

# Verfassungs- und Verwaltungsrecht unter dem Grundgesetz

Herausgegeben von  
Paul Kirchhof, Edzard Schmidt-Jortzig, Rainer Wahl

---

Carl Christian Voscherau

## Parteiverbote in der Bundesrepublik Deutschland und im Königreich Spanien

37

---

**PETER LANG**

Internationaler Verlag der Wissenschaften

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis _____	17
Literaturverzeichnis _____	21
Einleitung _____	33
Erstes Kapitel	
Parteien und Parteienverbot in Deutschland – Herausbildung im 19. und 20. Jahrhundert _____	37
I. Deutscher Bund – Paulskirche / Reichstag Kremsier _____	37
II. Kaiserreich (1871–1918) _____	41
1. Sozialistengesetz _____	42
2. Reichsvereinsgesetz _____	44
III. Weimarer Republik _____	46
1. Historisch-politischer Zusammenhang _____	46
2. Parteienverbote in der Weimarer Republik _____	48
a. Parteienverbote kraft Ermächtigung des Reichspräsidenten _____	48
b. Parteienverbote kraft Notverordnungen auf Länderebene _____	53
c. Parteienverbote kraft Republikschutzgesetzgebung _____	54
d. Zusammenfassung _____	56
IV. Einparteiendiktatur im Dritten Reich _____	58
V. Die Bundesrepublik Deutschland _____	59
1. Parteien und Parteienverbote – Herrenchiemsee und Parlamentarischer Rat _____	59
2. Das Verbot der SRP _____	63
3. Das Verbot der KPD _____	65
4. Das gescheiterte Parteienverbotverfahren gegen die FAP _____	67
5. Gemäß Art. 9 Abs. 2 GG verbotene Vereine _____	69

## Zweites Kapitel

Parteien und Parteienverbot in Spanien – Herausbildung im 19. und 20. Jahrhundert _____	73
I. Die Konstitutionelle Monarchie (1812–1931) _____	73
1. Die Verfassung von Cadiz (19.3.1812) _____	73

2.	Der königliche Erlass von 1834 _____	74
3.	Die Verfassung von 1837 _____	74
4.	Die Verfassung von 1845 _____	74
5.	Die Verfassung von 1856 _____	75
6.	Die Verfassung von 1869 _____	75
7.	Die Verfassung von 1876 _____	76
8.	Die Suspendierung der Verfassung von 1876 und die Verfassung von 1931 _____	77
	a. Die Suspendierung der Verfassung von 1876 _____	77
	b. Die Verfassung von 1931 _____	78
II.	Der Bürgerkrieg und die Entwicklung zu einer Autokratie _____	78
III.	Das Schicksal der Parteien während der Diktatur Francos _____	80
	1. Schicksal der linken Parteien _____	80
	2. Schicksal der rechten Parteien _____	81
IV.	Nach Francos Tod, vor Inkrafttreten der Verfassung _____	81
V.	Neue Verfassung 1978/1. Parteiengesetz _____	82
	1. Die spanische Verfassung von 1978 _____	82
	2. 1. Parteiengesetz 54/1978 _____	84
VI.	Versuche, eine Partei unter Anwendung des 1. Parteiengesetzes zu verbieten _____	85
	1. 1984 _____	85
	2. 1986 _____	85
VII.	Geschichte des spanischen Baskenlandes und seiner Autonomiebestrebungen _____	86
VIII.	Die Veränderung der Rechtslage auf UN- und EU-Ebene _____	89
IX.	Erlaß der LOPP am 27. Juli 2002 _____	90
Drittes Kapitel		
Die materiell-rechtlichen Regelungen zum Parteienverbot _____		
I.	In der Bundesrepublik Deutschland: _____	91
	1. Grundgesetzliche Regelung in Art. 21 Abs. 2 S. 1 GG _____	91
	a. Beeinträchtigung oder Beseitigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung _____	91
	aa. Das Schutzgut _____	91
	(1) Die Definition des Bundesverfassungsgerichts _____	92
	(2) Kritik aus der Literatur _____	92
	bb. beeinträchtigen oder beseitigen _____	93
	cc. konkrete Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung _____	94
	b. Gefährdung des Bestandes der Bundesrepublik Deutschland _____	94

