



---

## Sachstand

---

## Voraussetzungen eines Vereinsverbots

**Voraussetzungen eines Vereinsverbots**

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 150/21  
Abschluss der Arbeit: 10. September 2021 (zugleich letzter Abruf der Internetquellen)  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

---

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

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Vereinigungsfreiheit und Vereinigungsverbot nach Art. 9 GG</b>	<b>5</b>
<b>3.</b>	<b>Vereinsverbot nach dem Vereinsgesetz</b>	<b>6</b>
3.1.	Vereinsbegriff	6
3.2.	Verbot nach § 3 Abs. 1 S. 1 VereinsG	6
3.2.1.	Formelle Voraussetzungen	6
3.2.2.	Materielle Voraussetzungen und Prüfungskriterien der Verbotsbehörden	7
3.2.2.1.	Strafrechtswidrige Zwecke	7
3.2.2.2.	Strafrechtswidrige Tätigkeiten	8
3.2.2.3.	Verstoß gegen die verfassungsmäßige Ordnung	8
3.2.2.4.	Verstoß gegen den Gedanken der Völkerverständigung	8
3.2.3.	Ermessen bei einem Verbotsverfahren nach § 3 VereinsG	9
3.2.4.	Rechtsfolge des Vereinsverbots	10
3.3.	Verbot von Ausländervereinen nach § 14 VereinsG	11
3.3.1.	§ 14 Abs. 2 Nr. 1 VereinsG	12
3.3.2.	§ 14 Abs. 2 Nr. 2 VereinsG	12
3.3.3.	§ 14 Abs. 2 Nr. 3 VereinsG	13
3.3.4.	§ 14 Abs. 2 Nr. 4 VereinsG	13
3.3.5.	§ 14 Abs. 2 Nr. 5 VereinsG	13
3.3.6.	Ermessen und Rechtsfolgen	14
3.4.	Verbot von Vereinen mit Sitz im Ausland	14

## 1. Einleitung

Der Sachstand befasst sich mit den Voraussetzungen für ein Vereinsverbot und der Frage, ob den Behörden hinsichtlich des Verbots ein Ermessen zusteht.

Hintergrund ist die türkische „Ülkücü“-Bewegung, die insbesondere unter dem Namen „**Graue Wölfe**“ bekannt ist. Die Grauen Wölfe sind in Deutschland unter anderem in den Dachverbänden „Almanya Demokratik Ülkücü Türk Dernekleri Federasyonu“ (ADÜTDF – Föderation der Türkisch-Demokratischen Idealistenvereine in Deutschland), „Avrupa Türk-İslam Birliği“ (ATİB – Union der Türkisch-Islamischen Kulturvereine in Europa e.V.) und „Avrupa Türk Kültür Dernekleri Birliği“ (ATB – Europäisch-Türkische Union) sowie in mehreren hundert lokalen Vereinen organisiert und werden vom Bundesamt für Verfassungsschutz als **rechtsextrem, rassistisch** und **türkisch-nationalistisch** eingestuft.<sup>1</sup> Ihre wichtigsten Erkennungszeichen sind die Abbildung eines Wolfs und der sogenannte Wolfsgruß, eine Geste, bei der die Finger der rechten Hand den stilisierten Kopf eines Wolfs formen.<sup>2</sup>

Ein **Verbot** der Grauen Wölfe wird immer wieder gefordert. Am 18. November 2020 hat der Deutsche Bundestag einen gemeinsamen Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angenommen, in dem die Bundesregierung unter anderem dazu aufgefordert wurde, Verbote von Vereinen, die der Bewegung angehören, zu prüfen.<sup>3</sup> Auf eine sich darauf beziehende Kleine Anfrage antwortete die Bundesregierung im März 2021, sämtliche rechtsstaatlichen Möglichkeiten des Entgegenwirkens gegen extremistische Bestrebungen kontinuierlich zu prüfen, sich aber zu konkreten Verbotsverfahren nicht zu äußern.<sup>4</sup> Informationen zum Stand bzw. zu den Erfolgsaussichten eines möglichen Verbots liegen daher nicht vor.

Für ein Vereinsverbot sind die einschlägigen Vorschriften des Vereinsgesetzes (VereinsG) zu prüfen. Zudem ist zu beachten, dass die Vereinigung unter Umständen dem Schutzbereich des Art. 9 Abs. 1 Grundgesetz (GG) unterfällt. Eine Anwendung der dargestellten Maßstäbe und Vorschriften auf die Grauen Wölfe kann aufgrund der Zergliederung in zahlreiche einzelne Gruppierungen und mangels der Kenntnis konkreter Umstände nicht erfolgen.

