

Gutachten
zur Rechtmäßigkeit von Mandatsverlusten
als Folge eines Parteiverbotes

I. Auftrag

Der Präsident des Abgeordnetenhauses hat den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst aufgrund einer entsprechenden Bitte der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, der Fraktion Die Linke und der Piratenfraktion mit der Erstellung eines Gutachtens zur Rechtmäßigkeit einer gesetzlichen Regelung über Mandatsverluste als Folge eines Parteiverbotes beauftragt. Hintergrund des Auftrags ist der Umstand, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport allen Fraktionsvorsitzenden mit Schreiben vom 26. Mai 2015 einen Vorschlag für ein „Gesetz zur Änderung wahlrechtlicher Bestimmungen“ unterbreitet hat, das in Artikel 1 unter anderem Regelungen über einen solchen Mandatsverlust enthält.

In dem Gutachten sollen folgende Fragen erörtert werden:

1. Welche Folgen hat das Verbot einer Partei durch das Bundesverfassungsgericht nach Artikel 21 Abs. 2 GG
 - a) für Mitglieder des Abgeordnetenhauses von Berlin,
 - b) für Mitglieder einer Bezirksverordnetenversammlung,
die dieser Partei angehören?

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

2. Macht es für Mitglieder des Abgeordnetenhauses einen Unterschied, ob sie
 - a) aus einem Wahlkreisvorschlag oder
 - b) aus einer Bezirks- oder Landesliste gewählt wurden?
3. Welche Rechtsfolgen auf der Grundlage des geltenden Rechts ergeben sich hinsichtlich der Zusammensetzung des Abgeordnetenhauses (Mindestzahl der Mandate gemäß Art. 38 Abs. 2 der Verfassung von Berlin, Nachbesetzung)?
4. Stoßen in diesem Licht die §§ 6 und 6a sowie deren Verweisnormen in dem Entwurf des Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Bestimmungen auf verfassungsrechtliche Bedenken?
5. Wären die neuen Regelungen anwendbar für den Fall, dass bereits ein Verbotsverfahren eröffnet wurde?

II. Gutachten

- A. Zu den Fragen 1 bis 3: Folgen eines Parteiverbots für Mandatsträger nach der gegenwärtigen Rechtslage

Gemäß Art. 21 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes (GG)¹ sind 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, verfassungswidrig. Über die Frage der Verfassungswidrigkeit entscheidet gemäß Art. 21 Abs. 2 Satz 2 GG das Bundesverfassungsgericht. Vorschriften zum Verbotsverfahren enthält das Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG)² in den §§ 43 bis 47.

¹ Vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2438).

² Gesetz über das Bundesverfassungsgericht in der Fassung vom 11. August 1993 (BGBl. I S. 1473), zuletzt geändert durch Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474).

Art. 21 Abs. 2 GG enthält keine Regelung über Auswirkungen eines Parteiverbots auf Abgeordnete der betroffenen Partei im Bundestag oder in den Landesparlamenten. Im Land Berlin gewährleistet Art. 38 Abs. 4 der Verfassung von Berlin (VvB)³ das freie Mandat der Mitglieder des Abgeordnetenhauses. Die Abgeordneten nehmen ihre Mandate als Vertreter aller Berliner, also nicht als Vertreter ihrer Partei wahr. Sie sind an Aufträge und Weisungen der Partei nicht gebunden.⁴ Somit ist ihr Mandat nicht unmittelbar von dem Bestand ihrer Partei abhängig. Dies bedeutet, dass ein Parteiverbot das Mandat nicht automatisch zum Erlöschen bringt. Im Fall des Parteiverbots bleiben die Abgeordneten als parteilose Mitglieder des Abgeordnetenhauses bis zum Ende der Legislaturperiode im Parlament.⁵ Hierbei spielt es keine Rolle, ob sie aufgrund eines Wahlkreisvorschlags oder einer Bezirks- oder Landesliste gewählt worden sind. Da die Mandate nicht entfallen, ändert sich auch an der zahlenmäßigen Zusammensetzung des Abgeordnetenhauses nichts. Im Hinblick auf die Mitglieder von Bezirksverordnetenversammlungen ergeben sich aus Art. 21 Abs. 2 GG ebenfalls keine unmittelbaren Auswirkungen⁶, sie behalten ihre Rechtsstellung bis zum Ende der Wahlperiode.

