

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
5 — (3) — 21402 — 2308/62 II

Bonn, den 24. Mai 1962

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Vereinsgesetzes

nebst Begründung (Anlage 1). Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister des Innern.

Der Bundesrat hat zu der Gesetzesvorlage in seiner 243. Sitzung am 30. März 1962 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes die aus der Anlage 2 ersichtlichen Änderungsvorschläge beschlossen. Im übrigen hat der Bundesrat gegen den Entwurf keine Einwendungen erhoben. Er ist der Ansicht, daß das Gesetz seiner Zustimmung bedarf.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der Anlage 3 dargelegt.

Der Stellvertreter des Bundeskanzlers
Ludwig Erhard

Anlage 1

Entwurf eines Vereinsgesetzes

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

ERSTER ABSCHNITT

Allgemeine Vorschriften

§ 1

Begriff des Vereins

(1) Verein im Sinne dieses Gesetzes ist 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.

(2) Dieses Gesetz ist nicht anzuwenden

1. auf politische Parteien im Sinne des Artikel 21 des Grundgesetzes,
2. auf Religionsgesellschaften und Vereinigungen, die sich die gemeinschaftliche Pflege einer Weltanschauung zur Aufgabe machen (Artikel 140 des Grundgesetzes in Verbindung mit Artikel 137 der deutschen Verfassung vom 11. August 1919).

§ 2

Vereinsfreiheit

(1) Zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung kann in die Vereinsfreiheit nur nach Maßgabe dieses Gesetzes eingegriffen werden.

(2) Die Betätigung der Vereine, ihrer Mitglieder und Beauftragten unterliegt den allgemeinen, für jedermann verbindlichen Gesetzen.

ZWEITER ABSCHNITT

Verbot von Vereinen

§ 3

Verbot

(1) Ein Verein darf erst dann als verboten (Artikel 9 Abs. 2 des Grundgesetzes) behandelt werden, wenn 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. In der Verfügung (Verbot) ist außerdem die Auflösung des Vereins

und in der Regel die Beschlagnahme und die Einziehung des Vereinsvermögens anzuordnen.

(2) Verbotsbehörde ist

1. die oberste Landesbehörde für Vereine und Teilvereine, deren Organisation und Tätigkeit sich auf das Gebiet eines Landes beschränken;
2. der Bundesminister des Innern für Vereine und Teilvereine, deren Organisation oder Tätigkeit sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt.

Die oberste Landesbehörde entscheidet im Benehmen mit dem Bundesminister des Innern, wenn sich das Verbot gegen den Teilverein eines Vereins richtet, für dessen Verbot nach Satz 1 Nr. 2 der Bundesminister des Innern zuständig ist. Der Bundesminister des Innern entscheidet im Benehmen mit den obersten Landesbehörden, die nach Satz 1 Nr. 1 für das Verbot von Teilvereinen zuständig gewesen wären.

(3) Das Verbot erstreckt sich, wenn es nicht ausdrücklich beschränkt wird, auf alle Teilorganisationen des Vereins. Auf nichtgebietliche Teilorganisationen mit eigener Rechtspersönlichkeit erstreckt sich das Verbot nur, wenn sie in der Verbotsverfügung ausdrücklich benannt sind.

(4) Das Verbot ist schriftlich abzufassen, zu begründen und dem Verein, im Falle des Absatzes 3 Satz 2 auch den Teilorganisationen, zuzustellen. Der verfügende Teil des Verbots ist im Bundesanzeiger bekanntzumachen. Das Verbot wird spätestens mit der Bekanntmachung nach Satz 2 wirksam.

§ 4

Ermittlungen

(1) Die nach § 3 Abs. 2 zuständige Behörde kann für ihre Ermittlungen die Hilfe der für die Wahrung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zuständigen Behörden und Dienststellen in Anspruch nehmen. Ermittlungersuchen des Bundesministers des Innern sind an die zuständige oberste Landesbehörde zu richten.

(2) Hält die Verbotsbehörde oder eine gemäß Absatz 1 Satz 1 ersuchte Stelle eine richterliche Vernehmung von Zeugen, eine Beschlagnahme von Beweismitteln oder eine Durchsuchung für erforderlich, so stellt sie ihre Anträge bei dem Verwaltungsgericht, in dessen Bezirk die Handlung vorzunehmen ist. Die richterlichen Anordnungen oder Maßnahmen trifft der Vorsitzende oder ein von ihm bestimmtes Mitglied des Gerichts.

(3) Für die richterliche Vernehmung von Zeugen gilt § 98 der Verwaltungsgerichtsordnung entsprechend.

(4) Für die Beschlagnahme von Gegenständen, die als Beweismittel von Bedeutung sein können, gelten die §§ 94 bis 97, 98 Abs. 2 Satz 1 und 2, Abs. 4 sowie die §§ 99 und 101 der Strafprozeßordnung entsprechend. Ist zu vermuten, daß eine Durchsuchung zur Auffindung solcher Beweismittel führen werde, so kann die Durchsuchung der Räume des Vereins sowie der Räume, der Sachen und der Person eines Mitglieds oder Hintermannes des Vereins angeordnet werden. Bei anderen Personen ist die Durchsuchung nur zur Beschlagnahme bestimmter Beweismittel und nur dann zulässig, wenn Tatsachen darauf schließen lassen, daß sich die gesuchte Sache in ihrem Gewahrsam befindet. Die §§ 104, 105 Abs. 2 bis 4, §§ 106 bis 110 der Strafprozeßordnung gelten entsprechend.

(5) Bei Gefahr im Verzug kann auch die Verbotsbehörde oder eine gemäß Absatz 1 Satz 1 ersuchte Stelle eine Beschlagnahme, mit Ausnahme der Beschlagnahme nach § 99 der Strafprozeßordnung, oder eine Durchsuchung anordnen.

(6) Die Grundrechte des Brief- und Postgeheimnisses (Artikel 10 des Grundgesetzes) und der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 des Grundgesetzes) werden insoweit eingeschränkt.

§ 5

Vollzug des Verbots

(1) Soweit das Verbot nach diesem Gesetz nicht von der Verbotsbehörde selbst oder den von ihr gemäß § 10 Abs. 3 und § 11 Abs. 3 beauftragten Stellen vollzogen wird, wird es von den zuständigen Landesbehörden vollzogen. Die Verbotsbehörde kann die für einen einheitlichen Vollzug erforderlichen Anordnungen treffen. Die höchste für den Vollzug zuständige Landesbehörde hat unbeschränktes Weisungsrecht gegenüber den für die Wahrung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zuständigen Behörden und Dienststellen des Landes.

(2) Folgt dem Verbot eines Teilvereins, bevor es unanfechtbar geworden ist, ein den Teilverein einschließendes Verbot des Gesamtvereins, so ist von diesem Zeitpunkt an nur noch das Verbot des Gesamtvereins zu vollziehen.

§ 6

Anfechtung des Verbotsvollzugs

(1) Wird eine Maßnahme zum Vollzug des Verbots angefochten und kommt es für die Entscheidung darauf an, ob das Verbot rechtmäßig ist, so hat das Verwaltungsgericht, wenn es die Rechtmäßigkeit des Verbots bezweifelt, das Verfahren auszusetzen, bis über das Verbot unanfechtbar entschieden ist, und dieses Ergebnis seiner Entscheidung zugrunde zu legen.

(2) Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Maßnahmen zum Vollzug des Verbots haben keine aufschiebende Wirkung.

§ 7

Unanfechtbarkeit des Verbots, Eintragung in öffentliche Register

(1) Ist das Verbot unanfechtbar geworden, so ist sein verfügender Teil nochmals unter Hinweis auf die Unanfechtbarkeit im Bundesanzeiger bekanntzumachen.

(2) Ist der Verein in ein öffentliches Register eingetragen, so sind auf Anzeige der Verbotsbehörde einzutragen:

die Beschlagnahme des Vereinsvermögens und ihre Aufhebung,

die Bestellung und Abberufung von Verwaltern (§ 10 Abs. 3),

die Auflösung des Vereins, nachdem das Verbot unanfechtbar geworden ist, und

das Erlöschen des Vereins.

§ 8

Verbot der Bildung von Ersatzorganisationen

(1) Es ist verboten, Organisationen zu bilden, die die verfassungswidrigen Bestrebungen eines nach § 3 verbotenen Vereins an dessen Stelle ganz oder teilweise weiterverfolgen (Ersatzorganisationen).

(2) Gegen eine Ersatzorganisation, die Verein im Sinne dieses Gesetzes ist, kann zur verwaltungsmäßigen Durchführung des in Absatz 1 enthaltenen Verbots nur auf Grund einer besonderen Verfügung vorgegangen werden, in der festgestellt wird, daß sie Ersatzorganisation des verbotenen Vereins ist. Die §§ 3 bis 7 und 10 bis 13 gelten entsprechend. Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Verfügung haben keine aufschiebende Wirkung. Die für die Wahrung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung verantwortlichen Behörden und Dienststellen sind bei Gefahr im Verzug zu vorläufigen Maßnahmen berechtigt, die außer Kraft treten, wenn die zuständige Behörde nicht binnen zweier Wochen die in Satz 1 bezeichnete Verfügung trifft.

§ 9

Kennzeichenverbot

(1) Kennzeichen des verbotenen Vereins dürfen für die Dauer der Vollziehbarkeit des Verbots nicht mehr

1. öffentlich, in einer Versammlung oder

2. in Schriften, Schallaufnahmen, Abbildungen oder Darstellungen, die verbreitet werden oder zur Verbreitung bestimmt sind,

verwendet werden.

Ausgenommen ist eine Verwendung von Kennzeichen im Rahmen der staatsbürgerlichen Aufklärung, der Abwehr verfassungswidriger Bestrebungen und ähnlicher Zwecke.

(2) Kennzeichen im Sinne des Absatzes 1 sind insbesondere Fahnen, Abzeichen, Uniformstücke, Parolen und Grußformen.

(3) Diese Vorschriften gelten auch für die Verwendung von Kennzeichen einer Ersatzorganisation für die Dauer der Vollziehbarkeit einer Verfügung nach § 8 Abs. 2 Satz 1.

DRITTER ABSCHNITT

Beschlagnahme und Einziehung des Vermögens verbotener Vereine

§ 10

Vermögensbeschlagnahme

(1) Die Beschlagnahme (§ 3 Abs. 1 Satz 2) hat die Wirkung eines Veräußerungsverbots. Rechtsgeschäfte, die gegen das Veräußerungsverbot verstoßen, sind nichtig. Die Beschlagnahme erfaßt auch die Gegenstände, die der Verein einem Dritten zu treuen Händen übertragen hat oder die ein Dritter als Treuhänder für den Verein erworben hat. In den Fällen des Satzes 3 sind die Vorschriften zugunsten derjenigen, welche Rechte von einem Nichtberechtigten herleiten, entsprechend anzuwenden.

(2) Auf Grund der Beschlagnahme können Gegenstände im Gewahrsam des Vereins und auf Grund besonderer Anordnung Gegenstände des Vereinsvermögens im Gewahrsam Dritter sichergestellt werden.

