



Kurzinformation

Partei- und Vereinsverbote in Deutschland

Gefragt wird nach den Rechtsgrundlagen für ein Verbot von Parteien und Vereinen in Deutschland.

Die Aktuellen Begriffe Nr. 02/13 „Parteiverbote unter dem Grundgesetz und der EMRK“ (Anlage 1) und Nr. 03/17 „Das NPD-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Januar 2017“ (Anlage 2) thematisieren die Frage eines Parteiverbotsverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht. Der Sachstand WD 3 - 3000 - 075/17 „Vereinsverbote in Deutschland“ (Anlage 3) nennt die Rechtsgrundlagen und zuständigen Behörden für ein Vereinsverbot in Deutschland.

* * *

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.



Aktueller Begriff

Parteiverbote unter dem Grundgesetz und der EMRK

Parteien sind wesentlicher Bestandteil im demokratischen Verfassungsstaat. Art. 21 Grundgesetz (GG) gewährleistet die in Parteien organisierte und für eine Demokratie unentbehrliche freie politische Meinungs- und Willensbildung. Jeder staatliche Eingriff, der die Tätigkeit von Parteien behindert, betrifft auch die Freiheit und Offenheit des politischen Prozesses in seiner Gesamtheit. Ein vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) auszusprechendes Parteiverbot ist deshalb als ultima ratio nur nach den strengen Maßstäben des Art. 21 Abs. 2 GG, §§ 13 Nr. 2, 43 ff. Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) statthaft. Das Verfahren schützt einerseits die pluralistische Parteienlandschaft. Andererseits ist es Ausdruck einer „wehrhaften Demokratie“ und dient präventiv dem Schutz der Grundlagen des Prozesses der demokratischen Willensbildung vor Parteien, die nach Beseitigung der freien, demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung streben.

Am 14. Dezember 2012 hat der Bundesrat beschlossen, ein Parteiverbotsverfahren gegen die NPD beim BVerfG einzuleiten. Die ebenfalls antragsbefugten (§ 43 Abs. 1 BVerfGG) Organe Bundestag und Bundesregierung diskutieren eigene Verbotsanträge. Ein früheres Verbotsverfahren wurde 2002 wegen eines nicht behebbaren Verfahrenshindernisses eingestellt. Bislang fand ein Verbotsantrag nur 1952 gegen die Sozialistische Reichspartei und 1956 gegen die Kommunistische Partei Deutschlands die für einen Erfolg notwendige Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Gerichtssenats. In diesen Verfahren konkretisierte das BVerfG die aus damaliger Sicht maßgeblichen Kriterien des Art. 21 GG für die Verfassungswidrigkeit einer politischen Partei. Danach muss der politische Kurs der Partei durch die Absicht bestimmt sein, mit einer aktiv kämpferischen, aggressiven Haltung planvoll danach zu streben, die freiheitliche demokratische Grundordnung dauerhaft und grundsätzlich zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden. Einzelne verfassungswidrige Aussagen und Handlungen führen solange nicht zur Verfassungswidrigkeit der Partei insgesamt, wie sie sich nicht zu einem Programm mit dem Anspruch auf Durchsetzung verdichten. Aus der von der Partei tatsächlich betriebenen Politik und den zurechenbaren Handlungen ihrer Anhänger muss sich nachweisbar ergeben, dass sie aggressiv den Fortbestand des freiheitlichen Verfassungsstaates zu bekämpfen beabsichtigt. Die konkrete Bedrohung des Verfassungsstaates ist hingegen nicht erforderlich. Der mit dem Parteiverbotsverfahren verfolgte Präventionszweck ist unabhängig von einem unmittelbaren Gefahrenpotenzial einer Partei. Die Partei kann auch dann verfassungswidrig sein, wenn nach menschlichem Ermessen keine Aussicht besteht, dass sie ihre verfassungsfeindliche Absicht in absehbarer Zeit oder überhaupt wird verwirklichen können. Art. 21 Abs. 2 GG stellt allein auf die Ziele und konkreten Handlungen der Parteien und nicht auf die Gefährdungswahr-

Nr. 02/13 (29. Januar 2013)

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Beides bedarf der Zustimmung der Leitung der Abteilung W, Platz der Republik 1, 11011 Berlin.

scheinlichkeit ab, sodass sowohl große, unmittelbar gefährliche Parteien als auch Splitterparteien erfasst sind.