aa. Schutzgut	_____	94
bb. gefährden	_____	95
c. „darauf ausgehen“	_____	95
aa. nach ihren Zielen	_____	96
bb. oder dem Verhalten ihrer Anhänger	_____	96
d. Verfassungswidrigkeit	_____	97
2. Verbot von politischen Gruppierungen gem. Art. 9 Abs. 2 GG	___	98
a. Vereinigung	_____	98
b. gegen die verfassungsmäßige Ordnung	_____	98
c. „sich richten“	_____	99
d. Rechtsfolgen des Vereinigungsverbotes – „sind verboten“	___	100
e. Zusammenfassung	_____	100
II. In Spanien	_____	101
1. Die Illegalisierung der Partei gem. Art. 9.2 LOPP	_____	101
a. Gem. Art. 9.2.a) LOPP	_____	101
b. Gem. Art. 9.2.b) LOPP	_____	102
c. Gem. Art. 9.2.c) F.1 LOPP	_____	102
d. Gem. Art. 9.2.c) F.2 LOPP	_____	102
e. Konkretisierung durch Art. 9.3 LOPP	_____	102
aa. Art. 9.3.a) LOPP	_____	102
bb. Art. 9.3. b) LOPP	_____	103
cc. Art. 9.3.c) LOPP	_____	103
dd. Art. 9.3.d) LOPP	_____	103
ee. Art. 9.3.e) LOPP	_____	103
ff. Art. 9.3.f) LOPP	_____	103
gg. Art. 9.3.g) LOPP	_____	104
hh. Art. 9.3.h) LOPP	_____	104
ii. Art. 9.3.i) LOPP	_____	104
f. Art. 9.4 LOPP	_____	104
2. Die Suspendierung der Parteientätigkeit, geregelt in Art. 10.3 LOPP	_____	105
a. Art. 10.3.S. 1 LOPP: nach den Vorschriften des Strafgesetzbuches	_____	105
b. Art. 10.3. S. 2 LOPP iVm Art. 11.8 LOPP, Art. 727 LEC	___	105
aa. Ermöglichung der Urteilsvollstreckung	_____	105
bb. Erforderlichkeit	_____	105
3. Die Auflösung der Partei gem. Art. 10.2 LOPP	_____	106
a. Gem. Art. 10.2. a) LOPP	_____	106
b. Gem. Art. 10.2. b) LOPP	_____	106
aa. Art. 7.1 LOPP	_____	106

bb. Art. 7.2 LOPP	106
cc. Art. 7.3 LOPP	107
dd. Art. 7.4 LOPP	107
ee. Art. 7.5 LOPP	107
ff. Art. 8.1. S. 2 LOPP	107
gg. Art. 8.2 LOPP	107
hh. Art. 8.3 LOPP	108
ii. Art. 8.4 LOPP	108
c. Gem. Art. 10.2.c) LOPP	108
4. Strafgesetzliche Regelung in Artt. 515, 520 Codigo Penal	108
a. Art 515 CP	109
aa. Art. 515 Nr. 1 CP	109
bb. Art. 515 .Nr. 2 CP	109
cc. Art. 515 Nr. 3 CP	109
dd. Art. 515 Nr. 4 CP	109
ee. Art. 515 Nr. 5 CP	109
ff. Art. 515 Nr. 6 CP	110
b. Art. 520 CP	110

#### Viertes Kapitel

Die formell-rechtlichen Regelungen zum Parteienverbot	111
I. In der Bundesrepublik Deutschland	111
1. Das Parteiverbotsverfahren	111
a. Kompetenz des Bundesverfassungsgerichts gem. Art. 21 Abs. 2 S. 2 GG	111
b. Antragsberechtigung: § 43 BVerfGG	112
aa. nach § 43 Abs. 1 BVerfGG antragsberechtigte Organe	112
(1) Antrag des Bundestages	112
(2) Antrag des Bundesrates	113
(3) Antrag der Bundesregierung	113
bb. Antragsberechtigung nach § 43 Abs. 2 BVerfGG	113
cc. Antragsverpflichtung	113
c. Antragsgegner	114
d. Vorverfahren, § 45 BVerfGG	114
e. Die Rechtsfolgen des Verbots gem. § 46 BVerfGG	115
aa. Feststellung der Verfassungswidrigkeit	116
bb. Beschränkung der Feststellung	116
cc. Auflösung der Partei	117
f. Einziehung des Parteivermögens gem. § 46 Abs. 3 S. 2 BVerfGG, § 32 Abs. 5 PartG	117

