷ vgl. auch: EGMR, Herri Batasuna and Batasuna v. Spain, Urteil vom 30. Juni 2009, Nr. 25803/04 u.a., §§ 85 ff., [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-93475%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-93475%22]}) ; EGMR, Eusko Abertzale Ekintza - Acción Nacionalista Vasca c. Espagne, Urteil vom 15. Januar 2013, Nr. 40959/09, §§ 67 ff., [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22languageiso-code%22:\[%22FRE%22\],%22appno%22:\[%2240959/09%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-115878%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22languageiso-code%22:[%22FRE%22],%22appno%22:[%2240959/09%22],%22documentcollectionid%22:[%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-115878%22]}) (in französischer Sprache)

dadurch, dass sie sich zur Erreichung ihrer verfassungswidrigen Ziele verfassungswidriger Instrumente bedient.

Voraussetzung für ein Parteiverbot ist des Weiteren, dass die Gewaltanwendung der Partei in der unter D. III. 1. b) dargelegten Weise zuzurechnen ist.

bb) Umsturz/bewaffnete Formationen

Mit dem Umsturz meint 36 Nr. 1 des Parteiengesetzes eine in verfassungswidriger Weise erfolgende „Beseitigung“ eines Verfassungsorgans.

Hierbei ist danach zu unterscheiden, ob eine Partei dieses Ziel über Aktivitäten des Volkes als Träger aller Staatsgewalt („Revolution“) oder durch ein mit „militanten“ Mitteln erfolgreiches Eingreifen politischer oder bewaffneter Gruppierungen (Rebellion im Sinne von Art. 315 des Strafgesetzbuches Georgiens; „Putsch“; „Staatsstreich“) erreichen will.

Auf einen Staatsstreich oder auf einen Putsch gerichtete Bestrebungen sind in aller Regel auf den Einsatz rechtswidriger Gewalt gerichtet und rechtfertigen damit grundsätzlich ein Parteiverbot. Gleiches gilt, wenn eine Partei das Ziel verfolgt, den Bestand eines Verfassungsorgans mit den Mitteln einer unfriedlichen Revolution zu beseitigen. Deshalb begegnet es auch keinen Bedenken, wenn Art. 36 Nr. 1 des Parteiengesetzes nach der Maxime „Wehret den Anfängen“⁷⁸ bereits die Bildung bewaffneter Formationen für ein Parteiverbot genügen lässt. Zum einen wird bereits durch eine organisierte Beschaffung von Waffen und durch die Rekrutierung von Personal für paramilitärische Verbände die Gefahr eines gewaltsamen Umsturzes geschaffen. Zum anderen ist bei der sich abzeichnenden Gefahr eines bewaffneten Vorgehens zum Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung ein frühes Einschreiten erforderlich, da sich ansonsten immer schwerer beherrschbare Eskalationen bis hin zu Gewaltexzessen entwickeln können.

Verfolgt eine Partei das Ziel einer „friedlichen Revolution“, kann hingegen hierin ein zum Parteiverbot berechtigender Grund nur liegen, wenn nach

⁷⁸ für das deutsche Verfassungsrecht: BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13 - BVerfGE 144, 20, Rn. 584, abgedruckt in Abschnitt D. III. 1. d)

ihren Vorstellungen an die Stelle der bestehenden Verfassungsordnung ein Verfassungsstaat treten soll, der zentrale Grundprinzipien einer freiheitlich-demokratischen Rechtsordnung nicht wahrt; also beispielsweise ein totalitärer Staat oder ein „Vasallenstaat“ entstehen soll (dazu unter D. II. 1.).⁷⁹ Ist es aber nicht Ziel einer Partei, die freiheitlich-demokratische Verfassungsordnung als solche zu zerstören, erstrebt sie bei einem (im vorgenannten Sinne) „friedlichen/gewaltlosen“ Vorgehen einen Umsturz nur dann, wenn sie den Systemwandel auf einem offenkundig verfassungswidrigen Weg erreichen will. Hierfür genügt aber weder, dass eine Partei bestimmte bestehende Verfassungsgrundsätze in Frage stellt (dazu unter D. II. 1.)⁸⁰ und erst recht nicht, dass sie die Legitimität der faktisch bestehenden Verfassungsorgane - ob objektiv zu Recht oder zu Unrecht ist unerheblich - bezweifelt. Ebenso sind nachhaltige politische Forderungen, wie etwa nach Neuwahlen als dem demokratischsten aller für einen Systemwechsel in Betracht kommenden Instrumente, oder die Aufforderung zu „Rücktritten“ von Verantwortungsträgern, nicht auf einen Umsturz gerichtet, sondern Teil des verfassungsrechtlich geschützten politischen Meinungskampfes.

cc) Unabhängigkeit des Staates; Verletzung der territorialen Integrität

Aus den bereits dargelegten Gründen (insbesondere Abschnitt D. I.) muss restriktiv ausgelegt werden, ob eine Partei mit ihren Zielen oder mit ihrem Handeln die territoriale Integrität oder die staatliche Unabhängigkeit verletzt. Diese Notwendigkeit einer restriktiven Interpretation bezieht sich sowohl auf den Umfang des Schutzgutes (Unabhängigkeit; territoriale Integrität) als auch auf die Anforderungen an eine Verletzungshandlung.

(1) Schutzgut

Wegen des identischen Schutzzwecks sind für die Auslegung dieser tatbestandlichen Voraussetzungen die zum sog. Bestandshochverrat (Art. 308, 307¹ des Strafgesetzbuches Georgiens; in Deutschland § 81 Abs. 1 Nr. 1 StGB)

⁷⁹ für das deutsche Verfassungsrecht: BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13 - BVerfGE 144, 20, Rn. 535, abgedruckt in Abschnitt D. II. 1.

⁸⁰ für das deutsche Verfassungsrecht: BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13 - BVerfGE 144, 20, Rn. 535, abgedruckt in Abschnitt D. II. 1.

entwickelten Kriterien maßgebend.

Als Eingriff in die territoriale Integrität sind daher Maßnahmen zu verstehen, die auf die Beseitigung der staatlichen Einheit als solcher (Aufgabe der eigenen Souveränität, „Anschluss“ an fremde Staaten) oder auf die Abtrennung eines Teiles des Staatsgebiets gerichtet sind („Separationsbestrebungen“).⁸¹ Die staatliche Unabhängigkeit wird verletzt, wenn der Staat - wie die deutsche Rechtsprechung formuliert - einer „fremden Botmäßigkeit“⁸² unterworfen werden soll; in die Umgangssprache übersetzt: ein „Vasallenstaat“ entstehen soll;⁸³ in die Umgangssprache übersetzt: ein „Vasallenstaat“ entstehen soll. Dieser Tatbestand ist also verwirklicht, wenn die nationalen Verfassungsorgane wesentliche Bereiche ihrer Entscheidungsfindung nicht autonom treffen, sondern ihre „politischen Antennen“ in Richtung eines anderen Staates ausrichten.

Die (verfassungsmäßige) Übertragung eigener Hoheitsrechte zugunsten supranationaler Organisationen fällt hierunter allerdings nicht;⁸⁴ ebenso wenig Prozesse der politischen Abstimmung mit anderen Staaten, soweit diese die Autonomie der eigenen Entscheidung nicht beseitigen oder Folge verfassungsgemäßer völkerrechtlicher Verpflichtungen oder der Mitgliedschaft in supranationalen Organisationen sind.

(2) Verletzungshandlung

Ein Parteiverbot kommt nach § 36 Nr. 1 des Parteiengesetzes nur in Betracht, wenn das Handeln der Partei auf eine Verletzung der territorialen Integrität oder der staatlichen Unabhängigkeit abzielt. Es genügt also nicht, dass ein bestimmtes Vorgehen im Ergebnis zur Beeinträchtigung eines durch §

⁸¹ zum deutschen Recht: BGH, Beschluss vom 6. Dezember 2023 - AK 87/23 - StV 2025, 222, Rn. 33; BGH, Beschluss vom 11. Juli 2023 - AK 35/23 - BGHSt 68, 1, Rn. 37; BGH, Beschluss vom 4. Mai 2016 - 3 StR 392/15 - StV 2017, 379, Rn. 8

⁸² Das Wort „Botmäßigkeit“ beschreibt die Unterordnung unter eine fremde Herrschaft im Sinne einer Untertanenschaft, abgeleitet vom mittelhochdeutschen "bot" (Befehl).

