

Sicherheitsgesetze, Parteiverbote – ist der Rechtsstaat in Südkorea unter Beschuss?

Mit dem Ausschluss der sechs Abgeordneten der Unified Progressive Party aus dem Parlament und dem darauf folgenden Verbot der Partei auf Antrag der Regierung von Park Geun-hye in 2014 ist die Anwendung der umfassenden „Sicherheitsgesetze“ in der politische Praxis in den Fokus gerückt. Nun stellt sich die Frage, inwieweit der für das demokratische Südkorea bisher einmalige Vorgang eines Parteiverbots die Grenze der politischen Einflussnahme überschritten hat oder gar eine Gefahr für die Gewaltenteilung in Südkorea darstellt.“

Die nationalen Sicherheitsgesetze

Die nationalen Sicherheitsgesetze von 1948, die kurz nach der Teilung der Halbinsel unter dem Eindruck des Kalten Krieges erlassen worden waren, werden in der südkoreanischen Zivilgesellschaft immer wieder kontrovers diskutiert.

Bis in die 1980er Jahre fehlte es den politischen Machthabern in Südkorea an demokratischer Legitimation. Die ursprünglich zur Verbreitung von antikommunistischen Ansichten bestimmten Sicherheitsgesetze wurden immer wieder eingesetzt, um autoritäre Macht zu verteidigen.¹ UN-Sonderberichterstatter, der Menschenrechtsausschuss² und unabhängige Menschenrechtorganisationen wie Amnesty International³ oder Human Rights Watch kriti-

sieren die Einschränkung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit der Bürger durch die Sicherheitsgesetze. Einer der Schlüsselbegriffe des Sicherheitsgesetzes ist der der „Antiregierungsorganisation“, den das Gesetz selbst nicht definiert.⁴ Der unbestimmte Begriff wird von Gerichten weit ausgelegt und wäre grundsätzlich auch auf regierungskritische Organisationen aufgrund ihrer Oppositionshaltung anwendbar. Im ersten Jahr der Präsidentschaft von Park Geun-hye 2013 wurde das nationale Sicherheitsgesetz so oft angewandt wie nie zuvor in den letzten zwölf Jahren.⁵ 2014 wurden die nationalen Sicherheitsgesetze das erste Mal seit 1988 gegenüber Abgeordneten angewandt.⁶

60 Jahre nach dem Waffenstillstand zwischen Nord- und Südkorea und infolge der Verschiebung des Machtgefälles, die durch das enorme wirtschaftliche Wachstum Südkoreas ausgelöst wurde, wirkt die Anwendung der Sicherheitsgesetze unverhältnismäßig. Organisationen und Parteien, die sich links im politischen Spektrum orientieren, unter Generalverdacht zu stellen, schränkt die freie Meinungsbildung ein und kann kaum durch „die Gefahr des Umsturzes“ gerechtfertigt werden. Kritiker dieses Regierungskurses machen geltend, dass politische Opposition zu unterdrücken, anstatt

¹ Lim Chae-Hong, „The National Security Law and Anti-communist Ideology in Korean Society, in: Korea Journal (2006), S.81-101.“

² Report des UN Sonderberichterstatters der Menschenrechtsausschuss: E/CN.4/1996/39/Add.1, <https://www1.umn.edu/humanrts/commission/countco52/39-add1.htm> [16.12.15].

³ Salil Shetty, „Aktuelle Menschenrechtslage in Südkorea“, http://www.amnesty-korea.de/Suedkorea/Einfuehrung?from=Suedkorea_Start [15.12.15].

⁴ Human Rights Watch, „South Korea: Cold War Relic Law Criminalizes Criticism“, <https://www.hrw.org/news/2015/05/28/south-korea-cold-war-relic-law-criminalizes-criticism> [15.12.15].

⁵ Human Rights Watch, „South Korea: Cold War Relic Law Criminalizes Criticism“, <https://www.hrw.org/news/2015/05/28/south-korea-cold-war-relic-law-criminalizes-criticism> [15.12.15].

⁶ Spiegel Online, „Urteil in Südkorea: Zwölf Jahre Haft für Oppositionellen Lee“, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/suedkorsuedkorea-abgeordneter-lee-seok-ki-zu-gefaengnis-verurteilt-a-953976.html> [15.12.15].

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

KOREA

DR. NORBERT ESCHBORN
ANNE FREIBERGER

FEBRUAR 2016

www.kas.de/korea

die von ihr vertretenen Auffassungen offen auszudiskutieren, einer Demokratie- vor allem einer so jungen – nachhaltig schade.