Ein deutsches Parteiverbot muss darüber hinaus auch an der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) gemessen werden. Deutschland hat sich völkerrechtlich verpflichtet, die in der EMRK normierten Rechte zu achten und zu schützen. Eine durch das BVerfG verbotene Partei und deren Mitglieder könnten gegen das Verbot Individualbeschwerde gem. Art. 34 EMRK beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) mit der Behauptung einlegen, das Parteiverbot verletze insbesondere Art. 11 EMRK, der Gründung, Bestand und Betätigungen von Parteien schützt. Der in dem Parteiverbot liegende Grundrechtseingriff ist nach der EMRK nur gerechtfertigt, wenn er gesetzlich vorgesehen, zum Schutz der demokratischen Ordnung notwendig und nach Abwägung der Belange insgesamt verhältnismäßig ist. Die Voraussetzungen der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit gehen in der Beurteilung des EGMR ineinander über. Ein Verbot von Parteien ist wegen ihrer grundlegenden Bedeutung in einer und für eine Demokratie nur bei überzeugenden und zwingenden Gründen sowie einem dringenden gesellschaftlichen Bedürfnis rechtmäßig. Für die Notwendigkeit eines Verbots spricht, wenn die Partei ausweislich ihrer Ziele rechtsstaatliche und demokratische Strukturprinzipien bekämpft. Ein Parteiverbot ist jedenfalls dann notwendig im Sinne der Rechtsprechung des EGMR, wenn Frieden und Demokratie durch konkrete, nachweisbare Handlungen bereits hinreichend bedroht sind. Der EGMR bejaht die Notwendigkeit insbesondere bei der konkreten Gefahr, dass die Partei ihre konventionswidrigen Ziele mit realen Chancen politisch auch durchsetzen wird. Die Gefahr für die Demokratie sinkt jedoch mit der Bedeutung und dem gesellschaftlichen Einfluss einer Partei. Hat sie keine realen Chancen zur Umsetzung ihres Programms, sind umso höhere Anforderungen an die Gründe zu stellen, die ein Parteiverbot rechtfertigen. Ein Verbot kleinerer, unbedeutender Parteien ist jedoch nicht per se mangels Notwendigkeit unverhältnismäßig und damit konventionsrechtswidrig.

Vor diesem Hintergrund sind im Kontext eines Parteiverbotsverfahrens folgende Aspekte von besonderer Bedeutung:

- Die Antragsteller müssen auf sicherer, staatlich unbeeinflusster Tatsachengrundlage die Verfassungswidrigkeit einer Partei darlegen.
- Ein Vergleich der Rechtsprechung von BVerfG und EGMR legt abweichende Prüfungsmaßstäbe nahe. Während die Verbotsurteile des BVerfG aus den 1950er Jahren auf die abstrakte Gefahr der Verfassungswidrigkeit einer Partei unabhängig von ihrem potenziellen oder tatsächlichen Einfluss abstellen, rechtfertigt aus Sicht des EGMR grundsätzlich erst die konkrete Gefahr einen notwendigen und verhältnismäßigen staatlichen Eingriff in die Parteifreiheit.
- Auch bei divergierenden Maßstäben von GG und EMRK ist ein Parteiverbot durch das BVerfG vor dem Hintergrund der staatlichen Rezeption der EMRK zu werten. Diese entfaltet innerstaatlich nur aufgrund und in den Grenzen des Rechtsanwendungsbefehls (Art. 59 Abs. 2 GG) Wirkung und ist als Auslegungshilfe mit Orientierungs- und Leitfunktion möglichst schonend in das vorhandene nationale Rechtssystem einzupassen.

Quellen:

- BVerfGE 2, 1 (SRP-Verbot); 5, 85 (KPD-Verbot); 107, 339 (NPD-Verbotsverfahren); 111, 307 (Görgülü); 128, 326 (Sicherungsverwahrung II)
- EGMR, Urteil v. 13.2.2003 (GK), Wohlfahrtspartei u.a., Nr. 41340/98 u.a.; Urteil v. 30.10.2005, United Macedonian Organisation Ilinden – Pirin u.a., Nr. 59489/00.



Aktueller Begriff

Das NPD-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Januar 2017

Mit dem Urteil hat das **Bundesverfassungsgericht** die auf ein **Verbot** der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands (NPD) gerichteten **Anträge** des Bundesrats **zurückgewiesen**. Zwar strebe die NPD die Beseitigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung an. Darauf arbeite sie auch durch planvolles Handeln hin. Jedoch erscheine es ausgeschlossen, dass sie ihre verfassungsfeindlichen Ziele verwirklichen könne.

