

# **Das Vereinsverbot nach dem Vereinsgesetz**

## **Bachelorarbeit**

**an der Hochschule Meißen (FH) und Fortbildungszentrum**  
zum Erwerb des Hochschulgrades  
Bachelor of Laws (LL.B.)

Vorgelegt von  
**Manuel Moosdorf**  
aus Wurzen

Meißen, 31.03.2023

# Inhaltsverzeichnis

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....  | <b>IV</b> |
| <b>1 Einleitung</b> .....   | <b>1</b>  |
| <b>2 Das Grundrecht der Vereinigungsfreiheit nach dem Grundgesetz</b> .....   | <b>3</b>  |
| 2.1 Historische Entwicklung.....  | 3         |
| 2.2 Schutzbereich.....  | 5         |
| 2.2.1 Grundrechtsträger und Vereinigungsbegriff (persönlicher Schutzbereich) .....                                  | 6         |
| 2.2.2 Sachlicher Schutzbereich der Vereinigungsfreiheit.....  | 7         |
| 2.3 Verhältnis der Vereinigungsfreiheit zu anderen Grundrechten und speziell geschützte Vereinigungen .....         | 8         |
| 2.4 Speziellere Vereinigungsgrundrechte .....   | 8         |
| 2.5 Exkurs: Die Vereinigungsfreiheit in der sächsischen Verfassung und im Unionsrecht .....                         | 10        |
| 2.6 Eingriffe in die Vereinigungsfreiheit .....   | 10        |
| 2.7 Schranken der Vereinigungsfreiheit.....   | 11        |
| 2.7.1 Die Schranke aus Art. 9 Abs. 2 GG .....   | 11        |
| 2.7.2 Rechtfertigung sonstiger Eingriffe und verfassungsunmittelbare Schranken der Vereinigungsfreiheit.....        | 12        |
| 2.8 Art. 9 Abs. 2 GG als Ausdruck der streitbaren Demokratie .....  | 13        |
| 2.9 Leitlinien des Bundesverfassungsgerichtes zur Vereinigungsfreiheit und den einzelnen Verbotstatbeständen .....  | 14        |
| 2.9.1 Vereinigungen, deren Zwecke oder Tätigkeiten den Strafgesetzen zuwiderlaufen .....                            | 15        |
| 2.9.2 Vereinigungen, die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung richten.....                                      | 15        |
| 2.9.3 Vereinigungen, die sich gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten .....                              | 16        |
| <b>3 Das Vereinsgesetz als einfachgesetzliche Verbotsgrundlage</b> .....  | <b>17</b> |
| 3.1 Begriff des Vereins nach dem Vereinsgesetz .....  | 18        |
| 3.2 Das Verbotsverfahren.....   | 20        |
| 3.2.1 Zuständigkeit für das Verbotsverfahren .....  | 21        |
| 3.2.2 Ermittlungen .....  | 22        |
| 3.2.3 Vereinsverbote und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und Opportunitätsprinzip vs. Legalitätsprinzip ..... | 25        |
| 3.2.4 Formelle Voraussetzungen zum Erlass einer Verbotsverfügung.....   | 27        |
| 3.2.5 Bestandteile der Verbotsverfügung.....  | 29        |
| 3.2.6 Verbotsverfügung in der Praxis .....  | 31        |
| 3.2.7 Vollzug des Verbotes.....   | 31        |
| 3.2.8 Rechtsschutz.....   | 32        |
| <b>4 Ausgewählte Wirkungen des Vereinsverbotes</b> .....  | <b>34</b> |
| 4.1 Verbot der Bildung von Ersatzorganisationen .....   | 34        |
| 4.2 Kennzeichenverbot.....  | 36        |
| 4.3 Beschlagnahme, Einziehung und Abwicklung des Vereinsvermögens.....  | 37        |
| 4.4 Strafvorschriften .....   | 40        |
| <b>5 Vereinsverbote in der Praxis</b> .....   | <b>42</b> |

|          |  |              |
|----------|--|--------------|
| 5.1      | Verbot von „United Tribuns“ .....  | 43           |
| 5.2      | Verbot von „Combat 18 Deutschland“ .....                                     | 45           |
| 5.3      | Verbot von „Internationale Humanitäre Hilfsorganisation e. V. (IHH)“ .....   | 46           |
| <b>6</b> | <b>Vereinsverbote als wirksames Mittel der streitbaren Demokratie? .....</b> | <b>47</b>    |
|          | <b>Kernsätze .....</b>   | <b>49</b>    |
|          | <b>Anhangsverzeichnis .....</b>  | <b>VII</b>   |
|          | <b>Anhang .....</b>  | <b>VIII</b>  |
|          | <b>Literaturverzeichnis .....</b>  | <b>XVIII</b> |
|          | <b>Rechtsprechungsverzeichnis .....</b>                                      | <b>XX</b>    |
|          | <b>Rechtsquellenverzeichnis .....</b>  | <b>XX</b>    |
|          | <b>Eidesstattliche Versicherung .....</b>                                    | <b>XXII</b>  |

## Abkürzungsverzeichnis

| <b>Abkürzung</b> | <b>Erläuterung</b>   |
|------------------|--|
| Alt.             | Alternative  |
| BMI              | Bundesministerium des Inneren  |
| BVerfGE          | Bundesverfassungsgerichtsentscheidung  |
| BVerfGG          | Bundesverfassungsgerichtsgesetz  |
| BVerfSchG        | Bundesverfassungsschutzgesetz  |
| i. V. m.         | in Verbindung mit  |
| PartG            | Parteiengesetz   |
| SMI              | Sächsisches Staatsministerium des Innern   |
| SächsPBG         | Sächsisches Polizeibehördengesetz  |
| SächsPVDG        | Sächsisches Polizeivollzugsdienstgesetz  |
| SächsVerf        | Sächsische Verfassung  |
| SächsVPGZV       | Sächsische Vereins- und Parteiengesetz Zuständigkeitsverordnung                      |
| SächsVwVfZG      | Sächsisches Verwaltungsverfahrens- und Zustellungsgesetz                             |
| VereinsG         | Vereinsgesetz  |
| VereinsGDV       | Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts |
| VwGO             | Verwaltungsgerichtsordnung   |
| VwVfG            | Verwaltungsverfahrensgesetz  |
| WRV              | Weimarer Reichsverfassung  |
| ZPO              | Zivilprozessordnung  |

# 1 Einleitung

Vereinsverbote spielen in der sicherheitspolitischen Diskussion eine herausragende Rolle. Oftmals erlangen Verkündung und Vollstreckung eine breite Medienaufmerksamkeit und die entsprechenden Verfügungen werden als ein wirksames Element der streitbaren Demokratie im Sinne des Grundgesetzes dargestellt. Bisher gab es auf Bundesebene über 90, in den Ländern über 180 Anträge zum Verbot einzelner Gruppierungen; diese sind zudem in aller Regel erfolgreich und werden nur ganz vereinzelt von den Gerichten wieder aufgehoben.<sup>1</sup>

Das durch die Vereinsverbote eingeschränkte Grundrecht der Vereinigungsfreiheit ist neben der Meinungs- und Versammlungsfreiheit ein konstitutives Element eines demokratisch verfassten Gemeinwesens.<sup>2</sup> Es ist für die Möglichkeit der freien Entfaltung der Persönlichkeit geradezu wesentlich, sich mit anderen Menschen zu jedem legalen und opportunen Zwecke zusammenschließen zu können, um Auffassungen und Ansichten gemeinschaftlich zum Ausdruck zu bringen. Die Vereinigungsfreiheit ist ein Ausdruck einer Grundüberzeugung des Verfassungsgesetzgebers, dass der Einzelne kein isoliertes Individuum ist, sondern vielmehr eine gemeinschaftsbezogene Persönlichkeit, die zu ihrer Entfaltung auf zwischenmenschliche Bezüge angewiesen ist.<sup>3</sup> Insoweit stellt diese Freiheitsgewährung des Grundgesetzes auch eine Absage an das Bestehen staatlich verordneter Massenorganisation dar, wie sie in totalitär verfassten Staaten üblich sind bzw. auch auf deutschem Boden waren. Ferner ist es unumgänglich, dass der Staat nicht willkürlich in Gründung und Bestand von Vereinigungen eingreift, um etwa politisch unliebsame Strömungen zu bekämpfen, wie es in der deutschen Rechtsgeschichte bereits mehrmals der Fall gewesen ist.

Gleichwohl kann der Staat kein Interesse daran haben, dass es Vereinigungen gibt, die rechtswidrige Ziele verfolgen und umsetzen oder gar die verfassungsmäßige Ordnung als Ganzes bekämpfen. Daher sieht das Grundgesetz unter bestimmten Voraussetzungen als schärfsten Eingriff in den Schutzbereich der Vereinigungsfreiheit das Vereinsverbot vor. Dieses Instrument ist ein wesentlicher Bestandteil des Gedankens der streitbaren Demokratie, welcher dem Grundgesetz innewohnt. Diese Schrankenbestimmung wird durch das Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts, das Vereinsgesetz (VereinsG), konkretisiert. Angesiedelt ist diese Aufgabe bei den Innenministerien des Bundes und der Länder (Verbotsbehörden). Fraglich ist, ob man die potentiell demokratie- und staatsgefährdenden Erscheinungsformen aus den Bereichen des Links-, Rechts-, sowie des religiösen Extremismus durch Verbote entspre-

---

<sup>1</sup> Vgl. Baudewin: NVwZ 14/2021, S. 1024.

<sup>2</sup> Vgl. Hufen: Staatsrecht II, § 31, S. 519, Rn. 3.

<sup>3</sup> Vgl. Heinrich: Vereinigungsfreiheit und Vereinigungsverbot, S. 25.

chender Gruppierungen tatsächlich effektiv bekämpfen kann. Dies ist im Kern eine rechtspolitische Frage, die jedoch ohne tiefgreifende Kenntnis von Struktur und Funktionsweise des öffentlichen Vereinsrechts nur unzureichend beantwortet werden kann.

Gegenstand dieser Bachelorarbeit ist die überblicksweise Darstellung des öffentlichen Vereinsrechts mit besonderem Fokus auf dem Vereinsverbotsverfahren nach dem Vereinsgesetz. Ausgehend von den verfassungsrechtlichen Grundlagen und des Konzeptes der streitbaren Demokratie werden insbesondere die verfahrensrechtlichen Besonderheiten und Wirkungen des Vereinsverbotes skizziert. Neben diesem formellen Teil stehen drei Praxisbeispiele am Schluss der Arbeit, anhand derer verdeutlicht werden soll, welche Arten von Gruppierungen in der Praxis unter die einzelnen Verbotstatbestände fallen. Abgeschlossen werden soll die Arbeit mit einer kleinen rechtspolitischen Erörterung der Frage, ob die Vereinsverbote tatsächlich ein wirksames Mittel der streitbaren Demokratie darstellen oder ob sie vielmehr in der sicherheitspolitischen Diskussion zu vernachlässigen sind. Aus Platz- und Kapazitätsgründen sind die Thematiken Ausländervereine und ausländische Vereine, für die einige verfahrensrechtliche Besonderheiten gelten, nicht Gegenstand dieser Bachelorarbeit.

Die Arbeit beginnt mit einem Abschnitt zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen des öffentlichen Vereinsrechts, mithin zum Grundrecht der Vereinigungsfreiheit, dessen Schutzbereich und Schranken. In diesem Abschnitt wird dieses Grundrecht ferner in das Konzept der streitbaren Demokratie eingeordnet und die einzelnen Verbotstatbestände der Schranke des Art. 9 Abs. 2 GG werden erläutert. Hierfür wird auf einschlägige Kommentarliteratur zum Grundgesetz zurückgegriffen. Dann folgt der verfahrensrechtliche Teil, der grob vor allem die formellen Voraussetzungen einer Verbotsverfügung, die vor ihrem Erlass durchzuführenden Ermittlungen sowie den Inhalt eines solchen Verwaltungsaktes zum Inhalt hat. Nach einem kurzen Überblick über ausgewählte Wirkungen eines Vereinsverbotes stehen sodann drei Praxisbeispiele aus den vergangenen Jahren im Mittelpunkt der Betrachtung, von der jede einen jeweils anderen Verbotstatbestand abdeckt.

## 2 Das Grundrecht der Vereinigungsfreiheit nach dem Grundgesetz

Die seit 1949 unverändert in Art. 9 Abs. 1 GG normierte Vereinigungsfreiheit gewährt allen Deutschen das Recht, Vereine und Gesellschaften zu bilden. Diese können grundsätzlich beliebige Zwecke verfolgen und Organisationsformen vielerlei Gestalt annehmen. Im Unterschied zur Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG kommt es bei Art. 9 GG jedoch auf eine gewisse Dauerhaftigkeit des sozialen Zusammenschlusses an.<sup>4</sup> Die Vereinigung steht somit als „Dauerverband“ im Gegensatz zur Versammlung als „Augenblicksverband“.<sup>5</sup> Nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1975 grenzt das durch Art. 9 Abs. 1 GG ausgedrückte Prinzip freier sozialer Gruppenbildung die freiheitliche Ordnung des Grundgesetzes von Systemen ab, in denen das Volk von oben her in ständisch-kooperative Gruppen gegliedert ist und die Teilnahme an der öffentlichen Meinungsbildung nur einer durch obrigkeitliche Lenkung kanalisierten Form möglich ist.<sup>6</sup> „Dass man sich – zu beliebigen Zwecken – mit anderen in Vereinen, Verbänden und Assoziationen aller Art zusammenschließen darf, gehört zu dem elementaren Äußerungsformen menschlicher Handlungsfreiheit“.<sup>7</sup>

Ein kurzer Abriss der geschichtlichen Entwicklung bis zur Aufnahme der Vereinigungsfreiheit in das Bonner Grundgesetz gibt Aufschluss darüber, was das Bundesverfassungsgericht damit meint.

### 2.1 Historische Entwicklung

Im Mittelalter waren die meisten Vereinigungen keinesfalls Ausdruck eines liberalen Assoziationsgedankens, sondern standen vielmehr im Zeichen eines ständischen Systems, in welchem die Zugehörigkeit zu bestimmten Korporationen in der Regel fremdbestimmt war.<sup>8</sup> Erst im Zuge der Aufklärung und der Französischen Revolution von 1789 entstand zunehmend das Bewusstsein, dass die Freiheit, sich mit anderen vereinigen zu können, zugleich ein Ausdruck der individuellen Freiheit ist. Diese Veränderung markierte gleichsam den Wandel von der ständisch geprägten, mittelalterlich-frühneuzeitlichen Gesellschaftsordnung hin zu einer auf dem Individuum beruhenden, modernen bürgerlichen Gesellschaft.<sup>9</sup>

Eine erste Normierung erfuhr die Vereinigungsfreiheit in II 6 § 2 des Preußischen Allgemeinen Landrechtes von 1794, in der es heißt, dass die Verbindung mehrerer Mitglieder des Staates erlaubt ist, wenn „ihr Zweck mit dem gemeinen Wohl bestehen

---

<sup>4</sup> Vgl. Münch, Mager: Staatsrecht II, Rn. 546.

<sup>5</sup> Vgl. Scholz in Dürig/Herzog/Scholz: Grundgesetz. Kommentar, Art. 9, Rn. 65.

<sup>6</sup> Vgl. BVerfG, 1 BvR 430/65, 1 BvR 259/66, Rn. 104.

<sup>7</sup> BVerfG, 1 BvR 430/65, 1 BvR 259/66, Rn. 104.

<sup>8</sup> Vgl. Heinrich: Vereinigungsfreiheit und Vereinigungsverbot, S. 25.

<sup>9</sup> Vgl. Winkler in von Münch/Kunig: Grundgesetz. Kommentar, Art. 9, Rn. 1.

kann“.<sup>10</sup> Jedoch konnte das Bestehen von Vereinigungen recht willkürlich polizeirechtlich beschränkt werden.<sup>11</sup> Nach der napoleonischen Herrschaft im Zeitalter des Vormärz folgte eine sehr repressive Periode, in der insbesondere politisch liberale und nationale Vereinigungen aufgrund der vermeintlichen Gefährdung der öffentlichen Ordnung verboten wurden.<sup>12</sup> Demzufolge war der Ruf nach möglichst schrankenloser Vereinigungsfreiheit eine der Kernforderungen der bürgerlich-demokratischen Revolution von 1848/49; in Art. VIII § 162 des Abschnittes VI der nie in Kraft getretenen Frankfurter Paulskirchenverfassung wurde normiert: „Die Deutschen haben das Recht, Vereine zu bilden. Dieses Recht soll durch keine vorbeugende Maßregel beschränkt werden“.<sup>13</sup> In die Verfassung des ersten deutschen Nationalstaates von 1871 schaffte es die Vereinigungsfreiheit schon mangels eigenständigen Grundrechtsteils nicht; das Vereinsrecht war einfachgesetzlich geregelt (Reichskompetenz gemäß Art. 4 Nr. 16<sup>14</sup>) und hatte vor allem eine eingrenzende bis repressive Wirkung, weshalb etwa Piepenstock das Reichsvereinsgesetz von 1908 als „Instrument der Obrigkeit zur Einschränkung des kollektiven Rasonnements auf systemkonforme Beiträge“ charakterisierte.<sup>15</sup> Neben diesem vergleichsweise spät erlassenen Reichsvereinsgesetz gab es in den verschiedenen Phasen des Kaiserreichs noch speziellere auf Vereinigungen bezogene Gesetze wie das Jesuitengesetz vom 4. Juli 1872 und das Sozialistengesetz vom 1. Oktober 1878, die jeweils die innenpolitischen Ambitionen Bismarcks (Kulturkampf, Sozialistenverfolgung) flankierten.<sup>16</sup>

Mit der Weimarer Reichsverfassung von 1919 erlangte die Vereinigungsfreiheit durch Art. 124 Abs. 1 WRV schließlich Grundrechtscharakter: „Alle Deutschen haben das Recht, zu Zwecken, die den Strafgesetzen nicht zuwiderlaufen, Vereine und Gesellschaften zu bilden“.<sup>17</sup> Durch diverse Notverordnungen auf der Grundlage von Art. 48 WRV wurde das Recht jedoch vielfach eingeschränkt. Dies geschah insbesondere als Reaktion auf Attentate gegen Politiker der Weimarer Republik, insbesondere diejenigen auf Walther Rathenau und Matthias Erzberger. Auf Grundlage des sogenannten Republikenschutzgesetzes wurden von 1922 bis 1929 zahlreiche Vereinigungen verboten, weil diese „die republikanische Staatsform des Reichs oder eines Landes zu untergraben suchten“.<sup>18</sup> Mit der „Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat“ (Reichstagsbrandverordnung) von 28.02.1933 wurde die Vereinigungsfrei-

---

<sup>10</sup> Vgl. Heinrich: Vereinigungsfreiheit und Vereinigungsverbot, S. 26.

<sup>11</sup> Vgl. ebd.

<sup>12</sup> Vgl. Heinrich: Vereinigungsfreiheit und Vereinigungsverbot, S. 26.

<sup>13</sup> Vgl. Heinrich: Vereinigungsfreiheit und Vereinigungsverbot, S. 26.

<sup>14</sup> Vgl. Winkler in von Münch/Kunig: Grundgesetz. Kommentar, Art. 9, Rn. 6.

<sup>15</sup> Heinrich: Vereinigungsfreiheit und Vereinigungsverbot, S. 28.

<sup>16</sup> Vgl. Winkler in von Münch/Kunig: Grundgesetz. Kommentar, Art. 9, Rn. 6.

<sup>17</sup> Heinrich: Vereinigungsfreiheit und Vereinigungsverbot, S. 28.

<sup>18</sup> BVerfG, 1 BvR 1474/12, Rn. 2.



heit gänzlich abgeschafft.<sup>19</sup> Die folgende Gleichschaltungswelle erfasste vor allem das Vereinswesen; vielfach entstanden Organisationen und Verbände nationalsozialistischer Prägung und die bisher schon bestehenden Vereine mussten sich den Strukturen des Herrschafts- und Machtapparates unterordnen.

Ausgehend von diesen Erfahrungen konzipierte der Parlamentarische Rat bei der Ausarbeitung des Grundgesetzes 1948/49 die Vereinigungsfreiheit im Sinne einer „elementaren Äußerungsform der menschlichen Handlungsfreiheit“<sup>20</sup> als Abwehrrecht gegen obrigkeitliche Eingriffe, normierte aber mit Art. 9 Abs. 2 GG zugleich die Schranke des Vereinigungsrechtes auf Verfassungsebene. Angenommen wurde die bis heute geltende Fassung des Art. 9 GG. Dabei war die Vereinigungsfreiheit an sich bei der Entstehung des Grundgesetzes weitgehend unumstritten und es wurde lediglich über das Verhältnis von Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit (schließlich in Art. 9 Abs. 3 GG geregelt) debattiert.<sup>21</sup> In den ersten Jahren nach Inkrafttreten des Grundgesetzes 1949 galt im Bereich des öffentlichen Vereinsrechts im Wesentlichen noch das Reichsvereinsgesetz vom 19.04.1908, das jedoch aufgrund vielfältigster Verfassungs- und Gesetzesänderungen seither hinsichtlich der Geltung seiner Vorschriften so unklar, streitig und lückenhaft geworden war, dass es einer umfassenderen Gesamtregelung dringlichst bedurfte.<sup>22</sup> Es gab schlicht kein hinreichendes Gesetz, das das behördliche Verfahren für ein Vereinsverbot nach Art. 9 Abs. 2 GG regelte. Daher wurde überwiegend angenommen, das Verbot einer Vereinigung trete unmittelbar ein, sobald eine Vereinigung den Tatbestand von Art. 9 Abs. 2 GG erfülle.<sup>23</sup> Dies wurde 1956 vom Bundesverwaltungsgericht als unzureichend beanstandet<sup>24</sup> und somit wurde 1964 mit dem Vereinsgesetz eine gesetzliche Grundlage geschaffen. Es sollte das behördliche Verfahren für Vereinsverbote gestalten und das Vereinsrecht damit an die Vorgaben des Grundgesetzes, die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und die tatsächlichen Entwicklungen anpassen.

## 2.2 Schutzbereich

Nach der Grundrechtslehre umfasst jedes Grundrecht einen Schutzbereich, der grundsätzlich vor staatlichen Eingriffen geschützt ist. Differenziert wird zwischen dem persönlichen Schutzbereich, mithin der Frage, wer von einem Grundrecht geschützt wird (Grundrechtsträger) und dem sachlichen Schutzbereich, also diejenigen Handlungen und Lebensbereiche, die gegen ungerechtfertigte staatliche Eingriffe geschützt sind.

---

<sup>19</sup> Heinrich: Vereinigungsfreiheit und Vereinsverbot, S. 29.

<sup>20</sup> BVerfG, 1 BvR 430/65, 1 BvR 259/66, Rn. 104.

<sup>21</sup> Vgl. Hufen: Staatsrecht II, § 31 Vereinigungsfreiheit, S. 518f.

<sup>22</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, Vorbemerkungen, Rn. 1.

<sup>23</sup> Vgl. BVerfG, 1 BvR 1474/12, Rn. 6.

<sup>24</sup> Vgl. BVerwG, I C 37.54, Rn. 188.

### 2.2.1 Grundrechtsträger und Vereinigungsbegriff (persönlicher Schutzbereich)

Der Wortlaut des Art. 9 Abs. 1 GG gewährt das Recht, Vereine und Gesellschaften zu bilden, grundsätzlich nur Deutschen (Deutschengrundrecht/Bürgergrundrecht). Wer Deutscher ist, bestimmt sich nach Art. 116 GG. Gleichwohl ist aufgrund des europarechtlichen Diskriminierungsverbotes Unionsbürgern ein entsprechendes Schutzniveau zu gewährleisten.<sup>25</sup> Die Beschränkung der Grundrechtsfähigkeit auf Deutsche beruht auf dem politischen Funktionsbezug des Art. 9 Abs. 1 GG.<sup>26</sup> Ausländer aus Drittstaaten können sich jedenfalls nur auf Art. 2 Abs. 1 GG, die allgemeine Handlungsfreiheit, berufen, was ein geringeres Schutzniveau bedeutet. Dies rechtfertigt auch die unterschiedliche Behandlung von Ausländervereinen im Vereinsgesetz.<sup>27</sup>

Umstritten ist, ob es sich bei Art. 9 Abs. 1 GG um ein sogenanntes Doppelgrundrecht handelt, bei dem sowohl inländische natürliche als auch juristische Personen geschützt sind, oder ob es sich beim Schutz der juristischen Personen um „die kollektive Seite ein und desselben Grundrechts“ handelt.<sup>28</sup> Letztere Auffassung stützt sich auf die abschließende Regelung des Art. 19 Abs. 3 GG, wonach Grundrechte auch für inländische juristische Personen gelten, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind. Da dieser dogmatische Streit kaum Bedeutung für die Praxis hat, kann dieser offenbleiben. Festzuhalten ist, dass einer Vereinigung als kollektiver Zusammenschluss das Recht zukommt, Eingriffe in ihre innere Organisation und Verfasstheit abzuwehren.<sup>29</sup>

Begrifflich sind laut Normtext „Vereine und Gesellschaften“ geschützt. Dabei kommt es gerade nicht auf eine spezifische Rechtsform des einfachen Rechts an, also etwa nicht auf den eingetragenen Verein im Sinne des BGB.<sup>30</sup> Daher empfiehlt es sich, schon für das Grundrecht in Art. 9 Abs. 1 GG die Legaldefinition des Vereins aus § 2 Abs. 1 VereinsG heranzuziehen und diese verfassungskonform auszulegen. Bereits zwei Mitglieder sind nach dieser breiten Definition ausreichend.<sup>31</sup> Neben dem Merkmal der Personenmehrheit sind für den Vereinsbegriff des Art. 9 Abs. 1 also insbesondere die Freiwilligkeit des Zusammenschlusses, ein gemeinschaftliches Interesse, eine zeitliche Stabilität (Dauerhaftigkeit), die sich insbesondere von der Versammlung als temporäre Personenvereinigung oder Augenblicksvereinigung abgrenzt, und eine in irgendeiner Art organisierte Willensbildung maßgeblich.<sup>32</sup> Das Merkmal der organisierten Willensbildung umfasst sehr viele denkbare Organisationsformen, von der eher lose organi-

<sup>25</sup> Vgl. Braun in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, GG Art. 9, Rn. 10.