g.	Mandatsverlust gem. § 46 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, Abs. 4 BWahlG	118
h.	Vollstreckung des Parteiverbotes gem. § 32 ParteiG	119
i.	Verbot von Ersatzorganisationen gem. § 33 ParteiG	119
j.	Entfall der aufschiebenden Wirkung gem. § 32 Abs. 4 ParteiG	120
2.	Das Vereinsverbotsverfahren	120
a.	Sachlicher Anwendungsbereich des Vereinsgesetzes	120
b.	Die Notwendigkeit einer besonderen Verbotsverfügung	121
c.	Die zuständige Behörde, § 3 Abs. 2, 3 VereinsG	121
aa.	Zuständigkeit der Landesbehörden gem. § 3 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 VereinsG	121
bb.	Zuständigkeit des Bundesministers des Innern für das Verbot von Vereinen, deren Tätigkeit sich über Landesgrenzen hinaus erstreckt	122
cc.	Zuständigkeit für eine teilweise Auflösung überregionaler Vereine	122
dd.	Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des § 3 Abs. 2, 3 VereinsG	123
d.	Das Ermittlungsverfahren nach § 4 VereinsG	123
e.	Verbotsverpflichtung der Behörde	123
f.	Übermaßverbot	124
g.	Inhalt der Verbotsverfügung	124
h.	Form der Verbotsverfügung; Wirksamwerden; Vollzug	125
i.	Rechtsschutz	126
II.	In Spanien	126
1.	Verfahren in den Fällen der Illegalisierung einer Partei gem. Art. 9.2 LOPP und ihrer Auflösung gem. Artt. 10.2.c) und 10.2.b) LOPP	126
a.	Zuständigkeit	126
b.	Antragsberechtigung	126
c.	Form	127
d.	Vorverfahren	127
aa.	Gem. Art. 11.3.a) LOPP	127
bb.	Gem. Art. 11.3.b) LOPP	127
cc.	Gem. Art. 11.3.c) LOPP	127
e.	Art. 11.4 LOPP	128
f.	Art. 11.5 LOPP	128
g.	Art. 11.6 LOPP	128
h.	Art. 11.7 LOPP	128
i.	Art. 11.8 LOPP iVm Artt. 723, 730 ff. Ley de Enjuiciamiento Civil	128

aa. Zuständigkeit	129
bb. Zeitpunkt	129
cc. Akzessorietät der einstweiligen Anordnungen	129
dd. Form	129
ee. Anhörung des Antragsgegners	130
ff. Entscheidung im Beschlusswege	130
gg. Sicherheitsleistung	130
hh. Durchführung der Anordnung	131
2. Die Rechtsfolgen des Parteiverbots	131
a. Art. 12.1.a) LOPP	131
b. Art. 12.1.b) LOPP	131
c. Abwicklung gem. Art. 12 1.c) LOPP	131
d. Art. 12.2 LOPP	132
e. Art. 44.4 Ley Organica del Régimen Electoral General	132
f. Art. 49.5 LOREG	132
aa. Art. 49.5.a) LOREG	132
bb. Art. 49.5.b) LOREG	132
3. Verfahren in Fällen der strafrechtlichen Auflösung einer Partei gem. Art. 10.2.a) LOPP	133

## Fünftes Kapitel

Das Parteiverbotsverfahren gegen die NPD	135
1. Der Einstellungsbeschluss des BVerfG	135
2. Stellungnahmen in der Literatur	138
a. Befürwortende Auffassungen	138
b. Ablehnende Auffassungen	138
3. Lehren aus dem Verfahren	140

## Sechstes Kapitel

Das Parteiverbotsverfahren gegen Batasuna 2002	143
1. Normenkontrollverfahren, Urteil des Tribunal Constitucional vom 12. März 2003	143
a. Verfassungsrechtliche Zuständigkeit des Verfassungsgerichts anstelle der Spezialkammer	143
b. Änderung des verfassungsmäßigen Demokratiemodells	144
c. „Ne bis in idem“	144
d. Rückwirkungsverbot gem. Art. 25 CE	145
e. Unzulässiges Einzelfallgesetz	146
f. Unverhältnismäßigkeit	146
g. Verletzung der Vereinigungsfreiheit des Art. 22 CE	148