Ein Parteiverbot, also die Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei und ihre Auflösung, kann der Bundestag, der Bundesrat oder die Bundesregierung beim Bundesverfassungsgericht beantragen. Nur zweimal in der Geschichte der Bundesrepublik wurden Parteien verboten: In den Fünfzigerjahren verbot das Bundesverfassungsgericht die Sozialistische Reichspartei und die Kommunistische Partei Deutschlands. Ein **erstes Verbotverfahren** gegen die NPD **stellte** es im Jahr 2003 **ein**, nachdem bekannt geworden war, dass zahlreiche wichtige Ämter der Partei mit Vertrauenspersonen der Verfassungsschutzbehörden besetzt waren.

Der Bundesrat beantragte 2013 erneut ein Verbot der NPD. In diesem nun entschiedenen **zweiten Verbotverfahren** erwiesen sich die Anträge als **zulässig**. Anders als im ersten Verfahren bestand insbesondere kein Verfahrenshindernis mehr: Die Verfassungsschutzbehörden hatten ihre Vertrauenspersonen in den Führungsgremien der NPD rechtzeitig abgeschaltet.

Das Bundesverfassungsgericht wies die Anträge jedoch als **unbegründet** zurück. Die Voraussetzungen für ein Parteiverbot sind **Art. 21 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes (GG)** zu entnehmen. Danach sind Parteien verfassungswidrig, wenn sie „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“.

Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts **strebt** die **NPD** nach ihren Zielen und dem Verhalten ihrer Anhänger die **Beseitigung** der **freiheitlichen demokratischen Grundordnung** an. Teil dieser Grundordnung seien die Menschenwürdegarantie und der Kern des Demokratie- und des Rechtsstaatsprinzips. Das von der NPD vertretene Konzept einer ethnischen „Volksgemeinschaft“, das Ausländer, Migranten und andere Minderheiten ausgrenze und rechtlos stelle, verletze die Menschenwürde. Ein an der „Einheit von Volk und Staat“ orientiertes Staatsverständnis sei mit dem Demokratieprinzip unvereinbar. Auf die Ablehnung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung deute auch die „Wesensverwandtschaft“ der NPD mit dem Nationalsozialismus hin, die sich in Sprache, Symbolik und Geschichtsverständnis zeige.

Jedoch reiche es für ein Parteiverbot nicht aus, wenn eine Partei lediglich verfassungsfeindliche Ziele verfolge. Das **Parteiverbot sei kein Gesinnungs- oder Weltanschauungsverbot**. Es sei als „schärfste und überdies zweischneidige Waffe des demokratischen Rechtsstaats“ im Lichte der Wertentscheidungen des Grundgesetzes für die Offenheit des politischen Willensbildungsprozesses, für die Meinungs- und die Parteienfreiheit restriktiv auszulegen. Für diese restriktive Auslegung zieht das Bundesverfassungsgericht den in Art. 21 Abs. 2 GG enthaltenen Begriff des „**Darauf Ausgehens**“ heran. Das Tatbestandsmerkmal „setzt ein **planvolles Handeln im Sinne qualifizierter Vorbereitung** einer Beeinträchtigung oder Beseitigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder einer Gefährdung des Bestandes der Bundesrepublik Deutschland voraus.“ Damit knüpft das Bundesverfassungsgericht zwar an die „aktiv kämpferische, aggressive Haltung“ an, die es bereits in seinem KPD-Urteil verlangte; es geht darüber aber ausdrücklich hinaus: Nach der bisherigen Rechtsprechung war nicht erforderlich, dass eine zu verbietende Partei ihre verfassungsfeindlichen Absichten in absehbarer Zukunft verwirklichen kann. Nunmehr soll das „Darauf Ausgehen“ auch voraussetzen, dass „**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**“. Das Bundesverfassungsgericht nennt diese neue Voraussetzung eines Parteiverbots „**Potentialität**“. Dabei soll das Parteiverbot eine **Präventivmaßnahme** bleiben, mit der nicht erst konkrete Gefahren abgewehrt, sondern bereits die Entstehung künftiger Gefahren verhindert werden kann.