(3) Die Verbotsbehörde kann für das beschlagnahmte Vermögen Verwalter bestellen und abberufen. Die Verwalter unterliegen den Weisungen der Verbotsbehörde.

(4) Die Vorstandsmitglieder sind verpflichtet, Auskunft über den Bestand und Verbleib des Vereinsvermögens zu geben. Auf Verlangen der Verbotsbehörde haben sie ein Verzeichnis des Bestandes vorzulegen und zu beeiden. Der Eid ist mit dem in § 260 Abs. 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs bezeichneten Inhalt auf Ersuchen der Verbotsbehörde vor dem für den Wohnsitz des Eidespflichtigen zuständigen Amtsgericht zu leisten.

(5) Die Aufhebung der Beschlagnahme sowie der Aufschub und die Wiederherstellung ihrer Vollziehbarkeit haben keine rückwirkende Kraft.

§ 11

Vermögenseinziehung

(1) Die Einziehung (§ 3 Abs. 1 Satz 2) wird im Fall des § 3 Abs. 2 Nr. 1 zugunsten des Landes, im Fall des § 3 Abs. 2 Nr. 2 zugunsten des Bundes angeordnet. Die Einziehung erfaßt auch die Gegenstände,

auf die sich nach § 10 Abs. 1 Satz 3 die Beschlagnahme erstreckt, mit Ausnahme der vom Verein einem Dritten zur Sicherung übertragenen Gegenstände.

(2) Mit Eintritt der Unanfechtbarkeit des Verbots und der Einziehungsanordnung erwirbt der Einziehungsbegünstigte das Vereinsvermögen und die nach Absatz 1 Satz 2 eingezogenen Gegenstände als besondere Vermögensmasse. Gegenstände, die einer Teilorganisation in der Rechtsform eines Vereins, einer Gesellschaft oder einer Stiftung gehört haben, bilden eine eigene Vermögensmasse. Der Verein und die von der Einziehung betroffenen Teilorganisationen erlöschen. Ihre Rechtsverhältnisse sind im Einziehungsverfahren abzuwickeln.

(3) Der Bundesminister des Innern als Verbotsbehörde kann mit der Durchführung der Einziehung und mit der Abwicklung (§ 13) das Bundesverwaltungsamt oder eine andere Bundesbehörde beauftragen (Einziehungsbehörde). § 10 Abs. 3 gilt entsprechend. Die Beauftragung ist im Bundesanzeiger bekanntzumachen.

(4) Die Verbotsbehörde kann von der Einziehung absehen, wenn keine Gefahr besteht, daß Vermögenswerte des Vereins von neuem zur Förderung von Handlungen oder Bestrebungen der in Artikel 9 Abs. 2 des Grundgesetzes genannten Art verwendet werden oder daß die Vermögensauseinandersetzung dazu mißbraucht wird, den organisatorischen Zusammenhalt des Vereins aufrechtzuerhalten. Die Verbotsbehörde kann die Liquidatoren bestellen. § 12 Abs. 1 Satz 1 gilt sinngemäß für den Anspruch auf den Liquidationserlös.

§ 12

Einziehung von Gegenständen Dritter

(1) Die Verbotsbehörde oder die Einziehungsbehörde zieht Forderungen Dritter gegen den Verein ein, wenn

1. sie aus Beziehungen entstanden sind, die sich nach Art, Umfang oder Zweck als eine vorsätzliche Förderung der verfassungswidrigen Bestrebungen des Vereins darstellen, oder
2. sie begründet wurden, um Vermögenswerte des Vereins dem behördlichen Zugriff zu entziehen oder den Wert des Vereinsvermögens zu mindern.

Hat der Gläubiger eine solche Forderung durch Abtretung erworben, so kann sie nur eingezogen werden, wenn der Gläubiger die in Satz 1 bezeichneten Tatsachen bei dem Erwerb kannte.

(2) Sachen Dritter im Gewahrsam des Vereins werden eingezogen, wenn der Berechtigte durch die Überlassung die verfassungswidrigen Bestrebungen des Vereins vorsätzlich gefördert hat.

(3) Rechte Dritter an den nach § 11 Abs. 1 oder nach § 12 Abs. 1 oder 2 eingezogenen Gegenständen bleiben bestehen. Sie werden eingezogen, wenn sie unter den in Absatz 1 bezeichneten Voraussetzungen begründet oder erworben worden sind.

(4) Die nach den Absätzen 1 bis 3 eingezogenen Gegenstände gehen mit Eintritt der Unanfechtbarkeit des Verbots und der Einziehungsverfügung auf den Einziehungsbegünstigten über. Nicht vererbliche Rechte erlöschen.

(5) 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, sind dem Einziehungsbegünstigten gegenüber unwirksam. Ist zugunsten eines Vereinsmitglieds oder seiner in § 31 Nr. 2 der Konkursordnung genannten Angehörigen verfügt worden, so wird vermutet, daß diesen die in Satz 1 bezeichnete Absicht bekannt war.

§ 13

Abwicklung

(1) Die Gläubiger, die ihre Forderungen innerhalb der von der Verbotsbehörde oder Einziehungsbehörde gesetzten Ausschußfrist angemeldet haben, sind aus der besonderen Vermögensmasse zu befriedigen. Die Befriedigung von Forderungen, die im Falle des Konkurses Konkursforderungen wären, ist, soweit nicht eine Rechtsverordnung etwas anderes bestimmt, erst zulässig, wenn die Verwertung des eingezogenen Vermögens (§ 11 Abs. 1) eine zur Befriedigung aller Gläubiger ausreichende bare Masse ergeben hat. Forderungen, die innerhalb der Ausschußfrist nicht angemeldet werden, erlöschen.

(2) Zur Vermeidung unbilliger Härten kann die Verbotsbehörde oder die Einziehungsbehörde anordnen, daß ein nach § 11 Abs. 1 Satz 2 eintretender Rechtsverlust unterbleibt, oder von der Einziehung nach § 12 absehen.

(3) Reicht das Vermögen nicht zur Befriedigung aller Ansprüche gegen die besondere Vermögensmasse aus, so findet auf Antrag der Verbotsbehörde oder der Einziehungsbehörde ein Konkursverfahren über die besondere Vermögensmasse statt. § 12 bleibt unberührt. Die von der Beschlagnahme (§ 3 Abs. 1 Satz 2) ab entstandenen Verwaltungsaufwendungen und die dem Verein nach dem Verbot durch die Inanspruchnahme von Rechtsbehelfen entstandenen Prozeßkosten gelten als Massekosten, die Verwaltungsschulden als Masseschulden. Der Konkursverwalter wird auf Vorschlag der Verbotsbehörde oder der Einziehungsbehörde vom Konkursgericht bestellt und entlassen. Die §§ 80, 87 bis 92, 101, 125 der Konkursordnung sind nicht anzuwenden.

(4) Das nach Befriedigung der gegen die besondere Vermögensmasse gerichteten Ansprüche verbleibende Vermögen und die nach § 12 eingezogenen Gegenstände sind vom Einziehungsbegünstigten für gemeinnützige Zwecke zu verwenden.

VIERTER ABSCHNITT

Sondervorschriften

§ 14

Ausländervereine

(1) Vereine, deren Mitglieder oder Leiter sämtlich oder überwiegend, Ausländer sind (Ausländer-

vereine), können nach den Vorschriften dieses Gesetzes, abgesehen von den in Artikel 9 Abs. 2 des Grundgesetzes genannten Gründen, auch dann verboten werden, wenn sie durch politische Betätigung die innere oder äußere Sicherheit, die öffentliche Ordnung oder sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland verletzen oder gefährden.

(2) Im übrigen bleiben Ausländern gegenüber die gesetzlichen Vorschriften zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung unberührt.

§ 15

Ausländische Vereine

(1) Für Vereine mit Sitz im Ausland (ausländische Vereine), deren Organisation oder Tätigkeit sich auf den räumlichen Geltungsbereich dieses Gesetzes erstreckt, gilt § 14 entsprechend. Zuständig für das Verbot ist der Bundesminister des Innern.

(2) Ausländische Vereine und die einem ausländischen Verein eingegliederten Teilvereine, deren Mitglieder oder Leiter sämtlich oder überwiegend Deutsche sind, können nur aus den in Artikel 9 Abs. 2 des Grundgesetzes genannten Gründen verboten oder in ein Verbot einbezogen werden.

§ 16

Arbeitnehmer- und Arbeitgebervereinigungen

Ein Verbot gegen eine Vereinigung, die den Schutz des Übereinkommens Nr. 87 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 9. Juli 1948 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts (Bundesgesetzbl. 1956 II S. 2072) genießt, wird erst wirksam, wenn es unanfechtbar geworden ist, weil der Beschwerdeführer das Verbot nicht rechtzeitig vor Gericht angefochten oder die Anfechtungsklage keinen Erfolg gehabt hat. Das nach den §§ 48 und 50 Abs. 1 Nr. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung zuständige Gericht kann auf Antrag der Verbotsbehörde die nötigen einstweiligen Anordnungen treffen, insbesondere die Beschlagnahme des Vereinsvermögens verfügen.

§ 17

Kapitalgesellschaften, Genossenschaften, Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit

Die Vorschriften dieses Gesetzes sind auf Aktiengesellschaften, Kommanditgesellschaften auf Aktien, Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Genossenschaften und Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit nur anzuwenden,

1. wenn sie sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten oder ihre Zwecke oder ihre Tätigkeit Strafgesetzen zuwiderlaufen, die aus Gründen des Staatsschutzes erlassen sind, oder
2. wenn sie von einem Verbot, das aus einem der in Nummer 1 genannten Gründe erlassen wurde, nach § 3 Abs. 3 als Teilorganisation erfaßt werden, oder

3. wenn sie Ersatzorganisation eines Vereins sind, der aus einem der in Nummer 1 genannten Gründe verboten wurde.

FUNFTER ABSCHNITT

Schlußbestimmungen

§ 18

Rechtsverordnungen

Die Bundesregierung kann durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates

1. Bestimmungen über den Vollzug des Verbotes, insbesondere die Durchführung der Auflösung eines Vereins, die Durchführung und Aufhebung der Beschlagnahme sowie die Verwaltung des Vereinsvermögens während der Beschlagnahme erlassen,
2. Bestimmungen über das Verfahren der Vermögenseinzahlung, die Ausschußfrist (§ 13 Abs. 1 Satz 1), die vorzeitige Befriedigung von Gläubigern (§ 13 Abs. 1 Satz 2), die Anwendung des § 13 Abs. 2 oder die Berichtigung des Grundbuchs treffen und den Konkurs über die besondere Vermögensmasse in Anpassung an die besonderen Gegebenheiten bei der Vermögenseinzahlung näher regeln,
3. nähere Vorschriften über die Verwendung des eingezogenen Vermögens treffen,
4. Ausländervereine und ausländische Vereine einer Anmelde- und Auskunftspflicht unterwerfen, Vorschriften über Inhalt, Form und Verfahren der Anmeldung erlassen und die Auskunftspflicht näher regeln.