⁸³ BGH, Beschluss vom 6. Dezember 2023 - AK 87/23 - StV 2025, 222, Rn. 33; BGH, Beschluss vom 11. Juli 2023 - AK 35/23 - BGHSt 68, 1, Rn. 37; BGH, Beschluss vom 4. Mai 2016 - 3 StR 392/15 - StV 2017, 379, Rn. 8

⁸⁴ Ziemann in: Leipold/Tsambikakis/Zöller, Anwaltskommentar StGB, 3. Auflage 2020, § 82 StGB, Rn. 2.

36 Nr. 1 des Parteiengesetzes geschützten Rechtsguts geführt hat. Allein eine solche sich am Wortlaut orientierende Auslegung wird dem Regelungszweck, dem Gebot einer restriktiven Interpretation und dem Verbot einer erweiternden Auslegung⁸⁵ gerecht. Die Grenze zur Verfassungswidrigkeit wird daher erst überschritten, wenn eine teilweise Preisgabe von Territorien entweder das Ziel des Handelns ist oder die Verantwortungsträger auf eine "Lösung" bestehender Konflikte hinwirken, die durch die Verfassung ausgeschlossen wird.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Verfassung den Verfassungsorganen und den sonstigen politischen Verantwortungsträgern insbesondere bei vielschichtigen außen- und verteidigungspolitischen Konfliktsituationen einen sehr breiten politischen Handlungsspielraum eröffnet. Das Bundesverfassungsgericht führt hierzu für das Grundgesetz u.a. aus:⁸⁶

„Um es zu ermöglichen, die jeweiligen politischen Ziele der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des völkerrechtlich und verfassungsrechtlich Zulässigen durchzusetzen, gewährt das Grundgesetz den Organen der auswärtigen Gewalt einen sehr weiten Spielraum in der Einschätzung außenpolitisch erheblicher Sachverhalte wie der Zweckmäßigkeit möglichen Verhaltens.“

Dieser Handlungsspielraum der Entscheidungsträger führt zu korrespondierenden Funktionsgrenzen der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung. Soweit es um das politische Ermessen im Bereich der auswärtigen Gewalt⁸⁷ sowie um verteidigungspolitische Fragen⁸⁸ geht, kann Verfassungsgericht daher nur überprüfen, ob die Entscheidungsträger diesen sehr weiten Handlungsrahmen verlassen haben.

⁸⁵ zum deutschen Recht. BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13 - BVerfGE 144, 20, Rn. 524, abgedruckt in Abschnitt D. II. 1.

⁸⁶ BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 1980 - 2 BvR 419/80 - BVerfGE 55, 349, Rn. 37.

⁸⁷ BVerfG, Urteil vom 23. September 2015 - 2 BvE 6/11 - BVerfGE 140, 160, Rn. 94; BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 1980 - 2 BvR 419/80 - BVerfGE 55, 349, Rn. 35 ff.; BVerfG, Beschluss vom 7. Juli 1975 - 1 BvR 274/72 - BVerfGE 40, 141, Rn. 121

⁸⁸ BVerfG, Urteil vom 23. September 2015 - BvE 6/11 - BVerfGE 140, 160, Rn. 94; BVerfG vom 7. Juli 1975 - 1 BvR 274/72 - BVerfGE 40, 141, Rn. 216, vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 13. August 2013 - 2 BvR 2660/06, 2 BvR 487/07 - EuGRZ 2013, 563, Rn. 54

Dies gilt auch, wenn Verfahrensgegenstand nicht die schwerpunktmäßig nach politischen Kriterien getroffenen Entscheidungen als solche sind, sondern ein mit der mit Verfassungswidrigkeit dieser Entscheidungen begründetes Parteiverbot. Der Prüfungskompetenz des Verfassungsgerichts unterliegt zwar, ob diese Entscheidungen von dem Ziel getragen waren, die territoriale Integrität oder die staatliche Unabhängigkeit zu verletzen und ob ein solches Ziel der handelnden Exekutivorgane der vom Verbotsverfahren betroffenen Partei zuzurechnen wären. Sollte es hierbei ggf. erforderlich werden, inzident zu bewerten, ob das von den Exekutivorganen verfolgte Ziel (ein tatsächlich in Folge des Vorgehens eingetretener Verlust an territorialer Integrität oder staatlicher Unabhängigkeit genügt, wie dargelegt, nicht) verfassungswidrig war, wäre aber die Prüfungskompetenz des Verfassungsgerichts sehr beschränkt. Es dürfte dann nur beurteilen, ob das gewählte Vorgehen auf einer schlechterdings unvertretbaren Abwägung der kollidierenden Zielvorstellungen beruht und deshalb aus ihm gegebenenfalls darauf rückgeschlossen werden kann, dass die für eine getroffene Entscheidung vorgebrachten Gründe nur vorgeschoben waren; also in Wirklichkeit von vornherein erstrebt war, die territoriale Integrität oder der staatliche Souveränität zu verletzen.

dd) Volksverhetzung

Das Schüren nationaler, regionaler, religiöser oder sozialer Feindseligkeiten ist an die Grundsätze der Volksverhetzung des deutschen Rechts (§ 130 des deutschen Strafgesetzbuches)⁸⁹ angelehnt. Daher ist dieses in Art. 36 Nr. 1 des Parteiengesetzes enthaltene Tatbestandsmerkmal gemäß den für die Volksverhetzung anerkannten Kriterien auszulegen.

⁸⁹ § 130 Strafgesetzbuch

Wer in einer Weise, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören,

1. gegen eine nationale, rassische, religiöse oder durch ihre ethnische Herkunft bestimmte Gruppe, gegen Teile der Bevölkerung oder gegen einen Einzelnen wegen dessen Zugehörigkeit zu einer vorbezeichneten Gruppe oder zu einem Teil der Bevölkerung zum Hass aufstachelt, zu Gewalt- oder Willkürmaßnahmen auffordert oder

2. die Menschenwürde anderer dadurch angreift, dass er eine vorbezeichnete Gruppe, Teile der Bevölkerung oder einen Einzelnen wegen dessen Zugehörigkeit zu einer vorbezeichneten Gruppe oder zu einem Teil der Bevölkerung beschimpft, böswillig verächtlich macht oder verleumdet, wird mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft. ...

Ein Schüren von Feindseligkeiten erfordert demnach das Aufstacheln zu einem Verhalten, das auf die Gefühle oder den Intellekt eines anderen einwirkt und objektiv geeignet sowie subjektiv bestimmt ist, eine emotional gesteigerte (über die bloße Ablehnung oder Verachtung hinausgehende) feindselige Haltung gegen den betroffenen Bevölkerungsteil zu erzeugen oder zu verstärken. Das Auffordern zu Gewalt- oder Willkürmaßnahmen setzt ein über das bloße Befürworten hinausgehendes Einwirken auf andere voraus mit dem Ziel, in ihnen den Entschluss zu diskriminierenden Handlungen hervorzurufen, die den elementaren Geboten der Menschlichkeit widersprechen.⁹⁰ Erforderlich ist deshalb eine von Feindseligkeit getragene Einwirkung auf den unverzichtbaren Persönlichkeitskern der Betroffenen oder einer schwerwiegenden Form der Missachtung, die durch ein besonderes Maß an Gehässigkeit und Rohheit oder eine besonders gehässige Ausdrucksweise geprägt wird.⁹¹

E. Verhältnismäßigkeitsprüfung

I. Deutsches Recht

Die im Grundgesetz zum Parteiverbot enthaltenen Regelungen sind abschließend. Sie verdrängen damit die allgemeinen Grundsätze zur Verhältnismäßigkeit staatlicher Eingriffe.⁹² Hiervon unberührt bleibt aber, dass die Aspekte der Verhältnismäßigkeit inhaltlich in den tatbestandlichen Voraussetzungen für ein Parteiverbot enthalten sind:

Die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit sind nur anwendbar, soweit das handelnde Staatsorgan überhaupt über Handlungs- und Entscheidungsspielräume verfügt. Ist hingegen eine zu treffende Maßnahme rechtlich bindend vorgegeben und fehlt es sowohl hinsichtlich des "Ob" als auch hin-

⁹⁰ so mit etwas unterschiedlichen Formulierungen: BGH, Urteil vom 27. Juli 2017 - 3 StR 172/17 - NStZ 2018, 37, Rn. 30; BGH, Urteil vom 20. September 2011 - 4 StR 129/11 - juris Rn 18; Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 21. November 2025 - 15 B 1300/25 - juris Rn. 20; Thüringer Oberlandesgericht, Beschluss vom 27. Oktober 2025 - 3 Ws 308/25 - juris Rn. 14; OLG Zweibrücken, Urteil vom 3. März 2025 - 1 ORs 1 SRs 69/24 - juris Rn. 58

⁹¹ OLG Zweibrücken, Urteil vom 3. März 2025 - 1 ORs 1 SRs 69/24 - juris Rn. 59

⁹² BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13 - BVerfGE 144, 20, Rn. 599 ff.

sichtlich des "Wie" an alternativen Entscheidungsmöglichkeiten, ist die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ausgeschlossen.⁹³ Das deutsche Recht ist aber so konzipiert, dass das Verfassungsgericht bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen zwingend die Verfassungswidrigkeit der Partei festzustellen bzw. diese zu verbieten ist. Entscheidungsspielräume, welche die Anwendbarkeit des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ermöglichen, sind dem Bundesverfassungsgericht hierbei nicht eröffnet.