Das Gericht geht davon aus, dass die NPD planvoll die Beseitigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung vorbereitet. Es lässt ein Verbot jedoch an den **fehlenden Erfolgchancen** der Partei scheitern: Bei wertender Gesamtbetrachtung fehlten ausreichende Anhaltspunkte für die erfolgreiche Umsetzung der Ziele. Die NPD sei weder in der Lage, in **Parlamenten** eigene Mehrheiten zu erlangen, noch finde sie dort Koalitionspartner für eine Regierungsbildung. Es sei ihr nicht einmal gelungen, dauerhaft in einem Landtag vertreten zu sein. Ihre Wahlergebnisse bei Bundestags- und Europawahlen stagnierten auf sehr niedrigem Niveau. Trotz einiger Kommunalmandate übe die Partei auch auf kommunaler Ebene keinen bestimmenden Einfluss auf die politische Willensbildung aus. **Außerparlamentarisch** sei es der NPD wegen ihrer geringen Mitgliederzahl, finanzieller Probleme und eingeschränkter Kampagnenfähigkeit nicht möglich, die politische Willensbildung nachhaltig zu beeinflussen. Zwar könne das Verhalten von Anhängern der NPD punktuell Angst vor gewalttätigen Übergriffen auslösen. Jedoch fehlten hinreichende Anhaltspunkte dafür, dass die Partei eine Atmosphäre der Angst schaffe und so die Freiheit der politischen Willensbildung beeinträchtige. Angriffe auf Wahlkreisbüros anderer Parteien, Brandanschläge auf Asylbewerberheime und andere Straftaten seien der NPD nicht klar zurechenbar.

Das Urteil bot dem Bundesverfassungsgericht die Chance, seine Rechtsprechung nach Jahrzehnten fortzuentwickeln. Das Gericht hat die Hürden für ein Parteiverbot erhöht. Diese höheren Hürden dürften der Rechtsprechung des **Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte** entsprechen: Danach muss für ein Parteiverbot ein „dringendes soziales Bedürfnis“ bestehen. Schließlich weist das Bundesverfassungsgericht auf weitere Möglichkeiten im Umgang mit verfassungsfeindlichen Parteien hin: Die „Schaffung von Möglichkeiten gesonderter Sanktionierung im Fall der Erfüllung einzelner Tatbestandsmerkmale des Art. 21 Abs. 2 GG unterhalb der Schwelle des Parteiverbots ist dem verfassungsändernden Gesetzgeber vorbehalten.“

Quellen:

- Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 17. Januar 2017, Az. 2 BvB 1/13.
- Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 18. März 2003, Az. 2 BvB 1/01 u.a., BVerfGE 107, 339.
- Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 17. August 1956, Az. 1 BvB 2/51, BVerfGE 5, 85.
- Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 23. Oktober 1952, Az. 1 BvB 1/51, BVerfGE 2, 1.



Sachstand

Vereinsverbote in Deutschland

Vereinsverbote in Deutschland

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 075/17
Abschluss der Arbeit: 03.04.2017
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Fragestellung

Gefragt wird, nach den rechtlichen Grundlagen von Vereinsverboten, den für Verbote zuständigen Behörden, den in Deutschland verfügbaren Vereinsverboten sowie nach der Mitgliedschaft in verbotenen Vereinen.

2. Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten für ein Vereinsverbot

Das Grundgesetz sieht in Artikel 9 für alle Deutschen das Recht der Vereinigungsfreiheit sowie die Möglichkeit des Vereinsverbotes vor:

„(1) Alle Deutschen haben das Recht, Vereine und Gesellschaften zu bilden.

(2) Vereinigungen, deren Zwecke oder deren Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten, sind verboten.

(...)“

Die konkreten Regelungen zum Verbot von Vereinen finden sich im Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts (Vereinsgesetz).

Als Verbotbehörde ist das Bundesministerium des Innern zuständig, wenn der Verein im gesamten Gebiet der Bundesrepublik Deutschland oder in mehreren Bundesländern tätig ist (§ 3 Abs. 2 Nr. 2 Vereinsgesetz). Ist ein Verein nur in einem einzelnen Bundesland der Bundesrepublik Deutschland aktiv, so liegt die Zuständigkeit beim jeweiligen Landesinnenministerium (§ 3 Abs. 2 Nr. 1 Vereinsgesetz).

3. Verbotene Vereine in Deutschland

Das Bundesministerium des Innern hat im Zeitraum von 1990 bis 2015 30 Vereine verboten¹.

Hierbei werden folgende Vereinigungen unterschieden:

- rechtsextremistische Vereinigungen,
- linksextremistische Vereinigungen,
- islamistische Organisationen sowie
- ausländerextremistische Organisationen, z. B. „Arbeiterpartei Kurdistans“ PKK.

Auch sind in Deutschland andere Gruppierungen und Vereine, z.B. kriminelle Rockerbanden, verboten.

1 Verfassungsschutzbericht 2015 unter <https://www.verfassungsschutz.de/de/oeffentlichkeitsarbeit/publikationen/verfassungsschutzberichte> abrufbar.

4. Mitgliedschaft in einem verbotenen Verein

Es ist in Deutschland verboten, Mitglied in einem verbotenen Verein zu sein. Verstöße werden gemäß § 20 Abs. 1 Vereinsgesetz mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft.