---

1 Bundeszentrale für politische Bildung, Graue Wölfe – die größte rechtsextreme Organisation in Deutschland vom 24. November 2017, abrufbar unter: <https://www.bpb.de/politik/extremismus/rechtsextremismus/260333/graue-woelfe-die-groesste-rechtsextreme-organisation-in-deutschland>; Bundesamt für Verfassungsschutz, Türkischer Rechtsextremismus in Deutschland vom November 2020, abrufbar unter: [https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/publikationen/DE/2020/tuerkischer-rechtsextremismus-in-deutschland-die-uelkuecue-bewegung.pdf;jsessionid=87EF4CEF963FFC6521FDC6F2097A2C79.intranet672?\\_\\_blob=publication-File&v=8](https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/publikationen/DE/2020/tuerkischer-rechtsextremismus-in-deutschland-die-uelkuecue-bewegung.pdf;jsessionid=87EF4CEF963FFC6521FDC6F2097A2C79.intranet672?__blob=publication-File&v=8).

2 Siehe zur Frage eines Verbots des Wolfsgrußes die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Verbot des sogenannten Wolfsgrußes der türkischen Bewegung „Graue Wölfe“, WD 3 - 3000 - 369/18, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/585476/2c2a3cf55b6a7ddc48c549cc09a783c5/WD-3-369-18-pdf-data.pdf>.

3 BT-Drs. 19/24388.

4 BT-Drs. 19/27463, 4.

## 2. Vereinigungsfreiheit und Vereinigungsverbot nach Art. 9 GG

**Art. 9 Abs. 1 GG** statuiert die **Vereinigungsfreiheit**. Das Grundrecht gewährt sowohl dem Einzelnen das Recht, Vereinigungen zu gründen und ihnen beizutreten als auch den Vereinigungen das Recht, sich kollektiv zu betätigen.<sup>5</sup>

Nach Art. 9 Abs. 2 GG sind Vereinigungen, deren Zwecke oder deren Tätigkeit den **Strafgesetzen zuwiderlaufen** oder die sich gegen die **verfassungsmäßige Ordnung** oder gegen den **Gedanken der Völkerverständigung** richten, **verboten**. Der Wortlaut der Norm („Vereinigungen [...] sind verboten“) legt nahe, dass ein Verein bereits mit Erfüllung der normierten Verbotsvoraussetzungen als verboten gilt.<sup>6</sup> Das Verbotsverfahren hätte demzufolge nur feststellenden Charakter. Aus dem VereinsG, das eine Verbotsverfügung durch die jeweils zuständige Behörde fordert, ergibt sich allerdings, dass es einer ausdrücklichen Verbotsfeststellung bedarf. Die Verbotsverfügung hat damit **konstitutiven Charakter**.<sup>7</sup> Folglich dürfen sich Vereine bis zu ihrer ausdrücklichen Verbotsfeststellung frei betätigen.

Der **personelle Schutzbereich** des Art. 9 Abs. 1 GG umfasst „alle Deutschen“. Ausländer sind somit durch die Vereinigungsfreiheit grundsätzlich nicht geschützt.<sup>8</sup> Folge dieser Beschränkung ist, dass Vereine, deren Mitglieder oder Leiter sämtlich oder überwiegend Ausländer sind (sog. **Ausländervereine**) gemäß § 14 VereinsG unter **weniger strengen Voraussetzungen** verboten werden können, insbesondere auch aus anderen als den in Art. 9 Abs. 2 GG genannten Gründen (siehe dazu unter 3.3.).<sup>9</sup> Unionsbürger sind Deutschen in Bezug auf die Anwendung der sog. Deutschen Grundrechte im Wesentlichen gleichgestellt.<sup>10</sup> Daher gelten Vereine, deren Mitglieder oder Leiter sämtlich oder überwiegend Unionsbürger sind, gemäß § 14 Abs. 1 S. 2 VereinsG nicht als Ausländervereine.

---

5 Scholz, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 94. EL Januar 2021, Art. 9 Rn. 42 f.

6 Baudewin, Das Vereinsverbot, in: NVwZ 2013, 1049 (1049); Fischer/Rieband, Radikalisieren verboten?, in: Verfassungsschutz in der freiheitlichen Demokratie, 2011, 107 (108); Gerlach, Die Vereinsverbotspraxis der streitbaren Demokratie, 2012, 82.

7 BVerwG, NVwZ 2003, 986 (988); Baudewin, Das Vereinsverbot, in: NVwZ 2013, 1049 (1049); Gerlach, Die Vereinsverbotspraxis der streitbaren Demokratie, 2012, 82, mit Nachweisen zum Streitstand bis zum Inkrafttreten des VereinsG; Groh, Selbstschutz der Verfassung vor Religionsgemeinschaften, 2004, 199 ff.

8 Kemper, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2018, Art. 9 Rn. 65.

9 Nach Art. 11 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) sind Ausländer zwar in den Schutzbereich der dort geregelten Vereinigungsfreiheit mit einbezogen, Art. 16 EMRK ermöglicht es den Vertragsstaaten aber politische Tätigkeit von Ausländern einzuschränken, was auch für die Vereinigungsfreiheit gelten kann. Vgl. dazu: Arndt/Engels, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK, Kommentar, Art. 11 Rn. 4.