<sup>26</sup> Vgl. Scholz in Dürig/Herzog/Scholz: Grundgesetz. Kommentar, Art. 9, Rn. 47.

<sup>27</sup> Vgl. Ullrich in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, VereinsG, § 14, Rn. 2.

<sup>28</sup> Vgl. Hufen: Staatsrecht II, §31 Rn. 8.

<sup>29</sup> Vgl. Münch/Mager: Staatsrecht II, Rn 552.

<sup>30</sup> Vgl. Münch/Mager: Staatsrecht II, Rn. 547.

<sup>31</sup> Jarass in Jarass/Pieroth: Grundgesetz. Kommentar, Art.9, Rn. 3.

<sup>32</sup> Vgl. Michael, Morlok: Grundrechte, S. 172f.

sierten Bürgerinitiative über den eingetragenen Verein nach BGB bis hin zum Konzern.<sup>33</sup> Es ist zu beachten, dass wirtschaftliche, kulturelle und sportliche Vereinigungen nicht weniger geschützt sind als politische, weshalb es auch verfehlt ist, die Vereinigungsfreiheit vorschnell den „politischen Freiheiten“ zuzuschreiben.<sup>34</sup> Nicht geschützt sind mangels freiwilligen Zusammenschlusses öffentlich-rechtliche Körperschaften mit oder ohne Zwangsmitgliedschaft oder aber auch privatrechtliche Zwangsvereinigungen wie zum Beispiel der TÜV.<sup>35</sup>

## 2.2.2 Sachlicher Schutzbereich der Vereinigungsfreiheit

Individualrechtlich gewährleistet der Art. 9 Abs. 1 GG den deutschen Bürgern die Freiheit, sich zu Vereinigungen zusammenzuschließen. Dazu zählen die Bildung neuer Vereinigungen, die Entscheidung über Zweck und Rechtsform und der individuelle Beitritt zur Vereinigung.<sup>36</sup> Ferner sind Verbleib und Austritt vom Schutzbereich umfasst.<sup>37</sup> Geschützt ist somit das Tätigwerden der gegenwärtigen oder künftigen Vereinigungsmitglieder im Hinblick auf die Vereinigung.<sup>38</sup> Ferner existiert auch eine negative Vereinigungsfreiheit, also die Freiheit, einer Vereinigung fernzubleiben oder eben aus ihr auszutreten.<sup>39</sup>

Neben diesen individuellen Aspekten gewährt Art. 9 Abs. 1 GG insbesondere das Recht der Vereinigungen auf „Entstehen und Bestehen“.<sup>40</sup> Mit Entstehen ist die Bildung einer Vereinigung gemeint, was den Zeitpunkt der Gründung, den Namen, den Sitz, die Rechts- und Organisationsform sowie den Zweck der Vereinigung umfasst.<sup>41</sup> Folglich ist es dem Gesetzgeber bzw. der Verwaltung verwehrt, die Vereinsgründung von einer behördlichen Genehmigung abhängig zu machen. Dabei kommt dem Gesetzgeber die Aufgabe zu, eine hinreichende Vielfalt von Rechtsformen zur Verfügung zu stellen und damit die Vereinigungsfreiheit zu konkretisieren.<sup>42</sup> Ebenso geschützt ist das Recht einer Vereinigung, sich mit anderen Vereinigungen zu Spitzenorganisationen zusammenzuschließen.<sup>43</sup> Auch ist der Bestand der Vereinigung geschützt, mithin schützt Art. 9 Abs. 1 GG vor einem Verbot oder verbotsgleichen Maßnahmen sowie ähnlichen Beeinträchtigungen der vereinsmäßigen Betätigung. Ein weiteres wichtiges Element des sachlichen Schutzbereichs stellt die Betätigungsfreiheit dar. Nicht geschützt sind nicht vereinspezifische Tätigkeiten, also solche, bei der die Vereinigung „wie jedermann im

---

<sup>33</sup> Vgl. Michael, Morlok: Grundrechte, S. 172f.

<sup>34</sup> Hufen: Staatsrecht II, Vereinigungsfreiheit, Rn. 4.

<sup>35</sup> Vgl. Scholz in Dürig/Herzog/Scholz: Grundgesetz. Kommentar, Art. 9, Rn. 66.

<sup>36</sup> Vgl. Jarass in Jarass/Pieroth: Grundgesetz. Kommentar, Art. 9, Rn. 6.

<sup>37</sup> Vgl. Münch/Mager: Staatsrecht II, Rn. 549.

<sup>38</sup> Vgl. Jarass in Jarass/Pieroth: Grundgesetz. Kommentar, Art. 9, Rn. 6.

<sup>39</sup> Vgl. Jarass in Jarass/Pieroth: Grundgesetz. Kommentar, Art. 9, Rn. 7.

<sup>40</sup> Vgl. Braun in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, GG Art. 9, Rn. 12.

<sup>41</sup> Vgl. Braun in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, GG Art. 9, Rn. 12.

<sup>42</sup> Vgl. Braun in Albrecht/Roggenkamp; Vereinsgesetz. Kommentar, GG Art. 9, Rn. 16.

<sup>43</sup> Vgl. Wolff in Hömig/Wolff: Grundgesetz. Handkommentar, Artikel 9, Rn. 3.

Rechtsverkehr tätig“ wird.<sup>44</sup> Diese werden durch die sachlich einschlägigen Grundrechte geschützt. Art. 9 Abs. 1 GG schützt als vereinspezifische Tätigkeiten insbesondere „die Tätigkeiten der Vereinigung zur Sicherung ihrer Existenz und Funktionsfähigkeit, sowie ihre Selbstbestimmung über die eigene Organisation, das Verfahren ihrer Willensbildung und die Führung der Geschäfte.“<sup>45</sup> Aufnahme und Ausschluss von Mitgliedern sind ebenso geschützt wie die Selbstdarstellung nach außen und die Selbstauflösung.<sup>46</sup>

### **2.3 Verhältnis der Vereinigungsfreiheit zu anderen Grundrechten und speziell geschützte Vereinigungen**

Wie jedes besondere Freiheitsgrundrecht ist auch die Vereinigungsfreiheit gegenüber der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG *lex specialis*.

Besondere Grundrechtskonkurrenzen ergeben sich weiterhin dort, wo die Vereinigungsfreiheit Mittel zur kollektiven Verfolgung grundrechtlich anderweitig geschützter Freiheitsrechte ist.<sup>47</sup> Dies ist insbesondere im Verhältnis zu Art. 5 Abs. 1 und Abs. 3 GG, Art. 8 GG, Art. 12 GG und Art. 14 GG der Fall.<sup>48</sup>

### **2.4 Speziellere Vereinigungsgrundrechte**

Zudem gewährt das Grundgesetz noch drei speziellere Formen der Vereinigungsfreiheit, da diesen besonders geschützten Vereinigungen eine speziellere Zielsetzung und spezifischere Organisation innewohnt. Die Koalitionsfreiheit aus Art. 9 Abs. 3 GG ist gegenüber der Vereinigungsfreiheit aus Art. 9 Abs. 1 GG das speziellere Grundrecht, mithin *lex specialis*.<sup>49</sup> Ebenso gelten für politische Parteien die Bestimmungen des Art. 21 GG; für Religionsgemeinschaften grundsätzlich die Bestimmungen der Art. 4 Abs. 1, 2 i. V. m. Art. 140 GG, 137 WRV.<sup>50</sup>

Die Koalitionsfreiheit umfasst „das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsinteressen, Vereinigungen zu bilden“, Art. 9 Abs. 3 GG. Im Unterschied zu Art. 9 Abs. 1 GG steht dies jedermann zu. Der Schutzzumfang ist ähnlich wie bei Art. 9 Abs. 1 GG, insbesondere sind Entstehung und Fortbestand von Koalitionen geschützt. Die beiden Grundrechte unterscheiden sich in ihrer Zweckbestimmung; bei der Koalitionsfreiheit geht es um die „Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsinteressen“. Eine verbreitete Auffassung verneint die Anwendung des Art. 9 Abs. 2 GG (Vereinsverbot) auf Koalitionen aus systematischen Gründen.<sup>51</sup> Dem ist jedoch entgegen-

---

<sup>44</sup> Braun in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, Art. 9, Rn. 18.

<sup>45</sup> Jarass in Jarass/Pieroth: Grundgesetz. Kommentar, Art. 9, Rn. 8.

<sup>46</sup> Vgl. ebd.

<sup>47</sup> Vgl. Scholz in Dürig/Herzog/Scholz: Grundgesetz. Kommentar, Art. 9, Rn. 111.

<sup>48</sup> Vgl. ebd.

<sup>49</sup> Vgl. Braun in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, GG Art. 9, Rn. 5.

<sup>50</sup> Vgl. Braun in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, GG Art. 9, Rn. 5.

<sup>51</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 16, Rn. 3.

gen zu halten, dass Koalitionen im Sinne des Art. 9 Abs. 3 GG, mithin die Arbeitnehmer- und Arbeitgebervereinigungen, grundsätzlich zugleich Vereinigungen im Sinne des Art. 9 Abs. 1 GG sind.<sup>52</sup> Grundsätzlich ist die Koalitionsfreiheit also nicht vorbehaltlos gewährleistet, jedoch ist die Bundesrepublik aufgrund des Art. 4 des Übereinkommens Nr. 87 der Internationalen Arbeitsorganisation über die Vereinigungsfreiheit und das Vereinigungsrecht dazu verpflichtet, das Verbotsverfahren nach einem besonderen Verfahren durchzuführen, das in § 16 VereinsG geregelt ist.<sup>53</sup> Ein Verbot wird erst dann wirksam, wenn ein Gericht dessen Wirksamkeit bestätigt hat.<sup>54</sup> In der Praxis gab es eine solche Konstellation bisher noch nicht.<sup>55</sup>

Für politische Parteien ist die in Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG verbrieftete Parteienfreiheit maßgeblich, die neben der Gründung auch Beitritt und Verbleib sowie Fernbleiben und Austritt schützt (negative Parteienfreiheit).<sup>56</sup> Was eine politische Partei ist, ist indes ähnlich wie auch bei den sonstigen Vereinigungen nicht auf Verfassungsebene legaldefiniert, kann aber durch verfassungskonforme Auslegung der einfachgesetzlichen Bestimmung des § 2 Abs. 1 Satz 1 PartG geschlossen werden. Parteien wollen insbesondere auf längere Zeit Einfluss auf die politischen Willensbildung nehmen und an der Vertretung des Volkes in den Parlamenten mitwirken. Der wichtigste Unterschied zur Vereinigungsfreiheit besteht freilich darin, dass politische Parteien nicht nach Art. 9 Abs. 2 GG i. V. m. VereinsG durch die Exekutive verboten werden können (im Vereinsgesetz sind sie in § 2 Abs. 2 Nr. 1 explizit ausgenommen), sondern nur in dem nach Art. 21 Abs. 2, 4 GG vorgeschriebenen Verfahren vom Bundesverfassungsgericht (Parteienprivileg).

Eine weitere Sonderregelung erfahren die Religionsgemeinschaften, deren Entstehen und Bestand nach der Glaubens- und Gewissensfreiheit des Art. 4 Abs. 1, 2 i. V. m. den staatskirchenrechtlichen Bestimmungen des Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 WRV geschützt ist.<sup>57</sup> Diese Bestimmungen regeln die Grundrechte von den dort geregelten Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften abschließend.<sup>58</sup> Gleichwohl können religiöse Vereinigungen seit der Aufhebung des Religionsprivilegs im Jahre 2002 (Terrorismusbekämpfungsgesetz) nach Art. 9 Abs. 2 GG i. V. m. §§ 3 ff. VereinsG verboten werden.<sup>59</sup> Hier ist sowohl der Schutzbereich von Art. 4 GG als auch Art. 9 Abs.1 GG

---

<sup>52</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 16, Rn. 3.

<sup>53</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 16, Rn. 1.

<sup>54</sup> Vgl. Wolff in Hömig/Wolff: Grundgesetz. Handkommentar, Artikel 9, Rn. 23.

<sup>55</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 16, Rn.1.

<sup>56</sup> Heinrich: Vereinigungsfreiheit und Vereinigungsverbot, S. 68.

<sup>57</sup> Vgl. Hufen: Staatsrecht II, § 31, Rn. 18.

<sup>58</sup> Vgl. Scholz in Dürig/Herzog/Scholz: Grundgesetz. Kommentar, Art. 9, Rn. 111.

<sup>59</sup> Vgl. Hufen: Staatsrecht II, § 31, Rn. 25.

eröffnet, der Eingriff in die Religionsfreiheit ist aber gerechtfertigt, da auch die religiöse Vereinigungsfreiheit verfassungsimmanente Schranken unterliegt.<sup>60</sup>

## **2.5 Exkurs: Die Vereinigungsfreiheit in der sächsischen Verfassung und im Unionsrecht**

In der sächsischen Verfassung ist die Vereinigungsfreiheit in Art. 24 SächsVerf gewährleistet. Im Vergleich zum Art. 9 GG fallen drei Unterschiede ins Auge: Der Art. 24 SächsVerf ist ausschließlich der Vereinigungsfreiheit gewidmet, während der Koalitionsfreiheit in der sächsischen Verfassung ein eigener Artikel, Art. 25 SächsVerf, vorbehalten ist. Weiterhin weicht der sächsische Normtext dahingehend vom Grundgesetz ab, als dass begrifflich nicht alle Deutschen, sondern allen Bürger das Recht zusteht, Vereinigungen zu bilden. Dies läuft jedoch letztlich auf denselben persönlichen Schutzbereich hinaus, da Bürger im Sinne der Sächsischen Verfassung nach Art. 115 SächsVerf alle Deutschen im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG sind. Zum anderen fehlen im Normtext zumindest begrifflich die Gesellschaften. Diese sind aber in jedem Falle über Art. 9 Abs. 1 GG geschützt, erfüllen aber auch den Begriff der Vereinigung nach Art. 24 SächsVerf. Gemäß Art. 142 GG finden die landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen Anwendung, soweit sie in Übereinstimmung mit den Art. 1 bis Art. 18 GG Grundrechte gewähren. Vergleichbare Regelungen zur Vereinigungsfreiheit des Grundgesetzes finden sich beispielsweise in Art. 11 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und in Art. 12 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.<sup>61</sup>

## **2.6 Eingriffe in die Vereinigungsfreiheit**

Ein Eingriff in die Vereinigungsfreiheit liegt bei „jeder Verkürzung des grundrechtlich Gewährleisteten“ vor, „soweit die abwehrrechtliche Grundrechtsdimension betroffen ist“.<sup>62</sup> Neben unmittelbaren und expliziten Eingriffen wie dem des Vereinsverbotes oder eventuellen staatlichen Genehmigungsvorbehalten bei Vereinsgründung sind auch mittelbare bzw. faktische Beeinträchtigungen als Eingriff zu sehen, so etwa die nachrichtendienstliche Ausforschung von Vereinen durch den Verfassungsschutz oder öffentliche Warnungen vor dem Verein.<sup>63</sup> Nicht als Eingriff, sondern als Grundrechtskonkretisierungen bzw. -ausgestaltungen zu betrachten sind hingegen die Bestimmungen des Vereins- und Gesellschaftsrechts, zum Beispiel jene Bestimmungen der §§ 21 ff. BGB.<sup>64</sup>

---

<sup>60</sup> Vgl. Hufen, Staatsrecht II, § 31, Rn. 25.

<sup>61</sup> Vgl. Jarass in Jarass/Pieroth: Grundgesetz. Kommentar, Art. 9, Rn. 1.

<sup>62</sup> Höfling in Sachs: Grundgesetz. Kommentar, Art. 9, Rn. 36.

<sup>63</sup> Vgl. Höfling in Sachs: Grundgesetz. Kommentar, Art. 9, Rn. 36.

<sup>64</sup> Vgl. Hufen: Staatsrecht II, § 31, Rn. 13.

## 2.7 Schranken der Vereinigungsfreiheit

Der Art. 9 Abs. 1 GG verfügt über keinen ausdrücklichen Gesetzesvorbehalt, was bedeutet, dass Gesetze, die in die Vereinigungsfreiheit eingreifen, nur gerechtfertigt sind, wenn sie ein Rechtsgut von Verfassungsrang schützen. Als Beispiele hierfür werden die Verfassungsschutzgesetze des Bundes und der Länder bezüglich der nachrichtendienstlichen Beobachtung von Vereinen, das Strafvollzugsgesetz zur Beschränkung der Vereinigungsfreiheit von Strafgefangenen und die Zurückhaltungspflicht der Beamten aus dem Beamtenrecht genannt.<sup>65</sup>

Art. 9 Abs. 2 GG ordnet an, dass Vereinigungen verboten sind, wenn ihre Zwecke oder Tätigkeiten den Strafgesetzen zuwiderlaufen, sie sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder den Gedanken der Völkerverständigung richten. Diese Vorschrift stellt nach weitgehend unumstrittener Ansicht eine Grundrechtsschranke und keine reine Schutzbereichsbegrenzung dar.<sup>66</sup>

### 2.7.1 Die Schranke aus Art. 9 Abs. 2 GG

Bevor sogleich ausführlich auf die einzelnen Verbotstatbestände des Art. 9 Abs. 2 GG einzugehen ist, sind zunächst einige Überlegungen über Sinn und Zweck einer solchen Verbotsregelung auf Verfassungsebene anzustellen.

Eigentlich könnte man davon ausgehen, dass die Regelung in Art. 9 Abs. 1 GG grundsätzlich ausreichend ist und ein möglicher Eingriff über verfassungsimmanente Schranken ausreichen müsste, etwa durch das Untersagen einzelner Aktivitäten. Somit bleibt zu klären, weshalb sich der Verfassungsgesetzgeber für die Möglichkeit des totalen Organisationsverbotes entschieden hat. Laut Heinrich liegt „die Gefahr einer Vereinigung [...] weniger in den unter Art. 9 Abs. 1 GG subsumierbaren Handlungen“, vielmehr gehe „die potentielle Bedrohung der Rechtsordnung“ von der Eigendynamik einer Organisation aus.<sup>67</sup> Über das gemeinschaftliche Tätigwerden würde ein Band zwischen den Mitgliedern entstehen, welches aufgrund der gegenseitigen Verpflichtung der Mitglieder nicht nur Arbeitsteilung bewirken, sondern auch ein „sich verselbständigendes Potential für eine effizientere Zweckverwirklichung“ begünstige.<sup>68</sup> Daher bilde die Organisation einen Mehrwert, welchem bei Gefährlichkeit weniger durch das Untersagen einzelner Aktivitäten, sondern vielmehr durch das komplette Verbot begegnet werden könne. Art. 9 Abs. 2 GG ist somit eine Einschränkung für das Tätigsein der Organisation mit ihrer assoziativen Eigendynamik dar.

---

<sup>65</sup> Vgl. Hufen: Staatsrecht II, § 31, Rn. 14.

<sup>66</sup> Braun in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, GG Art. 9, Rn. 25.

<sup>67</sup> Heinrich: Vereinigungsfreiheit und Vereinigungsverbot, S. 105 f.

<sup>68</sup> Vgl. ebd.

Angesichts des Wortlautes des Art. 9 Abs. 2 GG könnte man davon ausgehen, dass Vereinigungen, die die entsprechenden tatbestandlichen Voraussetzungen erfüllen, sofort „durch das Gesetz selbst“ (ipso jure) verboten seien und das Verbot von jeder öffentlichen Stelle ausgesprochen werden könnte.<sup>69</sup> Dies hätte jedoch eine starke Rechtsunsicherheit zur Folge und wäre mit zentralen Vorstellungen des Rechtsstaates zur Eingriffsverwaltung (Vorbehalt des Gesetzes) schlechterdings unvereinbar. Daher hat der Gesetzgeber das Vereinsgesetz erlassen, dessen § 3 Abs. 4 der Verbotsbehörde zwingend eine schriftliche Verbotsverfügung vorschreibt, welche zudem die verbotsbegründenden Merkmale und die Auflösungsanordnung enthält.<sup>70</sup>

Auf die einzelnen Verbotstatbestände und ihre Bedeutung wird sodann unter 2.9 eingegangen.

### **2.7.2 Rechtfertigung sonstiger Eingriffe und verfassungsunmittelbare Schranken der Vereinigungsfreiheit**

Art. 9 Abs. 2 GG regelt den besonders schweren Eingriff des Vereinigungsverbot. Denkbar sind gleichwohl auch sonstige Beschränkungen des Schutzbereichs in Form milderer Maßnahmen.<sup>71</sup> Dazu könnten etwa Vorgaben zur Organisation der Vereinigung zählen. Normen des zivilrechtlichen Vereins- und Gesellschaftsrechts, die der Gesetzgeber aufgrund seiner vereinsrechtlichen Ausgestaltungskompetenz entwickelt, kommen jedoch in der Regel keine Eingriffsqualität zu.<sup>72</sup> Gleichfalls könnte das sogenannte Friedlichkeitsgebot als Schranke der Vereinigungsfreiheit in Betracht kommen, welches sämtliche Kommunikationsgrundrechte unter den Vorbehalt der friedlichen Inanspruchnahme stellt.<sup>73</sup> Allerdings werden gewaltsame Aktionen einer Vereinigung bereits unter der Schranke des Art. 9 Abs. 2 GG erfasst. Somit kann man zu dem Schluss gelangen, dass eine Beschränkung der Vereinigungsfreiheit über die Schranke des Art. 9 Abs. 2 GG hinaus unzulässig ist.<sup>74</sup> Das Bundesverfassungsgericht widersprach 2019 jedoch einem Teil der juristischen Fachliteratur, indem es feststellte, dass Art. 9 Abs. 2 GG weniger einschneidenden Eingriffen in die Grundrechte der Vereinigung nicht entgegensteht, wie etwa einem Verbot bestimmter Tätigkeiten der Vereinigung und Maßnahmen gegen einzelne Mitglieder. (dazu mehr in Kapitel 3.2.3)<sup>75</sup>.

Wie bei sämtlichen anderen Grundrechten kann eine Beschränkung der Vereinigungsfreiheit grundsätzlich auch aufgrund verfassungsimmanenter Schranken, mithin zum Schutz von Rechtsgütern von Verfassungsrang, angenommen werden.<sup>76</sup> Gleichwohl

---

<sup>69</sup> Vgl. Heinrich: Vereinigungsfreiheit und Vereinigungsverbot, S. 113 f.

<sup>70</sup> Vgl. Münch/Mager: Staatsrecht II, Rn. 557.

<sup>71</sup> Vgl. Jarass in Jarass/Pieroth: Grundgesetz. Kommentar, Art. 9, Rn. 22.

<sup>72</sup> Vgl. Heinrich: Vereinigungsfreiheit und Vereinigungsverbot, S. 64.

<sup>73</sup> Vgl. Heinrich: Vereinigungsfreiheit und Vereinigungsverbot, S. 63.

<sup>74</sup> Vgl. Heinrich: Vereinigungsfreiheit und Vereinigungsverbot, S. 67.

<sup>75</sup> Vgl. BVerfG, 1 BvR 1474/12, Rn. 102.

<sup>76</sup> Vgl. Braun in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, GG Art. 9, Rn. 35.