§ 19

Anderung der Verwaltungsgerichtsordnung

Die Verwaltungsgerichtsordnung wird wie folgt geändert:

1. § 48 erhält folgende Fassung:

„§ 48

Das Obergerverwaltungsgericht entscheidet im ersten Rechtszug über Klagen gegen die von einer obersten Landesbehörde nach § 3 Abs. 2 Nr. 1 des Vereinsgesetzes ausgesprochenen Vereinsverbote und nach § 8 Abs. 2 Satz 1 des Vereinsgesetzes erlassenen Verfügungen.“

2. § 50 Abs. 1 Nr. 2 erhält folgende Fassung:
 - „2. über Klagen gegen die vom Bundesminister des Innern nach § 3 Abs. 2 Nr. 2 des Vereinsgesetzes ausgesprochenen Vereinsverbote und nach § 8 Abs. 2 Satz 1 des Vereinsgesetzes erlassenen Verfügungen.“

3. § 51 erhält folgende Fassung:

„§ 51

(1) Ist gemäß § 5 Abs. 2 des Vereinsgesetzes das Verbot des Gesamtvereins anstelle des Ver-

bots eines Teilvereins zu vollziehen, so ist ein Verfahren über eine Klage dieses Teilvereins gegen das ihm gegenüber erlassene Verbot bis zum Erlass der Entscheidung über eine Klage gegen das Verbot des Gesamtvereins auszusetzen.

(2) Eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts bindet im Falle des Absatzes 1 die Obergerverwaltungsgerichte.

(3) Das Bundesverwaltungsgericht unterrichtet die Obergerverwaltungsgerichte über die Klage eines Vereins nach § 50 Abs. 1 Nr. 2.“

§ 20

Anderung des Strafgesetzbuchs

§ 129 a des Strafgesetzbuchs erhält folgende Fassung:

„§ 129 a

(1) Wer einen Verein, der unanfechtbar verboten worden ist, fortführt, seinen organisatorischen Zusammenhalt auf andere Weise aufrechterhält, sich an ihm als Mitglied beteiligt, für ihn wirbt oder ihn unterstützt, wird mit Gefängnis bestraft.

(2) Ebenso wird bestraft, wer eine Ersatzorganisation für einen solchen Verein schafft, sich an ihr als Mitglied beteiligt, für sie wirbt oder sie unterstützt.

(3) Der Versuch, einen in Absatz 1 bezeichneten Verein fortzuführen, seinen organisatorischen Zusammenhalt auf andere Weise aufrechtzuerhalten oder für ihn eine Ersatzorganisation zu schaffen, ist strafbar.

(4) § 129 Abs. 3 und 4 gilt entsprechend.“

§ 21

Zu widerhandlungen gegen ein Vereinsverbot

Wer entgegen einem vollziehbaren Verbot und den dazu erlassenen vollziehbaren Verfügungen den Verein fortführt, seinen organisatorischen Zusammenhalt auf andere Weise aufrechterhält, sich an ihm als Mitglied beteiligt, für ihn wirbt oder ihn unterstützt oder wer entgegen § 9 Kennzeichen eines verbotenen Vereins oder einer Ersatzorganisation verwendet, wird mit Gefängnis bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft, wenn die Tat nicht in anderen Vorschriften mit schwererer Strafe bedroht ist.

§ 22

Ordnungswidrigkeiten

(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig einer Vorschrift einer nach § 18 Nr. 4 erlassenen Rechtsverordnung zuwiderhandelt, wenn die Rechtsverordnung für einen bestimmten Tatbestand auf diese Bußgeldvorschrift verweist.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann, wenn sie

1. vorsätzlich begangen ist, mit einer Geldbuße bis zu zweitausend Deutsche Mark,

2. fahrlässig begangen ist, mit einer Geld-
buße bis zu eintausend Deutsche Mark
geahndet werden.

§ 23

Anderung des Bürgerlichen Gesetzbuchs

Das Bürgerliche Gesetzbuch wird wie folgt geän-
dert:

1. § 60 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

„(2) Gegen den Beschluß findet die sofortige
Beschwerde nach den Vorschriften des Reichs-
gesetzes über die Angelegenheiten der frei-
willigen Gerichtsbarkeit statt.“

2. § 62 Abs. 2 wird gestrichen.

3. § 63 erhält folgende Fassung:

„§ 63

(1) Die Eintragung darf, sofern nicht die Ver-
waltungsbehörde dem Amtsgericht mitteilt, daß
Einspruch nicht erhoben werde, erst erfolgen,
wenn seit der Mitteilung der Anmeldung an die
Verwaltungsbehörde sechs Wochen verstrichen
sind und Einspruch nicht erhoben ist oder wenn
der erhobene Einspruch seine Wirksamkeit ver-
loren hat.

(2) Der Einspruch wird unwirksam, wenn die
nach den Bestimmungen des Vereinsgesetzes zu-
ständige Behörde nicht binnen eines Monats nach
Einspruchserhebung ein Verbot des Vereins aus-
gesprochen hat oder wenn das rechtzeitig aus-
gesprochene Verbot zurückgenommen oder
unanfechtbar aufgehoben worden ist.“

4. § 67 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Jede Änderung des Vorstands ist von dem
Vorstand zur Eintragung anzumelden. Der An-
meldung ist eine Abschrift der Urkunde über die
Änderung beizufügen.“

5. § 73 Abs. 1 Satz 3 erhält folgende Fassung:

„Gegen den Beschluß findet die sofortige Be-
schwerde nach den Vorschriften des Reichsgeset-
zes über die Angelegenheiten der freiwilligen
Gerichtsbarkeit statt.“

6. § 74 Abs. 3 erhält folgende Fassung:

„(3) Wird dem Verein auf Grund des § 43 die
Rechtsfähigkeit entzogen, so erfolgt die Eintra-
gung auf Anzeige der zuständigen Behörde.“

§ 24

Anderung des Versammlungsgesetzes

§ 3 Abs. 2 des Versammlungsgesetzes vom 24. Juli
1953 (Bundesgesetzbl. I S. 684) erhält folgende Fas-
sung:

„(2) Jugendverbänden, die sich vorwiegend der
Jugendpflege widmen, kann auf Antrag für ihre
Mitglieder eine Ausnahmegenehmigung von dem
Verbot des Absatzes 1 erteilt werden. Zuständig ist

bei Jugendverbänden, die sich über das Gebiet eines
Landes hinaus erstrecken, der Bundesminister des
Innern, sonst die oberste Landesbehörde. Die Ent-
scheidung des Bundesministers des Innern ist im
Bundesanzeiger und im Gemeinsamen Ministerial-
blatt, die der obersten Landesbehörden in ihren
amtlichen Mitteilungsblättern bekanntzumachen.“

§ 25

Aufhebung und Fortgeltung von Rechtsvorschriften

- (1) Es werden aufgehoben

1. das Vereinsgesetz vom 19. April 1908
(Reichsgesetzbl. S. 151) in der Fassung des
Gesetzes vom 26. Juni 1916 (Reichsge-
setzbl. S. 635),
2. das Gesetz betreffend das Vereinswesen
vom 11. Dezember 1899 (Reichsgesetzbl.
S. 699),
3. die Verordnung des Reichspräsidenten zur
Erhaltung des inneren Friedens vom
19. Dezember 1932 (Reichsgesetzbl. I
S. 548),
4. Artikel 10 des Einführungsgesetzes zum
Bürgerlichen Gesetzbuch.

- (2) Unberührt bleiben

1. § 39 Abs. 2 des Gesetzes über das Bundes-
verfassungsgericht,
2. die §§ 43 und 44 des Bürgerlichen Gesetz-
buchs,
3. § 62 des Gesetzes betreffend die Gesell-
schaften mit beschränkter Haftung, §§ 288
bis 293 des Aktiengesetzes, § 81 des Ge-
setzes betreffend die Erwerbs- und Wirt-
schaftsgenossenschaften, § 87 des Ver-
sicherungsaufsichtsgesetzes und § 38
Abs. 1 des Gesetzes über das Kredit-
wesen,
4. § 13 des Gesetzes über die Rechtsstellung
heimatloser Ausländer vom 25. April 1951
(Bundesgesetzbl. I S. 269) und
5. die in zwischenstaatlichen Vereinbarun-
gen getroffenen Sonderregelungen über
Ausländervereine und ausländische Ver-
eine.

§ 26

Übergangsregelungen

(1) Auf vereinsrechtliche Entscheidungen, die vor
Inkrafttreten dieses Gesetzes ergangen sind, und
auf Verfahren nach § 129 a Abs. 3 des Strafgesetz-
buchs in der Fassung des Gesetzes vom 30. August
1951 (Bundesgesetzbl. I S. 739), die bei Inkrafttreten
dieses Gesetzes rechtshängig sind, sind die bisher
geltenden Vorschriften anzuwenden.

(2) Die §§ 8, 9 und 21 dieses Gesetzes sowie
§ 129 a des Strafgesetzbuchs in der Fassung des § 20
dieses Gesetzes sind auch anzuwenden, wenn ein
Verein vor Inkrafttreten dieses Gesetzes verboten
worden ist.

(3) Unanfechtbar verboten im Sinne des § 129 a des Strafgesetzbuchs in der Fassung des § 20 dieses Gesetzes ist ein Verein auch dann, wenn das Bundesverwaltungsgericht oder das oberste Verwaltungsgericht eines Landes unanfechtbar festgestellt hat, daß er nach Artikel 9 Abs. 2 des Grundgesetzes verboten ist.

§ 27

Geltung im Land Berlin

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952

(Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin. Rechtsverordnungen, die auf Grund dieses Gesetzes erlassen werden, gelten im Land Berlin nach § 14 des Dritten Überleitungsgesetzes.

§ 28

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt einen Monat nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

Allgemeiner Teil

I.

Die Grundzüge des öffentlichen Vereinsrechts sind bereits im Grundgesetz geregelt. Nach Artikel 9 Abs. 1 GG haben alle Deutschen das Recht, Vereine und Gesellschaften zu bilden. Nach Artikel 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. Artikel 9 Abs. 3 GG enthält eine besondere Gewährleistung des Rechts, Vereinigungen zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zu bilden.

Damit ist das materielle Vereinsrecht, aufbauend auf dem Grundsatz der Vereinsfreiheit, im wesentlichen abschließend geregelt. Im Gegensatz zu zahlreichen anderen Grundrechtsartikeln enthält Artikel 9 GG keine Gesetzesvorbehalte. Der Gesetzgeber ist daher nicht imstande, Inhalt und Grenzen der Vereinsfreiheit enger oder weiter zu ziehen als im Grundgesetz selbst. Größere Möglichkeiten, materielles Vereinsrecht zu schaffen, bestehen nur gegenüber Ausländern und Staatenlosen, für die die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Artikel 9 Abs. 1 GG nicht gilt. Im übrigen ist der Gesetzgeber darauf beschränkt, Inhalt und Grenzen der Vereinsfreiheit zu verdeutlichen, wo es im Interesse der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit geboten erscheint.