Die Begründung des Parteiverbots

Das Verfassungsgericht hatte dem Antrag der Regierung auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit nach Art. 8 Nr.4 der südkoreanischen Verfassung stattgegeben. Hiernach kann die Regierung ein Parteiverbotsverfahren beantragen, soweit die Ziele und Aktivitäten einer Partei gegen die demokratische Grundordnung Südkoreas verstoßen.⁷ Das Gericht hatte sich in der Urteilsbegründung mit der Geschichte der UPP und deren Bestrebung zu einer „progressiven Demokratie“ auseinandergesetzt. Unter anderem wurde für die Bejahung der Aktivitäten gegen die demokratische Grundordnung die Forderung des Abzugs aller US-amerikanischen Truppen vom Gebiet der koreanischen Halbinsel herangezogen. Weiterhin sei das Verständnis von „progressiver Demokratie“ der UPP ähnlich wie das des nordkoreanischen Regimes. Die UPP strebe eine Wiedervereinigung im Kommunismus an und verstoße damit gegen Art. 4 der Verfassung.⁸

Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung nimmt das Gericht auf die besondere sicherheitspolitische Situation auf der koreanischen, geteilten Halbinsel Bezug. Strafverfahren würden als milderes Mittel nicht ausreichen, um die andauernde Gefahr durch die pro-nordkoreanischen Positionen der UPP aufzuheben. Das Parteiverbot sei somit erforderlich.⁹

Die einzige abweichende Position vertrat Richter Kim Yi-Su. Er betonte, dass die Forderung der Abschaffung der nationalen Sicherheitsgesetze kein Indiz für die Verfassungswidrigkeit der UPP sein könne, da diese Auffassung auch in der breiten Zivilgesellschaft viel Zuspruch erhalten würde. Be-

züglich der Forderung nach dem Abzug der US-amerikanischen Truppen lege die UPP lediglich ein anderes Verständnis staatlicher Souveränität zu Grunde. Obwohl die UPP zweifelsohne eine alternative Regierung mit radikalen Strukturveränderungen anstrebe, seien die Indizien für das Streben nach einer Wiedervereinigung im Kommunismus nicht ausreichend.¹⁰

Auf der Verhältnismäßigkeitsebene beschrieb Richter Kim Yi-Su, dass selbst wenn der Tatbestand des Art. 8 Nr. 4 vorliegen würde, das Parteiverbot aus seiner Sicht unverhältnismäßig sei. In Anbetracht des bestehenden Ungleichgewichts zwischen den Staaten der koreanischen Halbinsel, sei die Auflösung des Organisationsapparats einer Partei, die pro-nordkoreanische Inhalte in ihr Programm aufnimmt, nicht erforderlich. Als milderes Mittel könnten die Einzeltäter durch strafrechtliche Sanktionen zur Verantwortung gezogen werden. Das soziale Stigma, das durch ein Parteiverbot allen Mitgliedern zu Teil werde, sei nicht angemessen.¹¹

Weiterhin lässt der Richter den bloßen Verweis auf die innerkoreanischen Spannungen nicht ausreichen, sondern stellt konkret auf das vorliegende Machtgefälle zwischen Süd- und Nordkorea ab. Diese Argumentation ist gegenüber der pauschalen Bezugnahme auf die innerkoreanischen Spannungen vorzugswürdig.

Mandatsentzug ohne gesetzliche Regelung

Durch das Urteil veranlassten die Verfassungsrichter überdies den Mandatsentzug der sechs Abgeordneten der UPP in der südkoreanischen Nationalversammlung. Das Verfassungsgericht räumte ein, dass es für diesen Entzug keine gesetzliche Grundlage gebe. Nichtsdestotrotz müssten die Mandate unter Berücksichtigung des Sinns und Zwecks des Parteiverbots und der Gewährleistung der Effektivität aufgehoben werden. Hierzu führte das Gericht aus, dass der Sinn

⁷ Constitutional Court, Urteil vom 19.12.2014 - 2013Hun-Da1, <http://english.court.go.kr/cckhome/eng/decisdeci/majord ecisions/majorDetail.do> [15.12.15].

⁸ Constitutional Court, Urteil vom 19.12.2014 - 2013Hun-Da1, <http://english.court.go.kr/cckhome/eng/decisdeci/majord ecisions/majorDetail.do> [15.12.15].