„scheint [...] eine Kollision zwischen dem organisatorischen Gebilde der Vereinigung und anderen Rechtsgütern [...] schwer vorstellbar“.<sup>77</sup> Nicht die Vereinigung selbst, sondern vielmehr ihre Tätigkeiten können bisweilen mit Grundrechten Dritter oder anderen Rechtsgütern von Verfassungsrang in Konflikt geraten. Einzig denkbar wäre dies praktisch bei dem Rechtsgut der Wettbewerbsfreiheit, insbesondere bei Fusionen von Unternehmen, wenngleich hierfür deren Grundrechte aus Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 14 Abs. 2 Satz 2 (Unternehmerfreiheit) spezieller sein dürften.<sup>78</sup> Abschließend bleibt zu konstatieren, dass aufgrund des Zweckes von Art. 9 Abs. 2 GG (streitbare Demokratie) dieser Vorschrift eine Sperrwirkung zukommt, durch welche die „Berufung auf ungeschriebene, verfassungsimmanente Schranken als Rechtfertigung für etwaige sonstige Maßnahmen zum Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung“ ausscheidet.<sup>79</sup>

## **2.8 Art. 9 Abs. 2 GG als Ausdruck der streitbaren Demokratie**

Im Unterschied zur Weimarer Reichsverfassung von 1919, die grundsätzlich wertneutral gehalten war, haben sich die Verfasser des Bonner Grundgesetzes von 1949 für das Konzept der streitbaren Demokratie als Grundlage der Verfassung entschieden. Konkret ist dieser Begriff zwar weder im Grundgesetz noch in einfachen Gesetzen geregelt, gleichwohl lässt sich sein Bedeutungsinhalt durch Verfassungsauslegung herausarbeiten. „Streitbar“ meint, dass bestimmte Wertvorstellungen und Verfassungsgrundsätze der demokratischen Mehrheitsentscheidung entzogen sind und zudem auch schon präventiv gegen solche Bestrebungen vorgegangen werden kann und soll.<sup>80</sup>

Diese Wertvorstellungen spiegeln sich insbesondere im Begriff der sogenannten freiheitlich-demokratischen Grundordnung wider, der eine große Kongruenz mit dem Begriff der „verfassungsmäßigen Ordnung“ aus Art. 9 Abs. 2 Alt 2 GG aufweist. Der Begriff der freiheitlich-demokratischen Grundordnung erscheint im Grundgesetz gleich an mehreren Stellen, unter anderem in Art. 10 Abs. 2 S. 2 GG, Art. 11 Abs. 2 GG, Art. 18 S. 1 GG sowie Art. 21 Abs. 2 und Abs. 3 S. 1 GG. Das Bundesverfassungsgericht hatte den Begriff zum ersten Mal 1952 beim Verbot der Sozialistischen Reichspartei (SRP) zu definieren. Nach damaliger Entscheidung, auf der bis heute die Legaldefinition des § 4 Abs. 2 Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG) basiert, ist die freiheitlich-demokratische Grundordnung *„eine Ordnung, 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 Frei-*

---

<sup>77</sup> Heinrich: Vereinigungsfreiheit und Vereinigungsverbot, S. 66.

<sup>78</sup> Vgl. Braun in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, GG Art.9, Rn. 34.

<sup>79</sup> Vgl. Braun in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, GG Art. 9, Rn. 34.

<sup>80</sup> Vgl. Heinrich: Vereinigungsfreiheit und Vereinigungsverbot, S. 75f.

*heit und Gleichheit darstellt. Zu den grundlegenden Prinzipien dieser Ordnung sind mindestens zu rechnen: 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.*<sup>81</sup>

In der Literatur wird das Konzept der streitbaren Demokratie mitunter mit drei Schlagwörtern zusammengefasst: Wertegebundenheit, Abwehrbereitschaft und Vorverlagerung des Demokratieschutzes.<sup>82</sup> Als solche präventive Maßnahmen zum Schutz der Verfassungsordnung von Bestrebungen, die gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung gerichtet sind, sind vom parlamentarischen Rat insbesondere das Vereinsverbot nach Art. 9 Abs. 2 GG, das Parteienverbot nach Art. 21 Abs. 2 GG und die Verwirkung von Grundrechten nach Art. 18 GG geschaffen worden.<sup>83</sup> „Die Verbotsnorm [des Art. 9 Abs. 2 GG] ist vor dem historischen Hintergrund der Entstehung zweier totalitärer Systeme zu verstehen (NS-Staat und Sowjetzone/DDR); es handelt sich um ein Instrument des „präventiven Verfassungsschutzes.“<sup>84</sup>

## **2.9 Leitlinien des Bundesverfassungsgerichtes zur Vereinigungsfreiheit und den einzelnen Verbotstatbeständen**

Der erste Senat des Bundesverfassungsgerichtes hat mit Beschluss vom 13. Juli 2018 die Verfassungsbeschwerden dreier aufgrund des Art. 9 Abs. 2 i. V. m. §§ 3ff. VereinsG verbotenen Vereinigungen zurückgewiesen und dabei insbesondere die Tatbestandsvoraussetzungen für ein Verbot spezifiziert.<sup>85</sup> Art. 9 Abs. 2 GG bestimmt, dass ein Vereinsverbot als Schranke der Vereinigungsfreiheit statthaft ist, wenn sich die Vereinigung gegen bestimmte Rechtsgüter von hervorgehobener Bedeutung richtet oder diesen zuwiderläuft, nämlich gegen die der Strafgesetze, die verfassungsmäßige Ordnung und den Gedanken der Völkerverständigung.<sup>86</sup> Diese Aufzählung von Verbotstatbeständen ist abschließend. Im Folgenden sollen die drei Verbotstatbestände aus Art. 9 Abs. 2 GG anhand dieses Beschlusses vorgestellt werden, da sie die Grundlage für ein Eingreifen nach dem Vereinsgesetz darstellen.

---

<sup>81</sup> BVerfG, 1 BvB 1/51, 2. Leitsatz.

<sup>82</sup> Vgl. Gerlach: Die Vereinsverbotspraxis in der streitbaren Demokratie, S. 74.

<sup>83</sup> Vgl. Heinrich: Vereinigungsfreiheit und Vereinsverbot, S. 80.

<sup>84</sup> Vgl. BVerfG, 1 BvR 1474/12, Rn. 101.

<sup>85</sup> BVerfG, 1 BvR 1474/12, Rn. 1-167.

<sup>86</sup> Vgl. BVerfG, 1 BvR 1474/12, Rn. 104.

### **2.9.1 Vereinigungen, deren Zwecke oder Tätigkeiten den Strafgesetzen zuwiderlaufen**

Unter den Begriff der Strafgesetze nach Art. 9 Abs. 2 GG fallen nur Bestimmungen des sogenannten Kriminalstrafrechts, also keine Ordnungswidrigkeiten.<sup>87</sup> Zudem müssen diese Strafgesetze allgemeiner Natur, mithin nicht spezifisch gegen Vereinsaktivitäten, gerichtet sein. Dieser Tatbestand differenziert zwischen Zwecken und Tätigkeiten, wobei es sich bei dem Zweck um den allgemeineren Begriff handelt. Er beschreibt, aus welchem Grund und mit welcher Zielstellung eine Vereinigung tätig wird, während die Tätigkeit das konkrete Handeln als solches meint. Beim Zweck genügt „jeder anfängliche, nachträgliche, offenkundige oder verborgene strafgesetzwidrige Zweck aus, wie auch eine zeitlich beschränkte Strafgesetzwidrigkeit“.<sup>88</sup> Strafgesetzwidrige Nebenzwecke können zwar nach herrschender Meinung auch ein Verbot nach sich ziehen, oftmals kommen allerdings aufgrund des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit mildere Maßnahmen in Betracht, wie etwa ein Verbot dieser konkret strafgesetzwidrigen Tätigkeiten.<sup>89</sup> Da Vereinigungen selbst nicht strafrechtsfähig sind, müssen die Tätigkeiten, die Organe, Mitglieder oder auch Dritte begehen und die den Strafgesetzen zuwiderlaufen, der Vereinigung zuzurechnen sein.<sup>90</sup> Braun spricht hierbei davon, dass „die Straftatbestandsverwirklichung sich als Realisierung des Gruppenwillens [und] als Erfüllung des Vereinszweckes darstellt und sich damit als prägend für den Charakter des Vereins erweist.“<sup>91</sup> Die Täter müssen dabei erkennbar für die Vereinigung auftreten und diese muss die Begehung von Straftaten zumindest billigen bzw. bewusst hervorrufen oder bestärken, ermöglichen oder erleichtern.<sup>92</sup> Die Begehung der Straftaten muss mithin prägend mit der Organisation verknüpft sein, was laut Bundesverfassungsgericht gerade nicht anzunehmen sei, wenn nur einzelne Mitglieder der Vereinigung gegen die Schutzgüter gerichtet handeln bzw. die Vereinigung ganz überwiegend rechtmäßige Zwecke verfolgt.<sup>93</sup> Diese erste Tatbestandsalternative des Art. 9 Abs. 2 GG ist der Hauptanwendungsfall der Vereinsverbote.<sup>94</sup>

### **2.9.2 Vereinigungen, die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung richten**

Diese Tatbestandsvoraussetzung findet ihren Ursprung im Grundsatz der streitbaren Demokratie. Der Begriff ist im Sinne des Begriffs der freiheitlich-demokratischen Grundordnung auszulegen. Diese umfasst die elementarsten Schutzgüter der Verfassungsordnung, namentlich die Menschenwürdegarantie aus Art. 1 Abs. 1 GG, das De-

---

<sup>87</sup> Vgl. Braun in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, GG Art. 9, Rn. 27.

<sup>88</sup> Vgl. Braun in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, GG Art. 9, Rn. 28.

<sup>89</sup> Vgl. ebd.

<sup>90</sup> Vgl. BVerfG, 1BvR 1474/12, Rn. 106.

<sup>91</sup> Vgl. Braun in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, S. 32, Rn. 30.

<sup>92</sup> Vgl. BVerfG, 1BvR 1474/12, Rn. 106.

<sup>93</sup> Vgl. BVerfG, 1BvR 1474/12, Rn. 106.

<sup>94</sup> Vgl. Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 3, Rn. 20.

mokratieprinzip und das Rechtsstaatsprinzip.<sup>95</sup> Eine breitere Definition würde sich an § 4 Abs. 2 BVerfSchG orientieren und würde die dort aufgeführten Schutzgüter mitumfassen. „Sich richten“ meint, dass die Vereinigung die Schutzgüter beeinträchtigen bzw. beseitigen möchte (vgl. Art. 21 Abs. 2 GG).<sup>96</sup> Eine bloße kritische Haltung oder verbal geäußerte Ablehnung ist mithin nicht ausreichend. *„So wie das Grundgesetz die Meinungsfreiheit im Vertrauen auf die Kraft der freien öffentlichen Auseinandersetzung grundsätzlich auch den Feinden der Freiheit garantiert, vertraut es mit der Vereinigungsfreiheit grundsätzlich auf die freie gesellschaftliche Assoziation und die Kraft des bürgerschaftlichen Engagements im freien und offenen politischen Diskurs“*.<sup>97</sup> Es kommt also auf eine nach außen gerichtete, kämpferisch-aggressive Haltung gegenüber der freiheitlich-demokratischen Grundordnung an. Aktivitäten der Vereinigung müssen folglich darauf abzielen, die verfassungsmäßige Ordnung in Frage zu stellen oder die Bereitschaft zu ihrer Verteidigung zu zersetzen.<sup>98</sup> Gleichwohl muss eine konkrete Gefährdung dieses Schutzgutes nicht bereits eingetreten sein bzw. bereits eine tatsächliche Gefährdung vorliegen. Ursächlich dafür ist, dass der Art. 9 Abs. 2 GG im Sinne des Grundsatzes der streitbaren Demokratie bewusst als eine Art „präventiver Verfassungsschutz“ normiert wurde.<sup>99</sup> Vielmehr soll die Verbotsbefugnis ermöglichen, einer potentiellen Gefährdung rechtzeitig zu begegnen, weshalb es auch anders als beim Verbot der politischen Parteien nicht auf eine gesteigerte Wahrscheinlichkeit des Erfolgs möglicher Absichten ankommt. Vielmehr genügt, dass die Vereinigung kämpferisch-aggressiv darauf ausgerichtet ist, die verfassungsmäßige Ordnung und die ihr zugrundeliegenden Prinzipien zu zerstören.<sup>100</sup> Vereine, die diese Tatbestandsalternative erfüllen, werden für gewöhnlich versuchen, ihre verfassungsfeindlichen Aktivitäten zu verheimlichen oder zu verschleiern. Daher muss sich dieser Verbotstatbestand aus dem Gesamtbild der Äußerungen und Verhaltensweisen der Vereinsmitglieder und Funktionsträger ergeben.<sup>101</sup>

### **2.9.3 Vereinigungen, die sich gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten**

Die dritte Tatbestandsvariante des Art. 9 Abs. 2 GG kann als Bekräftigung der Präambel des GG, des Art. 1 Abs. 2 GG sowie der Art. 23 ff. GG verstanden werden, welche die Einordnung der Bundesrepublik Deutschland in ein vereintes Europa vorgeben und zugleich ein Friedens- und Völkerrechtsbekenntnis beinhalten.<sup>102</sup> Während also die

---

<sup>95</sup> Vgl. BVerfG, 1BvR 1474/12, Rn. 107.

<sup>96</sup> Vgl. Braun in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, GG Art. 9, Rn. 33.

<sup>97</sup> BVerfG, 1BvR 1474/12, Rn. 108.

<sup>98</sup> Vgl. Braun in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, GG Art. 9, Rn. 33.

<sup>99</sup> Vgl. BVerfG, 1BvR 1474/12, Rn. 109.

<sup>100</sup> Vgl. BVerfG, 1BvR 1474/12, Rn. 109.

<sup>101</sup> Vgl. Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 3, Rn. 48.

<sup>102</sup> Vgl. Heinrich: Vereinigungsfreiheit und Vereinigungsverbot, S. 159.

ersten beiden Verbotstatbestände eher die innerstaatliche Ordnung der Bundesrepublik im Blick haben, steht bei Art. 9 Abs. 2 Alt. 3 GG das Augenmerk darauf, „einer Vergiftung der internationalen Atmosphäre durch innergesellschaftliche Gruppen vorzubeugen“.<sup>103</sup> Ganz konkret kann diese Verbotsalternative als vereinsrechtliche Konkretisierung des Art. 26 Abs. 1 GG verstanden werden, welcher Handlungen, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten, für verfassungswidrig erklärt und damit die besondere Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes betont.<sup>104</sup> Der Gedanke der Völkerverständigung betrifft laut Bundesverfassungsgericht „Konflikte zwischen Staaten ebenso wie interne Konflikte zwischen Teilen der Bevölkerung und auch Bedrohungen durch Terrororganisationen“.<sup>105</sup> Eine Vereinigung verstößt dann gegen den Gedanken der Völkerverständigung, „wenn sie in den internationalen Beziehungen Gewalt oder vergleichbar schwerwiegende völkerrechtswidrige Handlungen aktiv propagiert und fördert“.<sup>106</sup> Dies kann direkt unmittelbar durch die Vereinigung selbst oder aber durch Förderung Dritter geschehen, wenn sich diese Dritten ihrerseits gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten. Dazu gehört die finanzielle Unterstützung terroristischer Handlungen und Organisationen, wenn diese objektiv geeignet ist, den Gedanken der Völkerverständigung schwerwiegend, ernst und nachhaltig zu beeinträchtigen, und die Vereinigung dies weiß und zumindest billigt. Auch hier gilt unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, dass ein Verbot als der schärfste Eingriff in die grundrechtlich geschützte Vereinigungsfreiheit nur zu rechtfertigen ist, wenn die Ausrichtung entsprechend schwer wiegt und die Vereinigung prägt.

### **3 Das Vereinsgesetz als einfachgesetzliche Verbotsgrundlage**

Das Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts, das VereinsG, welches 1964 in seiner ersten Fassung verabschiedet wurde, regelt das Verfahren und die Folgen eines Vereinsverbotes. Es beruht auf der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Vereinsrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 3 GG und regelt die Materie des öffentlichen Vereinsrechts bundesrechtlich abschließend.<sup>107</sup> Es ist als „Ausführungsgesetz zum Art. 9 Abs 2 GG“ zu sehen.<sup>108</sup> Es trägt somit dem rechtsstaatlichen Gebot eines gesetzlich normierten und nachvollziehbaren Verbotsverfahrens Rech-

---

<sup>103</sup> Heinrich: Vereinigungsfreiheit und Vereinigungsverbot, S. 159.

<sup>104</sup> Vgl. Braun in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, GG Art. 9, Rn. 34.

<sup>105</sup> Vgl. BVerfG, 1BvR 1474/12, Rn. 112.

<sup>106</sup> Vgl. ebd.

<sup>107</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, Vorbemerkungen, Rn. 4.

<sup>108</sup> Roggenkamp in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 1, Rn. 8.

nung. Auf Grund von § 17 Nr. 1 VereinsG ist zudem die Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts, die VereinsGDV, ergangen. Für die Behörden des Freistaates Sachsen ist ferner die Verordnung der Sächsischen Staatsregierung und des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Regelung von Zuständigkeiten nach dem Vereinsgesetz und dem Parteiengesetz, die Sächsische Vereins- und Parteiengesetzzuständigkeitsverordnung (SächsVPGZV), relevant.

Der § 1 Abs. 1 VereinsG gibt im Wesentlichen die bereits grundgesetzlich gewährleistete Vereinsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG) wieder. § 1 Abs. 2 VereinsG bestimmt sodann, dass bei Fällen des Missbrauchs der Vereinsfreiheit zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eingegriffen werden kann – allerdings nur auf Grundlage des Vereinsgesetzes. Somit ist die Anwendung des allgemeinen Polizeirechts für Vereinsverbote ausgeschlossen (Polizeifestigkeit des öffentlichen Vereinsrechtes).<sup>109</sup>

### **3.1 Begriff des Vereins nach dem Vereinsgesetz**

§ 2 Abs. 1 VereinsG legt mit seiner Legaldefinition des Vereinsbegriffs den sachlichen Anwendungsbereich des Vereinsgesetzes fest. Insgesamt müssen fünf Merkmale einschlägig sein, sodass das Gesetz zur Anwendung kommen kann: Zunächst muss es sich um eine Mehrheit natürlicher oder juristischer Personen handeln (Personenmehrheit), es muss eine gewisse Dauerhaftigkeit gegeben sein („für längere Zeit“), ein gemeinsamer Zweck muss verfolgt werden, der Zusammenschluss muss freiwillig erfolgen und es muss eine irgendwie geartete, organisierte Willensbildung vorliegen. Die Rechtsform ist irrelevant.

Personenvereinigung bzw. Zusammenschluss meint konkret die Vereinigung von mindestens zwei natürlichen oder juristischen Personen. Die Bestimmung des § 56 BGB, wonach die Eintragung eines Vereins in das Vereinsregister erst erfolgen soll, wenn die Mitgliederzahl mindestens sieben beträgt, ist nicht entsprechend anwendbar.<sup>110</sup> Weiterhin muss zwischen diesen Beteiligten ein „assoziativ-konstitutiver Akt“, etwa ein, unter Umständen auch stillschweigendes, Übereinkommen gegeben sein.<sup>111</sup> Stiftungen fallen nicht unter den Vereinsbegriff im Sinne des Vereinsgesetzes, da es sich bei ihnen nicht um eine Personenvereinigung handelt.<sup>112</sup> Vereine mit einem Mitglied sind nicht denkbar, weswegen auch sogenannte Ein-Mann-Gesellschaften keine Vereine im Sinne des § 2 Abs. 1 VereinsG sind.<sup>113</sup>

Zweites zwingendes Merkmal ist die Dauerhaftigkeit eben jener Personenvereinigung. Die Vereinigung muss folglich für eine längere Zeit bestehen. Hier wird die Vereinigung

---

<sup>109</sup> Vgl. Roggenkamp in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 1, Rn. 20.

<sup>110</sup> Vgl. Roggenkamp in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 2, Rn. 12.

<sup>111</sup> Vgl. Roggenkamp in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 2, Rn. 13.

<sup>112</sup> Vgl. ebd.

<sup>113</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 2, Rn. 6.

als „Dauerverband“ von der Versammlung als „Augenblicksverband“ abgegrenzt.<sup>114</sup> Maßgeblich sei die „Dauerhaftigkeit der Zweckverfolgung“, die über das reine „Raumverhältnis“ einer Versammlung hinausgehe.<sup>115</sup> Der Zweck an sich kann aber sehr wohl ein vorübergehender sein.<sup>116</sup>

Zweck meint grundsätzlich jeden denkbar möglichen Beweggrund für menschliches Handeln. Dieser kann wissenschaftlicher, künstlerischer, kultureller, wohltätiger, politischer, sportlicher oder wirtschaftlicher Natur und damit sehr beliebig und vielfältig sein.<sup>117</sup> Ein möglicherweise mit der Rechtsordnung in Konflikt stehender Zweck kann zwar durchaus ein Grund für ein Vereinsverbot sein, ändert aber grundsätzlich an der Eigenschaft als Verein nichts.<sup>118</sup>

Das Merkmal der Freiwilligkeit grenzt den Verein im Sinne des Vereinsgesetzes von öffentlich-rechtlichen Zwangszusammenschlüssen ab, die ohnehin nicht unter Art. 9 Abs. 1 GG fallen. Laut Heinrich wird „durch Einbeziehung des Freiwilligkeits-Postulats die Vereinigungsfreiheit selbst in methodisch unnötiger Art und Weise in den Vereinigungsbegriff inkorporiert“, weshalb er das Merkmal für „entbehrlich“ hält.<sup>119</sup>

Zuletzt muss sich die Organisation, um als Vereinigung zu gelten, einer gemeinsamen Willensbildung unterwerfen. Es muss *„über die Bildung eines Gesamtwillens hinaus eine gewisse organisatorische Verfestigung eingetreten sein, bei der der Einzelne einen Teil seiner Privatautonomie opfert, das heißt sich einer Gesamtwillensbildung unterwirft.“*<sup>120</sup> Auch hier ist wieder der Gegensatz zur Versammlung zu sehen: Dieser fehlt es an einer organisierten Willensbildung über den konkreten Raum hinaus. Bei Vereinigungen hingegen koordiniert das System der organisierten Willensbildung die Handlungen der Mitglieder über die einzelne und konkrete Situation hinaus.<sup>121</sup> Konkrete Formalia wie etwa eine Satzung oder eine Mitgliederversammlung sind jedoch nicht zwingend gefordert; jedoch ist es erforderlich, „dass wenigstens faktisch auf eine organisierte Willensbildung geschlossen werden kann“.<sup>122</sup>

Ferner ist die konkrete Rechtsform für die Einordnung als Verein im Sinne des Vereinsgesetzes unerheblich: Erfasst sind alle privatrechtlichen Vereinigungen, einschließlich der Gesellschaften nach § 705 BGB sowie § 105 HGB.<sup>123</sup> So führt auch ein Entzug

---

<sup>114</sup> Vgl. Heinrich: Vereinigungsfreiheit und Vereinigungsverbot, S. 34.

<sup>115</sup> Vgl. Roggenkamp in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 2, Rn. 15.

<sup>116</sup> Vgl. ebd.

<sup>117</sup> Vgl. Heinrich: Vereinigungsfreiheit und Vereinigungsverbot, S. 36.

<sup>118</sup> Vgl. Roggenkamp in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 2, Rn. 19.

<sup>119</sup> Heinrich: Vereinigungsfreiheit und Vereinigungsverbot, S. 38.

<sup>120</sup> Heinrich: Vereinigungsfreiheit und Vereinigungsverbot, S. 35.

<sup>121</sup> Vgl. Roggenkamp in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 2, Rn. 20.

<sup>122</sup> Roggenkamp in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 2, Rn. 23.

<sup>123</sup> Vgl. Roggenkamp in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 2, Rn. 26.

der Eintragung aus dem Vereinsregister nach § 60 BGB nicht zum Verlust der Vereins-eigenschaft nach Vereinsgesetz.<sup>124</sup>

Konkret aus dem Anwendungsbereich des Vereinsgesetzes ausgenommen sind nach § 2 Abs. 2 VereinsG die politischen Parteien im Sinne des Art. 21 GG sowie die Fraktionen des Deutschen Bundestages und der Parlamente der Länder. Gleichwohl sind so genannte „Rathausparteien“ bzw. Bürgervereinigungen in aller Regel als Vereine im Sinne des VereinsG einzustufen und können somit unter gegebenen Umständen auch einem Verbotsverfahren unterliegen.<sup>125</sup> Das Schicksal der Fraktionen politischer Parteien in Bundestag, Landtag sowie in Kommunalparlamenten ist laut Roggenkamp „ak-zessorisch zu dem ihrer Partei“, während Fraktionen von Bürgervereinigungen bzw. Rathausparteien wiederum nicht vom Anwendungsbereich des VereinsG ausgenom-men sind.

Ein bedeutsamer Begriff ist noch der der Teilorganisation eines Vereins, welcher in § 3 Abs. 3 Satz 1 VereinsG legaldefiniert ist. Demnach handelt es sich bei solchen um „alle Organisationen, die dem Verein derart eingegliedert sind, dass sie nach dem Gesamt-bild der tatsächlichen Verhältnisse als Gliederung dieses Vereins erscheinen.“ Indizien für das Vorliegen einer Teilorganisation können personelle Zusammensetzung, ge-meinsame Ziele und Tätigkeiten, gemeinsame Finanzierung oder anderweitige Ver-flechtungen sein.<sup>126</sup> Von ihnen zu unterscheiden sind die „nichtgebietliche[n] Teilorga-nisationen mit eigener Rechtspersönlichkeit“ gemäß § 3 Abs. 3 Satz 2 VereinsG. Das können zum Beispiel vereinseigene Wirtschaftsunternehmen beispielsweise in Form einer GmbH sein.<sup>127</sup> Folgen hat diese Unterscheidung in der Reichweite der Verbots-verfügung: Während normale Teilorganisationen in der Regel automatisch mit dem Gesamtverein verboten werden und eine Beschränkung des Verbotes ausdrücklich erklärt werden muss, ist dies bei nichtgebietlichen Teilorganisationen mit eigener Rechtspersönlichkeit genau umgekehrt: Auf sie erstreckt sich das Verbot nur, wenn es in der Verbotsverfügung ausdrücklich benannt ist.<sup>128</sup>

### **3.2 Das Verbotsverfahren**

Das Vereinsgesetz als Ausführungsgesetz zu Art. 9 Abs. 2 GG bestimmt das Verfahren zum Vereinsverbot. Als Kernvorschrift zur Durchführung des Vereinsverbotes kann § 3 Abs. 1 VereinsG angesehen werden. Dort werden noch einmal die aus dem Verfas-sungsartikel bekannten Verbotstatbestände aufgeführt und festgestellt, dass ein Verein erst dann verboten werden darf, wenn durch Verfügung der Verbotsbehörde festge-

---

<sup>124</sup> Vgl. Roggenkamp in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 2, Rn. 27.