Anders verhält es sich mit dem formellen, dem verfahrensrechtlichen Teil des Vereinsrechts. Hierbei handelt es sich vor allem um die Sicherung der in Artikel 9 Abs. 2 GG gezogenen Schranken der Vereinsfreiheit. Artikel 9 Abs. 2 GG besagt nur, daß Vereinigungen der dort genannten Art (im folgenden als „verfassungswidrige Vereinigungen“ bezeichnet) verboten sind, läßt aber offen, wie dieses Verbot im einzelnen zu verwirklichen ist. Der Gesetzgeber ist in der verfahrensrechtlichen Regelung weitgehend frei. Damit wird der formelle Teil des Vereinsrechts zwangsläufig zum Hauptgegenstand eines Vereinsgesetzes.

Eine weitere zwangsläufige Beschränkung des Inhalts eines Vereinsgesetzes tritt dadurch ein, daß

nur der „Verbotsteil“ des Artikel 9 GG, d. h. dessen Absatz 2, eines einheitlichen Verwaltungsvollzugs und damit einer geschlossenen, systematischen Regelung bedarf und fähig ist. Die Sicherung des positiven Teils der Vereinsfreiheit (Artikel 9 Abs. 1 GG) kann nur im Rahmen der Gesetzgebung auf den verschiedenen Ausstrahlungsgebieten des Vereinsrechts (z. B. Wirtschaftsrecht, Arbeitsrecht, Verwaltungsrecht) in enger Anpassung an die dort jeweils gegebenen Verhältnisse vorgenommen werden und entzieht sich einer zusammenfassenden Regelung. Aus diesem Grund muß das künftige Vereinsgesetz im wesentlichen zu einem Ausführungsgesetz zu Artikel 9 Abs. 2 GG werden. Als Sondergebiet des Rechts der allgemeinen Gefahrenabwehr, des Rechts der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, hat das öffentliche Vereinsrecht im System des deutschen Rechts auch immer gegolten. Dem entsprachen vor allem auch Inhalt und Bedeutung des Vereinsgesetzes vom 19. April 1908 (Reichsgesetzbl. S. 151), des sog. „Reichsvereinsgesetzes“, an dessen Stelle das neue Vereinsgesetz treten soll.

II.

Ein neues Vereinsgesetz ist dringend erforderlich. Das Reichsvereinsgesetz besteht nach der Ausgliederung und Neuregelung des Versammlungsrechts im Versammlungsgesetz vom 24. Juli 1953 (Bundesgesetzbl. I S. 684) nur noch aus einem Restbestand weniger Paragraphen, die aus sich heraus kaum noch verständlich sind. Es genügt in seinem heutigen Zustand weder der Rechtsstaatlichkeit noch dem Schutz der Verfassung.

1. Durch den Aufruf des Rats der Volksbeauftragten vom 12. November 1918 (Reichsgesetzbl. S. 1309) und die Weimarer Verfassung (Artikel 124) waren die Grundlagen des Vereinsrechts so stark verändert worden, daß das Vereinsgesetz schon in der Weimarer Zeit keinen Überblick mehr über den wirklich geltenden Rechtsstand ermöglichte. Die Weitergeltung einer ganzen Anzahl von Bestimmungen war streitig. Teilweise wurde die Meinung vertreten, daß das Gesetz insgesamt seine Geltung verloren habe. Die meisten Vorschriften waren anders zu lesen, als sie im Gesetz standen. Die Reichsregierung brachte im Jahre 1926 den Entwurf für ein um-

fangreiches Änderungsgesetz zur Angleichung des Vereinsgesetzes an den veränderten Verfassungszustand und die inzwischen gemachten Erfahrungen bei der Bekämpfung staatsfeindlicher Organisationen ein (Reichstag-Drucksache Nr. 2279, III. Wahlperiode 1924/26). In der Begründung des Entwurfs wurde bereits der damalige Rechtszustand als „eines Rechtsstaates nicht würdig“ bezeichnet. Der Entwurf der Reichsregierung wurde nicht Gesetz. An seine Stelle trat infolge der rasch zunehmenden Gefahren für den Staatsbestand, die von den radikalen politischen Organisationen ausgingen, eine Sondergesetzgebung für die besonders staatsgefährlichen Vereinigungen, zunächst im Republikschutzgesetz 1930 und dann in den Notverordnungen des Reichspräsidenten, besonders der Verordnung zur Erhaltung des inneren Friedens vom 19. Dezember 1932 (Reichsgesetzbl. I S. 548). Was von diesen Bestimmungen heute noch gilt, ist nur schwer zu beurteilen. Kaum eine der für die Fortgeltung in Betracht kommenden Bestimmungen kann unter den veränderten verfassungsrechtlichen Verhältnissen noch so verstanden werden, wie sie im Gesetz steht. Sicher ist nur, daß § 2 des Reichsvereinsgesetzes noch gilt, der die Auflösung von Vereinigungen gestattet, und zwar nicht nur, wie im Gesetz steht, von strafrechtswidrigen Vereinigungen, sondern heute von allen verfassungswidrigen Vereinigungen im Sinne des Artikels 9 Abs. 2 GG (vgl. BVerwGE 4, 188). Die Geltung aller anderen Bestimmungen des Reichsvereinsgesetzes ist fragwürdig. In den ersten Jahren nach Erlass des Grundgesetzes hatte die Praxis von der Existenz dieses Gesetzes überhaupt kaum Notiz genommen. Hinzu kommt, daß die vereinsrechtlichen Bestimmungen des Reichsvereinsgesetzes im Gegensatz zu den versammlungsrechtlichen Vorschriften von Anfang an sehr knapp gehalten waren und zahlreiche wichtige Probleme der Praxis und Rechtsprechung überlassen hatten.

2. Ebensowenig genügt das Reichsvereinsgesetz den gegenwärtigen Erfordernissen des Schutzes der Verfassung. Es ist in einer Zeit entstanden, in der das Vereinswesen noch vorwiegend örtlich oder regional organisiert war und staatsgefährliche Vereinigungen kaum in Erscheinung traten. Erst nach dem ersten Weltkrieg entstanden die modernen, meist das ganze Reichsgebiet umspannenden Großverbände und mit der zunehmenden politischen Radikalisierung verfassungsfeindliche Organisationen von erheblicher Bedeutung. Daß das Reichsvereinsgesetz derartigen Erscheinungen nicht gewachsen war und ist, zeigt bereits die Sondergesetzgebung gegen bestimmte politische Vereinigungen in den Republikschutzgesetzen und Notverordnungen der Weimarer Zeit. Bei dieser Sondergesetzgebung handelte es sich nicht um materielle Einschränkungen der Vereinsfreiheit oder um eine besondere Kontrolle der politischen Vereinigungen — dies verbot sich aus Verfassungsgründen —, sondern um Verfahrensvorschriften, vor allem um die Übertragung der Verbotszuständigkeiten

auf Zentralbehörden, um gesetzliche Maßnahmen zur Steigerung der Wirksamkeit von Vereinsverboten (z. B. Vermögenseinziehung) und Maßnahmen zur Ausschaltung von Ausweichmöglichkeiten (Verbot von Ersatzorganisationen). Die verfassungsrechtlich gewährleistete Sphäre der Vereinsfreiheit wurde erst 1933 angetastet.

Die seit dieser Zeit, insbesondere aber auch die seit 1949 gesammelten Erfahrungen lehren, daß die damals für notwendig gehaltenen Änderungen des allgemeinen Vereinsrechts nicht zeitbedingt waren, sondern tiefgreifenden soziologischen und politischen Wandlungen entsprachen: der machtvollen Entwicklung großer Verbände und Massenorganisationen sowie der dauernden Präsenz einheitlich und geschickt operierender staatsfeindlicher Gruppen von hoher Organisationskraft. Diesen Mächten gegenüber kann der Staat die verfassungsmäßige Ordnung nicht mit den unvollkommenen Mitteln des Reichsvereinsgesetzes, sondern nur durch eine Gesetzgebung wahren, die an die in der Weimarer Zeit zum Vereinsrecht neu entwickelten Gedanken anschließt.

Auf dieser Grundlage sucht der Entwurf die rechtsstaatlichen Anforderungen an ein modernes Vereinsgesetz mit den Notwendigkeiten eines wirksamen Schutzes der Verfassung zu verbinden.

III.

Der Entwurf beginnt in seinem Ersten Abschnitt (Allgemeine Vorschriften) mit einer Begriffsbestimmung des Vereins im Sinne des öffentlichen Vereinsrechts (§ 1) und grenzt damit den gegenständlichen Anwendungsbereich des Gesetzes ab. § 2 stellt klar, daß der folgende Inhalt des Gesetzes nur insoweit Anwendung findet, als in das Recht der Vereinsfreiheit aus Gründen der allgemeinen Gefahrenabwehr, der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung, eingegriffen werden muß.

Der Zweite Abschnitt des Entwurfs befaßt sich mit dem Verbot von Vereinen, die im Sinne des Artikels 9 Abs. 2 GG verfassungswidrig sind. § 3 sieht zum Schutze der Vereinsfreiheit vor, daß ein Verein erst dann als verboten behandelt werden kann, wenn er durch einen besonderen Verwaltungsakt der zuständigen Behörde für verboten erklärt worden ist. Er regelt sodann die Zuständigkeiten für das Verbot und bestimmt, daß für ein Verbot regionaler Vereinigungen die obersten Landesbehörden, für ein Verbot überregionaler, insbesondere solcher Vereinigungen, die sich auf das ganze Bundesgebiet erstrecken, der Bundesminister des Innern zuständig ist. Vereine, deren Verfassungswidrigkeit förmlich festgestellt ist, verfallen der Auflösung, ihr Vermögen wird in der Regel beschlagnahmt und eingezogen. § 4 befaßt sich mit Ermittlungen gegen Vereinigungen, die im Verdacht verfassungswidriger Bestrebungen stehen. § 5 enthält allgemeine Bestimmungen über den Vollzug des Verbots, also die Durchführung der Auflösung, der Vermögensbeschlagnahme und der Vermögenseinziehung. § 6 regelt einige Fragen, die sich im Falle der selbständi-

gen Anfechtung einer Maßnahme zum Vollzug des Verbots ergeben (vgl. auch § 19). § 8 enthält das schon im Änderungsentwurf von 1926 vorgesehene, praktisch außerordentlich wichtige Verbot der Bildung von Ersatzorganisationen. § 9 untersagt die Verwendung von Kennzeichen verbotener Vereine.

Der Dritte Abschnitt bringt Einzelregelungen über die Vermögensbeschlagnahme (§ 10), die Einziehung des Vereinsvermögens (§ 11) und gewisser Vermögensgegenstände Dritter (§ 12) sowie die Abwicklung (§ 13).

Der Vierte Abschnitt enthält Sondervorschriften für Vereine besonderer Art.