⁹ Constitutional Court, Urteil vom 19.12.2014 - 2013Hun-Da1, <http://english.court.go.kr/cckhome/eng/decisdeci/majord ecisions/majorDetail.do> [15.12.15].

¹⁰ Constitutional Court, Urteil vom 19.12.2014 - 2013Hun-Da1, <http://english.court.go.kr/cckhome/eng/decisdeci/majord ecisions/majorDetail.do> [15.12.15].

¹¹ Constitutional Court, Urteil vom 19.12.2014 - 2013Hun-Da1, <http://english.court.go.kr/cckhome/eng/decisdeci/majord ecisions/majorDetail.do> [15.12.15].

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

KOREA

DR. NORBERT ESCHBORN
ANNE FREIBERGER

FEBRUAR 2016

www.kas.de/korea

und Zweck des Parteiverbotsverfahrens darin liege, die Bevölkerung vor der aktiven Teilnahme verfassungswidriger Parteien am politischen Willensbildungsprozess schützen zu können. Diese Pflicht könne das Verfassungsgericht jedoch nicht erfüllen, soweit nicht mit der Feststellung der Verfassungswidrigkeit einzelner Parteien auch der Mandatsentzug der Parteimitglieder im Parlament angeordnet werden könne.¹²

Ist eine Erweiterung der Rechtsfolge auf den Mandatsentzug betroffener Abgeordneter zwingend oder ist diese Rechtsfortbildung ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip?

SRP-Verbot des Bundesverfassungsgerichts

Eine ganz ähnliche Konstellation ergab sich auch durch das Parteiverbot der Sozialistischen Reichspartei durch das Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) in 1952. Auch hier hatte das BVerfG im ersten Parteiverbot festgestellt, dass den Abgeordneten der SRP in allen Organen des Bundes oder der Länder die Mitwirkung untersagt werden müsse.¹³ Zu diesem Zeitpunkt lag jedoch auch in Deutschland keine verfassungsrechtliche oder einfachgesetzliche Regelung vor, die einen solchen Mandatsentzug ausdrücklich angeordnet hätte.

Eine einfachgesetzliche Regelung wurde erst später durch das Bundeswahlgesetz (BWG) §46 I Nr.5 eingeführt. Das BVerfG hatte in seiner Begründung erklärt, dass der Partei die Möglichkeit der Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes durch den Widerspruch ihrer Inhalte zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung verwehrt werden müsse. Die Ideen müssten daher aus dem politischen Willensbildungsprozess ausscheiden, was nicht allein durch die Auflösung des organisatorischen Apparats gewährleistet werden könnte.¹⁴ Das BVerfG argumentierte, ähnlich wie das Verfassungsgericht in Südkorea, mit dem Schutzzweck des Parteiverbots.

¹² Constitutional Court, Urteil vom 19.12.2014 - 2013Hun-Da1, <http://english.court.go.kr/cckhome/eng/decisdeci/majorecisions/majorDetail.do> [15.12.15].

¹³ BVerfG, Urteil vom 23. 10. 1952 - 1 BvB 1/51, in: Neue Juristische Wochenschrift (1952), 1407-1410.

¹⁴ BVerfG, Urteil vom 23. 10. 1952 - 1 BvB 1/51, in: Neue Juristische Wochenschrift (1952), 1407-1410.

Die Funktion des Parteienverbots könnte aber vielmehr in einem Organisationsverbot gesehen werden.¹⁵ Die politischen Ideen als solche gilt es nicht zu verbieten. Vor allem die Organisationsstruktur einer Partei steigert die Gefahr für eine freiheitlich-demokratische Wertordnung, da verfassungswidrige Ziele und Ideen innerhalb der und durch die Partei flächendeckend verbreitet werden können. Parteien bilden das Bindeglied zwischen dem Volk und Staatsorganen wie dem Parlament. Gerade durch diese Funktion kann ihre Einflussnahme erheblich sein.