<sup>125</sup> Vgl. Roggenkamp in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 2, Rn. 33.

<sup>126</sup> Vgl. Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 3, Rn. 77.

<sup>127</sup> Vgl. Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 3, Rn. 83.

<sup>128</sup> Vgl. ebd.



stellt ist, dass einer dieser Gründe einschlägig ist. So ist das Vereinsverbot also keineswegs „durch das Recht selbst“ (ipso iure) gegeben, sondern bedarf schon aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit eines Verwaltungsaktes, vorliegend einer Verbotsverfügung. Diese erstreckt sich gemäß § 3 Abs. 3 VereinsG, wenn es nicht ausdrücklich beschränkt wird, auch auf die Teilorganisationen des Vereins. Kritisch kann angemerkt werden, dass der § 3 Abs. 1 VereinsG keine hinreichend bestimmte Ermächtigungsgrundlage für ein Vereinsverbot bereithält. Insbesondere bleibt bei der Betrachtung des reinen Wortlautes der Vorschrift offen, ob es sich um eine gebundene oder aber ins Ermessen gestellte behördliche Entscheidung handelt. Dabei ergibt sich ein Spannungsfeld zwischen dem Wortlaut des Art. 9 Abs. 2 GG („sind verboten“) und der tatsächlichen Vereinsverbotspraxis, welches das VereinsG nicht aufzulösen vermag.

Im Folgenden soll die Zuständigkeit für das Verfahren und der Ablauf des Verfahrens bis zum Erlass einer solchen grundrechtseinschränkenden Verfügung von den Ermittlungen bis hin zum Rechtsschutz, skizziert werden.

### **3.2.1 Zuständigkeit für das Verbotsverfahren**

Die Zuständigkeit für das Verbot einer Vereinigung richtet sich nach dem räumlichen Umfang von Organisation und Tätigkeit eines Vereins oder Teilvereins. Beschränken sich deren erkennbare Organisation und Tätigkeit sich auf das Gebiet eines Landes, so ist nach § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VereinsG die oberste Landesbehörde oder die nach Landesrecht zuständige Behörde zuständig. Die Bestimmung der Verbotsbehörde hat sich „am Ziel einer effizienten Durchführung des Verbotsverfahrens zu orientieren“.<sup>129</sup> Für den Freistaat Sachsen bestimmt die Sächsische Vereins- und Parteiengesetz-zuständigkeitsverordnung in § 1, dass oberste Landesbehörde im Sinne des § 3 Absatz 2 und § 4 Absatz 1 Satz 2 des Vereinsgesetzes das Staatsministerium des Innern ist. Für Vereine oder Teilvereine, deren Organisation und Tätigkeit sich hingegen über mehr als ein Land, so ist nach § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) zuständig. Es findet diesbezüglich der Umstand Berücksichtigung, dass allein durch regional begrenzte Verbotsmaßnahmen der Gesetzeszweck nicht erreicht werden kann.<sup>130</sup> Grundsätzlich soll laut Albrecht die Bundeszuständigkeit „auf das unbedingt notwendige Maß beschränkt werden“.<sup>131</sup> Die Bestimmungen des § 3 Abs. 2 Satz 2 und 3 sehen vor, dass sich die oberste Landesbehörde beim Verbot eines Teilvereins eines Vereins, für dessen Verbot eigentlich das Bundesministerium des Innern und für Heimat zuständig wäre, sich mit diesem abstimmt. Im umgekehrten Falle soll das Bundesministerium des Innern und für Heimat den obersten Landesbehör-

---

<sup>129</sup> Vgl. Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 3, Rn. 64.

<sup>130</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 3, Rn. 229.

<sup>131</sup> Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 3 Rn. 74.

den Gelegenheit zur Stellungnahme örtlicher oder regionaler Besonderheiten geben, wenn das BMI einen Verein verbieten möchte, für dessen Teilvereine eigentlich die obersten Landesbehörden zuständig wären. Gleichwohl sieht Albrecht „das aus § 3 Abs. 2 Satz 2 und 3 folgende Gebot behördlicher Zusammenarbeit [als] reinen Programmsatz“ an, von dessen Beachtung die Rechtswirksamkeit der Verbotsverfügung völlig unabhängig sei.<sup>132</sup> Für das Verbot ausländischer Vereine ist im Übrigen gemäß § 15 Abs. 1 Satz 2 VereinsG das Bundesministerium des Innern und für Heimat zuständig.

### 3.2.2 Ermittlungen

§ 4 VereinsG regelt das vereinsrechtliche Ermittlungsverfahren, in welchem die Verbotsbehörde prüft, ob ein Verein einen Verbotstatbestand nach Art. 9 Abs. 2 GG bzw. § 3 Abs. 1 Satz 1 VereinsG erfüllt und damit verboten werden muss. Es geht regelmäßig den Erlass einer Verbotsverfügung voraus. Es steht dabei als eigenständiges Verfahren neben einem möglichen strafrechtlichen Ermittlungsverfahren, ist jedoch stark an strafrechtliche Ermittlungsmöglichkeiten angelehnt.<sup>133</sup> Die Verbotsbehörden sollen mit den Ermittlungsbefugnissen ausgestattet sein, die ein zielführendes Verbotsverfahren sicherstellen, insbesondere soll der üblichen „Tarnungstechnik verfassungsfeindlicher Organisationen“ begegnet werden. Folglich erhalten die Verbotsbehörden im Vereinsverbotsverfahren Ermittlungsbefugnisse, die mit denen der Staatsanwaltschaften vergleichbar sind.<sup>134</sup>

Die Einleitung und Durchführung des Verbotsverfahrens an sich liegt bei den in § 3 Abs. 2 Nr. 1 und § 3 Abs. 2 Nr. 2 VereinsG benannten Verbotsbehörden, diese sind die „Herren des Verbotsverfahrens“.<sup>135</sup> Gleichwohl können die Verbotsbehörden gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 VereinsG „die Hilfe der für die Wahrung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zuständigen Behörden und Dienststellen in Anspruch nehmen“. Es handelt sich um eine Form der Amtshilfe. Um welche Behörden es sich im Einzelfall handelt, ist den jeweiligen Polizei- und Ordnungsbehördengesetzen der Länder und des Bundes zu entnehmen; im Freistaat Sachsen folglich dem Sächsischen Polizeivollzugsdienstgesetz (SächsPVDG) und dem Sächsischen Polizeibehördengesetz (SächsPBG). Zudem sind unter diesen Begriff das Bundes- bzw. Landeskriminalamt, das Zollkriminalamt und die Zollfahndungsämter sowie das Bundesamt und die Landesämter für Verfassungsschutz zu subsumieren.<sup>136</sup>

---

<sup>132</sup> Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 3, Rn. 75.

<sup>133</sup> Vgl. Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 4, Rn. 1.

<sup>134</sup> Vgl. Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 4, Rn. 3.

<sup>135</sup> Vgl. Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 4, Rn. 18.

<sup>136</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 4, Rn. 6.

Da die obersten Landesbehörden im Sinne des § 3 Abs. 2 Nr. 1 VereinsG in der Regel zugleich oberste Polizeibehörden sind (im Freistaat Sachsen ist das SMI gemäß § 99 Abs. 1 SächsPVDG oberste Dienstbehörde und Führungsstelle der Polizei), können diese den ihnen untergeordneten Behörden Weisungen erteilen und somit mit vereinsrechtlichen Ermittlungen nach § 4 VereinsG betrauen.<sup>137</sup> Ein unmittelbarer Zugriff auf Landesbehörden ist dem BBMI aufgrund der föderalen Zuweisung der Verwaltungskompetenzen verwehrt. Es kann nur über die ihm unterstellten Behörden Bundespolizei, Bundeskriminalamt und Bundesamt für Verfassungsschutz direkte Verwaltungskompetenzen ausüben. Gegebenenfalls muss das BMI ein Hilfeersuchen an die jeweilige oberste Landesbehörde richten.<sup>138</sup> Ohne ein entsprechendes Ermittlungersuchen ist die Hilfsbehörde zu Ermittlungen nicht befugt und entsprechende Maßnahmen wären folglich rechtswidrig.<sup>139</sup>

Beim vereinsrechtlichen Ermittlungsverfahren handelt es sich um ein nicht-förmliches Verwaltungsverfahren im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) bzw. den entsprechenden Normen auf Landesebene. Für den Freistaat Sachsen ist gemäß § 1 SächsVwVfZG das VwVfG des Bundes entsprechend anwendbar. § 10 Satz 2 VwVfG schreibt insbesondere ein einfaches, zweckmäßiges und zügiges Verfahren vor. Weiterhin ermittelt die Behörde gemäß § 24 Abs. 1 VwVfG von Amts wegen und bestimmt Art und Umfang der Ermittlungen grundsätzlich selbst. Ermittlungen können durch die Verbotsbehörde jederzeit dann aufgenommen werden, wenn ein hinreichend konkreter Anfangsverdacht für das Vorliegen eines Verbotstatbestandes vorliegt.<sup>140</sup> Ein Verbot darf keinesfalls von vornherein feststehen; vielmehr sind gemäß § 24 Abs. 2 VwVfG „alle für den Einzelfall bedeutsamen, auch die für die Beteiligten günstigen Umstände, zu berücksichtigen.“<sup>141</sup> Solange die Ermittlungen behördenintern erfolgen, muss der Verein auch nicht über sie informiert werden.<sup>142</sup> Wird das Ermittlungsverfahren jedoch eingestellt, weil sich kein Verdacht bestätigt hat, so ist der Verein zu informieren.<sup>143</sup> Sobald konkrete Eingriffe erwogen werden, die sich gegen den Verein, seine Organe, oder Mitglieder richten und damit im Außenverhältnis stattfinden, muss „ein konkreter, auf begründeten Tatsachen beruhender Verdacht vorliegen“.<sup>144</sup> Teilweise wird daraus geschlossen, dass dieser Verdacht qualitativ dem strafrechtlichen Anfangsverdacht nahesteht.<sup>145</sup> In jedem Falle muss die Behörde über hinreichend Informationen und Erkenntnisse verfügen, die das Vorliegen eines Verbotstatbestandes nicht völlig abwe-

<sup>137</sup> Vgl. Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 4, Rn. 8.

<sup>138</sup> Vgl. Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 4, Rn. 8.

<sup>139</sup> Vgl. ebd.

<sup>140</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 4, Rn. 11.

<sup>141</sup> Vgl. Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 4, Rn. 11.

<sup>142</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 4, Rn. 11.

<sup>143</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 4, Rn. 11.

<sup>144</sup> Vgl. Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 4, Rn. 12.

<sup>145</sup> Vgl. ebd.

gig erscheinen lassen. Rein willkürliche Ermittlungsverfahren sind schon aufgrund des Rechtsstaatsprinzips und der daraus folgenden Rechtsbindung der Verwaltung unziemlich.<sup>146</sup> Andererseits besteht bei Vorliegen eines entsprechenden Anfangsverdachts eine sich aus dem Legalitätsprinzip ergebende Officialpflicht, das heißt, dass dann ein entsprechendes Ermittlungsverfahren durchzuführen ist, um zu einer hinreichenden Entscheidungsgrundlage zu kommen.<sup>147</sup>

§ 4 Abs. 2 VereinsG bestimmt einen Richtervorbehalt: Werden seitens der Verbotsbehörde eine richterliche Vernehmung von Zeugen, eine Beschlagnahme von Beweismitteln oder eine Durchsuchung für erforderlich gehalten, so stellt sie ihre Anträge bei dem Verwaltungsgericht, in dessen Bezirk die Handlung vorzunehmen ist. Mit diesem Richtervorbehalt soll das vereinsrechtliche Ermittlungsverfahren verfassungsrechtlich abgesichert werden; die richterliche Unabhängigkeit und Erfahrung versetzen den Richter regelmäßig besser in die Lage, die Interessen der Betroffenen zu wahren.<sup>148</sup>

Die von den Hilfsbehörden nach § 4 Abs. 1 VereinsG gewonnenen Erkenntnisse dürfen nicht die einzigen Informationen sein, die die Verbotsentscheidung begründen. Vielmehr muss die Verbotsbehörde auch eigene Erkenntnisse einfließen lassen. Polizeiliche Informationen allein werden von Stellen zusammengetragen bzw. ermittelt, die regelmäßig ein hohes Interesse am Nachweis kriminellen Verhaltens haben. Im Vordergrund des Handelns dieser Behörden sieht Albrecht eher die Krisenintervention, als die Gewinnung von Informationen, die als ausreichende Grundlage für einen Eingriff in Art. 9 Abs. 1 GG dienen können.<sup>149</sup>

Während § 4 Abs. 3 VereinsG die richterliche Zeugenvernehmung regelt (anwendbar sind die § 98 VwGO i. V. m. §§ 358 bis 444 und 450 bis 494 ZPO) ermöglicht der § 4 Abs. 4 VereinsG die Beschlagnahme zur Beweissicherung. Es gelten die §§ 94-97, 98 Abs. 4, 99 bis 101 StPO entsprechend. Die Beschlagnahme unterliegt dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, muss folglich also zur Ermittlung des Vereinsverbotes erforderlich sein und im Verhältnis zu den vorgebrachten Vorwürfen angemessen sein.<sup>150</sup> Bei Gefahr im Verzug kann gemäß § 4 Abs. 5 Satz 1 VereinsG kann auch die Verbotsbehörde oder eine gemäß Absatz 1 Satz 1 ersuchte Stelle eine Beschlagnahme, mit Ausnahme der Postbeschlagnahme nach § 99 StPO, oder eine Durchsuchung anordnen.

Das Ermittlungsverfahren muss immer vor Erlass der Verbotsverfügung stattfinden und sollte dann bestenfalls abgeschlossen sein. Ermittlungen nach dem Erlass der Ver-

---

<sup>146</sup> Vgl. Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 4, Rn. 12.

<sup>147</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 4, Rn. 12.

<sup>148</sup> Vgl. Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 4, Rn. 29.

<sup>149</sup> Vgl. Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 4, Rn. 19.

<sup>150</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 4, Rn. 29.

botsverfügung sollten „mit größter Zurückhaltung“ betrieben werden, da die daraus gewonnenen Erkenntnisse nicht verwertbar sein dürften.<sup>151</sup>

### **3.2.3 Vereinsverbote und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und Opportunitätsprinzip vs. Legalitätsprinzip**

Aus dem in Art. 20 Abs. 2 GG niedergelegten Rechtsstaatsprinzip ergibt sich der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Auf die Vereinigungsfreiheit bezogen sagt dieser aus, dass diese nur soweit beschränkt werden darf, wie dies zum Schutze öffentlicher Interessen unabdingbar ist.<sup>152</sup> Dieser Auffassung folgt auch das Bundesverfassungsgericht: „Eingriffe in die Vereinigungsfreiheit sind am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen; das Verbot als schärfstes Mittel hat der Verfassungsgeber ausdrücklich in Art. 9 Abs. 2 GG vorgesehen“.<sup>153</sup>

Folgt sich aus den Ermittlungen, dass der Verein einen Verbotstatbestand des Art. 9 Abs. 2 GG erfüllt, ergibt sich aus dem Wortlaut dieses Artikels, dass das aus diesem Grunde ausgesprochene Verbot und die damit einhergehenden weiteren Entscheidungen gemäß § 3 Abs. 1 VereinsG nicht unverhältnismäßig sein können, es mithin also keiner Verhältnismäßigkeitsprüfung bedarf.<sup>154</sup> Dementsprechend ist bereits auf Tatbestandsebene des § 3 Abs. 1 VereinsG den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes Rechnung zu tragen, also bei der Prüfung bzw. den Ermittlungen, ob ein Verbotgrund vorliegt. Auf der Rechtsfolgenseite des Verbotsausspruchs sind solche Erwägungen in aller Regel nicht anzustellen.<sup>155</sup> Das Bundesverfassungsgericht stellte 2019 fest, dass Art. 9 Abs. 2 GG weniger einschneidenden Eingriffen in die Grundrechte der Vereinigung als ihrem totalen Verbot nicht entgegensteht, wie etwa einem Verbot bestimmter Tätigkeiten der Vereinigung und Maßnahmen gegen einzelne Mitglieder.<sup>156</sup> Gleichwohl ist zu beachten, dass es dem Anliegen des Art. 9 Abs. 2 GG widerspricht, wenn man das Vereinsverbot trotz Verwirklichung eines Verbotstatbestandes für unverhältnismäßig erachte, nur weil die Vereinigung gleichfalls auch nicht verbotsrelevante Aktivitäten und Zwecke verfolgt.<sup>157</sup> Verdichtet sich der Verdacht, dass der Verein nach Art. 9 Abs. 2 GG verboten werden müsste, sind also vor Ausspruch des Vereinsverbotes seitens der Verbotsbehörde Abwägungen vorzunehmen, welche Maßnahme gegen den Verein im konkreten Einzelfall zu treffen ist.<sup>158</sup> Die Auflösung, die vereinsvernichtend und sich zu Lasten aller Mitglieder auswirkt, könne immer nur

---

<sup>151</sup> Vgl. Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 4, Rn. 16.

<sup>152</sup> Vgl. Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 3, Rn. 5.

<sup>153</sup> BVerfG, 1 BvR 1474/12, Rn. 99.

<sup>154</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 3, Rn. 147.

<sup>155</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 3, Rn. 148.

<sup>156</sup> Vgl. BVerfG, 1 BvR 1474/12, Rn. 102.

<sup>157</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 3, Rn. 152.

<sup>158</sup> Vgl. Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 3, Rn. 6.

„ultima ratio“ sein.<sup>159</sup> Somit sollte vor Aussprache eines Vereinsverbotes geprüft werden, ob mildere Maßnahmen als ein vereinsvernichtendes Verbot zur Abwehr der vom Verein ausgehenden Gefahren infrage kommen, etwa eine Änderung der Vereinssatzung oder der Vereinsziele oder aber einzelne Tätigkeitsbeschränkungen.<sup>160</sup> Dem Verein sollte die Möglichkeit gegeben werden, „sich aus der Verbotszone zu entfernen“.<sup>161</sup> Für entsprechende Überlegungen und Abwägungen ist die Verbotsbehörde nachweislich verpflichtet.<sup>162</sup> Ein Teil der Literatur geht, in Abweichung zum Wortlaut des Gesetzestextes und vor allem im Hinblick auf die Vereinsverbotspraxis davon aus, dass die Verbotsbehörde ein politisches Ermessen habe. So sei die Verbotsbehörde dazu berechtigt von einem Verbot abzusehen, wenn dem Verein beispielsweise nur eine untergeordnete Bedeutung zukäme bzw. ein solches Verbot politisch nicht opportun sei.<sup>163</sup> Diese politischen Erwägungen entziehen sich sodann auch der gerichtlichen Kontrolle.<sup>164</sup> Die Verbotsbehörde ist nach dieser Auffassung zur Entscheidung berechtigt, ob verboten werden soll oder die Auseinandersetzung mit dem Verein vielmehr auf einer anderen Ebene geführt werden soll, zum Beispiel durch Aufklärung oder Aussteigerprogramme.<sup>165</sup> Dies steht in Widerspruch zum Wortlaut des Art. 9 Abs. 2 GG („sind verboten“). Gleichwohl sei vor allem im Hinblick auf die anderen Instrumente der streitbaren Demokratie (Art. 18, Art. 21 Abs. 2 GG), in welchen das Ermessen der Antragsberechtigten trotz des strikt formulierten Gesetzeswortlautes weithin anerkannt ist, dieses Opportunitätsprinzip anzunehmen.<sup>166</sup> Somit gibt es gewissermaßen zwei entgegengesetzte Meinungen über die Zwangsläufigkeit eines Vereinsverbotes gibt: Vertreter der Legalitätstheorie argumentieren dabei mit dem Wortlaut des Grundgesetzes, wonach Vereine, die einen oder mehrere Verbotstatbestände erfüllen, zu verbieten sind und erblicken im Vereinsverbot die einzig rechtsstaatlich mögliche Vorgehensweise der Verbotsbehörde.<sup>167</sup> Anhänger der Opportunitätstheorie halten mit den bereits erwähnten Argumenten dagegen und sehen die Behörde als berechtigt an, politisches Ermessen auszuüben. Da Parteiverbot und Vereinsverbot zudem wesensverwandt seien, sei das Vereinsverbot außerdem mit politischer Verantwortung verbunden.<sup>168</sup> Daraus folgt, dass das Verbot im Sinne der streitbaren Demokratie auch tatsächlich erforderlich sein muss. Eine rein juristische Auflösung dieses Streites erscheint schwierig: Das Vereinsgesetz bestimmt lediglich die zwingende Notwendigkeit einer Verbotsverfügung bevor

---

<sup>159</sup> Vgl. Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 3, Rn. 7.

<sup>160</sup> Vgl. Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 3, Rn. 8.

<sup>161</sup> Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 3, Rn. 8.

<sup>162</sup> Vgl. Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 3, Rn. 9.

<sup>163</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 3, Rn. 169.

<sup>164</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 3, Rn. 170.

<sup>165</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG § 3, Rn. 171.

<sup>166</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG § 3, Rn. 172.

<sup>167</sup> Vgl. Gerlach: Die Vereinsverbotspraxis in der streitbaren Demokratie, S. 99.

<sup>168</sup> Vgl. ebd.

ein Verein als verboten behandelt werden darf, sodass die Beantwortung des Streites zwischen Legalitäts- und Opportunitätsprinzip eher auf politikwissenschaftlicher Grundlage beruhen dürfte.<sup>169</sup> Die Anwendung der harten Mittel der streitbaren Demokratie sollte in einem stabilen demokratischen Verfassungsstaat eher die Ausnahme bleiben, in der Regel sollte die staatliche Auseinandersetzung mit Extremismus diskursiv erfolgen.<sup>170</sup>

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass vor Erlass eines Vereinsverbotes zwingend Erwägungen anzustellen sind, ob diese extrem starke Form der Freiheitsverkürzung, eigentlich ja Freiheitsvernichtung, tatsächlich geeignet, erforderlich und angemessen ist (Verhältnismäßigkeitsgrundsatz).

### **3.2.4 Formelle Voraussetzungen zum Erlass einer Verbotsverfügung**

Soweit das Vereinsgesetz keine speziellen Vorschriften enthält, sind für den Ablauf des Verbotsverfahrens die Bestimmungen des VwVfG maßgeblich.<sup>171</sup> Steht am Ende des Ermittlungsverfahrens für die Verbotsbehörde fest, dass der Verein oder eine Teilorganisation einen Verbotstatbestand erfüllt und damit zu verbieten ist, muss dies gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 VereinsG durch eine Verfügung festgestellt werden, damit das Verbot wirksam ist (Verbotsverfügung). Diese muss bestimmte formelle Voraussetzungen erfüllen, auf die im Folgenden eingegangen werden soll.

Bei Verbotsverfügungen nach Vereinsgesetz handelt es sich unstreitig um belastende Verwaltungsakte im Sinne des § 35 Satz 1 VwVfG. Daher ist grundsätzlich eine Anhörung Beteiligter gemäß § 28 Abs. 1 VwVfG erforderlich. Dieses Instrument soll dem Verein ermöglichen darzulegen, welche tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte gegen das erwogene Vereinsverbot sprechen.<sup>172</sup> Die Legitimation der Verwaltungsentscheidung wird erhöht. Zudem kommt der Anhörung eine Schutzfunktion zu; sie schützt die Verwaltung vor übereilten Entscheidungen.<sup>173</sup> Sehr häufig wird jedoch aufgrund des § 28 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG von einer Anhörung abgesehen. Demnach kann die Anhörung entfallen, wenn sie nach den Umständen des Einzelfalles nicht geboten ist, insbesondere wenn eine sofortige Entscheidung wegen Gefahr im Verzug oder im öffentlichen Interesse notwendig erscheint. Es wird argumentiert, dass nur eine sofortige Entscheidung zweck- und zieldienlich sein kann, da andernfalls dem Verein die Gelegenheit verschafft würde, Infrastruktur, Beweismittel und Vermögen dem behördlichen Zugriff zu entziehen.<sup>174</sup> Die Rechtsprechung unterstützt fast ausnahmslos diese

---

<sup>169</sup> Vgl. Gerlach: Die Vereinsverbotspraxis in der streitbaren Demokratie, S. 100.