B. Zu Frage 4: Rechtliche Bewertung des Gesetzentwurfs – § 6 Abs. 1 Nr. 5a und § 6a LWG –

1. Die neuen Regelungen

Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Bestimmungen enthält in Artikel 1 verschiedene Änderungen des Landeswahlgesetzes (im Folgenden: LWG)⁷. Hierzu gehören auch Regelungen zum Mandatsverlust im Fall eines Parteiverbots (im Folgenden: E – § 6 Abs. 1 Nr. 5a, E – § 6a LWG). § 6 Abs. 1 LWG enthält eine Auflistung der Fälle, in denen Abgeordnete und Bezirksverordnete ihren Sitz verlieren. E – § 6 Abs. 1 Nr. 5a LWG lautet:

³ Vom 23. November 1995 (GVBl. S. 779), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. Februar 2014 (GVBl. S. 38).

⁴ Driehaus, in: Driehaus (Hrsg.), Verfassung von Berlin, Kommentar, 3. Aufl. 2005, Art. 38 Rn. 13; Zivier, Verfassung und Verwaltung von Berlin, 4. Aufl. 2008, S. 126.

⁵ Driehaus (Fn. 4), Art. 38 Rn. 12; Mudra, Verfassung von Berlin, Kommentar, 2000, S. 110.

⁶ Vgl. BVerfGE 2, 176.

⁷ Gesetz über die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen vom 25. September 1987 (GVBl. S. 2370), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Juli 2006 (GVBl. S. 712).

5a. *durch Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Partei oder der Teilorganisation einer Partei, der er angehört, durch das Bundesverfassungsgericht nach Artikel 21 Absatz 2 des Grundgesetzes (§ 6a),*

Die Folgen eines Parteiverbots werden durch E – § 6a LWG geregelt. E – § 6a Abs. 1 LWG lautet:

(1) Abgeordnete und Bezirksverordnete verlieren ihren Sitz im Abgeordnetenhaus oder in der Bezirksverordnetenversammlung nach § 6 Abs. 1 Nr. 5a, sofern sie der für verfassungswidrig erklärten Partei oder Teilorganisation zu einem Zeitpunkt zwischen der Antragstellung (§ 43 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht) und der Verkündung der Entscheidung (§ 46 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht) angehört haben.

E – § 6a Abs. 2 LWG behandelt die weiteren Folgen des Mandatsverlusts. Wenn die ausgeschiedenen Abgeordneten aus einer Bezirks- oder Landesliste gewählt worden sind, bleiben ihre Sitze unbesetzt. Sind sie aus einem Wahlkreisvorschlag gewählt worden, findet in den betroffenen Wahlkreisen eine Wiederholung der Wahl statt. E – § 6a Abs. 3 LWG enthält ähnliche Regelungen für die Bezirksverordnetenversammlung. Deren gesetzliche Mitgliederzahl verringert sich für die jeweilige Wahlperiode entsprechend.

Die Entscheidung über den Verlust des Sitzes wird durch eine Ergänzung von § 6 Abs. 3 Nr. 2 LWG dem Präsidium des Abgeordnetenhauses beziehungsweise dem Vorstand der Bezirksverordnetenversammlung zugewiesen (Artikel 1 Nr. 2 b des Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Bestimmungen).