Der Fünfte Abschnitt enthält eine Reihe von Schlußbestimmungen. § 18 sieht eine Ermächtigung zum Erlaß gesetzausführender Rechtsverordnungen vor. In Form einer Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung bringt § 19 die Regelung der sachlichen Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte bei Anfechtung von Vereinsverboten; danach sind zur Entscheidung über Klagen gegen die von den obersten Landesbehörden erlassenen Verbote die Obergerichtsverwaltungsgerichte und über Klagen gegen die vom Bundesminister des Innern erlassenen Verbote das Bundesverwaltungsgericht zuständig. Im übrigen enthält der Abschnitt u. a. Strafvorschriften, Änderungen anderer Gesetze sowie Bestimmungen über aufzuhebende und fortgeltende Vorschriften vereinsrechtlichen Inhalts.

Besonderer Teil

ERSTER ABSCHNITT

Allgemeine Vorschriften

Zu § 1

Absatz 1

§ 1 Abs. 1 definiert den Begriff des Vereins im Sinne des öffentlichen Rechts und grenzt damit zugleich den sachlichen Anwendungsbereich des Gesetzes ab. Die Begriffsbestimmung stützt sich auf die Ergebnisse einer jahrzehntelangen Literatur und Rechtsprechung. Wesentlich ist hier, daß der Begriff des Vereins im öffentlich-rechtlichen Sinne weit über den bürgerlich-rechtlichen Vereinsbegriff hinausgeht und auch Gesellschaften mitumfassen kann. Der öffentlich-rechtliche Vereinsbegriff stellt vor allem auf die tatsächlichen Verhältnisse einer Personengruppe ab. Die Rechtsformen sind nur insoweit von Bedeutung als sie die tatsächlichen Verhältnisse kennzeichnen.

Zum Wesen eines Vereins im Sinne des Vereinsrechtes gehört ferner, daß er sich über die bloße Zusammenarbeit selbständig handelnder Einzelpersonen oder bloße Gesinnungsgemeinschaften heraushebt und ein eigenes Vereinsleben entfaltet, d. h. als „Verein“ tätig wird. Dies kann er nur, wenn eine vom Willen des einzelnen Mitglieds losgelöste organisierte Gesamtwillensbildung vorhanden ist. In der früheren vereinsrechtlichen Rechtsprechung und Literatur wurde weithin versucht, dieses Begriffselement durch das Merkmal „unter einer Leitung“ zu umschreiben. Doch empfiehlt sich die Über-

nahme dieser Formulierung in die Vereinsdefinition des § 1 Abs. 1 nicht, obgleich die Rechtstradition für sie spricht. Die Definition wäre sonst der Gefahr einer zu engen Auslegung ausgesetzt. Es genügt, daß die Vereinigung — gleichgültig in welcher Weise — so organisiert ist, daß die einzelnen Mitglieder dem Gesamtwillen untergeordnet sind. Als Vereine können ferner nur Zusammenschlüsse gelten, die für eine gewisse Dauer gedacht sind. Dadurch unterscheidet sich der Verein von der Versammlung und der „Verabredung“. Zu sämtlichen in § 1 Abs. 1 verwendeten Begriffsmerkmalen liegt eine umfangreiche Rechtsprechung vor, die die praktische Handhabung des Gesetzes wesentlich erleichtern wird.

Vereinigungen sind häufig in sich organisatorisch gegliedert. Dieser Erscheinung muß das Gesetz Rechnung tragen. In Anbetracht der Vielgestaltigkeit der möglichen Organisationsverbindungen ist die Frage bedeutsam, welche Organisationen als mit einer Vereinigung identisch angesehen werden können und ob sie deshalb vereinsrechtlich notwendig als Einheit zu behandeln sind.

Das Gesetz verwendet den Begriff „Teilorganisation“ (§ 3). Darunter sind — zum Unterschied von den Hilfs- oder Nebenorganisationen einerseits und den einem Dachverband mehr oder weniger locker angeschlossenen Mitgliedorganisationen andererseits — Organisationen zu verstehen, die einer Vereinigung derart eingegliedert sind, daß sie nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse als deren Teil, als bloße Gliederung erscheinen. Ob eine Identität in diesem Sinne vorliegt, ist nach einer vergleichenden Gesamtwürdigung aller Umstände zu entscheiden. Indizien dafür können sich etwa aus der personellen Zusammensetzung, den Zielen, der Tätigkeit, der Finanzierung, aus Verflechtungen bei der Willensbildung, Weisungsgebundenheiten u. ä. ergeben; auch evtl. satzungsmäßige Verflechtungen sind als Indiz bedeutsam. Notwendig ist jedoch in jedem Fall die organisatorische Eingliederung.

Teilorganisationen können gebietlich (z. B. die territorialen Untergliederungen eines Vereins: Landes-, Kreis- und Ortsverbände) oder nichtgebietlich abgegrenzt sein (z. B. Geschäftsstellen, vereins-eigene Verlage und Wirtschaftsunternehmen). Sie können eigene Rechtspersönlichkeit besitzen. Trotzdem sind sie vereinsrechtlich Bestandteile des Vereins und teilen als solche grundsätzlich sein Schicksal.

Teilorganisationen, die für sich betrachtet alle Begriffsmerkmale des Vereins erfüllen, nennt das Gesetz „Teilvereine“. In Betracht kommen vor allem die territorialen Untergliederungen und die Sonderverbände (Frauen-, Jugendverbände u. dgl.). Unbeschadet ihrer Eigenschaft als Teil des Gesamtvereins können sie auch selbständig Gegenstand von Maßnahmen i. S. d. Vereinsgesetzes sein.

Absatz 2

Zu Nummer 1

Parteien sind zwar begrifflich Vereine und waren bis 1933 auch den Bestimmungen des Reichsvereins-

gesetzes ohne Einschränkung unterworfen. Sie haben aber durch Artikel 21 GG einen besonderen Rechtsstatus erhalten, der vor allem die Anwendung des Artikel 9 Abs. 2 GG ausschließt. Die Rechtsverhältnisse der Parteien werden durch das Parteiengesetz und ergänzend durch das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht abschließend geregelt. Das Vereinsgesetz kann daher keine Anwendung auf sie finden. Ausgenommen von der Geltung des Vereinsgesetzes sind die Parteien mit allen ihren Teilorganisationen. Im Gegensatz dazu unterstehen die Nebenorganisationen politischer Parteien (vgl. § 6 des Entwurfs eines Parteiengesetzes und die Ausführungen in der Begründung dazu) nach wie vor dem Artikel 9 GG und dem allgemeinen Vereinsrecht. Auf sie hat daher auch das künftige Vereinsgesetz Anwendung zu finden.

Zu Nummer 2

Das Vereinsgesetz soll ferner keine Anwendung finden auf Religionsgesellschaften und Vereinigungen, die sich die gemeinschaftliche Pflege einer Weltanschauung zur Aufgabe gemacht haben (Artikel 140 GG i. V. m. Artikel 137 WeimRVf.). „Religionsgesellschaft“ ist ein die Angehörigen eines und desselben Glaubensbekenntnisses oder mehrerer verwandter Glaubensbekenntnisse zusammenfassender Verband zu allseitiger Erfüllung der durch das gemeinsame Bekenntnis gestellten Aufgaben. „Weltanschauung“ ist jede Lehre, die das Weltganze universell zu begreifen und die Stellung des Menschen in der Welt zu erkennen und zu bewerten sucht. Der Entwurf nimmt Religionsgesellschaften und Weltanschauungsgemeinschaften von der Anwendung des Vereinsgesetzes aus, weil die Freiheit der Vereinigung zu Religionsgesellschaften und Weltanschauungsgemeinschaften im Hinblick auf die besondere Bedeutung der in Artikel 4 GG gewährleisteten Freiheit des Glaubens, des Gewissens und des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses durch Artikel 140 GG i. V. m. Artikel 137 Abs. 2 und 7 WeimRVf. eine gegenüber Artikel 9 GG eigenständige Regelung erfahren hat. Diese sieht eine dem Artikel 9 Abs. 2 GG entsprechende Einschränkung nicht vor. Unbeschadet dessen ist jedoch die Betätigung von Religionsgesellschaften und Weltanschauungsgemeinschaften nach Artikel 140 GG i. V. m. Artikel 137 Abs. 3 Satz 1 WeimRVf. an die Schranken der für alle geltenden Gesetze gebunden, insbesondere auch an die Bestimmungen, die dem Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung dienen. Gegen gesetzwidrige Einzelhandlungen, die von Religionsgesellschaften und Weltanschauungsgemeinschaften ausgehen, kann daher genauso vorgegangen werden, wie dies nach den Gesetzen sonst möglich ist. Die Kirchen und bedeutenderen Religionsgesellschaften sind als Körperschaften des öffentlichen Rechts keine Vereinigungen im Sinne des Vereinsrechts. Da auf der anderen Seite religiöse Vereine, d. h. Vereine mit religiösen Sonderzwecken, nach wie vor dem allgemeinen Vereinsrecht unterworfen bleiben, hat § 1 Abs. 2 Nr. 2 im Bereich der Religionsgesellschaften nur Bedeutung für die kleineren Religionsgesellschaften.

Im übrigen kann die Ausnahme des § 1 Abs. 2 Nr. 2 nur auf die Weltanschauungsgemeinschaften im eigentlichen Sinne Anwendung finden. Der Begriff der Weltanschauung in diesem Zusammenhang ist enger als er im politischen Bereich vielfach aufgefaßt wird, wenn er dort nämlich im allgemeinen auf die ideologische Konzeption einer bestimmten Staats- und Gesellschaftsordnung erstreckt wird. Die Weltanschauungsgemeinschaft setzt demgegenüber vor allem eine grundsätzliche Beschränkung auf das geistige Bekenntnis voraus. Eine Vereinigung, die von der Grundlage einer Weltanschauung ausgehend ihren Hauptzweck darin sucht, Staat, Gesellschaft und Rechtsordnung umzugestalten, insbesondere eine Vereinigung, für die das Weltanschauliche nur Vorwand für solche Ziele ist, verliert damit den Charakter einer Weltanschauungsgemeinschaft im Sinne der Gesetze und wird politische Vereinigung, ggf. politische Partei. Sie tritt dann ohne Rücksicht auf ihre weltanschauliche Grundlegung in den Geltungsbereich des Artikel 9 bzw. Artikel 21 GG und der einschlägigen Gesetze. Als wesentlicher Beitrag zur praktischen Abgrenzung von Weltanschauungsgemeinschaft und weltanschaulich fundierter Vereinigung können auch die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in BVerfGE 5, 141, 145 f. gelten. Die vorstehend erwähnten Gesichtspunkte sind ggf. auf Religionsgesellschaften entsprechend anzuwenden.