<sup>170</sup> Vgl. Gerlach: Die Vereinsverbotspraxis in der streitbaren Demokratie, S. 101.

<sup>171</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 3, Rn. 242.

<sup>172</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 3, Rn. 243.

<sup>173</sup> Vgl. Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 3, Rn. 85.

<sup>174</sup> Vgl. Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 3, Rn. 86.

Auffassung, auch wenn sie aus verfahrens- wie verfassungsrechtlichen Erwägungen zumindest fragwürdig erscheinen kann: Laut Albrecht verkennt die Rechtsprechung die verfassungsrechtliche Bedeutung der Anhörung und der Vereinsfreiheit insgesamt. Laut ihm müsse zumindest eine Prüfung der Verbotsbehörde stattfinden, ob eine Anhörung nicht doch, sei es auch unter Setzung einer möglichst kurzen Frist, angesetzt werden könne. Gegebenenfalls könnten parallel zu diesem Anhörungsverfahren vorläufige Maßnahmen, z.B. nach § 4 Abs. 4 und 5 VereinsG, erfolgen. Hierbei könnte insbesondere bereits mit der Beschlagnahme von Beweismitteln begonnen werden.<sup>175</sup>

Die Formerfordernisse werden in § 3 Abs. 4 Satz 1 und Satz 2 VereinsG dargelegt. Gemäß § 3 Abs. 4 Satz 1 VereinsG ist die Verbotsverfügung in der Schriftform oder der elektronischen Form abzufassen. Die Schriftform ist selbstredend bei schriftlichen Originaldokumenten eingehalten, gleichfalls auch mittels Telefax, Fernschreiben oder Telegramm.<sup>176</sup> Ein schriftlicher bzw. elektronischer Verwaltungsakt muss gemäß § 37 Abs. 3 Satz 1 VwVfG die erlassende Behörde erkennen lassen und die Unterschrift oder die Namenswiedergabe des Behördenleiters, seines Vertreters oder seines Beauftragten enthalten. Im Falle des Verwaltungsaktes in elektronischer Form gemäß § 3 Abs. 4 Satz 1 Alt. 2 VereinsG muss das Dokument gemäß § 37 Abs. 4 VwVfG mit einer dauerhaft überprüfbar elektronischen Signatur versehen sein, wobei das für den Rechtsverkehr maßgebliche Original in elektronischer Form ergeht und ohne technische Hilfsmittel nicht ausgelesen werden kann.<sup>177</sup>

Die Verbotsverfügung muss schon gemäß § 37 Abs. 1 VwVfG hinreichend bestimmt sein. Es muss erkennbar sein, welche Vereinigung mit welcher persönlichen Zusammensetzung aus welchem Grunde verboten worden ist. In der Praxis werden Vorstände als auch Vereinsmitglieder einzeln aufgeführt.<sup>178</sup> Ferner ist das Verbot in der Verfügung zwingend zu begründen, § 3 Abs. 4 VereinsG. Folglich hat die Verbotsbehörde entsprechend der Bestimmung in § 39 Abs. 1 Satz 2 VwVfG die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen, die die Behörde zu ihrer Entscheidung bewegen haben. Folglich sind hier die Erkenntnisse darzulegen, durch die die Behörde zu der Auffassung gelangt ist, dass der Verein mindestens einen der Verbotstatbestände erfüllt. Mittels der Begründung soll die Akzeptanz gestärkt, die Legitimation der Entscheidung erhöht und die Möglichkeit eines sachgerechten Rechtsschutzes eröffnet werden.<sup>179</sup>

---

<sup>175</sup> Vgl. Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 3, Rn. 87.

<sup>176</sup> Vgl. Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 3, Rn. 88.

<sup>177</sup> Vgl. Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 3, Rn. 90.

<sup>178</sup> Vgl. Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 3, Rn. 84.

<sup>179</sup> Vgl. Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 3, Rn. 93f.



Die Verbotsverfügung wird dem Verein und in Fällen des § 3 Abs. 3 Satz 2 VereinsG den nichtgebietlichen Teilorganisationen mit eigener Rechtspersönlichkeit zugestellt. Es gelten bei Verboten des BMI das Verwaltungszustellungsgesetz des Bundes und bei Verboten der obersten Landesbehörden die Verwaltungszustellungsgesetze der einzelnen Länder. In der Praxis wird oftmals an den Vorstand zugestellt, gleichwohl erweist sich eine ergänzende Zustellung über die Wohnsitze des Vereinsvorstandes sowie der Vereinsmitglieder als praktikabel.<sup>180</sup>

Der verfügende Teil des Verbots ist im Bundesanzeiger und danach im amtlichen Mitteilungsblatt des Landes bekanntzumachen, in dem der Verein oder, sofern sich das Verbot hierauf beschränkt, der Teilverein seinen Sitz hat. Das Verbot wird mit der Zustellung, spätestens mit der Bekanntmachung im Bundesanzeiger, wirksam und vollziehbar, § 3 Abs. 4 Satz 2 und Satz 3 VereinsG. Zweck der Bekanntmachung ist der Schutz der Allgemeinheit, insbesondere vor der Aufnahme von vertraglichen Beziehungen zu einem sodann vermögenslosen Verein.<sup>181</sup> Die Bekanntmachungspflicht umfasst jedoch nur den verfügenden Teil des Verbotes. Dieser umfasst die Feststellung des Vereinsverbotes, die Anordnung der Vereinsauflösung und die Anordnung der Vermögenseinziehung und -beschlagnahme, nicht jedoch die Begründung, da dies gegebenenfalls in unverhältnismäßiger Weise in die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen eingreifen würde.<sup>182</sup>

§ 1 Abs 1 VereinsGDV bestimmt, dass nach Erlass eines Vereinsverbots die Vollzugsbehörden das Verbot sämtlichen im Bereich des Landes bestehenden Teilorganisationen des verbotenen Vereins bekanntgeben. Bei der Bekanntgabe ist darauf hinzuweisen, dass das Verbot dem Verein zugestellt und im Bundesanzeiger sowie im amtlichen Mitteilungsblatt des Landes veröffentlicht worden ist, sowie eine Zuwiderhandlung gegen das Verbot nach § 20 des Vereinsgesetzes mit Gefängnis bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft wird, § 1 Abs. 2 VereinsGDV.

### **3.2.5 Bestandteile der Verbotsverfügung**

Die Verbotsverfügung ist der „das Vereinsverbot konstituierende Verwaltungsakt“.<sup>183</sup> Erst ab Erlass dieser Verbotsverfügung darf der Verein von öffentlichen Stellen als verboten behandelt werden. Daher kommt dem Inhalt dieses Verwaltungsaktes eine maßgebliche Rolle zu. Eine Verbotsverfügung besteht aus zwei inhaltlichen Teilen,

---

<sup>180</sup> Vgl. Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 3, Rn. 95f.

<sup>181</sup> Vgl. Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 3, Rn. 97f..

<sup>182</sup> Vgl. Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 3, Rn. 100.

<sup>183</sup> Vgl. Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 3, Rn. 12.

dem verfügenden Teil und dem begründenden Teil, sowie einer Rechtsbehelfsbelehrung.<sup>184</sup>

Der verfügende Teil besteht seinerseits regelmäßig aus vier Teilentscheidungen: Erstens enthält er zwingenderweise die konstitutive Feststellung, dass der Verein einen Verbotstatbestand aus Art. 9 Abs. 2 GG erfüllt.<sup>185</sup> Der zweite notwendige Bestandteil dieses Teils ist die Anordnung der Auflösung des Vereins.<sup>186</sup> Feststellung des Verbotsgrundes und Auflösungsanordnung zusammen stellen gemäß § 3 Abs. 1 VereinsG zusammen das Vereinsverbot dar. Ein konkreter Verbotsausspruch („ist verboten“) ist rechtssystematisch nicht notwendig, da das Verbot bereits in Art. 9 Abs. 2 GG, § 3 Abs. 1 VereinsG angeordnet wird und hat allenfalls deklaratorische Wirkung.<sup>187</sup> Mit dem Verbot wird in der Regel drittens die Beschlagnahme und die Einziehung des Vereinsvermögens verbunden (§ 3 Abs. 1 Satz 2 VereinsG).<sup>188</sup> Dies sind zwar eigenständige, aber zum Vereinsverbot akzessorische Verwaltungsakte.<sup>189</sup> In der Praxis weiterhin üblich ist viertens die Anordnung der sofortigen Vollziehung von Verbot und Beschlagnahme gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO.<sup>190</sup> Oftmals werden in Verbotsverfügungen in weiteren Tenorierungen auf die sich aus §§ 8, 9 VereinsG ergebenden Folgewirkungen des Vereinsverbotes hingewiesen (Verbot der Bildung von Ersatzorganisationen, Kennzeichenverbot). Auch hier handelt es sich lediglich um deklaratorische Hinweise. Wichtigste und zwingend auszusprechende Konsequenz der Feststellung, dass ein oder mehrere Verbotstatbestände einschlägig sind, ist Anordnung der Auflösung des Vereins. Die vollziehbare Anordnung der Auflösung verbietet „die Fortsetzung jeder externen wie internen Vereinstätigkeit und gebietet den Mitgliedern, sich von dem organisatorischen Zusammenhang zu lösen sowie Dritten, den Verein weiterhin zu unterstützen.“<sup>191</sup> Zulässig bleibt für den Verein allein das Ergreifen von Rechtsmitteln gegen das ausgesprochene Verbot.

Der zweite Teil, die Begründung, legt die formell- und materiellrechtlichen Voraussetzungen für das ergangene Vereinsverbot dar. Die Verbotsbehörde belegt anhand der im Verbotsverfahren gewonnenen Ermittlungsergebnisse die Verbotswürdigkeit des Vereins beispielsweise anhand von Zitaten aus Programmen, Satzungen, Reden oder anderweitiger Publikationen des Vereins. Hier hat die Behörde erschöpfend darzulegen, welche konkreten Ermittlungsergebnisse und Anhaltspunkte sie zum Erlass der Verbotsverfügung bewogen hat.

---

<sup>184</sup> Vgl. Gerlach: Die Vereinsverbotspraxis in der streitbaren Demokratie, S. 91.

<sup>185</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 3, Rn. 117.

<sup>186</sup> Vgl. ebd.

<sup>187</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 3, Rn. 118.

<sup>188</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 3, Rn. 119.

<sup>189</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 3, Rn. 135.

<sup>190</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 3, Rn. 120.

<sup>191</sup> Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 3, Rn. 131.

Dritter zwingender Bestandteil ist die Rechtsbehelfsbelehrung. Eine ordnungsgemäße Rechtsbehelfsbelehrung enthält nach § 37 Abs. 6 VwVfG sowie § 58 Abs. 1 VwGO die Art des zulässigen Rechtsmittels oder anderen Rechtsbehelfs, die Behörde oder das Gericht, bei denen der Rechtsbehelf einzulegen ist, und deren Sitz, sowie die Frist, innerhalb der der Rechtsbehelf einzulegen und gegebenenfalls zu begründen ist. Letztere beträgt gemäß § 70 VwGO einen Monat nach Bekanntgabe des Verwaltungsaktes. Auf den Rechtsschutz gegen vereinsrechtliche Verbotsverfügungen wird gesondert unter 3.3.5 eingegangen.

### **3.2.6 Verbotsverfügung in der Praxis**

Eine mögliche Tenorierung des verfügenden Teils einer Verbotsverfügung könnte wie folgt aussehen:<sup>192</sup>

1. Die Betätigung des X e. V. einschließlich seiner Teilorganisation Y GmbH läuft den Strafgesetzen zuwider und richtet sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung.
2. Der X e. V. und die Y GmbH sind verboten. Sie werden aufgelöst.
3. Das Vermögen des X e. V. einschließlich seiner Teilorganisation Y GmbH wird beschlagnahmt und eingezogen.
4. Forderungen Dritter gegen den X e. V. oder die Y GmbH werden beschlagnahmt und eingezogen, soweit sie aus Beziehungen entstanden sind, die sich nach Art, Umfang und Zweck als eine vorsätzliche Förderung der verfassungswidrigen Bestrebungen des X e. V. und der Y GmbH darstellen und soweit sie begründet wurden, um Vermögenswerte des X e. V. und der Y GmbH dem behördlichen Zugriff zu entziehen oder den Wert des Vermögens des Vereins zu mindern.
5. Sachen Dritter werden beschlagnahmt und eingezogen, soweit der Berechtigte durch Überlassung der Sachen an den X e. V. oder die Y GmbH deren verfassungswidrige Bestrebungen vorsätzlich gefördert hat oder die Sachen zur Förderung dieser Bestrebungen bestimmt sind.
6. Die sofortige Vollziehung dieser Verfügungen wird angeordnet; dies gilt nicht für die Einziehung des Vermögens.

### **3.2.7 Vollzug des Verbotes**

Der Teil der vereinsrechtlichen Verbotsverfügung, welcher das Verbot deklaratorisch feststellt, ist sofort und ohne weitere Vollzugsmaßnahmen wirksam.<sup>193</sup> Die weiteren Bestandteile der Verbotsverfügung bedürfen jedoch eigenständiger Vollzugsmaßnahmen: Zum einen die Auflösung des Vereins, zum anderen die ggf. auch gesondert an-

<sup>192</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 3, Rn. 121.

<sup>193</sup> Vgl. Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 5, Rn. 1.

geordnete Beschlagnahme und Einziehung des Vereinsvermögens nach §§ 10-12 VereinsG. Ein effektiver Vollzug eines Vereinsverbotes ist im Interesse der streitbaren Demokratie unabdingbar.

Der Vollzug des Vereinsverbotes erfordert in der Regel zahlreiche und recht umfangreiche Einzelmaßnahmen, deren sämtliche Durchführung die Verbotsbehörde überfordern würde.<sup>194</sup> Daher hat der Gesetzgeber der Verbotsbehörde gemäß § 5 Abs. 1 VereinsG nur die im Vereinsgesetz explizit aufgeführten Angelegenheiten vorbehalten, da diese zentral durchgeführt werden müssen: Dies betrifft die Vollzugshandlungen des § 7 Abs. 1 und 2 (Unanfechtbarkeit des Verbots, Eintragung in öffentliche Register), § 10 Abs. 4 (Abnahme Vermögensauskunft), 11 Abs. 4 (Absehen von der Einziehung), § 12 Abs. 1 (Einziehen Gegenständen Dritter) sowie § 13 Abs. 3 VereinsG (Antrag Insolvenzverfahren).<sup>195</sup> In den Fällen des § 10 Abs. 3 und § 11 Abs. 3 VereinsG kann die Verbotsbehörde andere Stellen mit dem Verbotsvollzug beauftragen; im Falle des § 13 Abs. 2 und 3 VereinsG kann die Einziehungsbehörde an die Stelle der Verbotsbehörde treten. Für alle übrigen Vollzugsmaßnahmen sind die nach Landesrecht zuständigen Vollzugsbehörden gemäß § 1 Abs. 1 VereinsGDV zuständig. Handelt es sich bei der Verbotsbehörde um das Bundesministerium des Innern und für Heimat, so handeln diese im Wege der Amtshilfe.<sup>196</sup> Gemäß § 2 der Sächsischen Vereins- und Parteiengesetz Zuständigkeitsverordnung ist im Freistaat Sachsen Vollzugsbehörde im Sinne des § 5 Abs. 1 des Vereinsgesetzes und des § 32 Abs. 1 Satz 1 des Parteiengesetzes die Landesdirektion Sachsen.

### **3.2.8 Rechtsschutz**

Gegen ein Vereinigungsverbot steht der klageberechtigten Vereinigung die Möglichkeit der Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1 VwGO offen. Die Vereinigung ist gemäß § 61 Nr. 2 aktivlegitimiert.<sup>197</sup> Die Klagebefugnis ist unproblematisch, da der Verein eine Verletzung seines Grundrechtes aus Art. 9 Abs. 1 GG oder zumindest Art. 2 Abs. 1 GG geltend machen kann.<sup>198</sup>

Der Ausnahmetatbestand des § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO lässt das normalerweise vorgesehene Vorverfahren für solche Verwaltungsakte entfallen, die von einer obersten Bundesbehörde oder von einer obersten Landesbehörde erlassen worden sind, außer wenn ein Gesetz die Nachprüfung vorschreibt. Vereinsverbote ergehen stets von einer obersten Bundesbehörde oder einer obersten Landesbehörde. Zudem enthält das Ver-

---

<sup>194</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 5, Rn. 2.

<sup>195</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 5, Rn. 4.

<sup>196</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 6, Rn. 5.

<sup>197</sup> Vgl. Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 3, Rn. 120.

<sup>198</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 3, Rn. 269.

eingesetzt keine anderweitige Regelung. Mithin ist ein Widerspruchsverfahren bei der Verbotsbehörde nach §§ 68 ff. VwGO nicht möglich.<sup>199</sup>

Welches Gericht erstinstanzlich zuständig ist, bestimmt sich nach der jeweiligen Verbotsbehörde. Für Verbotsverfügungen des BMI ist erstinstanzlich das Bundesverwaltungsgericht zuständig, § 50 Abs. 1 Nr. 2 VwGO. Verbietet eine oberste Landesbehörde einen Verein, so ist gemäß § 48 Abs. 2 VwGO das jeweilige Oberverwaltungsgericht für die Klagen im ersten Rechtszug zuständig.

§ 3 Abs. 4 Satz 3 VereinsG besagt, dass die Anwendung des § 80 VwGO unberührt bleibt. Somit hätte eine Anfechtungsklage gegen ein Vereinsverbot gemäß § 80 Abs. 1 VwGO grundsätzlich aufschiebende Wirkung und der Vollzug würde für die Dauer des Verfahrens ausgesetzt. Die Verbotsbehörde wird, gestützt auf § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO, grundsätzlich die sofortige Vollziehung des Verbotes mit in der Verbotsverfügung anordnen, wenn öffentliche Interesse am Verbot an der sofortigen Vollziehung des Vereinsverbotes das Interesse des Vereins an der aufschiebenden Wirkung überwiegt.<sup>200</sup> Diese Anordnung ist gemäß § 80 Abs. 3 VwGO hinreichend zu begründen; die Gerichte sind jedoch diesbezüglich sehr großzügig: So sei eine sofortige Vollziehung bereits dann gerechtfertigt, wenn der dringende Verdacht besteht, dass der betreffende Verein einen oder mehrere der in Art. 9 Abs. 2 GG i. V. m. § 3 Abs. 1 VereinsG aufgeführten Verbotstatbestände erfülle.<sup>201</sup> Es ist jedoch zu beachten, dass bei einer so großzügigen Zulassung des Sofortvollzuges das Begründungserfordernis aus § 80 Abs. 3 VwGO unterlaufen werden dürfte. Mithin muss die Verbotsbehörde in jedem Falle darlegen, welche konkreten Anhaltspunkte nachvollziehbar den Verdacht begründen, dass die Vereinigung im laufenden Verbotsverfahren sich weiterhin in der das Verbot begründenden Weise betätigen wird.<sup>202</sup>

Ist das Vereinsverbot vollziehbar, weil es für sofort vollziehbar erklärt wurde oder aber gar nicht angefochten wurde, so sollen Rechtsbehelfe gegen einzelne Vollzugsmaßnahmen den Fortgang des Verbotsverfahrens nicht behindern.<sup>203</sup> Daher bestimmt § 6 Abs. 2 VereinsG i. V. m. § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO, dass Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Vollzugsmaßnahmen keine aufschiebende Wirkung haben.

Nach Rechtswegerschöpfung besteht ferner die Möglichkeit für die verbotene Vereinigung, Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, §§ 13 Nr. 8a, 90 BVerfGG zu erheben.

---

<sup>199</sup> Vgl. Heinrich: Vereinigungsfreiheit und Vereinigungsverbot, S. 142f.

<sup>200</sup> Vgl. Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 3, Rn. 126.

<sup>201</sup> Vgl. Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 3, Rn. 127.

<sup>202</sup> Vgl. Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 3, Rn. 127.

<sup>203</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 6, Rn. 14.

## 4 Ausgewählte Wirkungen des Vereinsverbotes

Das Vereinsverbot führt zur Auflösung des Vereins und des Weiteren zu weiteren Folgewirkungen, die das Vereinsgesetz ausdrücklich bestimmt.

### 4.1 Verbot der Bildung von Ersatzorganisationen

Das Verbot der Bildung von Ersatzorganisationen wird durch § 8 Abs. 1 VereinsG normiert. Ersatzorganisationen im Sinne dieser Vorschrift sind solche Organisationen, die verfassungswidrige Bestrebungen gemäß Art. 9 Abs. 2 GG eines nach § 3 VereinsG verbotenen Vereins weiterverfolgen. Weiterhin ist es verboten, bestehende Organisationen als Ersatzorganisationen fortzuführen. Die Vorschrift ist für die Praxis höchst bedeutsam, trägt sie doch der Tatsache Rechnung, dass Vereine oftmals nicht den Rechtsweg sondern vielmehr verdeckte Maßnahmen ergreifen, um dem Vereinsverbot auszuweichen.<sup>204</sup> Nur in den seltensten Fällen werden die betroffenen Vereinsmitglieder die mit dem Verbot zum Ausdruck kommende staatliche Autorität anerkennen.

Die Frage des Vorliegens einer Ersatzorganisation stellt sich erst nach erfolgtem Verbot eines Vereins, wobei es jedoch unerheblich ist, ob das Verbot bestandskräftig ist; es muss jedoch vollziehbar sein.<sup>205</sup> Verfassungswidrige Bestrebungen im Sinne des § 8 Abs. 1 VereinsG umfasst alle in Art. 9 Abs. 2 GG aufgeführten Verbotstatbestände.<sup>206</sup>

Ersatzorganisationen müssen selbst grundsätzlich die Voraussetzungen des öffentlich-rechtlichen Vereinsbegriffes erfüllen.<sup>207</sup> Begrifflich nicht umfasst sind identische Ersatzorganisationen, sogenannte „Klone“. Diese sind bereits vom ursprünglichen Verbot umfasst.<sup>208</sup> Gleichwohl wird auch vertreten, dass der Begriff der Organisation bewusst weiter gefasst sei als der des Vereins. Insbesondere müssten sich die Mitglieder nicht „für eine längere Zeit“ zusammenschließen, noch müsse es eine organisierte Willensbildung geben.<sup>209</sup> *„Es genügt, wenn sich mehrere Personen zur Verfolgung gemeinsamer Ziele auf eine gewisse, wenn auch nur vorübergehende Dauer zusammengeschlossen haben oder mit ihrem Wissen zusammengeschlossen worden sind, d. h. mit Organisationsbewusstsein und nicht lediglich als voneinander nichts wissende „Einzelkämpfer“ agieren.“*<sup>210</sup>

Entscheidendes Kriterium für die Bewertung als Ersatzorganisation ist die Übernahme von Funktionen eines verbotenen Vereins; es müssen mithin Tatsachen vorliegen, die

---

<sup>204</sup> Vgl. Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 8, Rn.1.

<sup>205</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 8, Rn. 4.

<sup>206</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 8, Rn. 5.

<sup>207</sup> Vgl. Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 8, Rn. 6.

<sup>208</sup> Vgl. Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 8, Rn. 7.

<sup>209</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 8, Rn. 9.

<sup>210</sup> Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 8, Rn. 9.

auf die „sachliche Identität“ schließen lassen.<sup>211</sup> Zu den wichtigsten Indizien für eine sachliche Identität können etwa der zeitliche Zusammenhang zwischen Verbot und Neugründung, die Art und Weise der Betätigung oder die Besetzung des Vereinsvorstandes oder Identität der Mitglieder sein.<sup>212</sup> Die Ersatzorganisation muss an die Stelle der nicht mehr existenten Organisation treten, muss jedoch organisatorisch gerade nicht genauso wie die ursprüngliche Vereinigung strukturiert sein. Entscheidend ist das funktionelle Kriterium: Die Ersatzorganisation will dasselbe, verfolgt mithin weitestgehend dieselben Ziele, vertritt dieselben Haltungen, muss also erkennbar zum Ziel haben, die verfassungswidrigen Aktivitäten des verbotenen Vereins fortzusetzen.<sup>213</sup> Differenziert werden kann zwischen der recht seltenen offenen Fortsetzung, der schon häufigeren konspirativen Fortsetzung als Untergrundorganisation, welche schon ihre Existenz verschleiern möchte und dem häufigsten Fall, der Nachfolgeorganisation, die das Erscheinungsbild, mithin Name und Selbstdarstellung, stark abändert und sich als neuer, anderer Verein ausgibt.<sup>214</sup>

Ebenso verbietet die zweite Tatbestandsvariante des § 8 Abs. 1 VereinsG die Fortführung einer bestehenden Organisation als Ersatzorganisation. In der Praxis geschieht dies durch Unterwanderung eines bereits bestehenden Vereins. Der verbotene Verein muss auf diesen bereits bestehenden Verein einwirken; Indizien hierfür sind unter anderem der Wechsel der Vorstandsmitglieder, der Eintritt neuer Mitglieder oder aber Veränderungen der Vereinssatzung.<sup>215</sup>

Gemäß § 8 Abs. 2 VereinsG werden Ersatzorganisationen nach Abs. 1 nicht durch ein Vereinsverbotsverfahren nach § 3 VereinsG verboten, sondern mittels eines vereinfachten Feststellungsverfahrens aufgelöst.<sup>216</sup> Gegen eine Ersatzorganisation darf erst vorgegangen werden, wenn deren Zugehörigkeit zu einer verbotenen Vereinigung mittels Verwaltungsakt festgestellt wurde (besondere Verfügung im Sinne des § 8 Abs. 2 Satz 1 VereinsG).<sup>217</sup> Hierbei muss lediglich festgestellt werden, dass die Ersatzorganisation die gesetzeswidrigen Aktivitäten des verbotenen Vereins weiterverfolgt; nicht jedoch, dass deren eigene Bestrebungen gesetzeswidrig sind.<sup>218</sup> Gemäß § 8 Abs. 2 Satz 2 VereinsG gelten die Verfahrensvorschriften der §§ 3 bis 7 und 10-13 entsprechend. Insbesondere ist ein eigenes Ermittlungsverfahren gemäß § 4 VereinsG durchzuführen, in welchem jedoch nur aufgeklärt werden muss, ob es sich bei der betreffenden Organisation tatsächlich um eine Ersatzorganisation eines verbotenen Vereins

---

<sup>211</sup> Vgl. Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 8, Rn. 5.