Hieran ändert nichts, dass das Verfassungsgericht bei der Auslegung der einzelnen Tatbestandsmerkmale die verfassungsrechtlichen Freiheitsgarantien und Wertentscheidungen zu berücksichtigen und mit dem Schutzzweck der Verbotsregelungen "ins Verhältnis zu setzen" hat, um Widersprüche zu vermeiden und die größtmögliche Konkordanz der betroffenen Rechtsgüter herbeizuführen. Diese Pflicht zur Güterabwägung ist nämlich ein rechtlich zwingender Teil der Normauslegung, also nicht einer Abwägung unter Aspekten der Verhältnismäßigkeit.⁹⁴ Im gesamten Verfahren bestehen daher Ermessensspielräume nur insoweit, als es - wie bereits dargelegt (dazu oben B. II. 2.) - darum geht, ob von Seiten eines Antragsberechtigten ein Verbotsantrag gestellt wird oder nicht.

Dieser Ausschluss einer gesonderten Prüfung der Verhältnismäßigkeit eines Parteiverbots besagt also nicht, dass im deutschen Verfassungsrecht die inhaltlichen Kriterien einer Güterabwägung nicht von Belang wären. Diese erfolgt aber bereits innerhalb der tatbestandlichen Voraussetzungen, wird also quasi in die Normauslegung vorverlagert. Hierdurch wird das rechtliche Gewicht der Güterabwägung tendenziell sogar gestärkt, da sie als Teil der Normauslegung rechtsgebunden, also nicht ermessensgebunden, ist.

Mit dieser Implementierung in die tatbestandlichen Voraussetzungen stellt das Bundesverfassungsgericht zudem sicher, dass das nationale Verfassungsrecht mit den Vorgaben der Europäischen Menschenrechtskonvention in Einklang steht, die keine den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ver-

⁹³BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13 - BVerfGE 144, 20, Rn. 600

⁹⁴BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13 - BVerfGE 144, 20, Rn. 602

drängende Sonderregelung enthält und daher eine Güterabwägung erfordert.⁹⁵ Hierauf wird in Abschnitt G. näher eingegangen.

II. Georgisches Recht

Außer Zweifel steht, dass es auch im georgischen Recht bei einem Parteiverbot einer Güterabwägung bedarf.⁹⁶ Ohne eine solche wäre nicht nur das verfassungsrechtlich verbürgte allgemeine Rechtsstaatsprinzip verletzt, sondern auch den Vorgaben der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht zu genügen.

Von vornherein verbietet sich in Georgien die in der Vergangenheit in der deutschen Literatur⁹⁷ teilweise vertretene Auffassung, die Verfassung selbst habe entschieden, dass das Verbot von verfassungswidrigen Parteien verhältnismäßig sei. Einer solchen Argumentation steht bereits entgegen, dass die Verfassung Georgiens nur innerhalb des gegenständlichen Anwendungsbereichs von Art. 23 Nr. 3 (Gründung; Aktivitäten) eine abschließende Sonderregelung enthält, nicht aber für das Verbotsverfahren⁹⁸ (dazu Abschnitt A. I. 1. b) aa)). Damit fehlt es von vornherein an einer verfassungsrechtlichen Regelung, durch welche die im Rechtsstaatsprinzip wurzelnden (höherrangigen) Grundsätze zur Verhältnismäßigkeit hoheitlicher Eingriffe verdrängt werden könnten.⁹⁹

Auf der Ebene des einfachen Rechts besteht allerdings auch in Georgien mit Art. 36 Nr. 1 des Parteiengesetzes eine Sonderregelung, durch welche die Abwägung der kollidierenden Rechtsgüter Teil der Normauslegung wird. Im Einzelnen:

Ein Verständnis des nationalen Rechts, welches (sei es auf der Ebene des

⁹⁵ vgl. etwa: ECHR, Judgment of 30 June 2009 in the Case of Herri Batasuna a.o. v. Spain, Applications nos. 25803/04 and 25817/04, § 79; [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-93475%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-93475%22]})

⁹⁶ vgl. auch Grundrechte Kommentar, Loladze/Phirtskhalashvili. Art. 23. Teil 17.3.2

⁹⁷ Ipsen, GG, Art. 21, Rn. 172; vgl. auch: Arndt/Engels/Oettingen, EMRK, Art. 11, Rn. 45; weitere Nachweise in: BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 – 2 BvB 1/13 – BVerfGE 144, 20, Rn. 603 ff.

⁹⁸ Ipsen, GG, Art. 21, Rn. 172; vgl. auch: Arndt/Engels/Oettingen, EMRK, Art. 11, Rn. 45;

⁹⁹ vgl. auch Grundrechte Kommentar, Loladze/Phirtskhalashvili. Art. 23. Teil 17.3.3.

Verfassungsrechts, sei es auf der Ebene des einfachen Rechts) bei einem Parteiverbot auf eine Güterabwägung nach den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme verzichtet, wäre mit der Europäischen Menschenrechtskonvention unvereinbar¹⁰⁰ und würde damit dem Gebot einer menschenrechtskonformen Auslegung des nationalen Rechts widersprechen (dazu näher Abschnitt G.). Ein solcher Ansatz hätte zur Folge, dass in einem Verfahren über ein Parteiverbot lediglich festzustellen wäre, ob ein bestimmter Verbotsgrund bei einer rein formalen Betrachtung des Wortlauts eines Tatbestandsmerkmals vorliegt. Auf die Intensität und auf die Nachhaltigkeit des Verfassungsverstosses sowie auf die mit einem Parteiverbot verbundenen Auswirkungen auf die politische Meinungsfreiheit, auf die politische Willensbildung und auf die Repräsentationsfunktion gewählter Organe, etwa des Parlaments und der kommunalen Gremien, käme es dann nicht mehr an. Wie dargelegt, widerspräche aber eine solche (auf eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit verzichtende) Sicht dem verfassungsrechtlichen Rechtsstaatsprinzip und den Vorgaben der Europäischen Menschenrechtskonvention.¹⁰¹

Das nationale Gesetzesrecht kann daher - will es verfassungsgemäß und menschenrechtskonform sein - nur darüber befinden, ob es die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit unmittelbar in die Auslegung der Tatbestandsmerkmale integriert oder auf einer „zweiten Stufe“ im Rahmen einer gesonderten Prüfung der Angemessenheit des Eingriffs in die Rechtsfindung einfließen lässt.