h. Passives Wahlrecht	148
i. Verletzung des Art. 22.3 CE	149
j. Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips	150
2. Verbot der Batasuna aufgrund der LOPP mit Urteil des Tribunal Supremo vom 27.03.2003	150
a. Richtige Antragsgegnerin	151
b. Art. 9.2.c) iVm Art. 9.3.a) F.1 LOPP	151
c. Art. 9.3.a) F.1 iVm 9.3.a) F.2, 9.2.a),b) LOPP	153
d. Art. 9.2.c) iVm 9.3.d. LOPP	155
e. 9.2.c) iVm 9.3.f) LOPP	156
f. Art. 9.2.c) iVm 9.3.h) LOPP	156
g. Zusammenfassung	157
h. Verfassungsmäßigkeit der Verbotsgrundlage	157
3. Anrufung des Europäischen Gerichtshof der Menschenrechte durch die baskische Regierung	157
4. Urteile der Spezialkammer des Tribunal Supremo 1/2004 und 2/2004	157
5. Urteil des Verfassungsgerichts vom 27. Mai 2004	158
6. Beschluss des Tribunal Supremo vom 25. März 2005	158
7. Urteil des Verfassungsgerichts vom 31. März 2005	158
8. Ergebnis	158

## Siebties Kapitel

Darstellung und Analyse der Unterschiede und Übereinstimmungen in den jeweiligen Regelungen	159
I. Gründe für die Parteiverbotsregelungen und den jeweiligen Zeitpunkt des Erlasses	159
II. Unterschiede im materiellen Recht	160
1. Anknüpfung an ein positives Tun	160
2. Generalklausel	162
3. Einfachgesetzlichkeit der spanischen Regelung	163
4. Strafrechtliches Verbot in Spanien	164
III. Unterschiede im prozessualen Recht	165
1. Zuständigkeitsregelungen im Vergleich	165
2. Antragsberechtigung im Vergleich	168
IV. Unterschiede in den Rechtsfolgen	169
1. Mandatsverlust	169
2. Vermögenseinziehung	170
3. Einstweilige Maßnahmen	170

## Achtes Kapitel

### Verfassungsmäßigkeit und Menschenrechtskonformität der Regelungen zum Parteienverbot

	171
I. In der Bundesrepublik Deutschland	171
1. Verfassungsmäßigkeit des Art. 21 Abs. 2 GG	171
a. Darstellung der Rechtslage	171
b. Das Modell der „streitbaren Demokratie“ auf dem Prüfstand	172
aa. Kritik in der deutschen Literatur	172
bb. Kritik in der spanischen Literatur	173
cc. Ergebnis	176
c. Sonderproblem: Anwendbarkeit des Art. 21 Abs. 2 GG auf neonazistische Parteien	177
aa. Art. 139 GG lex specialis zu Art. 21 Abs. 2 GG?	177
bb. Ergebnis	178
2. Menschenrechtskonformität des Art. 21 Abs. 2 GG	179
a. Die EMRK als Prüfungsmaßstab für das Grundgesetz	179
b. Die Individualbeschwerde des Art. 34 EMRK	180
aa. Entstehungsgeschichte und Bedeutung	180
bb. Parteifähigkeit	180
cc. Beschwerdegegenstand	181
dd. Beschwerdebefugnis	181
ee. Beschwerdegegner	181
ff. Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs	181
gg. Form	181
hh. Frist	182
ii. Vereinbarkeit der Beschwerde mit der Konvention, Art. 35 Abs. 3 EMRK	182
c. Die Möglichkeit der Grundrechtseinschränkung nach Art. 11 Abs. 2 EMRK	182
d. Die Möglichkeit der Grundrechtseinschränkung gem. Art. 17 EMRK	183
e. Konkrete Fallbeispiele in der Rechtsprechung des EGMR	183
f. Notwendigkeit einer konkreten Gefährdung	185
3. Formell-rechtlicher Anpassungsbedarf: die menschenrechtliche Problematik der Regelungen zum Mandatsverlust	186
II. In Spanien	188
1. Verfassungsmäßigkeit der Parteiverbotsbestimmungen der LOPP	188
a. Einzelfallgesetz	189
aa. Ansicht von Bastida Freijedo	189
bb. Ansicht von Miguel Esparza Oroz	189

b. „ne bis in idem“ _____	190
aa. Die Meinung von González Cueto _____	190
bb. Die Ansicht von Oroz _____	191
cc. Die Ansicht von Blanco _____	193
2. Menschenrechtskonformität der Art. 9 ff. LOPP _____	193
III. Exkurs: Regelungen zum Parteiverbotsverfahren im europäischen Vergleich _____	195
1. Dänemark _____	195
2. Frankreich _____	195
3. Griechenland _____	196
4. Großbritannien _____	197
5. Italien _____	197
6. Luxemburg _____	198
7. Niederlande _____	199
8. Portugal _____	200
9. Polen _____	200
10. Türkei _____	201
Schlussbetrachtung _____	205