In der Begründung des Entwurfs erklärt die Senatsverwaltung, die Wahlgesetze des Bundes und aller anderen Bundesländer enthielten Vorschriften über den Mandatsverlust als Folge eines Parteiverbots. Hierbei wird auf § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 des Bundeswahlgesetzes⁸ verwiesen. In Berlin habe aufgrund des bis 1990 geltenden Vier-Mächte-Status eine vergleichbare Regelung gefehlt.⁹ Das neue Gesetz schließe diese historisch bedingte Regelungslücke. Die Anordnung des Mandatsverlusts im Fall eines Parteiverbots diene der konsequenten Verteidigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und sei

⁸ In der Fassung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), zuletzt geändert durch Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474).

⁹ Vgl. von Lampe/Pfennig, in: Pfennig/Neumann (Hrsg.), Verfassung von Berlin, Kommentar, 2. Aufl. 1986, Art. 1 Rn. 86; Pestalozza, Verfassungsprozeßrecht, 3. Aufl. 1991, S. 87.

eine verfassungsrechtlich zulässige und verfassungspolitisch erforderliche Begrenzung der durch Art. 38 Abs. 4 VvB gewährleisteten Unabhängigkeit des Mandats.¹⁰

2. Verfassungsrechtliche Bewertung von E – § 6 Abs. 1 Nr. 5a und E – § 6a LWG

Es ist zu untersuchen, ob die in dem Gesetzentwurf enthaltenen Bestimmungen über einen Mandatsverlust als Folge eines Parteiverbots verfassungsgemäß sind.

a. Formelle Verfassungsmäßigkeit

Zu prüfen ist, ob das Land Berlin über die Gesetzgebungskompetenz zur Regelung von Mandatsverlusten als Folge eines Parteiverbotes verfügt. Für das Recht der politischen Parteien besteht eine ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis des Bundes aus Art. 21 Abs. 3 GG. Regelungen über Mandatsverluste sind aber nicht dem Parteienrecht zuzuordnen, da sie lediglich die möglichen Folgen eines Parteiverbots darstellen. Die Frage, ob das Mitglied eines Parlaments sein Mandat verliert, ist im Rahmen des Parlamentsrechts zu behandeln. Daher sind die Länder für entsprechende Regelungen in Bezug auf die Zugehörigkeit zu ihren Landesparlamenten zuständig.¹¹ Somit besteht eine Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin im Hinblick auf Mandatsverluste als Folge eines Parteiverbots.

b. Materielle Verfassungsmäßigkeit

Es stellt sich die Frage, ob gesetzliche Regelungen über ein Mandatsverlust als Folge eines Parteiverbots mit der durch Art. 38 Abs. 4 VvB gewährleisteten Freiheit des Mandats vereinbar sind.

¹⁰ Schreiben SenInnSport vom 26. Mai 2015, S. 5 des Formulierungsvorschlags.

¹¹ Ipsen, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2014, Art. 21 Rn. 201; Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Stand 2015, Art. 21 Rn. 569; Burkhardt, in: Umbach/Clemens/Dollinger (Hrsg.), Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, 2. Aufl. 2005, § 46 Rn. 30; a. A. Seifert, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 507 f.

Ein Teil der Literatur sieht in solchen Mandatsverlusten einen Verstoß gegen die verfassungsrechtlich begründete Unabhängigkeit des Mandats. Nach dieser Auffassung muss der Status der Unabhängigkeit der Abgeordneten auch bei einem Parteiverbot Wirkung entfalten und dazu führen, dass das Mandat erhalten bleibt.¹² Weiter wird argumentiert, den Abgeordneten sei ihr Mandat durch das Volk verliehen worden und aufgrund dieser selbstständigen Legitimation dürfe auch bei einem Parteiverbot kein Mandatsverlust eintreten.¹³