Zu § 2

Absatz 1

§ 2 stellt zunächst klar, daß der nachfolgende Inhalt des Gesetzes (Abschnitte II bis V) sich nur mit der Vereinsfreiheit und ihren Grenzen auf dem Gebiet der allgemeinen Gefahrenabwehr, des Rechtes der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im weitesten Sinn des Wortes befaßt. Die Wahrung des Grundrechts der Vereinsfreiheit im Bereich des privaten, des sozial- und wirtschaftsordnenden Rechts ist Aufgabe anderer Gesetze. Auch die Sicherung des Rechts der Vereinsfreiheit im Rahmen öffentlicher Sonderrechtsverhältnisse wird von den folgenden Bestimmungen des Entwurfs nicht betroffen. Gleiches gilt für die Ausübung der elterlichen Gewalt gegenüber Kindern, die sich in Vereinen betätigen oder betätigen wollen. § 2 besagt im wesentlichen, was in § 1 Abs. 1 Satz 2 des Reichsvereinsgesetzes mit den Worten: „Dieses Recht unterliegt polizeilich nur den in diesem Gesetz ... enthaltenen Beschränkungen“ zum Ausdruck gebracht ist.

Außerdem legt § 2 fest, daß unter dem Gesichtspunkt der allgemeinen Gefahrenabwehr in die Vereinsfreiheit nur nach Maßgabe der nachfolgenden Bestimmungen des Vereinsgesetzes eingegriffen werden kann, d. h. nur unter den im Vereinsgesetz zugelassenen Voraussetzungen und in einem nach dem Vereinsgesetz zugelassenen Verfahren. Damit ist — unbeschadet der nach §§ 14 und 15 Ausländern gegenüber geltenden Besonderheiten — vor allem ausgeschlossen, daß in die Vereinsfreiheit auf Grund der „polizeilichen Generalklauseln“ eingegriffen wird, d. h. der Gesetze, die der Polizei die allgemeine, mit weitem Ermessensspielraum versehene Befugnis zum Einschreiten bei jeder Gefähr-

derung oder Verletzung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung geben. Wie das Versammlungsrecht und das Presserecht ist das Vereinsrecht Sonderrecht gegenüber dem allgemeinen Recht der Gefahrenabwehr. Hierin liegt eine der wesentlichsten gesetzgeberischen Vorkehrungen zum Schutze der Vereinsfreiheit überhaupt. Daneben schließt § 2 in Verbindung mit den nachfolgenden Bestimmungen des Gesetzes auch „indirekte“ Vereinsverbote, z. B. durch allgemeine Tätigkeitsverbote, durch allgemeine Schließung der Geschäftsstellen und Einrichtungen des Vereins, durch Vermögensbeschlagnahme und ähnliche Formen der tatsächlichen „Lahmlegung“ aus, ebenso sog. beschränkte Restriktivmaßnahmen wie z. B. die Unterstellung eines Vereins unter besondere staatliche Aufsicht.

Absatz 2

Die Vorschrift entspricht dem § 9 des Entwurfs eines Parteiengesetzes. Das Recht der Vereinsfreiheit umfaßt auch das grundsätzliche Recht, sich im Sinne des Vereinszweckes zu betätigen. In den vergangenen Jahren sind jedoch z. T. Auffassungen vertreten worden, die davon ausgehen, daß mit der Vereinsfreiheit gewisse „Reservate“ verbunden seien, in die bei Gesetzesverstößen weder von der Verwaltung noch von der Rechtsprechung eingegriffen werden könne. Diese Auffassungen sind irrig und gefährden die Rechtssicherheit. Der Entwurf sucht daher die früher unbestrittene Auffassung wieder zu festigen, daß die Betätigung der Vereine, ihrer Mitglieder und Beauftragten den allgemeinen Gesetzen unterliegt, d. h. den Gesetzen, die auch für das Handeln des Einzelnen gelten. Ein Verein kann also für seine Tätigkeit keine weitere Freiheitssphäre in Anspruch nehmen als der Einzelne. Niemand wird dadurch, daß er von der Vereinsfreiheit Gebrauch macht, von der Beachtung der allgemeinen Gesetze, vor allem der Strafgesetze, befreit. Auch wer sich in einem Verein betätigt, muß die Maßnahmen dulden, welche die Rechtsordnung bei Gesetzesverletzung allgemein vorsieht.

ZWEITER ABSCHNITT

Verbot von Vereinen

In den ersten Jahren nach Erlaß des Grundgesetzes wurde weithin angenommen, daß sich Vereinigungen, deren Zwecke oder deren Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten (Artikel 9 Abs. 2 GG), durch Tatbestandsverwirklichung gewissermaßen von selbst verböten und jede Behörde und überhaupt jedermann die ihm geboten scheinenden Folgerungen aus diesem kraft Gesetzes eingetretenen Verbotszustand zu ziehen befugt sei.

Gegen diese Auffassung wurden jedoch alsbald schwerwiegende Bedenken im Schrifttum erhoben. Es wurde geltend gemacht, daß ein derart unregelmäßiges Verfahren der Ausschaltung verfassungswidriger Vereinigungen eine erhebliche Gefährdung des Grundrechts der Vereinigungsfreiheit darstelle und

mit den Erfordernissen der Rechtssicherheit und einer geordneten Verwaltung nicht zu vereinbaren sei. Es wurde verlangt, daß das in Artikel 9 Abs. 2 GG allgemein ausgesprochene Verbot gegenüber der einzelnen für verfassungswidrig anzusehenden Organisation in förmlicher Weise, d. h. durch Verwaltungsakt, „konkretisiert“ werden müsse, bevor gegen sie vorgegangen werden könne. In diesem Zusammenhang wurde auf § 2 Abs. 2 des Reichsvereinsgesetzes verwiesen, der vorsieht, daß ein Verein, dessen Zweck den Strafgesetzen zuwiderläuft, durch die zuständige Verwaltungsbehörde aufgelöst werden kann. Diese nach wie vor gültige Bestimmung sollte auf Grund der durch Artikel 9 Abs. 2 GG gegenüber Artikel 124 WeimRVerf. veränderten Rechtslage sinnentsprechend auf alle verfassungswidrigen Vereine angewendet werden.

Dieser Auffassung hat sich im Laufe der Jahre eine immer größere Anzahl von Verwaltungsgerichten angeschlossen. Sie wurde schließlich in einer grundlegenden Entscheidung vom Bundesverwaltungsgericht übernommen (BVerwGE 4, 188). Auch die Praxis der Länderbehörden und die spätere Rechtsprechung haben sich ihr inzwischen in vollem Umfange angeschlossen.

Der Grundsatz, daß Vereinsverbote nach Artikel 9 Abs. 2 GG einer verwaltungsförmlichen Konkretisierung bedürfen, hat bereits über § 5 Nr. 1 und § 13 Abs. 1 des Versammlungsgesetzes Eingang in die Gesetzgebung gefunden. Er soll nunmehr auch dem Vereinsgesetz selbst zugrunde gelegt werden.

Zu § 3

§ 3 ist die grundlegende Bestimmung des ganzen Zweiten Abschnitts. Er legt fest, daß das in Artikel 9 Abs. 2 GG allgemein ausgesprochene Verbot verfassungswidriger Vereinigungen im Einzelfall mittels Erlasses eines bestimmten Verwaltungsaktes durchzuführen ist, durch den die Norm des Artikel 9 Abs. 2 GG auf den in Betracht kommenden Verein konkretisiert wird, und behandelt diesen als „Verbotsverfügung“, später der Kürze halber einfach als „Verbot“ bezeichneten Verwaltungsakt im einzelnen. Dieser besteht in aller Regel aus vier Teilentscheidungen,

1. der Feststellung, daß der betreffende Verein verfassungswidrig im Sinne des Artikel 9 Abs. 2 GG ist,
2. der Anordnung seiner Auflösung,
3. der Anordnung der Beschlagnahme des Vereinsvermögens,
4. der Anordnung der Einziehung des Vereinsvermögens,

von denen die drei letzten akzessorischer Natur, also in ihrem Bestand abhängig von der Feststellungsentscheidung sind. Der Verwaltungsakt entspricht in dieser seiner Konstruktion äußerlich einem Parteiverbotsurteil nach § 46 BVerfGG.

Das in § 3 geregelte Verbot soll aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit, insbesondere auch zur Vermeidung der bisher vielfach festzustellenden Unterschiedlichkeit in der Haltung der

verschiedenen Sparten der Staatsgewalt gegenüber verfassungswidrigen Vereinen, in Zukunft grundsätzlich der einzige Weg sein, den das Gesetz zur Durchführung eines Vereinsverbots nach Artikel 9 Abs. 2 GG auf dem Gebiete der allgemeinen Gefahrenabwehr zuläßt. Gewisse Ausnahmen vom „Grundsatz des einzigen Verbotsweges“ sind zwar in § 25 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 vorbehalten; sie haben aber kaum eine praktische Bedeutung. Wegfallen soll künftig vor allem das bisher in §§ 48, 50 Abs. 1 Satz 2 VwGO vorgesehene Verfahren auf Feststellung, daß eine Vereinigung nach Artikel 9 Abs. 2 GG verboten ist, um nach § 129 a StGB bisheriger Fassung gegen die Mitglieder im Wege der Strafverfolgung vorzugehen. Dieses Verfahren gibt Veranlassung, bei der Bekämpfung staatsgefährlicher Organisationen die Mittel der Strafverfolgung allzusehr in den Vordergrund zu rücken und schon in Stadien einzusetzen, in denen zunächst mit Verwaltungsmaßnahmen auszukommen wäre. Das ist rechtspolitisch unerwünscht. Durch den Wegfall dieses Verfahrens wird außerdem der unbefriedigende Zustand beseitigt, daß die Mitglieder einer Vereinigung strafrechtlich verfolgt werden, deren Dasein und Tätigkeit von den für die Auflösung von Vereinen zuständigen Verwaltungsbehörden geduldet wird und auch geduldet werden kann, da die Entscheidungen der obersten Verwaltungsgerichte nach §§ 48 und 50 VwGO keinerlei verwaltungsrechtliche Wirkungen auf den Bestand des Vereins haben.

Absatz 1

Absatz 1 will sicherstellen, daß ein Verein nicht von beliebiger Seite auf unberechenbare Weise in seiner Existenz beeinträchtigt und in Frage gestellt werden kann, sondern dies nur von einer bestimmten Stelle, nämlich der für das Verbot zuständigen Behörde, zu befürchten hat und sich dann auch in rechtlich zweckmäßig geordneter Weise dagegen wehren kann. Im übrigen wird damit eine grundsätzlich einheitliche Haltung der Staatsgewalt gegenüber einem Verein und zugleich ein gewisser Vertrauensschutz Dritter im Rechtsverkehr mit dem Verein ermöglicht.

Absatz 1 bietet dem Verein Schutz dagegen, daß er vorzeitig als verfassungswidrig behandelt wird. Damit ist nicht gesagt, daß bis zum förmlichen Verbot Maßnahmen gegen den Verein überhaupt unzulässig sind. Da die Betätigung eines Vereins nach § 2 Abs. 2 den allgemeinen Gesetzen unterliegt, kann gegen alle von dem Verein und seinen Mitgliedern ausgehenden gesetzwidrigen Einzelhandlungen eingeschritten werden. Das gilt vor allem bei strafbaren Handlungen. Auch die Polizeibehörden behalten ihre Befugnisse, soweit durch Einzelhandlungen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährdet wird. Nur Maßnahmen, die über die Verhinderung gesetzwidriger Einzelhandlungen und -zustände hinausgehend an den Bestand des Vereins rühren, die darauf abzielen, ihn als Gefahrenherd überhaupt zu beseitigen und auszulöschen, sind bis zum förmlichen Verbot unzulässig. Nicht ausgeschlossen werden durch Absatz 1 ferner bloße Behauptungen von öffentlicher oder privater Seite, daß ein Verein verfassungswidrig sei, Inzidentfest-

stellungen über verfassungswidrige Bestrebungen eines Vereins bei verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Entscheidungen in anderer Sache und schließlich Maßnahmen gegen einen Verein auf Grund der in § 25 Abs. 2 ausdrücklich vorbehaltenen Gesetzesvorschriften.