<sup>212</sup> Vgl. Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 8, Rn. 11.

<sup>213</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, § 8, Rn. 11.

<sup>214</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, § 8, Rn. 17f.

<sup>215</sup> Vgl. Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 8, Rn. 12.

<sup>216</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, § 8, Rn. 23.

<sup>217</sup> Vgl. Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 8, Rn. 15.

<sup>218</sup> Vgl. Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 8, Rn. 15.

handelt.<sup>219</sup> § 8 Abs. 2 Satz 3 VereinsG bestimmt, dass Widerspruch und Anfechtungsklage gegen das Verbot einer Ersatzorganisation keine aufschiebende Wirkung haben. Über § 8 Abs. 2 Satz 4 VereinsG werden die für die Wahrung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zuständigen Behörden und Dienststellen bei Gefahr im Verzug zu vorläufigen Maßnahmen berechtigt, die außer Kraft treten, wenn die Verbotsbehörde nicht binnen zwei Wochen die verbotsfeststellende Verfügung trifft.

#### 4.2 Kennzeichenverbot

Die Vorschrift des § 9 VereinsG verbietet das öffentliche Verwenden von Kennzeichen eines verbotenen Vereins. Dies wird als „Provokation der öffentlichen Ordnung“ angesehen.<sup>220</sup> Dieses Kennzeichenverbot dient der Abwehr der Wiederbelebung verbotener verfassungsfeindlicher Organisationen und etabliert damit ein „kommunikatives Tabu“.<sup>221</sup> Es soll der Anschein vermieden werden, dass der deutsche Staat verfassungsfeindliche Bestrebungen der durch das Kennzeichen symbolisierten Richtung duldet.<sup>222</sup> Sympathisanten der Weltanschauung der verbotenen Vereinigung sollen die Symbole nicht zu eigenen Agitationszwecken verwenden können und vor entsprechenden Aktivitäten mittelbar abgeschreckt werden.

Begrifflich enthält der Paragraph zwar keine Legaldefinition dessen, was unter Kennzeichen zu verstehen ist, listet jedoch § 9 Abs. 2 Satz 1 VereinsG beispielhaft wichtige Arten von Kennzeichen auf. Insbesondere sind darunter also Fahnen, Abzeichen, Uniformstücke, Parolen und Grußformen zu verstehen. § 9 Abs. 2 Satz 2 VereinsG fasst auch jene Kennzeichen darunter, die denen in Satz 1 aufgeführten zum Verwechseln ähnlich sind. *„Kennzeichen eines Vereins sind charakteristische, für die Verkehrsauffassung im Bedeutungsgehalt erkennbare Symbole, die allgemein und losgelöst von einem einzelnen konkreten Kommunikationszusammenhang auf diesen bestimmten Verein hinweisen oder an dem der Verein erkannt und wiedererkannt wird.“*<sup>223</sup>

Verbotsadressat ist grundsätzlich jedermann, also nicht nur der verbotene Verein oder seine Mitglieder. Es kommt nicht darauf an, ob sich durch die Verwendung eines solchen Kennzeichens ausdrücklich zu den Zielen und Aktivitäten des verbotenen Vereins bekannt wird.<sup>224</sup> Auch muss keine konkrete Gefahr vorliegen, sodass das Kennzeichenverbot in seiner Zielsetzung schon abstrakte Gefahren abwehren soll und die Kennzeichen vollkommen aus dem öffentlichen Leben verbannen möchte.<sup>225</sup> Gemäß § 9 Abs. 1 VereinsG dürfen Kennzeichen des verbotenen Vereins für die Dauer der Voll-

<sup>219</sup> Vgl. Albrecht in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 8, Rn. 18.

<sup>220</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 9, Rn. 1.

<sup>221</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 9, Rn. 2.

<sup>222</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 9, Rn. 2.

<sup>223</sup> Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 9, Rn. 4.

<sup>224</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 9, Rn. 15.

<sup>225</sup> Vgl. ebd.



ziehbarkeit des Verbotes nicht mehr öffentlich, in einer Versammlung oder in Schriften, Ton- und Bildträgern, Abbildungen oder Darstellungen, die verbreitet werden oder zur Verbreitung bestimmt sind, verwendet werden. Verwendung meint jedes wie auch immer geartete Gebrauchmachen von dem Kennzeichen, durch welches das Kennzeichen optisch oder akustisch wahrnehmbar gemacht wird.<sup>226</sup> Ausgenommen ist gemäß § 9 Abs. 1 Satz 2 eine Verwendung von Kennzeichen im Rahmen der staatsbürgerlichen Aufklärung, der Abwehr verfassungswidriger Bestrebungen und ähnlicher Zwecke.

Nach § 9 Abs. 3 i. V. m. Abs. 1 VereinsG ist das Verwenden von Kennzeichen eines verbotenen Vereins verboten, die in im Wesentlichen gleicher Form von anderen nicht verbotenen Teilorganisationen oder von selbstständigen Vereinen verwendet werden. Gemeint sind folglich Kennzeichen nicht verbotener Vereine, die solchen eines verbotenen Vereins im Wesentlichen gleichen.<sup>227</sup>

Verstöße gegen die Verwendungsverbote des § 9 VereinsG sind eine Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und können von den dazu zuständigen Behörden mittels der polizeirechtlichen Generalklausel (in Sachsen: § 12 SächsPVDG/SächsPBG) unterbunden werden.<sup>228</sup>

#### **4.3 Beschlagnahme, Einziehung und Abwicklung des Vereinsvermögens**

Die §§ 10-13 VereinsG regeln das Schicksal des Vermögens verbotener Vereine. Dabei normieren die einzelnen Paragraphen unterschiedliche Phasen des Umgangs mit dem Vereinsvermögen. § 10 VereinsG regelt die Beschlagnahme des Vereinsvermögens. In Vollzug der Vermögensbeschlagnahme erfolgen als zweite Stufe die Einziehung des Vereinsvermögens nach § 11 VereinsG sowie die Einziehung von Gegenständen Dritter nach § 12 VereinsG. § 13 VereinsG befasst sich mit der Abwicklung des Vereinsvermögens, mithin der Befriedigung der Gläubiger des verbotenen Vereins.

Zum Vereinsvermögen gehören sämtliche bewegliche und unbewegliche Sachen im Eigentum des Vereins, Forderungen (auch Forderungen auf Mitgliedsbeiträge) und sonstige Rechte des Vereins.<sup>229</sup> Der Vermögensbegriff nach Vereinsgesetz ist nicht eigentumsrechtlicher, sondern vielmehr wirtschaftlicher Natur. Somit gehören zum Vereinsvermögen alle Gegenstände, *„deren sich der Verein während seines rechtlichen Bestehens zur Erreichung seiner Zwecke bedient hat oder bedienen wollte und*

---

<sup>226</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 9, Rn. 19.

<sup>227</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 9, Rn. 36.

<sup>228</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 9, Rn. 43.

<sup>229</sup> Vgl. Seidl in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 10, Rn. 14.

*deren Einsatz im Wesentlichen von seinem Willen oder dem Willen der Vereinsführung abhing.*<sup>230</sup>

Die Beschlagnahme des Vereinsvermögens nach § 10 VereinsG ist eine Sicherungsmaßnahme und hat die Wirkung eines Veräußerungsverbotes. Mit ihr soll verhindert werden, dass Vereinsvermögen beiseitegeschafft und der darauffolgenden Einziehung nach § 11 VereinsG entzogen wird.<sup>231</sup> Gegenstand der Beschlagnahme sind gemäß § 10 Abs. 1 Satz 3 VereinsG auch solche Gegenstände, die der Verein Dritten zu treuen Händen übertragen hat oder die ein Dritter als Treuhänder für den Verein erworben hat. Voraussetzung ist eine Beschlagnahmeanordnung, die im Zeitpunkt ihrer Vollziehbarkeit wirksam wird und gemäß § 3 Abs. 1 Satz 2 VereinsG mit der Verbotsverfügung verbunden werden soll.<sup>232</sup> Rechtsgeschäfte, die gegen das Veräußerungsverbot verstoßen, sind nichtig, es sei denn, dass der andere Teil weder wusste noch wissen musste, dass der Gegenstand, auf den sich das Rechtsgeschäft bezieht, der Beschlagnahme unterliegt, § 10 Abs. 1 Satz 2 VereinsG. Die Sicherstellung nach § 10 Abs. 2 Satz 1 VereinsG ist eine Ergänzung des mit der Beschlagnahme verbundenen Veräußerungsverbotes.<sup>233</sup> Während ersteres die rechtsgeschäftliche Ebene betrifft, ist die Sicherstellung eine gegen tatsächliche Handlungen gerichtete öffentlich-rechtliche Maßnahme.<sup>234</sup> Die Sicherstellung soll verhindern, dass die spätere Vermögenseinziehung durch Beiseiteschaffen unterlaufen wird.<sup>235</sup> Für die Sicherstellung von Sachen gelten die Verwaltungsvollstreckungsgesetze der Länder, sofern nicht das VereinsG selbst oder die §§ 3ff. VereinsGDV besondere Regelungen enthalten.<sup>236</sup> Durchsuchungen von Wohnungen zur Durchführung der Beschlagnahme sind gemäß § 10 Abs. 2 Satz 5 VereinsG vom zuständigen Verwaltungsgericht anzuordnen. Mit der Beschlagnahme erhält die Verbotsbehörde zugleich die Befugnis und die Pflicht der Vermögensverwaltung und Vermögensvorsorge.<sup>237</sup> Insbesondere ist das Vermögen zu erhalten. Zu diesem Zweck kann die Behörde gemäß § 10 Abs. 3 VereinsG einen oder mehrere Verwalter bestellen, die den Weisungen der Verbotsbehörde unterliegen. Sieht sie davon ab, hat die Vollzugsbehörde das beschlagnahmte Vermögen zu verwalten, § 12 Satz 1 VereinsGDV. Zudem sind die Vorstandsmitglieder gemäß § 10 Abs. 4 VereinsG verpflichtet, Auskunft über Bestand und Verbleib des Vereinsvermögens zu geben und auf Verlangen ein beeidetes Vermögensverzeichnis vorzulegen.

---

<sup>230</sup> Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 10, Rn. 2.

<sup>231</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 10, Rn. 1.

<sup>232</sup> Vgl. Seidl in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 10, Rn. 8.

<sup>233</sup> Vgl. Seidl in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 10, Rn. 24.

<sup>234</sup> Vgl. ebd.

<sup>235</sup> Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 10, Rn.1.

<sup>236</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 10, Rn. 20.

<sup>237</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 10, Rn. 37.

Die Vermögenseinziehung nach § 11 VereinsG soll verhindern, dass das Vermögen von den Mitgliedern erneut verfassungswidrigen Zwecken nutzbar gemacht wird und zugleich einen neuen Rechtsträger für das Vermögen des nicht mehr bestehenden Vereins schaffen.<sup>238</sup> Da die Regelungen des BGB über die Abwicklung aufgelöster Vereine eine Weiterbetätigung im Sinne des Art. 9 Abs. 2 GG eher fördern als behindern, bestand die Notwendigkeit einer repressiven Regelung im öffentlichen Vereinsrecht.<sup>239</sup> Verfassungsrechtlich liegt keine Enteignung im Sinne des Art. 14 GG vor, weil „der Rechtsverlust aufgrund rechtswidrigen Verhaltens zur Verhütung weiteren Rechtsmissbrauchs eintrete.“<sup>240</sup> Voraussetzung ist eine besondere Einziehungsanordnung der Verbotsbehörde, auch diese kann gemäß § 3 Abs. 1 VereinsG mit der Verbotsverfügung zusammen ausgesprochen werden; sie bedarf in jedem Falle einer vorausgehenden Verbotsverfügung.<sup>241</sup> Einziehungsbegünstigter ist gemäß § 11 Abs. 1 Satz 1 VereinsG das Land, wenn das Verbot von der jeweiligen obersten Landesbehörde ausgeht bzw. der Bund, wenn das Verbot vom BMI ergeht.<sup>242</sup> Die Vermögenseinziehung bewirkt einen gesetzlichen Rechtsübergang des Vereinsvermögens betreffend und zwar hinsichtlich Aktiva und Passiva.<sup>243</sup> § 13 VereinsGDV schreibt Benachrichtigungen über diesen Rechtsübergang an alle betroffenen Personen vor.

Mit Eintritt der Unanfechtbarkeit des Vereinsverbots und der Einziehungsanordnung erwirbt der Einziehungsbegünstigte das Vereinsvermögen und die nach § 11 Abs. 1 Satz 2 VereinsG bezeichneten Gegenstände als Sondervermögen des Landes bzw. des Bundes. Mit Eintritt der Unanfechtbarkeit des Verbots und der Einziehungsanordnung erlöschen ferner gemäß § 11 Abs. 2 Satz 3 VereinsG der Verein und die von der Einziehung betroffenen Teilorganisationen. Anders als bei der Liquidation erlöscht der Verein nicht erst mit der Abwicklung, da diese in der Regel eine lange Zeit in Anspruch nimmt.<sup>244</sup> Die Verbotsbehörde kann gemäß § 11 Abs. 4 Satz 1 VereinsG von der Einziehung absehen, wenn keine Gefahr besteht, dass Vermögenswerte des Vereins von neuem zur Förderung von verfassungsfeindlichen Handlungen oder Bestrebungen verwendet werden oder dass die Vermögensauseinandersetzung dazu missbraucht wird, den organisatorischen Zusammenhalt des Vereins aufrechtzuerhalten, und soweit es sich um Gegenstände von unerheblichem Wert handelt.

---

<sup>238</sup> Vgl. Seidl in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 11, Rn. 2.

<sup>239</sup> Vgl. Seidl in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 11, Rn. 4.

<sup>240</sup> Seidl in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 11, Rn. 7.

<sup>241</sup> Vgl. Seidl in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 11, Rn. 8.

<sup>242</sup> Vgl. Seidl in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 11, Rn. 9f.

<sup>243</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 11, Rn. 6.

<sup>244</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 11, Rn. 11.

Gemäß § 12 VereinsG können mit gesonderter Einziehungsanordnung Forderungen, Sachen und Rechte Dritter eingezogen werden, wenn diese „makelbehaftet“ sind.<sup>245</sup> Ein Makel haftet Gegenständen, Forderungen und Rechten Dritter an, wenn sie aus Beziehungen entstanden sind, die sich nach Art, Umfang oder Zweck als eine vorsätzliche Förderung der verfassungswidrigen Bestrebungen des Vereins darstellen, oder sie begründet wurden, um Vermögenswerte des Vereins dem behördlichen Zugriff zu entziehen oder den Wert des Vereinsvermögens zu mindern. Die Gegenstände gehen gemäß § 12 Abs. 4 VereinsG mit Eintritt der Unanfechtbarkeit des Verbots und der Einziehungsverfügung auf den Einziehungsbegünstigten über. Gemäß § 12 Abs. 5 Satz 1 VereinsG sind Verfügungen des Vereins, die in den letzten sechs Monaten vor Erlass des Verbots in der dem anderen Teil bekannten Absicht vorgenommen wurden, Gegenstände des Vereinsvermögens beiseite zu schaffen, dem Einziehungsbegünstigten gegenüber unwirksam.

Letzte Stufe der vermögensrechtlichen Behandlung des verbotenen Vereins stellt die Abwicklung nach § 13 VereinsG dar. Diese hat den Zweck, alle Rechts- und Vermögensverhältnisse des Vereins endgültig zu bereinigen und ist gewissermaßen der Schlusspunkt des gesamten Verbotsverfahrens.<sup>246</sup> Grob gesehen werden bei der Abwicklung alle Gläubiger, deren Forderungen nicht gemäß § 12 Abs. 1 VereinsG eingezogen worden sind, aus der besonderen Vermögensmasse aus § 11 Abs. 2 Satz 1 VereinsG befriedigt. Reicht das Vermögen nicht zur Befriedigung aller Ansprüche gegen eben diese besondere Vermögensmasse aus, so findet ein Insolvenzverfahren über die besondere Vermögensmasse statt, § 13 Abs. 3 Satz 1 VereinsG. Verbleibt jedoch nach der Befriedigung der Vereinsgläubiger ein Vermögensüberschuss, so fällt dieser an den Einziehungsberechtigten, der ihn für gemeinnützige Zwecke verwenden muss.<sup>247</sup>

Es kann festgehalten werden, dass die gesamte Vermögensbehandlung eine möglichst rasche Verdrängung des Vereins aus dem Rechtsverkehr zum Ziel hat.

#### **4.4 Strafvorschriften**

Die Strafbewehrung von Verstößen gegen Vereinsverbote ist unverzichtbar, da diese in den seltensten Fällen aus eigenem Antrieb befolgt werden.<sup>248</sup> Das vereinsbezogene Strafrecht ist strukturell zweigeteilt. Ein Teil ist dem Strafgesetzbuch und dort insbesondere den §§ 84, 85, 86a, 129 bis 129 b StGB zu entnehmen, der andere unmittelbar dem Vereinsgesetz und dort insbesondere dem § 20 VereinsG.

---

<sup>245</sup> Vgl. Seidl in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 12, Rn. 1.

<sup>246</sup> Vgl. Seidl in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 13, Rn.1.

<sup>247</sup> Vgl. Seidl in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, § 13, Rn. 2.

<sup>248</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 20, Rn. 1.

Nach § 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 StGB macht sich strafbar, wer in Deutschland als Rädelsführer oder Hintermann den organisatorischen Zusammenhalt einer Vereinigung, die unanfechtbar verboten ist, weil sie gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder den Gedanken der Völkerverständigung gerichtet ist, oder von der unanfechtbar festgestellt ist, dass sie Ersatzorganisation einer solchen verbotenen Vereinigung ist, aufrechterhält. Das angedrohte Strafmaß beträgt Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe. § 85 Abs. 2 StGB stellt die Mitgliedschaft in einer solchen verbotenen Vereinigung unter Strafe, wobei das Strafmaß bis zu drei Jahre Freiheitsstrafe oder Geldstrafe lautet. Beides sind abstrakte Gefährdungsdelikte zum Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung.<sup>249</sup> Die spezielleren Vorschriften der §§ 129 bis 129b StGB verbieten die Bildung krimineller bzw. terroristischer Vereinigungen. Es handelt sich folglich um Straftatbestände, die als Vereinsverbotsgrund unter Art. 9 Abs. 2 Alt. 1 GG fallen würden.<sup>250</sup>

Nach § 86a Abs. 1 Nr. 1 StGB ist das Verbreiten oder öffentliche Verwenden von Kennzeichen der in § 86 Abs. 1 Nr. 1, 2 und 4 StGB aufgeführten verfassungswidrigen Organisationen strafbar, nach § 86a Abs. 1 Nr. 2 StGB ferner das Herstellen, Vorrätig halten, Einführen oder Ausführen von Gegenständen, die derartige Kennzeichen darstellen oder enthalten, zur Verbreitung oder Verwendung im Inland oder Ausland. Das Kennzeichenverbot gemäß § 9 VereinsG und § 86a StGB sowie das Verbot der Verbreitung von Propagandamittel verfassungswidriger Organisationen nach § 86 StGB dienen der tatsächlichen Umsetzung der Verbotsverfügung und des Verschwindens der Vereinssymbole und -kennzeichen aus der Öffentlichkeit.<sup>251</sup>

Demgegenüber stellt § 20 Abs. 1 VereinsG in seinen Tatbestandsalternativen bereits das Zuwiderhandeln gegen ein vollziehbares Vereinigungsverbot unter Strafe.<sup>252</sup> Die Norm hat die Funktion eines Auffangtatbestandes gegenüber den inhaltlich enger gefassten Vorschriften des StGB (§ 20 Abs. 1 Satz 1 VereinsG).<sup>253</sup> Im Einzelnen strafbewährt sind unter anderem die Aufrechterhaltung des organisatorischen Zusammenhaltes des Vereins oder aber weitere Betätigung als Mitglied in einem solchen Verein gemäß § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VereinsG, die Unterstützung des organisatorischen Zusammenhaltes eines Vereins gemäß § 20 Abs. 1 Nr. 3 VereinsG, das Zuwiderhandeln gegen ein vollziehbares Verbot nach § 14 Abs. 3 Satz 1 VereinsG (Betätigungsverbote für Ausländervereine) oder § 18 Abs. 2 VereinsG (Tätigkeitsverbot für ausländische Vereine) gemäß § 20 Abs. 1 Nr. 4 VereinsG sowie das Verbreiten oder öffentliche

---

<sup>249</sup> Vgl. Braun in Albrecht/Roggenkamp: Vereinsgesetz. Kommentar, StGB § 85, Rn. 1.

<sup>250</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 20, Rn. 18.

<sup>251</sup> Vgl. Heinrich: Vereinigungsfreiheit und Vereinigungsverbot, S. 198.

<sup>252</sup> Vgl. Heinrich: Vereinigungsfreiheit und Vereinigungsverbot, S. 198.

<sup>253</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 20, Rn. 13.

Verwenden von Kennzeichen eines verbotenen Vereins gemäß § 20 Abs. 1 Nr. 5 VereinsG. Das Strafmaß lautet gemäß § 20 Abs. 1 VereinsG Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe. Aufgrund von Geringfügigkeit (§ 20 Abs. 2 Nr. 1 VereinsG) oder aber tätiger Reue (§ 20 Abs. 2 Nr. 2 VereinsG) kann von der Bestrafung abgesehen werden.<sup>254</sup>

## 5 Vereinsverbote in der Praxis

Nach Angaben des Bundesministeriums des Innern und für Heimat wurden seit Inkrafttreten des Vereinsgesetzes im Jahr 1964 bis zum Stichtag 30.06.2020 55 Verbote gegen Vereine aller Verbotsbereiche ausgesprochen, die sich zusätzlich auf 109 Teil- oder Ersatzorganisationen erstreckten.<sup>255</sup> Baudewin spricht von über 90 Verbotsanträgen im Bund (seit 1949) und über 180 Verbotsanträgen in den einzelnen Ländern.<sup>256</sup> Die Vereinsverbotspraxis in Deutschland wies in der Vergangenheit gleichwohl erhebliche Varianzen sowohl hinsichtlich der Häufigkeit als auch hinsichtlich des politisch-weltanschaulichen Spektrums der verbotenen Organisationen auf.<sup>257</sup>

Historisch sind drei Phasen der Verbotspraxis zu unterscheiden: Zwischen 1949 und 1964, mithin vor Inkrafttreten des Vereinsgesetzes, richteten sich Verbote hauptsächlich gegen der KPD nahstehende Gruppierungen und ergingen noch ohne einfachgesetzliche Grundlage.<sup>258</sup> Mit dem Inkrafttreten des Vereinsgesetzes 1964 begann eine zweite Phase, die nunmehr vom Opportunitätsprinzip mit politischem Ermessen als dessen wichtigster Ausprägung gekennzeichnet war (vgl. Kapitel 3.2.3). Gab es in den ersten 25 Jahren des Bestehens der Bundesrepublik auf Bundesebene insgesamt 64 Vereinsverbote, so sank diese Zahl in den nächsten 26 Jahren auf nur noch 17.<sup>259</sup> Mit der deutschen Wiedervereinigung 1990 nahm die Zahl der Vereinsverbote sprunghaft zu, insbesondere im Bereich des Rechtsextremismus und des kurdischen Linksextremismus. Mit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 und des unmittelbar darauffolgenden Wegfalls des vormals statuierten Religionsprivilegs verlagerte sich der Schwerpunkt erkennbar auf den religiösen Extremismus, insbesondere auf die Erscheinungsform des Islamismus.<sup>260</sup> Es ist mithin zu erkennen, dass Vereinsverbote oftmals an durch aktuelle Ereignisse geprägten sicherheitspolitischen Diskursen anknüpfen. War es zu Beginn der Bundesrepublik die Blockkonfrontation mit dem Kommunismus, auf die insbesondere Verbote KPD-naher Organisationen folgten, betraf die

---

<sup>254</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, §20, Rn. 92.

<sup>255</sup> Vgl. BMI: Vereinsverbote [Zugriff am: 07.03.2023]

<sup>256</sup> Vgl. Baudewin: NVwZ 14/2021.