10 Vgl. Starck, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2018, Art. 1 Rn. 208.

### 3. Vereinsverbot nach dem Vereinsgesetz

#### 3.1. Vereinsbegriff

Der **Vereinsbegriff** des VereinsG umfasst nach § 2 Abs. 1

„ohne Rücksicht auf die Rechtsform jede Vereinigung, zu der sich eine Mehrheit natürlicher oder juristischer Personen für längere Zeit zu einem gemeinsamen Zweck freiwillig zusammengeschlossen und einer organisierten Willensbildung unterworfen hat“.

Nach § 3 VereinsG können daher **nicht nur eingetragene Vereine** im Sinne des § 21 BGB verboten werden. Erfasst sind insbesondere auch Unternehmensvereinigungen, gesellschaftsrechtliche Zusammenschlüsse aller Art, ausländische Rechtsformen, Vorvereine und Vereine in Liquidation.<sup>11</sup> Auch informelle Zusammenschlüsse von Personen sind Vereine, soweit sie die Tatbestandsmerkmale der Definition erfüllen. An die geforderte „organisierte Willensbildung“ sind keine übermäßig hohen Anforderungen zu stellen.<sup>12</sup> Es genügt, dass „zumindest faktisch eine organisierte Willensbildung erfolgt [...] und von den Mitgliedern anerkannte Entscheidungsstrukturen bestehen“.<sup>13</sup>

#### 3.2. Verbot nach § 3 Abs. 1 S. 1 VereinsG

Die Verbotsfeststellung durch die zuständige Behörde ergibt sich bei Vereinen, deren Mitglieder oder Leiter sämtlich oder überwiegend Deutsche oder Unionsbürger sind, aus **§ 3 Abs. 1 S. 1 VereinsG**.

##### 3.2.1. Formelle Voraussetzungen

Zuständige Verbandsbehörde ist nach § 3 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 VereinsG für nur **landesweit** agierende Vereine und Teilvereine die oberste Landesbehörde oder die nach Landesrecht zuständige Behörde. Für **bundesweit** agierende Vereinigungen ist gemäß § 3 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 VereinsG das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) zuständig.

Die zuständige Landesbehörde entscheidet **im Benehmen** mit dem BMI gemäß § 3 Abs. 2 S. 2 VereinsG über das Verbot für den Teilverein eines Vereins, für dessen Verbot der BMI zuständig wäre. Diese Möglichkeit besteht dann, wenn der Teilverein eigene Verbandsgründe erfüllt und der Bund den Gesamtverein (noch) nicht verboten hat.<sup>14</sup> Eine entsprechende Entscheidung des BMI im Benehmen mit der zuständigen Landesbehörde ist gemäß § 3 Abs. 2 S. 3 VereinsG bei dem

---

11 Roth, in: Schenke/Graulich/Ruthig (Hrsg.), Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, § 2 VereinsG Rn. 23 ff.

12 Vgl. etwa zur sog. „Widerstandsbewegung in Südbrandenburg“: OVG Berlin-Brandenburg, NVwZ-RR 2013, 410.

13 Roth, in: Schenke/Graulich/Ruthig (Hrsg.), Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, § 2 VereinsG Rn. 19.

14 Groh, in: dieselbe, Vereinsgesetz, 1. Aufl. 2012, § 3 Rn. 28.

---

Verbot von Gesamtvereinen, die sich aus regional begrenzten Teilvereinen zusammensetzen, gefordert.

### 3.2.2. Materielle Voraussetzungen und Prüfungskriterien der Verbotsbehörden

Voraussetzung des Verbots eines Vereins nach § 3 Abs. 1 S. 1 VereinsG ist, dass „durch Verfügung der Verbotsbehörde festgestellt ist, dass seine Zwecke oder seine Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder dass er sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder den Gedanken der Völkerverständigung richtet“. Die Verbotstatbestände müssen jeweils durch die Bestrebungen des Vereins als Ganzes erfüllt sein, unabhängig von der Einstellung einzelner Anhänger.<sup>15</sup> Gemäß § 3 Abs. 5 VereinsG kann die Verbotsbehörde das Verbot auf Handlungen von Mitgliedern des Vereins stützen, wenn ein Zusammenhang zur Tätigkeit im Verein oder zu seiner Zielsetzung besteht, die Handlungen auf einer organisierten Willensbildung beruhen und nach den Umständen anzunehmen ist, dass sie vom Verein geduldet werden.