Hiervon ausgehend hat sich der georgische Gesetzgeber in Art. 36 Nr. 1 des Parteiengesetzes für den erstgenannten Weg entschieden; also dafür dass

¹⁰⁰ ECHR, Judgment of 30 June 2009 in the Case of Herri Batasuna a.o. v. Spain, Applications nos. 25803/04 and 25817/04; [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-93475%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-93475%22]})

¹⁰¹ ECHR, Judgment of 30 June 2009 in the Case of Herri Batasuna a.o. v. Spain, Applications nos. 25803/04 and 25817/04; [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-93475%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-93475%22]}); ECHR, Judgment of 13 February 2003 in the case of Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey (N41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98; 13.2.2003); [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22languageisocode%22:\[%22ENG%22\],%22ap-pno%22:\[%2241340/98%22,%2241342/98%22,%2241343/98%22,%2241344/98%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-60936%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22languageisocode%22:[%22ENG%22],%22ap-pno%22:[%2241340/98%22,%2241342/98%22,%2241343/98%22,%2241344/98%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-60936%22]})

das erforderliche „ins Verhältnis Setzen“ der kollidierenden Rechtsgüter Teil der Normauslegung ist. Demgemäß stehen weder dem Verfassungsgericht noch einem Antragsteller Ermessensspielräume zu:

Durch Art. 36 Nr. 1 des Parteiengesetzes wird die Entscheidung über ein Parteiverbot als rechtsgebunden ausgestaltet, indem der Gesetzgeber aus guten Gründen auf die Verwendung von (angesichts der hohen Eingriffsintensität rechtsstaatlich nicht unbedenklichen) allgemeinen Rechtsbegriffen verzichtet und die tatbestandlichen Anforderungen für ein Parteiverbot so konkret wie möglich selbst bestimmt hat. Wie im deutschen Recht schlägt sich dies in der „rechtstechnischen Umsetzung“ darin nieder, dass die Kriterien der Verhältnismäßigkeitsprüfung in die Auslegung der jeweiligen Tatbestandsmerkmale zu implementieren sind. Dies hat insbesondere dadurch zu geschehen, dass das mit einem nicht verfassungsgemäßen Handeln verbundene Gefährdungspotential (sog. Potentialität) sowie die Intensität und die Nachhaltigkeit des verfassungswidrigen Agierens (bei länger zurückliegenden Geschehnissen ggf. auch deren fortdauerndem Gewicht und der aktuellen Haltung der Partei zu diesen Geschehnissen) bereits auf der Tatbestandsebene (im Sinne einer Abwägungsentscheidung mit dem Gewicht des betroffenen Schutzgutes) zu berücksichtigen sind.

F. Rechtsstaatliche Verfahrensgestaltung

I. Allgemeine Verfahrensgrundsätze

Das verfassungsgerichtliche Parteiverbot stellt die schärfste Waffe des demokratischen Rechtsstaats gegen seine organisierten Feinde dar. Im Parteiverbotsverfahren ist daher ein Höchstmaß an Rechtssicherheit, Transparenz, Berechenbarkeit und Verlässlichkeit geboten.¹⁰²

Im Verfahren vor dem Verfassungsgericht erhält die betroffene Partei - gegebenenfalls letztmalig - die Chance, dem Vorbringen der Antragsteller das

¹⁰² BVerfG, Urteil vom 23. Januar 2024 - 2 BvB 1/19 - BVerfGE 168, 193, Rn 145; BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13 - BVerfGE 144, 20, Rn. 405; BVerfG, Beschluss vom 18. März 2003 - 2 BvB 1/01 - BVerfGE 107, 339, Rn. 85 (Senatsminderheit)

Bild einer loyalen verfassungsrechtlichen Institution entgegenzusetzen, deren weitere Teilnahme am Prozess der Volks- und Staatswillensbildung im Interesse einer freiheitlichen demokratischen Grundordnung notwendig und legitim ist.¹⁰³ Dieses „letzte Wort“ kann die Partei nur wirkungsvoll wahrnehmen, wenn ihr ausgeprägt faire Rahmenbedingungen gewährt werden und das Gebot der Staatsfreiheit gewahrt wird. Ein besonderes Gewicht erlangt in diesem Zusammenhang das Gebot einer sog. Quellenfreiheit, also einer von möglicherweise „unsauberen“ staatlichen Einflussnahmen freien Ermittlung der Erkenntnisgrundlagen.

Deshalb sind beispielsweise aus dem Bereich der Nachrichtendienste stammende Erkenntnisse im Rahmen eines Parteiverbotsverfahrens nicht ohne Weiteres zu berücksichtigen. Das Gebot der Staatsfreiheit führt nämlich dazu, dass der Einsatz von V-Leuten und Verdeckten Ermittlern auf den Führungsebenen einer Partei während eines gegen sie laufenden Verbotsverfahrens unzulässig sind und ein Verstoß hiergegen ggf. ein nicht behebbares Verfahrenshindernis,¹⁰⁴ jedenfalls aber ein Beweisverwertungsverbot, auslösen kann.¹⁰⁵

II. Verfahren vor dem Verfassungsgericht Georgiens

Das Gebot der Staatsfreiheit beschränkt sich nicht auf die Quellenfreiheit in dem soeben dargelegten engeren Sinne. Vielmehr ist das gesamte Verfahren so staatsfrei wie möglich zu gestalten.

Eine völlige Staatsfreiheit des Verfahrens lässt sich allerdings faktisch nicht erreichen, da zur Ermittlung des Handelns einer politischen Partei zwangsläufig Erkenntnisse herangezogen werden müssen, die in irgendeiner Weise von staatlichen Stellen (Strafverfolgungsbehörden, Verfassungsschutz usw.) gewonnen wurden oder von diesen im Rahmen parlamentarischer oder

¹⁰³ BVerfG, Urteil vom 23. Januar 2024 - 2 BvB 1/19 - BVerfGE 168, 193, Rn 145

¹⁰⁴ BVerfG, Urteil vom 23. Januar 2024 - 2 BvB 1/19 - BVerfGE 168, 193, Rn 146 ff.; BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13 - BVerfGE 144, 20, Rn. 406 ff.; dazu umfassend: BVerfG, Beschluss vom 18. März 2003 - 2 BvB 1/01 - BVerfGE 107, 339, Rn. 63 ff. (Senatsminderheit)

¹⁰⁵ BVerfG, Urteil vom 23. Januar 2024 - 2 BvB 1/19 - BVerfGE 168, 193, Rn 149; BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13 - BVerfGE 144, 20, Rn. 410 ff.

exekutiver Vorgänge dokumentiert wurden. Das Gebot der Staatsferne hindert daher nicht vornherein, dass das Verfassungsgericht bei seiner Bewertung neben dem Parteiprogramm, das grundsätzlich die zentrale politische Überzeugung der Partei widerspiegelt und damit regelmäßig ein Hauptbeweismittel darstellt,¹⁰⁶ auch Erkenntnisquellen berücksichtigt, die „durch die Hand“ von staatlichen Stellen gegangen sind. Es muss dann aber sichergestellt sein, dass die zum Beweis für eine verfassungsfeindliche Tätigkeit der Partei eingereichten Unterlagen wirklich unabhängig erstellt und vertrauenswürdig sind.

Dies erfordert, dass der Weg der Informationsgewinnung in höchstmöglichem Umfang rückverfolgt werden kann. Ansonsten ist nicht auszuschließen, dass die niedergelegten Erkenntnisse Folge einer (bewussten oder unbewussten) „Filterung“ durch staatliche Stellen sind und das Verfassungsgericht dies nicht erkennen kann.¹⁰⁷ In besonderer Weise besteht diese Gefahr, wenn die in das Verfahren eingeführten Belege von staatlichen Organisationseinheiten stammen, die eine funktionale oder politische Nähe zu einem Verfassungsorgan aufweisen, das berechtigt ist, einen Verbotsantrag zu stellen. Dies kann dazu führen, dass der Antragsteller zum „Richter in eigener Sache“ wird, indem ein ihm nahestehendes Staatsorgan das Verbotungsverfahren tendenziös „aufbereitet“; etwa durch ein eher selektives und/oder nicht höchsten rechtsstaatlichen Standards genügendes Vorgehen bei der Tatsachenermittlung. Dieses Risiko ist um so größer, je mehr das zur Ermittlung der Tatsachenbasis gewählte Verfahren parteipolitisch geprägt ist oder das untersuchende Gremium eine Nähe zu einer bestimmten Partei aufweist.

Bestehen Zweifel an der Objektivität der Tatsachenermittlung, darf das Ver-

¹⁰⁶ Kliegel/ Roßbach, Das NPD-Verbotsverfahren Dokumentation des Verfahrens der Jahre 2013 bis 2017 vor dem Bundesverfassungsgericht, herausgegeben 2020 - ISBN 978-3-16 155875-7 / eISBN 978-3-16-159557-8, Seite 7; siehe zur Bedeutung des Parteiprogramms und zu dessen Zurechnung im Einzelnen: BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13 - BVerfGE 144, 20, Rn. 637 ff.