<sup>257</sup> Vgl. Gerlach: Die Vereinsverbotspraxis in der streitbaren Demokratie, S. 144.

<sup>258</sup> Vgl. Gerlach: Die Vereinsverbotspraxis in der streitbaren Demokratie, S. 145.

<sup>259</sup> Vgl. Gerlach: Die Vereinsverbotspraxis in der streitbaren Demokratie, S. 145.

<sup>260</sup> Vgl. Gerlach: Die Vereinsverbotspraxis in der streitbaren Demokratie, S. 145.

Verbotspraxis in den 1990er-Jahren nach gehäuften rechtsextremistischen Ausschreitungen rechtsextreme Strukturen und zu Beginn der 2000er-Jahre bedingt durch die Bedrohung durch den islamistischen Terrorismus entsprechende Vereinigungen. Gleichwohl ist zu bedenken, dass auch nach wie vor Vereine verboten werden, bei denen eine politische Ausrichtung gar nicht oder nur hintergründig erkennbar ist (z.B. Vereine aus dem Rocker-Milieu).

Folgende Vereine hat der Freistaat Sachsen durch das Sächsische Staatsministerium des Innern seit 2000 verboten (ohne Mitwirkung des BMI): Skinheads Sächsische Schweiz (April 2001), Sturm 34 (April 2007), Nationale Sozialisten Döbeln (Februar 2013), Nationale Sozialisten Chemnitz/Interessengemeinschaft Chemnitzer Stadtgeschichte/Aktionsgruppe Raus in die Zukunft (März 2014).<sup>261</sup> Diese Gruppierungen sind allesamt dem Phänomenbereich Rechtsextremismus zuzuordnen.

Im Folgenden soll zu jedem Verbotstatbestand aus Art. 9 Abs. 2 GG, § 3 Abs. 1 VereinsG eine verbotene Gruppierung der letzten Jahre vorgestellt werden. Zu beachten ist, dass bei fast jedem verbotenen Verein in der Regel mehrere Verbotstatbestände einschlägig sind, ein einzelner aber zumeist vordergründig ist.

### **5.1 Verbot von „United Tribuns“**

Das Vereinsverbot von „United Tribuns“ ist das zum Bearbeitungsstand dieser Bachelorarbeit zuletzt ergangene Vereinsverbot des Bundesinnenministeriums (Verfügung in Anhang 1). Mit Pressemitteilung vom 14. September 2022 gab das BMI bekannt, dass Bundesinnenministerin Nancy Faeser von diesem Tag an die dem Rockermilieu zuzuordnende Gruppierung "United Tribuns" verboten hat.<sup>262</sup> Der Gesamtverein sowie die sogenannten 13 "Chapter" als Teilorganisationen wurden aufgelöst. Das Vereinsvermögen wurde beschlagnahmt und unterliegt der Einziehung. Das Bundeskriminalamt geht davon aus, dass von diesem Verbot knapp 100 Mitglieder in Deutschland betroffen seien.<sup>263</sup> Laut Verbotsverfügung des BMI laufen Zweck und Tätigkeit des Vereins und seiner Teilorganisationen den Strafgesetzen zuwider; vom Verein gehe „eine schwerwiegende Gefährdung für individuelle Rechtsgüter und die Allgemeinheit aus.“<sup>264</sup>

Durch den Verbotsgrund der Strafgesetzwidrigkeit soll der besonderen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung begegnet werden, die von solchen Vereinigungen ausgehen, da im Rahmen solcher Vereinigungen das Verantwortungsgefühl des Individuums teils erheblich gemindert und die Hemmschwelle zum Begehen von Straftaten

---

<sup>261</sup> Vgl. Baudewein: NVwZ 14/2021, S. 1024.

<sup>262</sup> Vgl. BMI: Pressemitteilung „United Tribuns“, [Zugriff am 07.03.2023].

<sup>263</sup> Vgl. ebd.

<sup>264</sup> BMI: Pressemitteilung „United Tribuns“, [Zugriff am 07.03.2023].

sinkt.<sup>265</sup> „Zuwiderlaufen“ ist dabei weiter zu verstehen als „zuwiderhandeln“: Es genügt mithin, wenn Straftaten hervorgerufen, ermöglicht oder erleichtert werden.<sup>266</sup> Ob die Zwecke des Vereins strafgesetzwidrig sind, ergibt sich naturgemäß höchst selten direkt aus der Vereinssatzung, sondern muss aus den konkreten Umständen erschlossen werden.<sup>267</sup>

Wesensprägend für diesen konkreten Verein sei insbesondere dessen „strafrechtswidrige Selbstbehauptung gegenüber konkurrierenden Rocker- und rockerähnlichen Gruppierungen und anderen Organisationen.“<sup>268</sup> In der Vergangenheit sei es zu vielen teils schwersten Straftaten gekommen. Dazu zählen verschiedene Körperverletzungs- und versuchte Tötungsdelikte im Zusammenhang mit gewalttätigen Auseinandersetzungen, in denen sich die „United Tribuns“ z.B. mit konkurrierenden Rockergruppierungen wie den "Hells Angels" gewalttätig auseinandersetzten.<sup>269</sup> Die Mitglieder sind aber auch wegen Sexual- und Menschenhandelsdelikten, Betrugsdelikten oder Verstößen gegen das Betäubungsmittelgesetz strafrechtlich in Erscheinung getreten.<sup>270</sup> Dass die Begehung von Straftaten durch die "United Tribuns" nicht nur geduldet, sondern auch gefördert und belohnt wird, zeigt sich auch daran, dass es verschiedene Aufnäher ("Patches") des Vereins gibt, die an Mitglieder verliehen werden, die Straftaten im Sinne des Vereins verübt haben.<sup>271</sup>

Laut Bundesinnenministerium wurde „United Tribuns“ 2004 von einem ehemaligen bosnischen Boxer in Villingen-Schwenningen gegründet und stiegen seither zu einer der mächtigsten und mitgliederstärksten Gruppierungen dieser Art in Deutschland auf. Das Vereinsverbot erfolgte in Abstimmung mit den Innenministerien der Länder Bayern, Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Thüringen.<sup>272</sup> Kennzeichen der "United Tribuns" und seiner Teilorganisationen dürfen vom Zeitpunkt der Bekanntgabe der Verbotsverfügung weder verbreitet noch öffentlich oder in einer Versammlung verwendet werden. Dem Verein und seinen Teilorganisationen ist jede Tätigkeit in Deutschland untersagt. Es ist verboten, Ersatzorganisationen zu bilden oder bestehende Organisationen als Ersatzorganisationen fortzuführen.<sup>273</sup>

---

<sup>265</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 3, Rn. 11.

<sup>266</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 3, Rn. 14.

<sup>267</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 3, Rn. 17.

<sup>268</sup> BMI: Pressemitteilung „United Tribuns“, [Zugriff am 07.03.2023].

<sup>269</sup> Vgl. BMI: Pressemitteilung „United Tribuns“, [Zugriff am 07.03.2023].

<sup>270</sup> Vgl. ebd.

<sup>271</sup> Vgl. ebd.

<sup>272</sup> Vgl. ebd.

<sup>273</sup> Vgl. BMI: Pressemitteilung „United Tribuns“, [Zugriff am 07.03.2023].



## 5.2 Verbot von „Combat 18 Deutschland“

Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat hat mit Wirkung vom 13. Januar 2020 den Verein „Combat 18 Deutschland“ verboten, da dieser sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung richte, nach Zweck und Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufe und sich zudem gegen den Gedanken der Völkerverständigung richte (Verfügung in Anhang 2).<sup>274</sup> "Combat 18 Deutschland" ist laut Erkenntnissen des BMI „eine neonazistische, rassistische und fremdenfeindliche Vereinigung, die in ihrer Zweckrichtung eine Wesensverwandtschaft mit dem Nationalsozialismus aufweist“.<sup>275</sup> Der Verein steht in der Tradition der im Jahr 1992 als rechtsextremistische Saalschutztruppe gegründeten britischen Vereinigung "Combat 18" und genießt innerhalb der rechtsextremistischen Szene ein hohes Ansehen. Mit seiner Strahlkraft komme dem Verein unter Rechtsextremisten eine Vorbildfunktion zu und würde als Symbol des gewaltbereiten Rechtsextremismus verehrt.<sup>276</sup> Die Strafrechtswidrigkeit beruht wohl auf der Tatsache, dass Mitglieder von "Combat 18 Deutschland" wegen Verstoßes gegen das Waffengesetz verurteilt wurden, nachdem sie im September 2017 bei der Rückkehr von einem Schießtraining, das die Vereinigung in der Tschechischen Republik durchgeführt hatte, unerlaubt Munition nach Deutschland verbracht hatten.<sup>277</sup>

Eine verbotsrelevante Zielrichtung gegen die verfassungsmäßige Ordnung liegt insbesondere dann vor, „wenn ein Verein in Programm, Vorstellungswelt und Gesamtstil eine Wesensverwandtschaft mit dem Nationalsozialismus aufweist“<sup>278</sup> Indizien für solche eine solche an den Nationalsozialismus angelehnte Grundhaltung sind insbesondere eine entsprechende Ausdrucksweise sowie eine Verherrlichung der Ideologie und führender Persönlichkeiten aus der NS-Zeit, die Verharmlosung der während der Zeit des Nationalsozialismus begangenen Verbrechen, insbesondere des Holocausts, die Propagierung eines Staatsaufbaues nach Vorbild des Führerprinzips sowie offen zur Schau getragener Rassismus und Antisemitismus.<sup>279</sup>

Die konkrete Ausdrucksform dieser nationalsozialistischen Ausrichtung bei „Combat 18 Deutschland“ manifestiert sich durch den Vertrieb von Tonträgern mit rechtsextremistischer und antisemitischer Musik, die Organisation rechtsextremistischer Konzerte und den Verkauf von rechtsextremistischen Merchandise-Artikeln.<sup>280</sup>

---

<sup>274</sup> Bundesanzeiger: Bekanntmachung Vereinsverbot gegen „Combat 18 Deutschland“, [Zugriff am 06.03.2023].

<sup>275</sup> BMI: Pressemitteilung „Combat 18 Deutschland“, [Zugriff am 07.03.2023].

<sup>276</sup> Vgl. BMI: Pressemitteilung „Combat 18 Deutschland“, [Zugriff am 07.03.2023].

<sup>277</sup> Vgl. ebd.

<sup>278</sup> Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 3, Rn. 54.

<sup>279</sup> Vgl. Roth in Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, VereinsG, § 3, Rn. 54.

<sup>280</sup> Vgl. BMI: Pressemitteilung „Combat 18 Deutschland“, [Zugriff am 07.03.2023].

Das Verbot steht laut Pressemitteilung des BMI in einem zeitlichen und inhaltlichen Zusammenhang mit dem Mord an dem Kasseler Regierungspräsidenten Walter Lübcke und dem Anschlag auf eine Synagoge in Halle an der Saale durch mutmaßliche Rechtsextremisten im Juni bzw. Oktober 2019.<sup>281</sup> Auch hier wird somit der Bezug zur aktuellen sicherheitspolitischen Diskussion deutlich.

Gegen das Verbot reichte „Combat 18 Deutschland“ fristgerecht Klage vor dem Bundesverwaltungsgericht ein. Dieses hat das gegen das Verbot gerichtete Klageverfahren mit Beschluss vom 6. Oktober 2020 nach Rücknahme der Klage durch die Klägerin eingestellt, wodurch damit ist das Verbot unanfechtbar geworden. Der verfügende Teil der Verbotsverfügung wurde gemäß § 7 VereinsG nochmals bekannt gegeben.

### **5.3 Verbot von „Internationale Humanitäre Hilfsorganisation e. V. (IHH)“**

Der Bundesminister des Innern hat mit Verbotsverfügung vom 23. Juni 2010 den Verein „Internationale Humanitäre Hilfsorganisation e.V.“ verboten, weil er sich gegen den Gedanken der Völkerverständigung richtet. Es handelt sich um einen im Jahr 1997 gegründeten Verein, der nach seiner Satzung seinen Zweck darin hat, in Fällen von Naturkatastrophen, Kriegen und anderen Katastrophen weltweit humanitäre Hilfe zu leisten.<sup>282</sup> Nach Überzeugung des BMI bestehe jedoch der Hauptzweck in der Förderung der in den palästinensischen Gebieten des Gazastreifens und Westjordanlandes ansässigen Sozialvereine wie etwa der „Islamic Society“ (Al-Yamiya al-Islamiya) und der „Islamic Charitable Society Hebron“ (Al-Jamiya al-Khairiya al-Islamiya), die ihrerseits wiederum der Hamas zuzuordnen sind.<sup>283</sup> Die HAMAS ihrerseits verneint laut BMI das Existenzrecht Israels und wirke „in aggressiv-kämpferischer Weise darauf hin, Angehörige und Institutionen des Staates Israel auch unter Einsatz von terroristischen Mitteln zu bekämpfen, ihnen Schaden zuzufügen und weitere Gewalt hervorzurufen.“<sup>284</sup>

Ein Verein richtet sich gegen den Gedanken der Völkerverständigung, wenn er in den internationalen Beziehungen Gewalt oder vergleichbare völkerrechtswidrige Handlungen aktiv propagiert oder fördert oder aber Dritte hierbei unterstützt bzw. fördert.<sup>285</sup> In letzterem Falle muss die Unterstützung dem Verein prägend zuzurechnen sein. Wie auch beim Verbotstatbestand der verfassungsmäßigen Ordnung muss ein aggressiv-kämpferisches Handeln gegen Grundsätze der Völkerverständigung vorliegen, mithin genügen keine rein kritischen Äußerungen.<sup>286</sup> Völkerverständigung meint dabei nicht lediglich das Verhältnis der Bundesrepublik zu anderen Staaten, vielmehr geht es dar-

---

<sup>281</sup> Vgl. ebd.

<sup>282</sup> Vgl. BVerwG, 6 A 2.10, Rn. 1.

<sup>283</sup> Vgl. BVerwG, 6 A 2 10, Rn. 3.

<sup>284</sup> Vgl. ebd.

<sup>285</sup> Vgl. Baudewin: NVwZ 14/2021, S. 1023.

<sup>286</sup> Vgl. Heinrich: Vereinigungsfreiheit und Vereinigungsverbot, S. 162.

über hinaus auch um friedliche Beziehungen anderer Völker untereinander, vorliegend also um das Verhältnis von Israelis und Palästinensern.<sup>287</sup> Der Verbotstatbestand stellt eine Bekräftigung des Bekenntnisses der Bundesrepublik Deutschland zu einem vereinten Europa, Frieden und der Geltung des Völkerrechtes dar.<sup>288</sup>

Gegen diese Verbotsverfügung hat die „Internationale Humanitäre Hilfsorganisation e.V.“ fristgerecht Klage vor dem Bundesverwaltungsgericht erhoben. Durch klageabweisendes Urteil vom 18. April 2012 (Az. BVerwG 6 A 2.10) ist die Verfügung rechtskräftig und unanfechtbar geworden. Gemäß § 7 Abs.1 VereinsG wurde die Verfügung daher nochmals bekannt gemacht (siehe Anhang 3).

## **6 Vereinsverbote als wirksames Mittel der streitbaren Demokratie?**

Nach ausgiebiger Betrachtung der juristischen Theorie und Praxis der Vereinigungsverbote soll nunmehr zu der rechtspolitischen Frage Stellung bezogen werden, inwieweit solche vereinsvernichtenden Verfügungen einen wirksamen und hilfreichen Beitrag zur streitbaren Demokratie im Sinne des Grundgesetzes leisten können. Die Möglichkeit des Vereinsverbotes zählt zu den harten Instrumenten der streitbaren Demokratie und resultiert aus einer Wertentscheidung des Grundgesetzes, verfassungsfeindliche Bestrebungen bereits im Ansatz zu unterbinden. Dabei ist politischer Extremismus verschiedenster Prägung in demokratischen Verfassungsstaaten Normalität.<sup>289</sup> Wie bei sämtlichen Grundrechtseingriffen geht es auch beim besonders einschneidenden Instrument des Vereinsverbotes um die Abwägung von Freiheit und Sicherheit. Wie bereits dargelegt, ist bei Vereinsverboten ein reines Legalitätsprinzip in der Praxis nicht realistisch und auch rechtsstaatlich zweifelhaft; Vereinsverbote werden in der Praxis stets (auch politischen) Opportunitätsabwägungen unterworfen sein. Das kann man aus juristischer Sicht problematisch halten und darin sogar ein Vollzugsdefizit erblicken. Wie alle Instrumente des präventiven Verfassungsschutzes bzw. der streitbaren Demokratie, die das Grundgesetz bereithält, muss zudem auch das Instrument des Vereinsverbotes vor willkürlicher Anwendung geschützt werden. Bei Vereinsverboten darf immer einzig und allein die materielle Verfassungswidrigkeit entscheidend sein; keinesfalls darf dieses Instrument dazu verwendet werden, aufgrund sachfremder Erwägungen schlicht unliebsame politische Gruppierungen schadlos zu stellen. So wurde der politische Ruf nach Organisationsverboten in sicherheitspolitischen Debatten in der Vergangenheit schnell laut, so zuletzt geschehen bezüglich der Aktionen des Klima-

---

<sup>287</sup> Vgl. Heinrich: Vereinigungsfreiheit und Vereinigungsverbot, S. 161.

<sup>288</sup> Vgl. Heinrich: Vereinigungsfreiheit und Vereinigungsverbot, S. 159.

<sup>289</sup> Vgl. Gerlach: Die Vereinsverbotspraxis in der streitbaren Demokratie, S. 99.

schutz-bündnisses „Letzte Generation“.<sup>290</sup> Zur Abwehr dessen dient das sehr ausgiebige Verfahrensrecht. Fast jedes ausgesprochene Vereinsverbot hält zudem vor den Gerichten stand.<sup>291</sup> Zudem mögen der weitgehende Verzicht auf vorherige Anhörungen sowie der oftmalige Wegfall der aufschiebenden Wirkung ohne tiefgreifende Begründung zwar verfahrenstaktisch verständlich sein; jedoch sind diese Aspekte nach Maßstab des Rechtsstaatsprinzips verfassungsrechtlich zweifelhaft.

Weiterhin ist zu beachten, dass Mitglieder verbotener Vereine durch ein Verbot keineswegs immer von ihren verfassungswidrigen Bestrebungen ablassen und diese in den Untergrund verlagern, welcher einer staatlichen Kontrolle dann gänzlich entzogen ist.

Das Vereinigungsverbot als Instrument des präventiven Verfassungsschutzes soll nicht nur verfassungswidrige Vereinigungen aus der Öffentlichkeit verbannen, sondern zugleich abschreckende Wirkung gegenüber am Rande der Verfassungswidrigkeit stehende Gruppierungen entfalten. Durch die immerwährende Verbotsandrohung („Dammoklesschwert des Verbots“<sup>292</sup>) kann gleichsam eine Mäßigung des politischen Klimas oder zumindest eine Zurückhaltung verbaler und aktiver Natur erfolgen. Ebenso werden viele normale Bürger durch die stigmatisierende Wirkung eines Vereinsverbots vor einer Betätigung oder vor einer Förderung solcher Organisationen abgeschreckt.

Wohl schlagkräftigstes Argument für die Vereinsverbotspraxis ist die Reinhaltung des demokratischen Diskurses. Dieser soll überwiegend durch die Macht des Wortes geführt werden und für keine der Beteiligten in irgendeiner Weise bedrohlich sein. Jeder Teilnehmer am demokratischen Diskurs muss selbstredend die Möglichkeit haben, seine Meinung, auch und gerade in Gruppen, frei zu äußern und nach außen ohne Gewalt zu vertreten. Gleichwohl „geht [es] um die Kraft des Arguments, nicht um die Kraft als Argument“.<sup>293</sup> Zudem können Vereinsverbote dazu beitragen, dass sich aggressiv-kämpferische Argumente nicht zu extremen Taten ausweiten können. Gerade die Erfahrungen der Krisenjahre der Weimarer Republik zeigen eindrücklich, dass es von verbaler Aufhetzung oftmals nur eine Gratwanderung hin zu körperlich gewaltsamen Auseinandersetzungen sein kann. Zugleich wurde die Radikalität, mit der die politische Auseinandersetzung geführt wurde, immer gesellschaftlich akzeptierter. Vereinsverbote setzen der Demokratie Grenzen, um die Demokratie zu schützen. Sie stellen ein wichtiges Element der streitbaren Demokratie dar, sind aber nur ein Instrument der Politik der inneren Sicherheit unter vielen.

---

<sup>290</sup> Vgl. Vgl. DER SPIEGEL: Merz will Vereinsverbote im Umfeld der »Letzten Generation« prüfen lassen, [Zugriff am: 17.03.2023].

<sup>291</sup> Vgl. Baudewin: NVwZ 14/2021, S. 1024.

<sup>292</sup> Vgl. Baudewin: NVwZ 14/2021, S. 1026.

<sup>293</sup> Vgl. Baudewin: NVwZ 14/2021, S. 1026.

## Kernsätze

1. Durch die Möglichkeit des Vereinsverbotes nach Art. 9 Abs. 2 GG wird dem Grundrecht der Vereinigungsfreiheit aus Art. 9 Abs. 1 GG eine Schranke gesetzt, welche ein Ausdruck des Konzeptes der pluralistischen, aber streitbaren Demokratie ist, welches dem Grundgesetz innewohnt.
2. Diese Schranke trägt insbesondere denjenigen Gefährdungen für Schutzgüter von Verfassungsrang Rechnung, welche sich aus der besonderen Eigendynamik kollektiver Zusammenschlüsse ergeben.
3. Die Schranke des Art. 9 Abs. 2 GG schließt mildere Eingriffe als das totale Verbot keineswegs aus; diese sind vielmehr ein Gebot des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, der auch bei Eingriffen in die Vereinigungsfreiheit zum Tragen kommt.
4. Ist ein Verbotstatbestand jedoch festgestellt, so ist die Vereinigung zu verbieten und es ist grundsätzlich kein Entschließungs- oder Auswahlermessen eröffnet; die Formulierung des § 3 Abs. 1 VereinsG erscheint diesbezüglich zu unbestimmt.
5. Gleichwohl ergibt sich aus der Literatur und nicht zuletzt aus der Vereinsverbotspraxis seit Gründung der Bundesrepublik ein sogenanntes politisches Ermessen, welches sich der gerichtlichen Kontrolle entzieht.
6. Die aus Zweckmäßigungs- und Effektivitätsgründen bestehende Verbotszuständigkeit der Exekutive erfährt durch Richtervorhalte im Ermittlungsverfahren sowie durch die Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Verbotsverfügungen und Vollzugsmaßnahmen eine Eingrenzung durch die Judikative.
7. Die Anwendung der § 28 Abs. 2 Abs. 1 VwVfG (Absehen von der Anhörung) bzw. § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO (Anordnung der Aufhebung der aufschiebenden Wirkung) darf aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit kein Automatismus sein, sondern muss für jeden Einzelfall konkret erwogen und ggf. begründet werden.
8. Die Folgewirkungen des Vereinsverbotes (Verbot von Ersatzorganisationen, Kennzeichenverbot, Vermögensbeschlagnahme und -einziehung) zielen auf eine totale Verdrängung der Vereinigung aus dem Rechtsverkehr ab.
9. Vereinsverbote erfolgen zwar oftmals im Zuge aktuell sicherheitspolitisch relevanter Ereignisse und Entwicklungen, dürfen sich aber nicht einseitig gegen bestimmte politische Richtungen richten und dürfen als Grundlage einzig die Verbotstatbestände des Art. 9 Abs. 2 GG haben (Willkürverbot).
10. Vereinsverbote stellen ein wichtiges und schlagkräftiges Element der streitbaren Demokratie dar.

## **Anhangsverzeichnis**

|   |      |
|---|------|
| Anhang 1: Banz AT 14.09.2020 „United Tribuns“ ..... | VIII |
| Anhang 2: Banz AT 23.01.2020 „Combat 18“ .....      | XIV  |
| Anhang 3: Banz AT 09.07.2012 „IHH e. V“ .....       | XVII |

# Anhang

## Anhang 1: Banz AT 14.09.2020 „United Tribuns“



### Bundesanzeiger

Herausgegeben vom  
Bundesministerium der Justiz  
www.bundesanzeiger.de

### Bekanntmachung

Veröffentlicht am Mittwoch, 14. September 2022  
BANz AT 14.09.2022 B1  
Seite 1 von 6

## Bundesministerium des Innern und für Heimat

### Bekanntmachung eines Vereinsverbots gegen „United Tribuns“

Vom 2. August 2022

Gemäß Artikel 9 Absatz 2 des Grundgesetzes in Verbindung mit § 3 Absatz 1 Satz 1 des Vereinsgesetzes vom 5. August 1964 (BGBl. I S. 593), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 30. November 2020 (BGBl. I S. 2600) geändert worden ist, ergeht folgende

#### Verfügung

1. Der Zweck und die Tätigkeit des Vereins „United Tribuns“ einschließlich seiner Teilorganisationen „World“, „Deutschland“, „Heidenheim“, „Northside“, „Sin City“, „Kiel MC“, „Elbdistrict“, „Remscheid“, „South West MC“, „Rhein District“, „Westside“, „Augsburg MC“, „Ingolstadt“, „Nürnberg“ und „München“ laufen den Strafgesetzen zuwider.
2. Der Verein „United Tribuns“ einschließlich der Teilorganisationen im Inland „Deutschland“, „Heidenheim“, „Northside“, „Sin City“, „Kiel MC“, „Elbdistrict“, „Remscheid“, „South West MC“, „Rhein District“, „Westside“, „Augsburg MC“, „Ingolstadt“, „Nürnberg“ und „München“ ist verboten und wird aufgelöst.
3. Kennzeichen des Vereins „United Tribuns“ einschließlich seiner in Nummer 1 genannten Teilorganisationen dürfen weder verbreitet noch veröffentlicht oder in einer Versammlung verwendet werden. Dieses Verbot betrifft insbesondere die grafische Verwendung der unten abgebildeten Kennzeichen des Vereins.