#### 3.2.2.1. Strafrechtswidrige Zwecke

Ein Verein verfolgt strafrechtswidrige Zwecke, wenn er ausdrücklich oder stillschweigend **darauf ausgerichtet** ist, **Straftaten hervorzurufen**, zu **ermöglichen** oder zu **erleichtern** sowie strafbare Handlungen seiner Mitglieder zu **decken**.<sup>16</sup> Weiter sind Fälle erfasst, in denen der Verein durch das Inaussichtstellen von Unterstützung im Falle einer Strafverfolgung oder Verurteilung den Zweck verfolgt, bei seinen Mitgliedern oder Dritten die Hemmschwelle zu senken oder die Bereitschaft zu stärken, Straftaten zu begehen.<sup>17</sup> Es ist in der Regel unerheblich, ob es sich um einen Haupt- oder Nebenzweck handelt.<sup>18</sup> Soweit die Satzung keine Anhaltspunkte für eine Strafrechtswidrigkeit liefert, kommt es auf die tatsächliche Ausrichtung des Vereins an, die aus anderen Umständen (z.B. solche der Gründung und Vorgeschichte) abzuleiten ist.<sup>19</sup>

Wenn der Zweck des Vereins auf die Vornahme von Handlungen gerichtet ist, die bei natürlichen Personen als Mittäterschaft, Anstiftung oder Beihilfe zu einer Straftat anzusehen wären, ist grundsätzlich von einer Verfolgung strafgesetzwidriger Zwecke auszugehen. Der Nachweis einer konkreten Kenntnis der Vereinsmitglieder von der Tatausführung im Detail ist für ein Vereinsverbot jedoch nicht erforderlich.<sup>20</sup>

---

15 BVerwG, NVwZ 2014, 1573 (1577).

16 Roth, in: Schenke/Graulich/Ruthig (Hrsg.), Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, § 3 Rn. 20 f.

17 Ebenda, Rn. 22.

18 VGH München, NVwZ-RR 2000, 496 (496); VGH München, NJW 1990, 62 (63); VGH Mannheim, NVwZ-RR 1993, 25 (26).

19 Roth, in: Schenke/Graulich/Ruthig (Hrsg.), Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, § 3 Rn. 17.

20 Ebenda, Rn. 20.

### 3.2.2.2. Strafrechtswidrige Tätigkeiten

Die Tätigkeiten eines Vereins laufen den Strafgesetzen zuwider, wenn die Vereinsorgane zur Begehung von **Straftaten aufrufen**, sie **anordnen**, **ermöglichen** oder **erleichtern**.<sup>21</sup> Voraussetzung ist, dass das strafrechtswidrige Verhalten der Mitglieder den Charakter des Vereins bestimmt und ihn prägt.<sup>22</sup> Dabei ist nicht eine hohe Anzahl an Straftaten entscheidend, sondern deren Qualität. Nach dem Obergerverwaltungsgericht Schleswig-Holstein kann im Einzelfall eine einzelne schwerwiegende Straftat für das Vorliegen dieser Verbotsvoraussetzung ausreichen.<sup>23</sup>

### 3.2.2.3. Verstoß gegen die verfassungsmäßige Ordnung

Die verfassungsmäßige Ordnung beinhaltet „vor allem die Achtung vor den im Grundgesetz verankerten Menschenrechten sowie das demokratische Prinzip mit der Verantwortlichkeit der Regierung, das Mehrparteienprinzip und das Recht auf verfassungsgemäße Bildung und Ausübung einer Opposition“.<sup>24</sup> Ein Verein richtet sich jedoch nicht schon dann gegen die verfassungsmäßige Ordnung, wenn er diese lediglich ablehnt und ihr andere Grundsätze entgegenstellt, vielmehr muss er **verfassungsfeindliche Ziele in kämpferisch-aggressiver Weise** verwirklichen wollen.<sup>25</sup> Dies ist gegeben, wenn der Verein sich mit seinen Aktivitäten unmittelbar gegen die für die staatlichen Strukturen grundlegenden Prinzipien richtet<sup>26</sup> und er beabsichtigt, die verfassungsmäßige Ordnung **laufend zu untergraben**.<sup>27</sup> Dies wurde von der Rechtsprechung beispielsweise bejaht im Falle einer Organisation eines paramilitärischen Verbandes<sup>28</sup> und im Falle des Einsatzes für die gewaltsame Schaffung eines weltumspannenden Gottesstaates und die Anerkennung des Gottesrechts als einzig verbindlichen Rechts<sup>29</sup>.