¹⁰⁷ Kliegel/ Roßbach, Das NPD-Verbotsverfahren Dokumentation des Verfahrens der Jahre 2013 bis 2017 vor dem Bundesverfassungsgericht, herausgegeben 2020 - ISBN 978-3-16 155875-7 / eISBN 978-3-16-159557-8, insb. Seite 6 f.

fassungsgericht die vom Antragsteller vorgelegten Erkenntnisse nicht berücksichtigen. Es ist dann gehalten, die für die Entscheidungsfindung erforderlichen Tatsachen selbst festzustellen. Erst recht versteht sich, dass Bewertungen (einschließlich jener zur Glaubwürdigkeit von Zeugen), die in vorgelegten Unterlagen enthalten sind, das Verfassungsgericht nicht binden.

Diese Grundsätze gelten selbst dann, wenn in das gerichtliche Verfahren Erkenntnisse eingebracht werden, die von einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss gewonnen wurden. Dieser ist kein Teil der Judikative,¹⁰⁸ sondern ein Hilfsorgan des Parlaments.¹⁰⁹ Stützt das für die Antragstellung erforderliche parlamentarische Quorum einen auf ein Parteiverbot gerichteten Antrag auf den Bericht eines Untersuchungsausschusses, macht sich daher eine organisatorische Untereinheit des Parlaments zu eigen, was zuvor eine andere organisatorische Untereinheit an Entscheidungsgrundlagen erhoben hat. Trotz dieser formalen Aufspaltung in zwei parlamentarische Untereinheiten trägt ein Antragsteller hierdurch zumindest dann quasi „selbst gewonnene“ Erkenntnisse vor, wenn die Antragsteller zu jener parlamentarischen Mehrheit gehören, die auch im Untersuchungsausschuss eine faktische Dominanz innehatte. Es dürfte sich deshalb von selbst verstehen, dass Berichte, die eine parlamentarische Untersuchung abschließen, nicht mit richterlichen Entscheidungen und mit deren Wirkkraft zu vergleichen sind.¹¹⁰

Deshalb ist es rechtsstaatlich unabdingbar, dass das Verfassungsgericht (was ohnehin selbstverständlich ist) nicht nur alle Bewertungen originär zu treffen hat, sondern auch die entscheidungserheblichen Tatsachen (selbstverständlich aber auch nur solche) selbst feststellen muss, soweit nicht

¹⁰⁸ Leibholz/Rinck/Hesselberger in: Leibholz/Rinck/Mellinghoff, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, 86. Lieferung, 4/2022, Art. 44 GG, Rn. 31

¹⁰⁹ für das deutsche Recht: BVerfG, Beschluss vom 13. Oktober 2016 - 2 BvE 2/15 - BVerfGE 143, 101, Rn. 88; BVerfG, Beschluss vom 17. Juni 2009 - 2 BvE 3/07 - BVerfGE 124, 78, Rn. 106; BVerfG, Beschluss vom 15. Juni 2005 - 2 BvQ 18/05 - BVerfGE 113, 113, Rn. 29; BVerfG, Beschluss vom 1. Oktober 1987 - 2 BvR 1178/86 - BVerfGE 77, 1, Rn. 105

¹¹⁰ Leibholz/Rinck/Hesselberger in: Leibholz/Rinck/Mellinghoff, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, 86. Lieferung, 4/2022, Art. 44 GG, Rn. 31

zweifelsfrei ist, dass diese vom Untersuchungsausschuss in einem rechtsstaatlichen Verfahren und mit einem zutreffenden Ergebnis festgestellt wurden.

Ob es möglich ist, ein derart aufwändiges Verfahren innerhalb der im Organgesetz des Verfassungsgerichts vorgesehenen Frist von neun Monaten nach Eingang zu erledigen, soll hier nicht vertieft werden. Jedenfalls haben aber die vorgenannten verfassungsrechtlichen Vorgaben Vorrang vor der (verfassungsrechtlich wegen des Eingriffs in die richterliche Unabhängigkeit ohnehin bedenkliche) einfach-gesetzlichen Regelung des Organgesetzes.

G. Vereinbarkeit mit EMRK

Sind die vorgenannten Anforderungen gewahrt, verstößt ein Parteiverbot nicht gegen die Gewährleistungen der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK).

I. Prüfungsmaßstab des EGMR und Ausstrahlungen der EMRK auf das nationale Verfassungsrecht

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hält ein Parteiverbot für grundsätzlich mit der EMRK vereinbar. Allerdings ergeben sich beim formalen Prüfungsmaßstab (nicht bei den Inhalten) gewisse Unterschiede zwischen dem nationalen Verfassungsrecht und der - nicht unmittelbar als nationales Recht wirkenden¹¹¹ - EMRK. Diese Unterschiede beruhen im Kern darauf, dass die nationalen Rechte Georgiens und Deutschlands zum Parteiverbot Sonderregelungen kennen, während der EGMR die Voraussetzungen für ein Parteiverbot als den allgemeinen Gewährleistungen der EMRK abzuleiten hat. Hierdurch ist eine gewisse „Harmonisierung“ beider Rechtsordnungen geboten (sog. Konventionskonformität des nationalen Rechts). Dies bedeutet, dass das nationale Recht - innerhalb des nach diesem eröffneten Interpretationsspielraums - „menschenrechtskonform“ so auszulegen ist, dass es mit dem Vorgaben der EMRK in Einklang

¹¹¹ BVerfG, Urteil vom 23. Januar 2024 - 2 BvB 1/19 - BVerfGE 168, 193, Rn. 303; BVerfG, Beschluss vom 27. April 2021 - 2 BvR 206/14 - BVerfGE 158, 1, Rn. 70; einhellige Meinung

steht (sog. Orientierungs- und Leitfunktion der EMRK).¹¹²

Das erfordert bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung (dazu Abschnitt E.) eine Art „Parallelbetrachtung“ dahin, dass die vom nationalen Recht gefundenen Ergebnisse (soweit nach den Auslegungskriterien des nationalen Rechts möglich) nicht nur den in den nationalen Verfassungen und in der EMRK inhaltsgleich geregelten Freiheitsrechten (Meinungsfreiheit; Vereinigungsfreiheit usw.) gerecht werden, sondern auch einer (nach dem nationalen Recht ausgeschlossenen) „gesonderten“ Abwägung nach den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit Stand halten. Spiegelbildlich bedeutet dies für den EMRK, dass er die den nationalen Verfassungsgerichten verschlossene „gesonderte“ Prüfung der Verhältnismäßigkeit vorzunehmen hat.

II. Folgen für das nationale Verfassungsrecht

Bei einer den vorgenannten Grundsätzen entsprechenden Auslegung der im georgischen und im deutschen Recht enthaltenen Regelungen zum Parteiverbot, ist die Konventionskonformität gewahrt:

Wird bei der Anwendung des nationalen Rechts erkannt, dass ein verfassungsgerichtliches Parteiverbot die schärfste Waffe gegen verfassungsfeindliche Parteien darstellt und damit an das Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen, auch hinsichtlich der Erforderlichkeit einer Gefahrenabwehr (Potentialität), hohe Anforderungen zu stellen sind, kann es nicht dazu kommen, dass ein Parteiverbot unverhältnismäßig wird oder aus anderen Gründen gegen die Vorgaben der EMRK verstößt. Das Bundesverfassungsgericht führt hierzu aus:¹¹³

„Randnummer 608

1. Da es in der EMRK an einer speziellen Regelung der Rechte politischer Parteien fehlt, ist Maßstab für die Konventionskonformität von Parteiverboten

¹¹² BVerfG, Beschluss vom 21. September 2023 - 2 BvR 825/23 - NJW 2023, 3487, Rn. 31; BVerfG, Beschluss vom 27. Januar 2023 - 2 BvR 1122/22 - NStZ 2023, 627, Rn. 31; BVerfG, Beschluss vom 27. April 2021 - 2 BvR 206/14 - BVerfGE 158, 1, Rn. 70; BVerfG, Beschluss vom 6. November 2019 - 1 BvR 16/13 - BVerfGE 152, 152, Rn. 58; ständige Rechtsprechung

¹¹³ BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13 - BVerfGE 144, 20, Rn. 608 ff.

vor allem Art. 11 EMRK.¹¹⁴ In seine Prüfung bezieht der EGMR auf der Rechtfertigungsebene ergänzend die Frage einer Unanwendbarkeit der Konventionsrechte aufgrund Art. 17 EMRK ein.¹¹⁵