Wichtigste Folgerung aus der Feststellung, daß ein Verein verfassungswidrig ist, ist seine Auflösung (Absatz 1 Satz 2). Die Anordnung der Auflösung verbietet die Fortsetzung jeder, auch einer nur internen Vereinstätigkeit. Sie schließt darüber hinaus das Gebot gegenüber den Mitgliedern des Vereins ein, ihren organisatorischen Zusammenhalt zu lösen, und das Gebot gegenüber allen Dritten, die Unterstützung des Vereins einzustellen. Absatz 1 Satz 2 sieht weiter für den Regelfall die Beschlagnahme und die Einziehung des Vereinsvermögens vor. Sie dienen vor allem der wirksamen Durchführung der Auflösung des Vereins, dem damit die materiellen Mittel für seine weitere Tätigkeit entzogen werden sollen. Die Anordnung der Vermögensbeschlagnahme und -einziehung muß hauptsächlich deshalb die Regel bilden, weil sie im allgemeinen für die wirksame Unterbindung weiterer Vereinstätigkeit praktisch unentbehrlich ist. In Ausnahmefällen kann von ihnen ganz, zum Teil oder zeitweilig abgesehen werden; die Anordnungen können dann erforderlichenfalls nachgeholt bzw. ergänzt werden. Über die Rechtswirkung der Beschlagnahme und die Durchführung der Einziehung vgl. §§ 10 ff. und die zugehörige Begründung.

Absatz 2

Der Auflösung gesetzwidriger Vereine ist am Beginn des Jahrhunderts, als das Reichvereinsgesetz erlassen wurde, keine allzu große praktische Bedeutung mehr beigemessen worden. Angesichts der damals noch vorhandenen Aufsplitterung des Vereinswesens wurde die Zuständigkeit für Vereinsauflösungen fast durchgehend auf die unteren Verwaltungsbehörden übertragen. Schon in den ersten Jahren der Weimarer Zeit zeigte sich die Unzulänglichkeit einer solchen Zuständigkeitsverteilung. Die Entwicklung des Verbandswesens machte rasche Fortschritte und drängte überall auf die Bildung großer zusammenfassender Organisationen. Das galt vor allem auch von den politischen Verbänden, die auf dem Gebiete des öffentlichen Vereinsrechts naturgemäß immer im Vordergrund des Interesses gestanden haben. Die Auflösung staatsfeindlicher Vereinigungen war weder den Tatbeständen noch der Bedeutung solcher Entscheidungen nach länger mit örtlichen Maßstäben zu messen. Die Sondergesetzgebung der Weimarer Zeit für die staatsgefährlichen Vereinigungen sah daher eine Höherstufung der Zuständigkeit vor: die Auflösung solcher Organisationen wurde allgemein auf die Landeszentralbehörden übertragen. Auch in der Nachkriegszeit haben sich die Landesregierungen die Entscheidung über das Verbot von Vereinigungen nach Artikel 9 Abs. 2 GG mit Rücksicht auf die räumliche Ausdehnung dieser Organisationen und die politische Bedeutung von Vereinsverböten fast überall in der einen oder anderen Form vorbehalten.

§ 3 Abs. 2 Nr. 1 trägt dieser Entwicklung Rechnung, indem er die Zuständigkeit für das Verbot von Vereinen und Teilvereinen, die sich in Organisation und Tätigkeit auf das Gebiet eines Landes beschränken, den obersten Landesbehörden vorbehält.

Darüber hinaus besteht ein unabweisbares Bedürfnis, im Gesetz die Möglichkeit eines einheitlichen überregionalen Verbotes von Vereinen oder Teilvereinen vorzusehen, deren Organisation oder Tätigkeit über die Grenzen eines Landes hinausgreifen. Die Zuständigkeit für ein solches Verbot muß dem Bundesminister des Innern übertragen werden.

Daß der Bund bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen eine Zuständigkeit zum Erlaß überregionaler Verwaltungsakte für sich in Anspruch nehmen kann, hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluß vom 15. März 1960 — 2 BvG 1/57 — (BVerfGE 11, 6 [17 ff]) im Grundsatz bejaht. In den Gründen dieser Entscheidung wird anerkannt, daß es Gesetze gibt, deren Zweck durch das Verwaltungshandeln eines Landes überhaupt nicht erreicht werden kann. Danach ermächtigt das Grundgesetz den Bund stillschweigend zum Erlaß von Verwaltungsakten auf Gebieten, die nicht zur bundeseigenen Verwaltung nach Artikel 86 ff. gehören, wenn „eine reibungslose und vollständige Ausführung“ eines Bundesgesetzes „durch Landesverwaltung nicht erreicht werden kann“. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts hängt die Zulässigkeit überregionaler Verwaltungsakte davon ab, ob eine ordnungsmäßige „Ausführung“ des betreffenden Bundesgesetzes, „insbesondere eine einheitliche Verwaltungspraxis im Rahmen des Artikel 84 GG durch die Länder möglich oder ob dies nur dann gewährleistet ist, wenn ein Bundesminister unmittelbar die erforderlichen Verwaltungsakte erläßt“.

Die in § 3 Abs. 2 Nr. 2 vorgesehene Zuständigkeit des Bundesministers des Innern wird diesen Anforderungen gerecht.

Mit regional begrenzten Verbotsmaßnahmen allein würde der Gesetzeszweck, verfassungswidrige Vereinigungen auszuschalten, heute nicht mehr erreicht werden können.

Denn es hat sich schon in der Weimarer Zeit, aber auch nach 1945 gezeigt, daß die Konzentration des Organisationswesens auf der Landesebene nicht haltmacht, sondern zahlreiche wichtige Vereinigungen, vor allem auch solche politischer Art, sich auf Gesamtstaatsebene organisieren. Von einer bundeseinheitlichen Spitze her pflegen heute auch die wichtigsten verfassungsfeindlichen Organisationen ihre Tätigkeit zu entfalten.

Die Erfahrungen der letzten Jahre haben aber auch gezeigt, daß eine Koordinierung der elf deutschen Länder zu einem gleichartigen Vorgehen gegen verfassungswidrige, über das ganze Bundesgebiet ausgedehnte Organisationen in der Regel lange Zeit erfordert und vielfach nur zu Teilergebnissen führt. Der Grund hierfür liegt vor allem darin, daß Umfang und Aktivität dieser Organisationen von Land zu Land verschieden sind, die verfassungswidrigen Ziele der gleichen Organisation in einem

Land klarer, im anderen weniger klar zutage treten und die Beweislage daher nicht überall so ist, daß ein Verbot allein aus dem regionalen Material begründet werden kann. Hinzu kommt, daß der Erfolg regionaler Verbote nicht nur von den Verwaltungsbehörden, sondern vor allem auch von der Entscheidung der jeweiligen Verwaltungsgerichte abhängt. Unter diesen Umständen ist es kaum zu vermeiden, daß Organisationen in einem Teil der Länder verboten sind, in anderen aber weiterarbeiten. Das widerspricht bei überregional gelenkten Organisationen von einheitlichem Charakter den tatsächlichen Verhältnissen, dem einheitlichen Grundgefüge unserer Rechtsordnung und beeinträchtigt die gesamte Staatsautorität in der Bundesrepublik empfindlich. Es gibt vor allem Organisationen, die in einem Land verboten wurden, die Möglichkeit, in andere Länder auszuweichen und dieses Spiel mit der Staatsgewalt mehrfach zu wiederholen. Da es eine alte Taktik staatsfeindlicher Organisationen ist, in dem Gebiet, wo sich die Organisationsleitung befindet, möglichst wenig in Erscheinung zu treten, ist es verschiedentlich vorgekommen, daß verfassungsfeindliche Organisationen überhaupt nicht faßbar waren, weil sie in dem Land, in dem die Leitung ihren Sitz hatte, keine Tätigkeit entfalteten, dafür aber um so mehr in einem Nachbarland, das der Organisationsleitung deshalb nicht habhaft werden konnte, weil sie jenseits der Landesgrenzen arbeitete. Das rein regionale Verbotssystem hat sich nicht bewährt, wie vor allem die Erfahrungen aus der Zeit der Weimarer Republik bei der Bekämpfung radikaler und verfassungsfeindlicher Organisationen erweisen. Es ist mit Sicherheit abzusehen, daß es auch in künftigen Zeiten ernster politischer Spannungen auf ganzer Breite versagen muß.

Diese Schwierigkeiten, die sich einem gleichartigen Vorgehen der Länder gegen überregionale Organisationen entgegenstellen, können auch durch Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften oder Verwaltungsvereinbarungen nicht verhindert werden. Die Frage, ob eine Vereinigung verfassungswidrig ist oder nicht, kann nur individuell nach Lage des Einzelfalles beurteilt werden. Allgemeine Vorschriften gleich welcher Art sind hier nutzlos.

Schließlich wäre mit Einzelweisungen des Bundes an die Länder gemäß Artikel 84 Abs. 5 GG nicht zu helfen. Denn auch das auf Bundesweisung ergehende Verbot bliebe ein Regionalverbot, das schwerpunktmäßig mit regionalem Beweismaterial begründet werden müßte; vielfach ergibt sich aber eine überzeugende Verbotsbegründung überhaupt erst aus der Zusammenfassung des gegen eine Organisation im gesamten Bundesgebiet vorliegenden Materials; das ist bei zentral gelenkten Organisationen sogar die Regel. Dazu kommt weiter, daß eine Weisung des Bundes zwar die Einheitlichkeit des Vorgehens der Exekutive bewirken könnte, jedoch eine Einheitlichkeit der Entscheidungen der Verwaltungsgerichte nicht gewährleistet wäre.

Folgt daraus aber, daß überregional tätigen verfassungswidrigen Vereinigungen nur mit überregionalen Maßnahmen begegnet werden kann, so ergibt sich weiter, daß die Zuständigkeit dafür nicht

obersten Landesbehörden zugewiesen werden kann. Schon die Wahl des für eine solche Zuständigkeit maßgeblichen Anknüpfungspunktes würde kaum überwindbare Schwierigkeiten bereiten, da, wie bereits erwähnt, das Land, in dem der Verein seinen Sitz hat, durchaus nicht den Schwerpunkt seiner Betätigung zu bilden braucht; eine oberste Landesbehörde als Verbotsbehörde einer überregionalen Vereinigung müßte ohnehin die Ergebnisse der Ermittlungen in anderen Ländern mitverwerten. Durch Verlegung des Anknüpfungspunktes für die Zuständigkeit könnte eine Vereinigung, deren Tätigkeit beobachtet werden muß, einen Wechsel der Ermittlungsbehörde erzwingen.