### 3.2.2.4. Verstoß gegen den Gedanken der Völkerverständigung

Die Völkerverständigung umfasst das **friedliche Zusammenleben** und die friedliche Überwindung der Interessengegensätze von Völkern i.S.d. Art. 26 Abs. 1 S. 1 GG sowie die Beachtung der **Grundlagen und Grundwerte der internationalen Beziehungen** (z.B. politische Unabhängigkeit

---

21 Ebenda, Rn. 24.

22 BVerwG, NJW 1989, 993 (995).

23 OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 19. Juni 2012, 4 KS 2/10, BeckRS 2012, 52184, Rn. 105.

24 BVerwG, NVwZ 2014, 1573 (1576) m. w. N.

25 BVerwG, NVwZ 2014, 1573 (1576).

26 OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 13. November 2012, 4 KS 1/10, BeckRS 2012, 212375, Rn. 67.

27 BVerwG, NVwZ-RR 2011, 14 (15).

28 BVerwG, NJW 1981, 1796 (1797).

29 VGH München, Urteil vom 24. Januar 2007, 4 A 06.52, BeckRS 2007, 29064.

von Staaten, Recht auf Teilnahme am internationalen Verkehr).<sup>30</sup> Weiter fällt unter den Gedanken der Völkerverständigung das Verbot, die (teilweise) Zerstörung von nationalen, ethnischen, rassischen oder religiösen Gruppen anzustreben.<sup>31</sup> Geschützt wird auch das friedliche Zusammenleben verschiedener Volkszugehöriger in Deutschland.<sup>32</sup>

Ein Zuwiderhandeln gegen den Gedanken der Völkerverständigung liegt vor, wenn der Zweck oder die Tätigkeit des Vereins geeignet ist, den Gedanken der Völkerverständigung schwerwiegend, ernst und nachhaltig zu beeinträchtigen.<sup>33</sup> Dabei muss der Verein die Gewalt nicht selbst ausüben; die Unterstützung von Gruppierungen, die durch Gewalt den Gedanken der Völkerverständigung stören, reicht aus. Eine aggressiv-kämpferische Vorgehensweise ist nicht erforderlich.<sup>34</sup> Die Völkerverständigungswidrigkeit muss aber den **Charakter** des Vereins prägen.<sup>35</sup> Ein Verstoß gegen den Gedanken der Völkerverständigung wurde von der Rechtsprechung beispielsweise angenommen bei einem „Hineinragen von Gewalt“ in das Verhältnis von Völkern (z.B. durch terroristische Anschläge oder militärische Aktivitäten wie einen bewaffneten Guerillakampf)<sup>36</sup> sowie bei einer Verneinung des Existenzrechts eines Staates vor dem Hintergrund eines Konfliktes zwischen zwei Völkern in der Weise, dass zur gewaltsamen Beseitigung des Staates oder zur Tötung von Menschen aufgerufen wird<sup>37</sup>. Jüngst wurde ein Verstoß auch angenommen, wenn die Vereinigung sich durch die Förderung Dritter gegen den Gedanken der Völkerverständigung richtet. „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.“<sup>38</sup>

### 3.2.3. Ermessen bei einem Verbotsverfahren nach § 3 VereinsG

Es ist zum Teil umstritten, ob die zuständige Behörde bei der Entscheidung über ein Vereinsverbot über ein Ermessen verfügt. Das Ermessen unterteilt sich grundsätzlich in das Entschließungsermessen und das Auswahlermessen, wobei das Entschließungsermessen die Frage betrifft,

- 
- 30 BVerwG, NVwZ 2014, 1573 (1579); BVerwG NVwZ 2005, 1435 (1436); VGH München, NVwZ-RR 2000, 496 (499).
- 31 VGH München, NVwZ-RR 2000, 496 (499).
- 32 Vgl. BVerwG, NVwZ 2010, 1372 (1377).
- 33 BVerwG, NVwZ 2005, 1435 (1436); NVwZ 2010, 459 (462); NVwZ 2010, 1372 (1377); NVwZ-RR 2012, 648 (649).
- 34 BVerwG, NVwZ-RR 2016, 454 (456).
- 35 Ebenda.
- 36 BVerwG, NVwZ 2010, 459 (462); BVerwG NVwZ-RR 2016, 454 (456).
- 37 BVerwG, NVwZ 2006, 694 (695).
- 38 BVerfG, Beschl. v. 2. Juli 2019 – 1 BvR 385/16, NVwZ 2020, 226.

ob eine Behörde überhaupt tätig wird, das Auswahlermessen die Frage, auf welche Weise das Tätigwerden erfolgt.<sup>39</sup>

In der juristischen Literatur wird teilweise vertreten, dass der zuständigen Behörde beim Erlass einer Verbotsverfügung sowohl ein **Entschließungs-** als auch ein **Auswahlermessen** zusteht.<sup>40</sup> Aus dem Verfassungsschutzzweck des Vereinsverbots ergebe sich notwendigerweise, dass für das Verbotungsverfahren das **Opportunitätsprinzip** bestimmend sein müsse.<sup>41</sup> Ein Ermessensspielraum sei notwendig, damit die jeweilige Verbotsbehörde die Gefährlichkeit und andere, insbesondere politische Gesichtspunkte, angemessen berücksichtigen und verhindern könne, dass im Einzelfall ein Verbot ins Leere gehe oder unnötigen Schaden anrichte. Das Vorhandensein eines Auswahlermessens wird zudem damit begründet, dass bei der Feststellung eines Vereinsverbots der aus Art. 20 Abs. 3 abgeleitete **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** beachtet werden müsse.<sup>42</sup> Danach dürfe das Grundrecht der Vereinigungsfreiheit nur so weit beschränkt werden, wie dies zum Schutz öffentlicher Interessen unerlässlich sei. Insbesondere müsse von der zuständigen Verbotsbehörde geprüft werden, ob zunächst mildere Mittel wie Verwarnungen oder Tätigkeitsbeschränkungen ausreichen könnten, um die Vereinigung wieder auf den Weg des Rechtes zurückzubringen. Erst wenn die milderen Alternativen scheiterten oder sich von vornherein als nicht hinreichend wirksam erwiesen, komme ein Verbot als **ultima ratio** in Betracht.