Randnummer609

a) Dabei erkennt der EGMR ausdrücklich die Möglichkeit eines Parteiverbots zum Schutz der Demokratie an. Allerdings müsse dieses den Voraussetzungen des Art. 11 Abs. 2 Satz 1 EMRK genügen, das heißt, gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sein.¹¹⁶

Randnummer610

b) Die Notwendigkeit eines Parteiverbots in einer demokratischen Gesellschaft erfordere zunächst, dass dieses einem legitimen Zweck diene. Die insoweit in Betracht kommenden Zwecke seien in Art. 11 Abs. 2 Satz 1 EMRK abschließend aufgeführt.¹¹⁷

Randnummer611

c) Darüber hinaus müsse ein "dringendes soziales Bedürfnis" für ein Parteiverbot bestehen.¹¹⁸

¹¹⁴ vgl. EGMR <GK>, *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, Urteil vom 30. Januar 1998, Nr. 133/1996/752/951, §§ 24 ff.; EGMR <GK>, *Socialist Party and Others v. Turkey*, Urteil vom 25. Mai 1998, Nr. 20/1997/804/1007, § 29; EGMR, *Yazar and Others v. Turkey*, Urteil vom 9. April 2002, Nr. 22723/93 u.a., §§ 30 ff.; EGMR, *Parti de la Democratie <DEP> c. Turquie*, Urteil vom 10. Dezember 2002, Nr. 25141/94, §§ 28 ff.

¹¹⁵ vgl. EGMR <GK>, *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, Urteil vom 30. Januar 1998, Nr. 133/1996/752/951, § 60; EGMR <GK>, *Socialist Party and Others v. Turkey*, Urteil vom 25. Mai 1998, Nr. 20/1997/804/1007, §§ 29 und 53; EGMR <GK>, *Freedom and Democracy Party <ÖZDEP> v. Turkey*, Urteil vom 8. Dezember 1999, Nr. 23885/94, § 47

¹¹⁶ vgl. EGMR <GK>, *Refah Partisi and Others v. Turkey*, Urteil vom 13. Februar 2003, Nr. 41340/98 u.a., § 103; EGMR, *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain*, Urteil vom 30. Juni 2009, Nr. 25803/04 u.a., § 82

¹¹⁷ vgl. EGMR <GK>, *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, Urteil vom 30. Januar 1998, Nr. 133/1996/752/951, §§ 40 f.; EGMR <GK>, *Refah Partisi and Others v. Turkey*, Urteil vom 13. Februar 2003, Nr. 41340/98 u.a., § 67; EGMR, *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain*, Urteil vom 30. Juni 2009, Nr. 25803/04 u.a., § 64; EGMR, *HADEP and Demir v. Turkey*, Urteil vom 14. Dezember 2010, Nr. 28003/03, § 44; EGMR, *Eusko Abertzale Ekintza - Acción Nacionalista Vasca <EAE-ANV> c. Espagne*, Urteil vom 15. Januar 2013, Nr. 40959/09, § 54

¹¹⁸ vgl. EGMR <GK>, *Socialist Party and Others v. Turkey*, Urteil vom 25. Mai 1998,

Randnummer612

aa) Ob ein solches vorliege, sei eine Frage des Einzelfalls. Angesichts des tiefgreifenden Eingriffs, der mit einem Verbot für die Partei und die Demokratie als solche verbunden sei, komme ein Verbot aber nur in Betracht, wenn entweder die Partei Ziele verfolge, die mit den fundamentalen Grundsätzen der Demokratie und des Menschenrechtsschutzes nicht vereinbar seien, oder wenn die Mittel, die die Partei einsetze, nicht rechtmäßig und demokratisch seien, insbesondere wenn sie zur Gewalt aufrufe oder deren Einsatz bilige.¹¹⁹ Eine Partei dürfe zwar für eine Änderung der gesetzlichen oder sogar der verfassungsrechtlichen Strukturen des Staates eintreten. Sie müsse dabei aber rechtmäßige und demokratische Mittel einsetzen und die vorgeschlagenen Änderungen müssten ihrerseits mit den grundlegenden demokratischen Prinzipien vereinbar sein.¹²⁰

Randnummer613

bb) Hinsichtlich des Zeitpunkts für die Anordnung eines Parteiverbots erkennt der EGMR die Zulässigkeit eines präventiven Vorgehens ausdrücklich an. Man könne von einem Staat nicht verlangen, erst dann gegen eine politische Partei vorzugehen, wenn sie an die Macht gekommen sei und konkrete Maßnahmen zur Umsetzung ihrer demokratiewidrigen Politik ergreife, obwohl die Gefahr dieser Politik hinreichend nachgewiesen und unmittelbar sei. Ein Staat müsse vernünftigerweise in der Lage sein, die Verwirklichung

Nr. 20/1997/804/1007, § 49; EGMR <GK>, *Refah Partisi and Others v. Turkey*, Urteil vom 13. Februar 2003, Nr. 41340/98 u.a., § 104

¹¹⁹ vgl. Theuerkauf, *Parteiverbote und die Europäische Menschenrechtskonvention*, 2006, S. 260 ff. m.w.N.

¹²⁰ vgl. EGMR, *Yazar and Others v. Turkey*, Urteil vom 9. April 2002, Nr. 22723/93 u.a., § 49; EGMR <GK>, *Refah Partisi and Others v. Turkey*, Urteil vom 13. Februar 2003, Nr. 41340/98 u.a., § 98; EGMR, *Parti de la Democratie <DEP> c. Turquie*, Urteil vom 10. Dezember 2002, Nr. 25141/94, § 46; EGMR, *Parti Socialiste de Turquie <STP> et autres c. Turquie*, Urteil vom 12. November 2003, Nr. 26482/95, § 38; EGMR, *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain*, Urteil vom 30. Juni 2009, Nr. 25803/04 u.a., § 79; EGMR, *HADEP and Demir v. Turkey*, Urteil vom 14. Dezember 2010, Nr. 28003/03, § 61

eines mit der Konvention unvereinbaren politischen Programms zu verhindern.¹²¹ Damit wird den Vertragsstaaten zumindest ein gewisser Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Bestimmung des richtigen Zeitpunkts für ein Parteiverbot eingeräumt.¹²²

Randnummer614

cc) Ob ein Parteiverbot einem dringenden sozialen Bedürfnis entspricht, stellt der EGMR auf Grundlage einer Gesamtwürdigung der konkreten Umstände des jeweiligen Einzelfalls fest.¹²³ Zu berücksichtigen seien dabei auch die historischen Erfahrungen und Entwicklungen in dem betreffenden Konventionsstaat.¹²⁴

Randnummer615

d) Schließlich müsse ein Parteiverbot in einem angemessenen Verhältnis zu den mit dem Verbot verfolgten Zielen stehen. Dabei beschränkt der Gerichtshof allerdings die Prüfung der "Angemessenheit" auf die Rechtsfolgende und stellt fest, ob die sich aus dem nationalen Recht ergebenden Folgen des Parteiverbots nicht außer Verhältnis zur Schwere der unter dem Punkt dringendes soziales Bedürfnis festgestellten Bedrohung für die Demokratie stehen. In der Regel folgert er aus dem Vorliegen eines dringenden Bedürfnisses auch die Angemessenheit des Verbots.¹²⁵

¹²¹ vgl. EGMR <GK>, *Refah Partisi and Others v. Turkey*, Urteil vom 13. Februar 2003, Nr. 41340/98 u.a., §§ 102 f.; EGMR, *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain*, Urteil vom 30. Juni 2009, Nr. 25803/04 u.a., §§ 81 f.