Dagegen hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 23. Oktober 1952 den Mandatsverlust im Falle eines Parteiverbots als vereinbar mit der Gewährleistung des freien Mandats gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG angesehen.¹⁴ Das Gericht vertrat die Auffassung, der Mandatsverlust ergebe sich bereits unmittelbar aus dem Parteiverbot gemäß Art. 21 Abs. 2 GG, ohne dass es einer weiteren gesetzlichen Regelung bedürfe. Es hat weiter ausgeführt, dass sich die Wirkung eines entsprechenden Urteils nicht in der Auflösung des organisatorischen Apparates der Partei erschöpfen könne, der zur Durchsetzung der politischen Vorstellungen geschaffen sei. Vielmehr sei der Sinn des Parteiverbots, die Ideen der Partei selbst aus dem Prozess der politischen Willensbildung auszuschneiden. Dieses Ziel wäre nicht erreicht, wenn es den Abgeordneten der Partei weiterhin möglich sei, die Ideen ihrer Partei an der Stätte, wo die echten politischen Entscheidungen fallen, zur Geltung zu bringen. Abgeordnete einer verfassungswidrigen Partei könnten nicht „Vertreter des ganzen Volkes“ sein. Auch ihre Wähler seien nicht beschwert, da das Verlangen, durch solche Abgeordneten vertreten zu sein, selbst verfassungswidrig wäre.¹⁵

Die herrschende Meinung in der Literatur sieht Mandatsverluste als Folge eines Parteiverbotes ebenfalls als vereinbar mit der Freiheit des Mandats an.¹⁶ Die unmittelbare Ableitung des Mandatsverlustes aus dem Parteiverbot ist allerdings auf Ablehnung

¹² Morlok, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 2. Aufl. 2006, Art. 21 Rn. 153; Pestalozza (Fn. 9), S. 86.

¹³ Streinz, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, 5. Aufl. 2005, Art. 21 Rn. 249; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995, Rn. 601.

¹⁴ BVerfGE 2, 1, 72 ff. (SRP-Verbot); vgl. auch BVerfGE 5, 85, 392 (KPD-Verbot).

¹⁵ BVerfGE 2, 1, 73 f.

¹⁶ Henke, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand 2015, Art. 21 Rn. 108; Klein (Fn. 11) Art. 21 Rn. 568; Ipsen (Fn. 11), Art. 21 Rn. 199; Burkhardt (Fn. 11), § 46 Rn. 29; Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 258; Sauer, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 11 Rn. 23; Schreiber, Bundeswahlgesetz, Kommentar, 8. Aufl. 2009, § 46 Rn. 34.

gestoßen.¹⁷ Eine solche Folge hätte nach Auffassung der Literatur im Wortlaut von Art. 21 Abs. 2 GG zum Ausdruck kommen müssen.¹⁸ Die gesetzlichen Regelungen zum Mandatsverlust auf Bundes- und Landesebene werden aber als verfassungsmäßig angesehen. Dem Gesetzgeber wird das Recht eingeräumt, aus einem Parteiverbot die Folge des Mandatsverlusts zu ziehen. Dies stelle eine verfassungsrechtlich zulässige Begrenzung von Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG dar.¹⁹ Auch wird argumentiert, der Abgeordnete einer verbotenen Partei habe aus seinem Mandat nicht das Recht, verfassungsfeindliche Ziele im Parlament zu vertreten.²⁰