Das Bundesverfassungsgericht hat hingegen 2018 entschieden, dass das Grundgesetz die Entscheidung über ein Vereinsverbot **nicht in ein Ermessen** stelle. Sobald festgestellt sei, dass die Vereinigung einen der Verbotstatbestände des Art. 9 Abs. 2 GG erfülle, müsse sie verboten werden. Dies wird zum einen damit begründet, dass Art. 9 Abs. 2 GG neben Art. 21 Abs. 2 GG und Art. 18 GG **Ausdruck einer wehrhaften verfassungsstaatlichen Demokratie** sei. Weiter werde dies durch die Verfassungsgeschichte bestätigt. Der Parlamentarische Rat habe davon abgesehen, das verfassungsrechtliche Vereinsverbot wie im zuvor in Kraft getretenen Art. 114 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Bayern vom 2. Dezember 1946 als Ermessensvorschrift zu fassen.<sup>43</sup>

#### 3.2.4. Rechtsfolge des Vereinsverbots

Mit der Verbotsverfügung wird die **Auflösung** des Vereins angeordnet, § 3 Abs. 1 S. 1 VereinsG. Wird das Verbot nicht ausdrücklich beschränkt, so erstreckt es sich nach § 3 Abs. 3 VereinsG

---

39 Decker, in: Posser/Wolff (Hrsg.), BeckOK VwGO, 58. Edition Stand: 1. Juli 2021, § 114 Rn. 5.

40 Scholz, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 94. EL Januar 2021, Art. 9 Rn. 117, 134; Albrecht, in: Albrecht/Roggenkamp (Hrsg.), Vereinsgesetz, 1. Aufl. 2014, § 3 Rn. 6; Groh, Vereinsgesetz, 1. Aufl. 2012, § 3 Rn. 4 f. m. w. N.

41 Scholz, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 94. EL Januar 2021, Art. 9 Rn. 134; Groh, Vereinsgesetz, 1. Aufl. 2012, § 3 Rn. 4 f. m. w. N.

42 Scholz, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 94. EL Januar 2021, Art. 9 Rn. 117; Albrecht, in: Albrecht/Roggenkamp (Hrsg.), Vereinsgesetz, 2014, § 3 Rn. 6.

43 Siehe zum Ganzen BVerfGE 149, 160 (194).

„auf alle Organisationen, die dem Verein derart eingegliedert sind, daß sie nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse als Gliederung dieses Vereins erscheinen (**Teilorganisationen**). Auf nichtgebietliche Teilorganisationen mit eigener Rechtspersönlichkeit erstreckt sich das Verbot nur, wenn sie in der Verbotsverfügung ausdrücklich benannt sind“.

Dabei müssen die Teilorganisationen den Verbotstatbestand nicht gesondert erfüllen.<sup>44</sup>

Nach § 8 VereinsG ist es verboten, Organisationen zu bilden, die verfassungswidrige Bestrebungen eines nach § 3 VereinsG verbotenen Vereins an dessen Stelle weiterverfolgen (sog. **Ersatzorganisationen**). Ebenso verboten ist es, bereits bestehende Organisationen als Ersatzorganisationen fortzuführen. **Kennzeichen** eines verbotenen Vereins dürfen nach § 9 VereinsG nicht öffentlich, in einer Versammlung oder in einem sog. Inhalt nach § 11 Abs. 3 des Strafgesetzbuches, der verbreitet wird oder zur Verbreitung bestimmt ist, verwendet werden. Kennzeichen sind nach § 9 Abs. 2 VereinsG insbesondere Fahnen, Abzeichen, Uniformstücke, Parolen und Grußformen. Den Kennzeichen stehen nach § 9 Abs. 2 S. 2 VereinsG solche gleich, die ihnen zum Verwechseln ähnlich sind. Gemäß § 3 Abs. 1 S. 2 VereinsG ist mit der Verbotsverfügung in der Regel unter anderem die **Beschlagnahme** und **Einziehung** des Vereinsvermögens anzuordnen. Das Nähere dazu ist in den §§ 10 ff. VereinsG geregelt.