¹²² Pabel, ZaöRV 63 <2003>, S. 921 <932>

¹²³ vgl. EGMR <GK>, *Refah Partisi and Others v. Turkey*, Urteil vom 13. Februar 2003, Nr. 41340/98 u.a., §§ 104 f.; EGMR, *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain*, Urteil vom 30. Juni 2009, Nr. 25803/04 u.a., § 83

¹²⁴ vgl. EGMR <GK>, *Refah Partisi and Others v. Turkey*, Urteil vom 13. Februar 2003, Nr. 41340/98 u.a., § 124; EGMR, *Partidul Comunistilor and Ungureanu v. Romania*, Urteil vom 3. Februar 2005, Nr. 46626/99, § 58; EGMR, *HADEP and Demir v. Turkey*, Urteil vom 14. Dezember 2010, Nr. 28003/03, §§ 69 ff.; EGMR, *Republican Party of Russia v. Russia*, Urteil vom 12. April 2011, Nr. 12976/07, § 127

¹²⁵ vgl. EGMR <GK>, *Refah Partisi and Others v. Turkey*, Urteil vom 13. Februar 2003, Nr. 41340/98 u.a., §§ 133 f.; EGMR, *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain*, Urteil vom 30. Juni 2009, Nr. 25803/04 u.a., § 93; EGMR, *Eusko Abertzale Ekintza - Acción Nacionalista Vasca <EAE-ANV> c. Espagne*, Urteil vom 15. Januar 2013, Nr. 40959/09, § 81

Randnummer616

Lediglich in zwei Fällen punktueller Befürwortung von Gewalt durch einzelne Parteimitglieder kam der Gerichtshof - unabhängig vom Vorliegen eines dringenden sozialen Bedürfnisses - zu dem Ergebnis, dass ein auf dieses Verhalten gegründetes Parteiverbot unangemessen sei.¹²⁶ Dabei verweist er im Fall der türkischen DTP ausdrücklich darauf, dass im Gegensatz zu den einzelnen Äußerungen ihrer Mitglieder die Partei als Ganzes sich zu friedlichen und demokratischen Lösungen bekannt habe und dass nicht von einem Einfluss der einzelnen Äußerungen auf die nationale Sicherheit oder die öffentliche Ordnung ausgegangen werden könne.¹²⁷

Randnummer617

2. Hinter diesen durch den EGMR aus Art. 11 Abs. 2 EMRK abgeleiteten Vorgaben für ein Parteiverbot bleibt der dargelegte Maßstab zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei gemäß Art. 21 Abs. 2 GG nicht zurück.

Randnummer618

a) Dem Erfordernis einer gesetzlichen Regelung trägt Art. 21 Abs. 2 Satz 1 GG ohne weiteres Rechnung. Auch stellen der Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und des Bestandes des Staates legitime Zwecke im Sinne des Art. 11 Abs. 2 EMRK dar. Dabei gehen EGMR und Bundesverfassungsgericht übereinstimmend davon aus, dass eine Partei sich nicht nur gegen einzelne Verfassungsbestimmungen, sondern gegen die fundamentalen Prinzipien des freiheitlichen Verfassungsstaates wenden muss.

Randnummer619

b) Bei Erfüllung der tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 21 Abs. 2 Satz 1 GG ist auch vom Vorliegen eines dringenden sozialen Bedürfnisses für

¹²⁶ vgl. EGMR, *Parti de la Democratie <DEP> c. Turquie*, Urteil vom 10. Dezember 2002, Nr. 25141/94, §§ 61 ff. u. 64 ff.; EGMR, *Parti pour une société démocratique <DTP> et autres c. Turquie*, Urteil vom 12. Januar 2016, Nr. 3840/10 u.a., §§ 101 ff.

¹²⁷ vgl. EGMR, *Parti pour une société démocratique <DTP> et autres c. Turquie*, Urteil vom 12. Januar 2016, Nr. 3840/10 u.a., §§ 85 ff., § 98

ein Parteiverbot auszugehen. Handelt eine Partei planmäßig im Sinne qualifizierter Vorbereitung einer Beeinträchtigung oder Beseitigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und ergibt sich aus konkreten und gewichtigen Anhaltspunkten die Möglichkeit eines Erfolgs dieses Handelns, genügt dies den Anforderungen des EGMR an die Notwendigkeit eines Parteiverbots zum Schutz der demokratischen Gesellschaft gemäß Art. 11 Abs. 2 Satz 1 EMRK. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus dem Verweis des EGMR auf das Erfordernis einer hinreichend nachgewiesenen und unmittelbaren Gefahr.¹²⁸ Entgegen einer im Schrifttum vertretenen Meinung (...) kann dem nicht entnommen werden, dass ein Parteiverbot aus Sicht des EGMR nur konventionskonform ist, wenn bereits eine konkrete Gefahr für die freiheitliche demokratische Ordnung eingetreten ist und ein Erfolg der verfassungsfeindlichen Bestrebungen der Partei unmittelbar bevorsteht.

Randnummer 620

Einer solchen Annahme steht bereits entgegen, dass der EGMR in einzelnen Fällen die Billigung terroristischer Akte als ausreichend für ein Parteiverbot angesehen hat, ohne dabei auf die Größe oder die Bedeutung der verbotenen Regionalparteien und die von diesen ausgehenden Gefahren für die verfassungsmäßige Ordnung abzustellen.¹²⁹ Darüber hinaus bekennt sich der EGMR ausdrücklich zum präventiven Charakter des Parteiverbots und räumt den Staaten hinsichtlich der Bestimmung des Zeitpunkts des Verbots einen Ermessensspielraum ein. Im Zusammenhang mit der Feststellung der Konventionswidrigkeit ausgesprochener Parteiverbote hat er außerdem (ergänzend) darauf hingewiesen, dass die jeweils betroffene Partei keine reale Chance zur Herbeiführung politischer Veränderungen gehabt habe.¹³⁰ Dem-

¹²⁸ vgl. EGMR <GK>, *Refah Partisi and Others v. Turkey*, Urteil vom 13. Februar 2003, Nr. 41340/98 u.a., § 102

¹²⁹ vgl. EGMR, *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain*, Urteil vom 30. Juni 2009, Nr. 25803/04 u.a., §§ 85 ff.; EGMR, *Eusko Abertzale Ekintza - Acción Nacionalista Vasca <EAE-ANV> c. Espagne*, Urteil vom 15. Januar 2013, Nr. 40959/09, §§ 67 ff.

¹³⁰ vgl. EGMR, *Yazar and Others v. Turkey*, Urteil vom 9. April 2002, Nr. 22723/93 u.a., § 58; EGMR, *Parti de la Democratie <DEP> c. Turquie*, Urteil vom 10. Dezember 2002, Nr. 25141/94, § 55; EGMR, *The United Macedonian Organisation Ilinden-Pirin and Others v. Bulgaria*, Urteil vom 20. Oktober 2005, Nr. 59489/00, § 61

gemäß ist nicht davon auszugehen, dass aus der Sicht des EGMR das Vorliegen einer konkreten Gefahr für den demokratischen Verfassungsstaat notwendige Voraussetzung für ein Parteiverbot ist (...).

Randnummer 621

Vielmehr ist - wie der EGMR ausdrücklich darlegt - das Vorliegen eines dringenden sozialen Bedürfnisses für ein Parteiverbot auf der Basis einer Gesamtwürdigung der Umstände des jeweiligen Einzelfalls und unter Berücksichtigung der jeweiligen nationalen Besonderheiten festzustellen.¹³¹ Daher ist bezogen auf Art. 21 Abs. 2 GG in Rechnung zu stellen, dass der Norm vor allem die historische Erfahrung des Aufstiegs der NSDAP in der Weimarer Republik und das Bemühen zugrunde liegen, eine Wiederholung derartiger Ereignisse durch ein frühzeitiges Einschreiten gegen totalitäre Parteien zu verhindern. Damit ist aber die Vorstellung nicht vereinbar, dass ein Parteiverbot erst in Betracht kommt, wenn eine Partei bereits so weit erstarkt ist, dass bei ungehindertem Geschehensablauf eine Beeinträchtigung oder Beseitigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung nicht nur möglich erscheint, sondern wahrscheinlich ist. Insoweit ist die Bestimmung eines frühen, den Eintritt konkreter Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung nicht abwartenden Zeitpunkts für ein Parteiverbot in Art. 21 Abs. 2 Satz 1 GG Ausfluss der spezifischen historischen Erfahrung der Etablierung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft. Vor diesem Hintergrund genügt die Erfüllung der für Art. 21 Abs. 2 Satz 1 GG geltenden Anforderungen - im Sinne konkreter und gewichtiger Anhaltspunkte, die einen Erfolg des gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichteten Handelns der Partei zumindest möglich erscheinen lassen -, um die Annahme eines dringenden sozialen Bedürfnisses für ein Parteiverbot nach der Rechtsprechung des EGMR zu tragen.