Der herrschenden Meinung ist zuzustimmen. Der Gesetzgeber hat das Recht, mit dem Ziel einer wirksamen Umsetzung von Art. 21 Abs. 2 GG einen Mandatsverlust für Abgeordnete verbotener Parteien zu normieren. Das freie und unabhängige Mandat genießt ebenso wenig wie andere durch die Verfassung gewährte Rechtspositionen einen Absolutheitsanspruch. Wenn der Gesetzgeber die Entscheidung trifft, dass der durch Art. 21 Abs. 2 GG intendierte Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung ein Ausscheiden von Mitgliedern einer verbotenen Partei aus dem Parlament erforderlich macht, stellt dies eine verfassungsmäßige Einschränkung des freien Mandats dar. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass im Grundgesetz das Prinzip der „wehrhaften Demokratie“ angelegt ist²¹, die ihrer Schädigung durch verfassungsfeindliche Kräfte aktiv entgegen wirkt (vgl. Art. 18 GG). Mit diesem Prinzip wäre es kaum vereinbar, wenn Vertreter einer Partei, die die freiheitliche demokratische Grundordnung bekämpft, die Möglichkeit hätten, sich gerade in den Parlamenten, also in einer politisch exponierten Stellung, weiter zu betätigen, während ihre Partei als verfassungsfeindlich verboten ist. E – § 6 Abs. 1 Nr. 5a und E – § 6a LWG sind also mit Art. 38 Abs. 4 VvB vereinbar.

Ein Problem kann allerdings aufgrund der Mandatsverluste entstehen, wenn dadurch die in Art. 38 Abs. 2 VvB vorgegebenen Mindestzahl der Abgeordneten unterschritten wird. Insoweit unterscheidet sich die Rechtslage in Berlin von den Regelungen des Bundes. Das Grundgesetz sieht keine Mindestzahl von Bundestagsabgeordneten vor. Wenn sich die durch § 1 Abs. 1 Satz 1 BWahlG vorgegebene Mitgliederzahl aufgrund von Mandatsverlusten verringert, ist dies eine nach Maßgabe dieser Norm zulässige Abweichung. Für das Land Berlin könnte das Problem durch die Einfügung eines entsprechenden Vorbehalts in Art. 38 Abs. 2 VvB gelöst werden.

¹⁷ Ipsen (Fn. 11), Art. 21 Rn. 198; Burkhardt (Fn. 11), § 46 Rn. 29; Achterberg (Fn. 16), S. 257.

¹⁸ Ipsen (Fn. 11), Art. 21 Rn. 198.

¹⁹ Schreiber (Fn. 16), § 46 Rn. 34; Achterberg (Fn. 16), S. 258.

²⁰ Klein (Fn. 11), Art. 21 Rn. 568; Burkhardt (Fn. 11), § 46 Rn. 29.

²¹ Vgl. BVerfGE 28, 36, 48; 80, 244, 253.

C. Vereinbarkeit mit der Europäischen Menschenrechtskonvention

Problematisch ist die Vereinbarkeit von E – § 6 Abs. 1 Nr. 5a und E – § 6a LWG mit Artikel 3 des Zusatzprotokolls zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Prot. Nr. 1).²² Artikel 3 behandelt das Recht auf freie Wahlen und hat folgenden Wortlaut:

Die Hohen Vertragsparteien verpflichten sich, in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen unter Bedingungen abzuhalten, welche die freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaften gewährleistet.

Artikel 3 gewährleistet das aktive und passive Wahlrecht.²³ In der Literatur wird auf ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) hingewiesen, wonach ein automatischer Mandatsverlust im Fall eines Parteiverbots das passive Wahlrecht verletzt.²⁴ Man könnte hieraus den Schluss ziehen, dass § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BWahlG und die entsprechenden Vorschriften in den Wahlgesetzen der Bundesländer gegen Artikel 3 verstoßen und dass auch E – § 6 Abs. 1 Nr. 5a und E – § 6a LWG mit diesem Teil des Zusatzprotokolls nicht vereinbar sind. Eine nähere Analyse des Urteils ist allerdings im Rahmen dieses Gutachtens nicht möglich, da es nicht in deutscher Übersetzung vorliegt. Nach der Darstellung in der Literatur ist das Gericht zu dem Schluss gekommen, ein Mandatsverlust, der einem Parteiverbot ohne selbstständige Überprüfung des Einzelfalls nachfolge, sei ein unverhältnismäßig schwerer Eingriff in das passive Wahlrecht.²⁵