### 3.3. Verbot von Ausländervereinen nach § 14 VereinsG

Vereine, deren Mitglieder oder Leiter sämtlich oder überwiegend Ausländer sind (sog. Ausländervereine), können gemäß § 14 Abs. 1 VereinsG ebenfalls aus den in Art. 9 Abs. 2 GG genannten Gründen verboten werden. Bei diesen Vereinen ist ein Verbot aber auch aus anderen Gründen möglich. Gemäß § 14 Abs. 2 VereinsG ist dies zulässig, soweit der Zweck oder die Tätigkeit des Vereins

- die **politische Willensbildung** in der Bundesrepublik Deutschland oder das **friedliche Zusammenleben** von Deutschen und Ausländern oder von verschiedenen Ausländergruppen im Bundesgebiet, die **öffentliche Sicherheit oder Ordnung** oder sonstige **erhebliche Interessen** der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt oder gefährdet (Nr. 1),
- den **völkerrechtlichen Verpflichtungen** der Bundesrepublik Deutschland zuwiderläuft (Nr. 2),
- **Bestrebungen außerhalb des Bundesgebiets** fördert, deren Ziele oder Mittel mit den Grundwerten einer die Würde des Menschen achtenden staatlichen Ordnung unvereinbar sind (Nr. 3),
- **Gewaltanwendung** als Mittel zur Durchsetzung politischer, religiöser oder sonstiger Belange unterstützt, befürwortet oder hervorrufen soll (Nr. 4) oder

---

44 Vgl. Roth, in: Schenke/Graulich/Ruthig (Hrsg.), Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, § 3 VereinsG Rn. 183 m.w.N.

- 
- Vereinigungen innerhalb oder außerhalb des Bundesgebiets **unterstützt**, die **Anschläge** gegen Personen oder Sachen veranlassen, befürworten oder androhen (Nr. 5).

### 3.3.1. § 14 Abs. 2 Nr. 1 VereinsG

Die **politische Willensbildung** soll nach der Gesetzesbegründung bei der „Einwirkung auf politische Parteien, politische Wahlen oder Abstimmungen, Parlamente, Regierungen oder andere zur politischen Willensbildung berufene staatliche oder kommunale Organe oder die in solchen Organen mitwirkenden Personen oder Gruppen mit Mitteln oder in Formen, die nach allgemeiner Auffassung zur Verfolgung politischer Ziele unangemessen sind“ betroffen sein.<sup>45</sup> Dazu zählen etwa Zwang, Drohung, Einschüchterung, Erpressung und Bestechung.<sup>46</sup>

Das **friedliche Zusammenleben** von Deutschen und Ausländern oder von verschiedenen Ausländergruppen im Bundesgebiet ist nach der juristischen Literatur beeinträchtigt oder gefährdet, wenn der öffentliche Friede gestört wird, indem etwa zu Gewalttätigkeiten aufgerufen wird.<sup>47</sup>

Die **öffentliche Sicherheit und Ordnung** „schützt die Individualrechtsgüter, die Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates sowie die gesamte Rechtsordnung. Die öffentliche Ordnung [ist die] Gesamtheit derjenigen ungeschriebenen Regeln einer Gemeinschaft, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung für ein gedeihliches Zusammenleben gelten.“<sup>48</sup>

Bei der Beeinträchtigung oder Störung der **sonstigen erheblichen Interessen der Bundesrepublik Deutschland** handelt es sich um einen Auffangtatbestand.<sup>49</sup> Im Wesentlichen werden außenpolitische Ziele wie das internationale Ansehen Deutschlands und das Interesse an diplomatischen und wirtschaftlichen Beziehungen genannt.<sup>50</sup>

### 3.3.2. § 14 Abs. 2 Nr. 2 VereinsG

Ein Verein läuft den **völkerrechtlichen Verpflichtungen** der Bundesrepublik Deutschland zuwider, wenn er entgegen internationaler Übereinkommen, die die Bundesrepublik ratifiziert hat,

---

45 BT-Drs. 14/7386 (neu), 51.

46 Groh, in: dieselbe, Vereinsgesetz, 1. Aufl. 2012, § 14 Rn. 9.

47 Vgl. Ullrich, in: Albrecht/Roggenkamp (Hrsg.), Vereinsgesetz, 1. Aufl. 2014, § 14 Rn. 35.

48 Groh, in: dieselbe, Vereinsgesetz, 1. Aufl. 2012, § 14 Rn. 11.

49 Ullrich, in: Albrecht/Roggenkamp (Hrsg.), Vereinsgesetz, 1. Aufl. 2014, § 14 Rn. 38.

50 Ebenda.

handelt.<sup>51</sup> Die Gesetzesbegründung führt als Beispiel das Übereinkommen gegen die Finanzierung des Terrorismus auf.<sup>52</sup>