¹³¹ vgl. EGMR <GK>, *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, Urteil vom 30. Januar 1998, Nr. 133/1996/752/951, § 59; EGMR <GK>, *Refah Partisi and Others v. Turkey*, Urteil vom 13. Februar 2003, Nr. 41340/98 u.a., § 124; EGMR, *Partidul Comunistilor and Ungureanu v. Romania*, Urteil vom 3. Februar 2005, Nr. 46626/99, § 58; EGMR, *HADEP and Demir v. Turkey*, Urteil vom 14. Dezember 2010, Nr. 28003/03, §§ 69 ff.; EGMR, *Republican Party of Russia v. Russia*, Urteil vom 12. April 2011, Nr. 12976/07, § 127

Randnummer622

c) Bedenken gegen die Konventionskonformität des für Art. 21 Abs. 2 GG geltenden Maßstabs ergeben sich auch nicht aus den Erwägungen des Gerichtshofs zum Erfordernis der "Angemessenheit" des Verbots einer politischen Partei.

Randnummer 623

aa) Aus der Sicht des EGMR reicht das Vorliegen eines dringenden sozialen Bedürfnisses grundsätzlich aus, um die Angemessenheit eines Parteiverbots bejahen zu können.¹³² Soweit der Gerichtshof ausnahmsweise dennoch das Fehlen der Angemessenheit eines Parteiverbots festgestellt hat, handelt es sich um zwei Fälle punktueller Billigung von Gewaltakten durch einzelne Funktionäre der betroffenen Partei.¹³³ In einer solchen Konstellation wäre auch im Rahmen des Art. 21 Abs. 2 Satz 1 GG für die Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei kein Raum. Es würde bereits an einer der Partei zurechenbaren Grundtendenz der Billigung von Gewalt als Mittel der politischen Auseinandersetzung fehlen (vgl. Rn. 576). Im Übrigen dürfte bei bloßen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichteten Äußerungen einzelner Parteimitglieder die im Rahmen des "Darauf Ausgehens" geforderte Potentialität zur Erreichung der angestrebten verfassungswidrigen Ziele nicht gegeben sein. Demgemäß führt der Rückgriff des EGMR auf das Erfordernis der Angemessenheit nicht zu einer Verschärfung im Vergleich zu den im Rahmen des Art. 21 Abs. 2 Satz 1 GG zu beachtenden Anforderungen an ein Parteiverbot.

Randnummer624

bb) Soweit der EGMR in seiner Entscheidung zum Verbot der DTP unter dem Gesichtspunkt der Angemessenheit auf die nach türkischem Recht gegebene

¹³² vgl. EGMR <GK>, *Refah Partisi and Others v. Turkey*, Urteil vom 13. Februar 2003, Nr. 41340/98 u.a., § 133

¹³³ vgl. EGMR, *Parti de la Democratie <DEP> c. Turquie*, Urteil vom 10. Dezember 2002, Nr. 25141/94, §§ 61 ff. u. 64 ff.; EGMR, *Parti pour une société démocratique <DTP> et autres c. Turquie*, Urteil vom 12. Januar 2016, Nr. 3840/10 u.a., §§ 101 ff.

Möglichkeit verweist, statt eines Parteiverbots die Kürzung der staatlichen Zahlungen anzuordnen,¹³⁴ stellt dies ebenfalls die Konventionskonformität von Art. 21 Abs. 2 Satz 1 GG nicht in Frage. Es ist Sache des jeweiligen nationalen Rechts, unter Berücksichtigung der Anforderungen der EMRK zu regeln, ob und inwieweit gegenüber Parteien, die verfassungsfeindliche Ziele verfolgen, Sanktionen ergriffen werden dürfen. Dabei bleibt es dem nationalen Gesetzgeber unbenommen, völlig auf eine Sanktionierung zu verzichten, gestufte Sanktionsmöglichkeiten zu eröffnen oder sich auf die Sanktion des Parteiverbots zu beschränken. ...

Randnummer626

d) Soweit die Antragsgegnerin aus den "Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures" der Venedig-Kommission des Europarats vom 10./11. Dezember 1999¹³⁵ ableitet, dass konventionsrechtliche Voraussetzung für ein Parteiverbot die Verfolgung politischer Ziele mit Gewalt sei und dem im Rahmen von Art. 21 Abs. 2 GG Rechnung getragen werden müsse, verkennt sie, dass es sich bei den Guidelines der Venedig-Kommission um unverbindliche Empfehlungen handelt, die der EGMR sich hinsichtlich der Voraussetzungen eines Parteiverbots nicht zu eigen gemacht hat. Vielmehr beurteilt er das Vorliegen eines dringenden sozialen Bedürfnisses für ein Verbot sowohl anhand der von einer Partei eingesetzten Mittel als auch nach den von ihr verfolgten Zielen.¹³⁶ Die Anwendung oder Billigung von Gewalt mag daher eine - nach den Maßstäben des EGMR - hinreichende Bedingung für ein Parteiverbot sein. Unverzichtbare Voraussetzung eines den Vorgaben des Art. 11 Abs. 2 Satz 1 EMRK entsprechenden Parteiverbots ist sie hingegen nicht.“

¹³⁴ vgl. EGMR, *Parti pour une société démocratique <DTP> et autres c. Turquie*, Urteil vom 12. Januar 2016, Nr. 3840/10 u.a., §§ 101 ff.

¹³⁵ CDL-INF<2000>001; vgl. European Commission for Democracy through Law <Venice Commission>, *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Political Parties*, CDL<2013>045, S. 38

¹³⁶ vgl. EGMR, *Yazar and Others v. Turkey*, Urteil vom 9. April 2002, Nr. 22723/93 u.a., § 51 ff.; EGMR <GK>, *Refah Partisi and Others v. Turkey*, Urteil vom 13. Februar 2003, Nr. 41340/98 u.a., § 98; EGMR, *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain*, Urteil vom 30. Juni 2009, Nr. 25803/04 u.a., § 79; EGMR, *HADEP and Demir v. Turkey*, Urteil vom 14. Dezember 2010, Nr. 28003/03, § 61

Diese Grundsätze und diese Vorgehensweise hat das Bundesverfassungsgericht in einer neueren Entscheidung in Bezug auf die staatliche Parteienfinanzierung bestätigt und verfeinert.¹³⁷ Auf einen auszugsweisen Abdruck wird hier verzichtet, da diese Entscheidung einen anderen inhaltlichen Schwerpunkt (Parteienfinanzierung) hat und zum Parteiverbot keine grundlegend neuen Ausführungen enthält.

H. Zusammenfassung

Die vorliegende Untersuchung zeigt, dass das Verbot politischer Parteien sowohl im georgischen als auch im deutschen Verfassungsrecht nur unter sehr hohen, eng begrenzten materiellen und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen zulässig ist. Das Parteiverbot richtet sich nicht gegen politische Meinungen oder Ideologien als solche, sondern dient dem Schutz der freiheitlichen und demokratischen Verfassungsordnung in Fällen, in denen von einer Partei eine ernsthafte Gefahr für diese Ordnung ausgeht.

Die rechtsvergleichende Analyse verdeutlicht, dass trotz unterschiedlicher normativer Ausgestaltungen beide Rechtsordnungen auf gemeinsamen Grundprinzipien beruhen: Ein Parteiverbot kommt nur in Betracht, wenn eine Partei planmäßig und durch aktives Handeln gegen die grundlegenden Prinzipien der verfassungsgemäßen Ordnung vorgeht und hinreichende Anhaltspunkte dafür bestehen, dass dieses Handeln Erfolg haben kann (Prinzip der Potentialität). Zugleich sind die Regelungen für ein Parteiverbot in beiden Systemen restriktiv anzuwenden; es ist als präventives, nicht als repressives Instrument zu verstehen.

Darüber hinaus bestätigt die Untersuchung die zentrale Bedeutung der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Nach den Maßstäben des EGMR ist ein Parteiverbot nur dann konventionskonform, wenn es einem notwendigen sozialen Bedürfnis dient, auf einer tragfähigen Tatsachengrundlage beruht und den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit genügt.

¹³⁷ vgl. im Einzelnen: BVerfG, Urteil vom 23. Januar 2024 - 2 BvB 1/19 - BVerfGE 168, 193, Rn. 302 ff.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Parteiverbot als legitimes Mittel des Schutzes der Demokratie nur dann Bestand haben kann, wenn es unter strikter Wahrung rechtsstaatlicher Garantien angewendet wird und nicht zur Ausschaltung missliebiger politischer Konkurrenz oder zur Aushöhlung des politischen Pluralismus missbraucht wird.