Man könnte eine Vereinbarkeit von § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BWahlG mit Artikel 3 Prot. Nr. 1 deshalb bejahen, weil der Mandatsverlust nach dieser Vorschrift nicht automatisch mit der Verbotsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts erfolgt, sondern durch einen entsprechenden Beschluss des Ältestenrats des Deutschen Bundestages gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 BWahlG. Hierbei stellt der Ältestenrat durch eine individuelle parlamentsrechtliche Entscheidung konstitutiv fest, welche Abgeordneten aus dem Bundestag ausscheiden.²⁶

²² Bekanntmachung der Neufassung vom 17. Mai 2002, BGBl. II, S. 1054, 1072. Die Bundesrepublik Deutschland gehört zu den Vertragsstaaten (BGBl. II 1956, S. 1880).

²³ Meyer-Ladewig, Europäische Menschenrechtskonvention, Kommentar, 3. Aufl. 2011, Zusatzprotokoll Artikel 3, Rn. 4 m. w. N.

²⁴ Meyer-Ladewig (Fn. 23), Rn. 4 – EGMR, Urteil vom 11. Juni 2002, Nr. 25144/94 (Sadak vs. Turkey); vgl. Auch Emek, Parteiverbote und Europäische Menschenrechtskonvention, 2007, S. 253 ff.

²⁵ Pabel, Parteiverbote auf dem europäischen Prüfstand, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) 2003, S. 921, 940.

²⁶ Schreiber (Fn. 16), § 47 Rn. 5; ähnlich Sauer (Fn. 16), § 11 Rn. 26.

Gegen diese Entscheidung können die Betroffenen gemäß § 47 Abs. 3 Satz 3 BWahlG die Entscheidung des Bundestags im Wahlprüfungsverfahren beantragen. Es erscheint aber fraglich, ob dies den Ansprüchen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte an eine Überprüfung des Einzelfalls genügt, da sowohl der Ältestenrat wie auch der Bundestag an die Verbotsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts und an den eindeutigen Wortlaut von § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BWahlG gebunden sind. Für eine konventionsfreundliche Auslegung von § 46 Abs. 1 Satz Nr. 5 BWahlG²⁷, die eine abweichende Beurteilung von Einzelfällen ermöglichen könnte, ist angesichts des Wortlauts der Vorschrift kein Raum.

Zur Auflösung der Diskrepanz zwischen dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und der in Berlin beabsichtigten Regelung über Mandatsverluste als Folge eines Parteiverbotes könnte man die Einführung eines eigenständigen Prüfungsrechts des Präsidiums des Abgeordnetenhauses in Erwägung ziehen.

Bei der Bewertung des Urteils darf allerdings nicht außer Acht gelassen werden, dass es erkennbar auf die konkreten Verhältnisse in der Türkei und den dortigen Umgang mit Mitgliedern der politischen Opposition abstellt²⁸, wobei der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte offenbar von einer besonderen Schutzbedürftigkeit ausgeht. Daher lässt sich aus dem Urteil letztlich nicht zwingend folgern, die deutschen Regelungen zum Mandatsverlust verstießen gegen die Europäische Menschenrechtskonvention.²⁹

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass die Regelungen der Europäischen Menschenrechtskonvention in der Bundesrepublik Deutschland nicht als Verfassungsrecht angesehen werden, sondern lediglich den Rang von einfachen innerstaatlichen Gesetzen besitzen.³⁰ Eine Diskrepanz von Artikel 3 Prot. Nr. 1 EMRK und deutschen Gesetzen muss also nicht zwangsläufig die Unwirksamkeit der nationalen Regelung zur Folge haben.

²⁷ Vgl. BVerfGE 111, 307, 329.

²⁸ Vgl. Pabel, ZaöRV 2003, S. 921.

²⁹ Sauer (Fn. 16), § 11 Rn. 24; vgl. auch Richter, in: Grote/Marauhn, Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz, 2006, Kap. 25 Rn. 71.