### 3.3.3. § 14 Abs. 2 Nr. 3 VereinsG

Eine **Förderung von Bestrebungen außerhalb des Bundesgebiets**, deren Ziele oder Mittel mit den Grundwerten einer die Würde des Menschen achtenden staatlichen Ordnung unvereinbar sind kann etwa dann angenommen werden, wenn ein Verein eine Organisation unterstützt, die in einem ausländischen Staat eine Diktatur oder Theokratie errichten will.<sup>53</sup> Die Norm soll die Integrität anderer Staaten schützen.<sup>54</sup> Aus Gründen der Meinungsfreiheit wird allerdings in der Literatur vorgebracht, dass ein Verbot nur bei Anwendung von die Menschenwürde missachtenden Mitteln (wie etwa Folter oder Terrorismus) in Betracht kommt.<sup>55</sup>

### 3.3.4. § 14 Abs. 2 Nr. 4 VereinsG

Die Annahme einer **Unterstützung, Befürwortung** oder **Hervorrufung von Gewaltanwendung** als Mittel zur Durchsetzung politischer, religiöser oder sonstiger Belange setzt in jedem Fall voraus, dass der Verein zur Gewaltanwendung positiv Stellung nimmt, wobei eine interne Positionierung genügt.<sup>56</sup> In der Gesetzesbegründung wird das Rekrutieren von Kämpfern als Beispiel genannt.<sup>57</sup>

### 3.3.5. § 14 Abs. 2 Nr. 5 VereinsG

Die **Unterstützung** von Vereinigungen, die **Anschläge** gegen Personen oder Sachen veranlassen, befürworten oder androhen erfasst das Hilfeleisten für Terrororganisationen im In- oder Ausland.<sup>58</sup> Dies kann dabei auch auf eine legale Tätigkeit erfolgen, etwa durch das Sammeln von Spenden für karitative Zwecke.<sup>59</sup>

---

51 Groh, in: dieselbe, Vereinsgesetz, 1. Aufl. 2012, § 14 Rn. 13.

52 BT-Drs. 14/7386 (neu), 51.

53 Groh, in: dieselbe, Vereinsgesetz, 1. Aufl. 2012, § 14 Rn. 14.

54 Ebenda.

55 So Ullrich, in: Albrecht/Roggenkamp (Hrsg.), Vereinsgesetz, 1. Aufl. 2014, § 14 Rn. 42.

56 Ullrich, in: Albrecht/Roggenkamp (Hrsg.), Vereinsgesetz, 1. Aufl. 2014, § 14 Rn. 44.

57 BT-Drs. 14/7386 (neu), 51.

58 BT-Drs. 14/7386 (neu), 51.

59 Groh, in: dieselbe, Vereinsgesetz, 1. Aufl. 2012, § 14 Rn. 16.

### 3.3.6. Ermessen und Rechtsfolgen

In Bezug auf die in Art. 9 Abs. 2 GG genannten Verbotgründe gilt hinsichtlich des Ermessens die gleiche Diskussion wie bei den „Deutschen-Vereinen“. Bezüglich der in § 14 Abs. 2 VereinsG zusätzlich genannten Gründe besteht schon nach dem Wortlaut der Norm ein Ermessen („können verboten werden“). Insbesondere bestimmt § 14 Abs. 3 VereinsG, dass anstelle des Verbots auch ein Betätigungsverbot erlassen werden kann, das zudem auf bestimmte Personen oder bestimmte Handlungen beschränkt werden kann. Die Rechtsfolgen eines Vereinsverbots sind bei ausländischen Vereinen im Wesentlichen identisch zu denen nach § 3 VereinsG.<sup>60</sup>

### 3.4. Verbot von Vereinen mit Sitz im Ausland

Auch Vereine mit Sitz im Ausland (sog. ausländische Vereine) können nach § 15 VereinsG Gegenstand eines Vereinsverbots sein. Voraussetzung dafür ist, dass die Vereine über eine Teilorganisation in Deutschland verfügen oder hier tätig sind. In diesem Fall gelten die Regelungen des § 14 VereinsG entsprechend. Ausländische Vereine, deren Mitglieder und Leiter sämtlich oder überwiegend Deutsche oder ausländische Unionsbürger sind, können gemäß § 15 Abs. 2 VereinsG allerdings nur aus den in Art. 9 Abs. 2 GG genannten Gründen verboten werden.

Hinsichtlich der Rechtsfolge ist gemäß § 18 VereinsG zu unterscheiden: Verfügt der Verein über eine Teilorganisation in Deutschland, so gilt das Verbot für diese. Hat der Verein keine Teilorganisation in Deutschland, sondern wird hier nur tätig, so kann nur ein Betätigungsverbot ergehen.

\*\*\*

---

60 Ullrich, in: Albrecht/Roggenkamp (Hrsg.), Vereinsgesetz, 1. Aufl. 2014, § 14 Rn. 55.