#### Kennzeichen und Symbole der „United Tribuns“



Das Kennzeichen zeigt einen nach oben hin gerundeten, weißen Bogen mit schwarzer Umrandung, der den Namen „United Tribuns“ in schwarzen Buchstaben enthält.



Das Kennzeichen zeigt zwei verschränkte, muskulöse Arme. Die Hände sind ineinander verschränkt.



Das Kennzeichen zeigt einen nach unten hin gerundeten, weißen Bogen mit schwarzer Umrandung. Es enthält die Aufschrift „forever“ mit schwarzen Buchstaben.



Das Kennzeichen in weißer Schrift zeigt die Zahlenkombination „2120“, welche für „United Tribuns“ steht (U = 21. Buchstabe im Alphabet, T = 20. Buchstabe im Alphabet). Darunter ist der Schriftzug „Stolz & Ehr“ erkennbar.

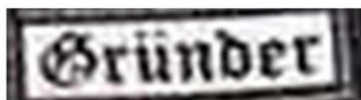


Das weiße Kennzeichen mit schwarzer Umrandung in Form einer Raute zeigt eine schwarze Eins sowie direkt dahinter ein schwarzes Prozentzeichen und in großen Buchstaben die Endung „ER“.

Zusatz: Das Kennzeichen soll die Mitglieder der Gruppierung „United Tribuns“ als das eine Prozent der Motorradfahrer bezeichnen, welches sich an keine Regeln hält und nach eigenen Gesetzen lebt.

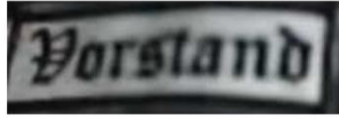


Dieses weiße Kennzeichen in Form eines Rechtecks zeigt die zwei Großbuchstaben „MC“ in schwarzer Schrift. Es steht für die Abkürzung Motorcycle Club.



Dieses weiße Kennzeichen mit schwarzer Umrandung in Form eines Rechtecks enthält die Funktionsbeschreibung „Gründer“ in schwarzen Buchstaben. Es deutet auf die Gründer der Gruppierung „United Tribuns“ hin.





Dieses weiße Kennzeichen mit schwarzer Umrandung in Form eines Rechtecks enthält die Funktionsbeschreibung „Vorstand“ in schwarzen Buchstaben. Es deutet auf die Vorstandsmitglieder der Gruppierung hin.



Dieses weiße Kennzeichen mit schwarzer Umrandung in Form eines Rechtecks enthält die abgekürzte Funktionsbeschreibung „World Pres“, World President, übersetzt Welt-Präsident, in schwarzen Buchstaben. Es deutet auf den Welt-Präsidenten (Armin CULUM „Boki“) der Gruppierung „United Tribuns“ hin.



Dieses weiße Kennzeichen mit schwarzer Umrandung in Form eines Rechtecks enthält die Funktionsbeschreibung „National“, übersetzt National, in schwarzen Buchstaben. Es steht für die Führungsebene der Gruppierung auf nationaler Ebene.



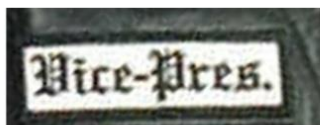
Dieses weiße Kennzeichen mit schwarzer Umrandung in Form eines Rechtecks enthält die Funktionsbeschreibung „Nomads“, übersetzt Nomade, in schwarzen Buchstaben.



Das Kennzeichen zeigt einen nach unten hin gerundeten, weißen Bogen mit schwarzer Umrandung, der die Funktionsbeschreibung „Nomads“, übersetzt Nomade, in schwarzen Buchstaben enthält.



Dieses weiße Kennzeichen mit schwarzer Umrandung in Form eines Rechtecks enthält die Funktionsbeschreibung „President“, übersetzt Präsident, in schwarzen Buchstaben.



Dieses weiße Kennzeichen mit schwarzer Umrandung in Form eines Rechtecks enthält die abgekürzte Funktionsbeschreibung „Vice-Pres.“, Vice-President, übersetzt Vizepräsident, in schwarzen Buchstaben.



Dieses weiße Kennzeichen mit schwarzer Umrandung in Form eines Rechtecks enthält die abgekürzte Funktionsbeschreibung „Sgt at Arms“, Sergeant at Arms, übersetzt bewaffneter Sergeant, in schwarzen Buchstaben. Bezeichnet sinngemäß übersetzt den Dienstgrad „Feldwebel“ – wird aber auch als Zeremonienmeister übersetzt. Von der Funktion her kümmert sich dieser um die Aufrechterhaltung von Disziplin und Ordnung im Club.



Dieses weiße Kennzeichen mit schwarzer Umrandung in Form eines Rechtecks enthält die Funktionsbeschreibung „Secretary“, übersetzt Schriftführer, in schwarzen Buchstaben.



Dieses weiße Kennzeichen mit schwarzer Umrandung in Form eines Rechtecks enthält die Funktionsbeschreibung „Captain“, übersetzt Kapitän (im weiteren Sinne: Organisator des Clubs bei Ausfahrten, Treffen und Veranstaltungen), in schwarzen Buchstaben.



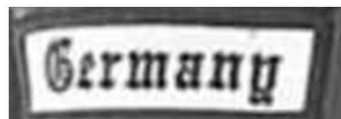
Dieses weiße Kennzeichen mit schwarzer Umrandung in Form eines Rechtecks enthält die Funktionsbeschreibung „Prospect“, übersetzt Anwärter, in schwarzen Buchstaben.



Das Kennzeichen zeigt einen nach unten hin gerundeten, weißen Bogen mit schwarzer Umrandung, der die Funktionsbeschreibung „Prospect“, übersetzt Anwärter, in schwarzen Buchstaben enthält.



Dieses weiße Kennzeichen mit schwarzer Umrandung in Form eines Rechtecks enthält den Leitspruch der „United Tribuns“. Die vier Buchstaben „TFFT“ werden häufig als Abkürzung für „Tribuns Forever, Forever Tribuns“ verwendet.



Dieses weiße Kennzeichen mit schwarzer Umrandung in Form eines Rechtecks enthält den Ländernamen „Germany“ in schwarzen Buchstaben.



|  |   |
|--|---|
|  | <p>Dieses weiße Kennzeichen mit schwarzer Umrandung in Form eines Rechtecks enthält den Namen der Gruppierung „United Tribuns“ in schwarzen Buchstaben.</p>   |
|  | <p>Dieses weiße Kennzeichen mit schwarzer Umrandung in Form eines Rechtecks enthält die Aufschrift „Fighter“, übersetzt Kämpfer, in schwarzen Buchstaben.</p>   |
|  | <p>Dieses weiße Kennzeichen mit schwarzer Umrandung in Form eines Rechtecks enthält die Aufschrift „Redlight“, übersetzt Rotlicht, in schwarzen Buchstaben. Das Kennzeichen unterstreicht die Nähe des Trägers zum Rotlichtmilieu.</p>  |
|  | <p>Dieses weiße Kennzeichen mit schwarzer Umrandung in Form eines Rechtecks enthält die Aufschrift „Elite Crew“, übersetzt Eliteeinheit, in schwarzen Buchstaben. Das Kennzeichen deutet auf die Zugehörigkeit des Trägers zu der sog. „Elite-Abteilung“ hin. Angehörige der „Elite-Abteilung“ müssen kampfsportaffin und für mögliche Auseinandersetzungen mit Kontrahenten jederzeit körperlich vorbereitet sein.</p> |
|  | <p>Dieses weiße Kennzeichen mit schwarzer Umrandung in Form eines Rechtecks enthält die Aussage „Expect no mercy“, übersetzt „Erwarte keine Gnade“, in schwarzen Buchstaben.</p>  |
|  | <p>Im Internet und auf Merchandise-Produkten findet auch dieses Logo Verwendung, das die verschränkten Arme vor der Silhouette der Kontinente Europa und Afrika zeigt und das der Schriftzug „THE WORLD IS OURS“ ziert. Darunter steht das Kürzel „TFFT“ (Tribuns Forever, Forever Tribuns).</p>  |

4. Dem Verein „United Tribuns“ einschließlich seiner vorgenannten Teilorganisationen im Inland sowie seiner Teilorganisation in Bosnien-Herzegowina „United Tribuns World“ ist jede Tätigkeit im Geltungsbereich des Vereinsgesetzes untersagt. Es ist verboten, Ersatzorganisationen zu bilden oder bestehende Organisationen als Ersatzorganisationen fortzuführen.
5. Das im Geltungsbereich des Vereinsgesetzes vorhandene Vermögen des Vereins „United Tribuns“ und seiner in Nummer 1 genannten Teilorganisationen wird beschlagnahmt und eingezogen.



6. Forderungen Dritter gegen den Verein „United Tribuns“ oder eine seiner in Nummer 1 genannten Teilorganisationen werden beschlagnahmt und eingezogen, soweit sie aus Beziehungen entstanden sind, die sich nach Art und Umfang oder Zweck als eine vorsätzliche Förderung der strafrechtswidrigen Zwecke und Tätigkeiten des Vereins „United Tribuns“ oder seiner in Nummer 1 genannten Teilorganisationen darstellen oder soweit sie begründet wurden, um Vermögenswerte des Vereins „United Tribuns“ oder seiner in Nummer 1 genannten Teilorganisationen dem behördlichen Zugriff zu entziehen oder den Wert des Vermögens des Vereins zu mindern. Hat der Gläubiger eine solche Forderung durch Abtretung erworben, wird sie eingezogen, soweit der Gläubiger die Eigenschaft der Forderung als Kollaborationsforderung oder als Umgehungsforderung im Zeitpunkt des Erwerbs kannte.
7. Sachen Dritter werden beschlagnahmt und eingezogen, soweit der Berechtigte durch Überlassung der Sachen an den Verein „United Tribuns“ oder eine seiner in Nummer 1 genannten Teilorganisationen deren strafrechtswidrige Zwecke und Tätigkeiten vorsätzlich gefördert hat oder die Sachen zur Förderung dieser Zwecke und Tätigkeiten bestimmt sind.
8. Die sofortige Vollziehung dieser Verfügung wird angeordnet. Dies gilt nicht für die in den Nummern 5, 6 und 7 genannten Einziehungen.

Berlin, den 2. August 2022  
ÖSII1-50004/11#24

Bundesministerium  
des Innern und für Heimat

Im Auftrag  
Schultz





**Bundesministerium  
des Innern, für Bau und Heimat**

**Bekanntmachung  
eines Vereinsverbots gegen  
„Combat 18 Deutschland“**

**Vom 13. Januar 2020**

Nach Artikel 9 Absatz 2 des Grundgesetzes in Verbindung mit § 3 des Vereinsgesetzes vom 5. August 1964 (BGBl. I S. 593) erlässt das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat die folgende

**Verfügung**

1. Der Verein „Combat 18 Deutschland“ richtet sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung, läuft nach Zweck und Tätigkeit den Strafgesetzen zuwider und richtet sich gegen den Gedanken der Völkerverständigung.
2. Der Verein „Combat 18 Deutschland“ ist verboten und wird aufgelöst.
3. Es ist verboten, Ersatzorganisationen für „Combat 18 Deutschland“ zu bilden oder bestehende Organisationen als Ersatzorganisation fortzuführen.
4. Es ist verboten, Kennzeichen von „Combat 18 Deutschland“ für die Dauer der Vollziehbarkeit des Verbots öffentlich, in einer Versammlung oder in Schriften, Ton- und Bildträgern, Abbildungen oder Darstellungen, die verbreitet werden oder zur Verbreitung bestimmt sind, zu verwenden. Dieses Verbot betrifft insbesondere die grafische Verwendung des Schriftzuges „Combat 18“ oder „C18“ einzeln oder in Verbindung mit dem als Marken- und Erkennungszeichen verwendeten Drachen sowie des Slogans „Brüder schweigen – whatever it takes“ bzw. „whatever it takes“ in Kombination mit dem Drachen.







5. Das Vermögen des Vereins „Combat 18 Deutschland“ wird beschlagnahmt und zugunsten des Bundes eingezogen.
6. Forderungen Dritter gegen den Verein „Combat 18 Deutschland“ werden beschlagnahmt und zugunsten des Bundes eingezogen, soweit sie nach Art, Umfang oder Zweck eine vorsätzliche Förderung der gesetzeswidrigen Bestrebungen des Vereins „Combat 18 Deutschland“ darstellen oder soweit sie begründet wurden, um Vermögenswerte des Vereins „Combat 18 Deutschland“ dem behördlichen Zugriff zu entziehen oder den Wert des Vermögens des Vereins „Combat 18 Deutschland“ zu mindern. Hat ein Gläubiger eine solche Forderung durch Abtretung erworben, wird sie eingezogen, soweit der Gläubiger die Eigenschaft als Kollaborationsforderung oder als Umgehungsforderung im Zeitpunkt ihres Erwerbs kannte.
7. Sachen Dritter werden beschlagnahmt und zugunsten des Bundes eingezogen, soweit der Berechtigte durch Überlassung der Sachen an den Verein „Combat 18 Deutschland“ dessen gesetzeswidrige Bestrebung vorsätzlich gefördert hat oder soweit die Sachen zur Förderung dieser Bestrebungen bestimmt sind.
8. Die sofortige Vollziehung dieser Verfügung wird angeordnet. Dies gilt nicht für die Einziehungsanordnungen in den Nummern 5, 6 und 7.

Berlin, den 13. Januar 2020  
ÖSII3-20106/2#13

Bundesministerium  
des Innern, für Bau und Heimat

Im Auftrag  
Reinfeld



## Bundesministerium des Innern

### Bekanntmachung über die Unanfechtbarkeit des Vereinsverbotes gegen „Internationale Humanitäre Hilfsorganisation e.V.“

Vom 26. Juni 2012

Der Bundesminister des Innern hat mit Verfügung vom 23. Juni 2010 (BANz. S. 2402), zugestellt am 12. Juli 2010) folgende Verfügung erlassen:

#### Verfügung

1. Der Internationale Humanitäre Hilfsorganisation e.V. richtet sich gegen den Gedanken der Völkerverständigung.
2. Der Internationale Humanitäre Hilfsorganisation e.V. ist verboten und wird aufgelöst.
3. Es ist verboten, Kennzeichen des Internationale Humanitäre Hilfsorganisation e.V. für die Dauer der Vollziehbarkeit des Verbotes öffentlich, in einer Versammlung oder in Schriften, Ton- und Bildträgern, Abbildungen oder Darstellungen, die verbreitet werden oder zur Verbreitung bestimmt sind, zu verwenden. Dies gilt insbesondere für das Logo (bestehend aus einer in Breiten- und Längengraden stilisierten Weltkugel, mittig unterbrochen durch die Großdruckbuchstaben „IHH“ in roter Schrift, umrahmt von zwei grünen Zweigen, die einen Halbkreis vom unteren Ende der Weltkugel bis zu ihrem linken und rechten oberen Drittel bilden).
4. Es ist verboten, eine Ersatzorganisation für den Internationale Humanitäre Hilfsorganisation e.V. zu bilden oder bestehende Organisationen als Ersatzorganisationen fortzuführen.
5. Das bewegliche und unbewegliche Vermögen des Internationale Humanitäre Hilfsorganisation e.V. wird beschlagnahmt und zugunsten des Bundes eingezogen; dies gilt insbesondere für die Immobilie Weilburger Straße 17, 60326 Frankfurt am Main (Amtsgericht Frankfurt am Main, Grundbuchblatt von Frankfurt, Bezirk 15, Blatt 2173).
6. Forderungen Dritter gegen den Internationale Humanitäre Hilfsorganisation e.V. werden beschlagnahmt und eingezogen, soweit sie nach Art, Umfang oder Zweck als eine vorsätzliche Förderung gesetzeswidriger Bestrebungen des Internationale Humanitäre Hilfsorganisation e.V. darstellen oder soweit sie begründet wurden, um Vermögenswerte des Internationale Humanitäre Hilfsorganisation e.V. dem behördlichen Zugriff zu entziehen oder den Wert des Vermögens des Internationale Humanitäre Hilfsorganisation e.V. zu mindern. Hat ein Gläubiger eine solche Forderung durch Abtretung erworben, wird sie eingezogen, soweit er die in Satz 1 genannten Tatsachen bei dem Erwerb der Forderung kannte.
7. Sachen Dritter werden beschlagnahmt und eingezogen, soweit der Berechtigte durch Überlassung der Sachen an den Internationale Humanitäre Hilfsorganisation e.V. dessen gesetzeswidrige Bestrebung vorsätzlich gefördert hat oder soweit die Sachen zur Förderung dieser Bestrebungen bestimmt sind.
8. Die sofortige Vollziehung dieser Maßnahmen wird angeordnet. Dies gilt nicht für die Einziehungsanordnung.

Diese Verfügung ist mit Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 18. April 2012 (Az. BVerwG 6 A 2.10) rechtskräftig geworden. Gemäß § 7 Absatz 1 des Vereinsgesetzes wird die Unanfechtbarkeit des vorstehenden Verbots nochmals bekannt gemacht.

Mit der Einziehung und der Abwicklung des Vereinsvermögens ist das Bundesverwaltungsamt, 50728 Köln, beauftragt. Diese Bekanntmachung ergeht im Anschluss an die Bekanntmachung vom 19. April 2012 (BANz AT 14.05.2012 B1).

Berlin, den 26. Juni 2012  
ÖS II 3 - 619 314/29

Bundesministerium des Innern

Im Auftrag  
Nötges



## Literaturverzeichnis

Albrecht, Florian Claus; Roggenkamp, Jan Dirk: *Vereinsgesetz (VereinsG. Kommentar.* München, C.H. Beck, 2014.

Baudewin, Christian: *Das Vereinsverbot. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht.* 40. Jahrgang, 14/2021.

Bundesanzeiger: *Bekanntmachung Vereinsverbot gegen „Combat 18 Deutschland“*, Berlin, 2020, <https://www.bundesanzeiger.de/pub/de/amtlicher-teil?0&year=2020&edition=BAnz+AT+23.01.2020> [Zugriff am 06.03.2023].

Bundesanzeiger: *Bekanntmachung Vereinsverbot gegen „United Tribuns“*, Berlin, 2022, <https://www.bundesanzeiger.de/pub/publication/jbkx7MH75iasp45kyT7/content/jbkx7MH75iasp45kyT7/BAnz%20AT%2014.09.2022%20B1.pdf?inline> [Zugriff am 06.03.2023].

Bundesanzeiger: *Bekanntmachung Vereinsverbot gegen „Internationale Humanitäre Hilfsorganisation e. V.“*, Berlin, 2020, <https://www.bundesanzeiger.de/pub/de/suchergebnis?13> [Zugriff am 06.03.2023].

Bundesministerium des Inneren und für Heimat: Pressemitteilung „Combat 18 Deutschland“. Berlin 2020, verfügbar unter: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2020/01/combat-18-verbot.html> [Zugriff am 07.03.2023].

Bundesministerium des Inneren und für Heimat: Pressemitteilung „United Tribuns“. Berlin 2022, verfügbar unter: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2022/09/vereinsverbot-united-tribunes.html> [Zugriff am 07.03.2023].

Dürig, Günter; Herzog, Roman; Scholz, Rupert: *Grundgesetz. Kommentar. Band II – Art. 6-16a.* München, C.H.Beck, 2017.

Gerlach, Julia: *Die Vereinsverbotspraxis in der streitbaren Demokratie.* 1. Auflage, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2012, *Extremismus und Demokratie*, Band 22.

Heinrich, Jens: *Vereinigungsfreiheit und Vereinigungsverbot – Dogmatik und Praxis des Art. 9 Abs. 2 GG.* 1. Auflage, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2005, *Nomos Universitätschriften Recht*, Band 451.

Hömig, Dieter; Wolf, Heinrich Amadeus: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.* Handkommentar. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2022.

Hufen, Friedhelm: *Staatsrecht II – Grundrechte.* 9. Auflage, München, C.H. Beck, 2021.

Jarass, Hans; Pieroth, Bodo: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.* Kommentar, 16. Auflage, München, 2020.

Michael, Lothar; Morlok, Martin: *Grundrechte.* 4. Auflage, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2014.

Mager, Ute; Münch, Ingo: *Staatsrecht II – Grundrechte.* 6. Auflage, Stuttgart, W. Kohlhammer, 2014.

Sachs, Michael (Hrsg.): *Grundgesetz. Kommentar*. 9. Auflage, München, C.H. Beck, 2021.

Schenke, Wolf-Rüdiger; Graulich, Kurt; Ruthig, Josef: *Sicherheitsrecht des Bundes*. München, C.H. Beck, 2019.

von Münch, Ingo; Kunig, Philip: *Grundgesetz Kommentar. Band 1, Art. 1-69*. München, C.H.Beck, 2021.

## Rechtsprechungsverzeichnis

BVerfG, Urt. v. 18.04.2012 - 1 BvR 1474/12.

BVerfG, Urt. v. 18.12.1974 – 1 BvR 430/65, 1 BvR 259/66.

BVerfG, Urt. v. 23.10.1952 - 1 BvB 1/51.

BVerwG, Urt. v. 18.04.2012 - 6 A 2.10.

BVerwG, Urt. v. 06.12.1956 - I C 37.54.

## Rechtsquellenverzeichnis

**Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten** vom 01. Juni 1794.

**Bundesverfassungsschutzgesetz** vom 20. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2954, 2970), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2632) geändert worden ist.

**Bürgerliches Gesetzbuch** in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 7. November 2022 (BGBl. I S. 1982) geändert worden ist.

**Charta der Grundrechte der Europäischen Union** vom 26.10.2012 (ABl. C 326 S. 391).

**Gesetz zur Regelung des Verwaltungsverfahrens- und des Verwaltungszustellungsrechts für den Freistaat Sachsen** vom 19. Mai 2010 (SächsGVBl. S. 142), das durch Artikel 3 des Gesetzes vom 12. Juli 2013 (SächsGVBl. S. 503) geändert worden ist.

**Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland** in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478) geändert worden ist.

**Handelsgesetzbuch** in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. Juli 2022 (BGBl. I S. 1146) geändert worden ist.

**Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten** vom 04.11.1950, zuletzt geändert durch Protokoll Nr. 15 vom 24.6.2013 m.W.v. 1.8.2021.

**Parteiengesetz** in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I S. 149), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 10. August 2021 (BGBl. I S. 3436) geändert worden ist.

**Sächsische Vereins- und Parteiengesetzzuständigkeitsverordnung** vom 29. März 1995 (SächsGVBl. S. 125), die zuletzt durch die Verordnung vom 10. Juni 2016 (SächsGVBl. S. 294) geändert worden ist.

**Sächsisches Polizeibehördengesetz** vom 11. Mai 2019 (SächsGVBl. S. 358, 389).

**Sächsisches Polizeivollzugsdienstgesetz** vom 11. Mai 2019 (SächsGVBl. S. 358).

**Strafprozeßordnung** in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 25. März 2022 (BGBl. I S. 571) geändert worden ist.

**Übereinkommen über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes** vom 4. Juli 1948.

**Vereinsgesetz** vom 5. August 1964 (BGBl. I S. 593), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 30. November 2020 (BGBl. I S. 2600) geändert worden ist.

**Verfassung des Deutschen Reiches.** ("Frankfurter Reichsverfassung" bzw. "Paulskirchen-Verfassung") vom 28. März 1849.

**Verfassung des Deutschen Reichs** („Weimarer Reichsverfassung“) vom 11. August 1919 (Reichsgesetzblatt 1919, S. 1383).

**Verfassung des Freistaates Sachsen** vom 27. Mai 1992 (SächsGVBl. S. 243), die durch das Gesetz vom 11. Juli 2013 (SächsGVBl. S. 502) geändert worden ist.

**Verwaltungsgerichtsordnung** in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1325) geändert worden ist.

**Verwaltungsverfahrensgesetz** in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 24 Absatz 3 des Gesetzes vom 25. Juni 2021 (BGBl. I S. 2154) geändert worden ist.

## Eidesstattliche Versicherung

Ich versichere hiermit an Eides Statt, dass ich die vorgelegte Bachelorarbeit selbständig verfasst, nur die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt sowie alle Stellen der Arbeit, die wörtlich oder sinngemäß aus anderen Quellen übernommen wurden, als solche kenntlich gemacht habe und die Bachelorarbeit in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner Prüfungsbehörde vorlegt wurde.

Die gedruckte und digitalisierte Version der Bachelorarbeit sind identisch.



Meißen, 31.03.2023

Manuel Moosdorf