³⁰ BVerfGE 111, 307, 317; 128, 326, 367; Meyer-Ladewig (Fn. 23), Einleitung Rn. 33; Giegerich, in: Grote/Marauhn (Fn. 29), Kap. 2 Rn. 43.

D. Zu Frage 5: Auswirkungen der neuen Regelungen auf laufende Verbotsverfahren

Gemäß E – § 6a Abs. 1 LWG verlieren Abgeordnete und Bezirksverordnete ihren Sitz im Abgeordnetenhaus oder in der Bezirksverordnetenversammlung, sofern sie der für verfassungswidrig erklärten Partei zu einem Zeitpunkt zwischen der Antragstellung und der Verkündung der Entscheidung angehört haben. Die Gutachtenfrage ist daher insoweit zu bejahen. Für Verbotsverfahren, die zur Zeit des Inkrafttretens der Norm laufen, enthält Artikel 5 Abs. 2 des Gesetzentwurfs aber eine Sonderregelung. An die Stelle des Zeitpunkts der Antragstellung tritt in diesem Fall der Zeitpunkt des Abschlusses der mündlichen Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht oder, falls von den am Verfahren Beteiligten auf eine mündliche Verhandlung verzichtet wurde, der Zeitpunkt des Eingangs der letzten Erklärung über den Verzicht. Solange in einem Verfahren noch verhandelt wird, entfaltet die neue Regelung keine Wirkung. Abgeordnete, die der betroffenen Partei angehören, haben damit die Möglichkeit, noch vor dem Abschluss der mündlichen Verhandlung aus der Partei auszutreten und so dem Mandatsverlust zu entgehen. Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport hält diese Regelung im Hinblick auf das Verbot einer echten Rückwirkung grundrechtsbeschränkender Gesetze für angebracht.³¹ Sie erscheint insoweit unbedenklich.

E. Ergebnisse

Nach der gegenwärtigen Rechtslage hat ein Parteiverbot gemäß Art. 21 Abs. 2 GG für Mitglieder des Abgeordnetenhauses und der Bezirksverordnetenversammlungen keine Folgen, da es im Land Berlin bisher keine gesetzlichen Regelungen über einen Mandatsverlust als Folge eines Parteiverbots gibt. Daher würde ein Parteiverbot die Zusammensetzung des Abgeordnetenhauses nicht verändern.

E – § 6 Abs. 1 Nr. 5a und E – § 6a LWG, durch die ein Mandatsverlust als Folge des Parteiverbots eingeführt werden soll, verstoßen nicht gegen Art. 38 Abs. 4 VvB. Sie stellen eine verfassungskonforme Einschränkung des freien Mandats dar.

Ein Problem könnte jedoch dann entstehen, wenn infolge von Mandatsverlusten die in Art. 38 Abs. 2 VvB festgelegte Mindestzahl der Mitglieder des Abgeordnetenhauses

³¹ Schreiben SenInnSport vom 26. Mai 2015, S. 11 des Formulierungsvorschlags.

unterschritten würde. Insoweit wäre an eine Ergänzung des Wortlauts der Vorschrift zu denken.

Gewisse Bedenken bestehen ferner im Hinblick auf die Vereinbarkeit der neuen Vorschriften mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu Artikel 3 des Zusatzprotokolls zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Schutz des aktiven und passiven Wahlrechts). Ein eindeutiger Verstoß gegen Artikel 3 des Zusatzprotokolls lässt sich aber nicht feststellen.

Für Parteiverbotsverfahren, die zur Zeit des Inkrafttretens des Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften bereits anhängig sind, enthält der Gesetzentwurf eine Sonderregelung: Verfahren, bei denen die mündliche Verhandlung noch nicht abgeschlossen ist, sollen von den neuen Vorschriften über einen Mandatsverlust nicht erfasst werden.

Dr. Fehlau