Sinn und Zweck des Parteiverbots

Das südkoreanische Verfassungsgericht sieht den Zweck des Parteiverbots darin, die aktive Teilnahme verfassungswidriger Parteien am politischen Willensbildungsprozess zu verhindern. Obwohl dieses Verständnis des Parteiverbots vertretbar ist, wäre eine genauere Prüfung des Einzelfalls möglich gewesen. Ebenso kann auch hier der Sinn eher in einem Organisationsverbot gesehen werden, welches durch das Verbot der Partei auch ohne Mandatsentzug bereits gewährleistet wird. Es stellt sich die Frage, inwieweit die Beteiligung am Willensbildungsprozess nach dem Parteiverbot durch die parteilosen Abgeordneten noch möglich ist? So hätte berücksichtigt werden können, dass lediglich sechs Abgeordnete der UPP im 300 Personen starken Nationalparlament von dem Parteiverbot betroffen waren. Diese Anzahl an Abgeordneten reicht weder aus, um alleine als Verbund einen Beschluss zu fassen, noch reicht sie aus, um die absolute Mehrheit der Oppositionsparteien zu erreichen. Die Abgeordneten hätten ihre Zielsetzungen zwar weiterhin im Parlament auch parteilos vertreten können, die Beschlussfassung als wichtiger Umsetzungsmechanismus wäre jedoch ohne Mitwirkung anderer Parteien unmöglich gewesen. Die Teilnahme am Willensbildungsprozess des Parlaments durch die ehemaligen UPP-Abgeordneten wäre demnach stark beschränkt gewesen.

¹⁵ Hans Klein, in: Theodor Maunz und Günter Dürig (Hrsg.) Grundgesetz-Kommentar (München: Beck, 2015), Art.21 Rn.568.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

KOREA

DR. NORBERT ESCHBORN
ANNE FREIBERGER

FEBRUAR 2016

www.kas.de/korea

Daneben hatte der koreanische Gesetzgeber die Folgen des Parteiverbots in Art. 55 ff. des Verfassungsgerichtsgesetzes ausdrücklich geregelt. Als rechtssetzendes Organ wäre es grundsätzlich auch die Aufgabe des Parlaments, die Rechtsfolge des Mandatsentzugs ausdrücklich zu regeln, soweit es dies für erforderlich hält.

Eine wesentliche Aufgabe der Gerichtsbarkeit ist jedoch die Rechtsfortbildung. Der Ausgangspunkt ist die Lückenhaftigkeit staatlicher Rechtsordnungen. Die Lückenlosigkeit ist zwar im Hinblick auf die Rechtssicherheit wünschenswert, aber praktisch nicht erreichbar. Soweit die sprachliche Fassung der Normen keine klaren Antworten liefert, hat der Richter die Pflicht, Fragen rechtsschöpferisch zu beantworten. Die Grenze stellt der Sinn der Norm dar.¹⁶ Das Verfassungsgericht hat den durch die Richter bestimmten Zweck des Parteiverbots bei ihrer Rechtsfortbildung zu Grunde gelegt und folglich nicht verkannt. Ein Verstoß gegen das Gewaltenteilungsprinzip liegt nicht vor.

Ein Eingriff in das aktive Wahlrecht der Bürger, die die UPP-Abgeordneten in das Parlament gewählt hatten, besteht ebenso wenig. Bürger haben zwar in einer Demokratie das Recht, durch die von ihnen gewählten Abgeordneten vertreten zu werden, jedoch wird dieses Recht durch den Schutz der demokratischen Grundordnung beschränkt. Kein Bürger hat das Recht von Abgeordneten einer verfassungswidrigen Partei vertreten zu werden.¹⁷

Nichtsdestotrotz hätte das Verfassungsgericht sich in seinem Urteil mit der Person der einzelnen Abgeordneten, die durch das Urteil ihr Mandat verlieren, auseinandersetzen können, um deren aktive Unterstützung demokratiefeindlicher Ziele festzustellen. Nicht alle Punkte auf der Programmatik einer Partei werden zwangsläufig von allen Abgeordneten unterstützt.

Fazit

Durch das Parteiverbot ergibt sich hinsicht-

lich der fehlenden Regelung bezüglich des Mandatsentzugs eine Handlungspflicht des Gesetzgebers. Ebenso besteht nach wie vor ein Reformfordernis der nationalen Sicherheitsgesetze, da das Missbrauchsrisiko durch die weiten Formulierungen und den politischen Einschlag hoch ist. Eine Demokratie kann nur mit Opposition funktionieren – demokratische Regierungen müssen lernen sie zu verkräften.

¹⁶ Stephan Geserich, „Auslegung und Rechtsfortbildung“, in: Deutsches Steuerrecht – Beiheft (2011), S. 56-66.

¹⁷ Hans Klein, in: Theodor Maunz und Günter Dürig (Hrsg.) Grundgesetz-Kommentar (München: Beck, 2015), Art.21 Rn.568.