Indessen sprechen nicht nur Erwägungen rechtspraktischer, sondern auch grundsätzlich-verfassungsrechtlicher Natur gegen eine Zuständigkeit oberster Landesbehörden zum Erlass überregionaler Vereinsverbote. Während es sich z. B. bei dem vom Bundesverfassungsgericht in Band 11 S. 6 ff. behandelten Fall um einen Verwaltungsakt handelte (Typenzulassung von Dampfkesseln), dessen Rechtswirkung im ganzen Bundesgebiet notwendig einheitlich sein muß, wird das für überregionale Vereinsverbote zwar die Regel, nicht aber notwendig sein. Es kann vielmehr erforderlich sein, von dem Verbot einen Landesverband auszunehmen, der von der Linie des Gesamtverbandes abweicht. Auch der innere Zusammenhang mit der Entscheidung über den Gesamtverein wäre verfassungsrechtlich keine ausreichende Rechtfertigung, die Befugnis dazu einem anderen Lande als dem speziell betroffenen zuzuweisen.

Daß das Grundgesetz selbst von der Unentbehrlichkeit zentraler Organisationsverbote ausgeht, mag auch daraus entnommen werden, daß es in Artikel 21 Abs. 2 GG die allgemeine und darüber hinaus sogar alleinige Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts für Parteiverbote begründet. Die weitgehende Ähnlichkeit, die zwischen Partei- und Vereinsverböten in tatsächlicher und materiellrechtlicher Hinsicht besteht, muß zu dem Schluß führen, daß sich auch ein überregionales Vereinsverbot durch eine Bundesbehörde mit den Vorstellungen des Verfassungsgebers verträgt. Die zentrale Behandlung von Vereinigungen und besonders die Aufteilung der behördlichen Zuständigkeiten je nach dem örtlichen bzw. regionalen oder überregionalen Charakter einer Organisation, wie sie § 3 Abs. 2 vorsieht, sind auch in der sonstigen Vereinsgesetzgebung nicht neu. Sie finden sich bereits bei der Regelung des Antragsrechts für das Parteiverbotsverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht (§ 43 BVerfGG). Sie finden sich vor allem in dem Verfahren auf Feststellung des Verbots verfassungswidriger Vereinigungen nach § 129 a Abs. 3 StGB; letzten Endes handelt es sich bei § 3 Abs. 2 nur um eine Übertragung dieser aufgeteilten Antragsberechtigung auf das Verbotssystem des Entwurfs, das nunmehr nur noch einen Verbotsweg, nämlich den durch Verwaltungsakt mit der allgemein üblichen nachträglichen Verwaltungsgerichtskontrolle vorsieht. Eine dem § 3 Abs. 2 genau entsprechende Regelung ist in § 3 Abs. 2 Satz 2 des Versammlungsgesetzes getroffen, wonach für die Entscheidung, ob Jugendverbände sich vorwiegend

der Jugendpflege widmen und daher berechtigt sind, Uniformen zu tragen, bei überregionalen Verbänden der Bundesminister des Innern zuständig ist. Wie sehr eine solche Verteilung der Zuständigkeiten für das heutige Organisationsrecht durch die Natur der Sache geboten ist, zeigt sich u. a. daran, daß z. B. auch § 11 des Österreichischen Vereinsgesetzes i. d. F. vom 28. August 1951 für Maßnahmen gegen Vereine, deren Wirksamkeit sich auf mehrere Länder erstreckt, die Zuständigkeit des Bundesministeriums für Inneres vorsieht.

Endlich kann das Verbot einer über das Bundesgebiet ausgedehnten Vereinigung auch vom Standpunkt der politischen Verantwortlichkeit aus sinnvollerweise nur von einem obersten Bundesorgan erlassen werden.

§ 3 Abs. 2 beschränkt die Bundeszuständigkeit auf das unbedingt notwendige Maß. Im übrigen ist vorgesehen, daß die obersten Landesbehörden vor dem Verbot eines Vereins, der Teil eines überregionalen Vereins ist, das Benehmen mit dem Bundesminister des Innern herstellen, und daß entsprechend der Bundesminister des Innern den obersten Landesbehörden Gelegenheit gibt, auf örtliche und regionale Besonderheiten hinzuweisen, u. U. auch auf die Notwendigkeit, regionale Teilorganisationen wegen ihres besonderen Charakters von einem Bundesverbot auszunehmen (vgl. Absatz 3). Die Herstellung des Benehmens ist nicht Voraussetzung für die Rechtswirksamkeit des Verbots.

Absatz 3

regelt den Umfang des Vereinsverbots. Genau wie ein Parteiverbot nach Artikel 21 Abs. 2 GG und § 46 BVerfGG erstreckt sich auch ein Vereinsverbot grundsätzlich auf alle Teilorganisationen des Vereins, auch wenn sie selbständig die Merkmale des Vereinsbegriffs erfüllen oder eigene Rechtspersönlichkeit besitzen. Davon unberührt bleibt die Möglichkeit, Teilvereine selbständig zu verbieten, solange ein Verbot gegen den Gesamtverein nicht ausgesprochen ist (vgl. § 5 Abs. 2). Die Einbeziehung der Teilorganisationen entspricht der in den wesentlichen Angelegenheiten zentralen Lenkung des größten Teils der heutigen Vereine, besonders der radikalen und verfassungsfeindlichen Organisationen, und der seit jeher geltenden Praxis. Im allgemeinen wird es nur bei sehr locker gefügten oder in eine innere Krise geratenen Vereinen vorkommen, daß ein Teilverein einen grundsätzlich anderen Kurs verfolgt als der Gesamtverband. Für den Fall, daß sich ein Teilverband in solcher Weise von den verfassungswidrigen Bestrebungen des Gesamtverbandes distanziert, sowie für ähnliche besonders gelagerte Fälle, sieht Absatz 3 Satz 1 vor, daß das Verbot auf einen Teil der Vereinsorganisationen beschränkt werden kann.

Bei nichtgebietlichen Teilorganisationen mit eigener Rechtspersönlichkeit, z. B. einem vereinseigenen Wirtschaftsunternehmen in Form einer GmbH, wird in vielen Fällen dem Außenstehenden die Zugehörigkeit zu dem vom Verbot betroffenen Verein nicht ohne weiteres erkennbar sein. Aus Gründen der Rechtssicherheit müssen daher solche Teilorgani-

sationen in der Verbotsverfügung ausdrücklich benannt sein, wenn sie von ihr mitumfaßt sein sollen.

Das Vorgehen gegen Hilfs- und Nebenorganisationen erfordert, auch wenn sie vom Hauptverein abhängig sind und „beherrscht“ werden, in jedem Falle ein eigenes, selbständiges Verbot.

Absatz 4

Schriftform ist bei der Bedeutung eines Vereinsverbots in jedem Falle geboten und auch ausnahmslos üblich. Das Verbot ist dem Verein zuzustellen, einer Teilorganisation des Vereins nur im Falle einer ausdrücklichen Benennung nach Absatz 3 Satz 2. Wegen des Interesses der Allgemeinheit vor allem an einer Beschlagnahme des Vereinsvermögens (vgl. § 10 Abs. 1) ist der verfügende Teil des Verbots im Bundesanzeiger bekanntzumachen. Im übrigen richtet sich die Art und Weise der Zustellung nach den Verwaltungszustellungsgesetzen der Länder bzw. des Bundes. Damit das Wirksamwerden der Verbotsverfügung durch Schwierigkeiten bei der Ermittlung der Personen, denen zuzustellen ist, nicht zu lange verzögert wird, ist bestimmt, daß das Verbot spätestens mit seiner Bekanntmachung nach Satz 2 wirksam wird.

Zu § 4

Bei der heutigen Tarnungstechnik verfassungsfeindlicher Organisationen läßt sich mit den allgemein üblichen behördlichen Aufklärungsmitteln allein keine ausreichende Sachaufklärung betreiben. Die mangelnden Aufklärungsbefugnisse der Verwaltung haben in der Vergangenheit wesentlich dazu beigetragen, daß sich die Bekämpfung staatsfeindlicher Organisationen in einem Übermaß auf die Strafjustiz verlagert hat. § 4 sucht daher die normalen Aufklärungsmöglichkeiten der für Vereinsverbote zuständigen Behörden durch erweiterte Ermittlungsbefugnisse der Verwaltung und die Einschaltung richterlicher Untersuchungshandlungen zu verstärken. Davon unberührt bleiben die nach der Strafprozeßordnung den Strafverfolgungsbehörden übertragenen Befugnisse.

Absatz 1

Absatz 1 ermächtigt die Verbotsbehörden, für ihre Ermittlungen die Hilfe der für die Wahrung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zuständigen Behörden in Anspruch zu nehmen, und zwar sowohl die der Ordnungsbehörden als auch die der Exekutivpolizei. Damit konkretisiert er nur die in Artikel 35 des Grundgesetzes allgemein begründete Amtshilfeverpflichtung der Behörden.

Absätze 2 bis 5

geben den zuständigen Behörden für ihre Ermittlungstätigkeit weiter die Möglichkeiten und Befugnisse, eine richterliche Vernehmung von Zeugen zu wirken, ferner — grundsätzlich nach richterlicher Anordnung — Beweismittel zu beschlagnahmen und erforderlichenfalls Räume, Sachen und Personen nach ihnen zu durchsuchen. Die richterlichen Befugnisse sind unter dem Gesichtspunkt der Sachbezogenheit den Verwaltungsgerichten übertragen

(Absatz 2 Satz 1). Die richterlichen Anordnungen oder Maßnahmen ergehen im einzelrichterlichen Verfahren.

Für die richterliche Zeugenvernehmung gelten § 98 der Verwaltungsgerichtsordnung (und damit weitgehend die Vorschriften der Zivilprozeßordnung, auf die er verweist), um die Auskunftspersonen nicht schlechter zu stellen als im Verwaltungsprozeß. Für die Beschlagnahme und die Durchsuchung ist wegen der sachlichen Verwandtschaft die Anwendung von Vorschriften der Strafprozeßordnung vorgesehen; es kommt jedoch nur eine sinngemäße Anwendung in Betracht.

Ebensowenig wie die Strafprozeßordnung kann das Vereinsgesetz darauf verzichten, daß bei Gefahr im Verzug die mit der Ermittlung befaßten Behörden selbst eine Beschlagnahme oder Durchsuchung anordnen können (Absatz 5).

Absatz 6

entspricht den Erfordernissen des Artikels 19 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes.

Zu § 5

Absatz 1

Der feststellende Teil des Verbots äußert seine Rechtswirkungen ohne weiteres. Dagegen bedürfen die Auflösung des Vereins, die Beschlagnahme und die Einziehung des Vereinsvermögens eines besonderen Vollzugs.

Der Vollzug eines Vereinsverbots wird dabei in der Regel eine Vielzahl von sachlich und örtlich auseinanderfallenden Maßnahmen erfordern, die von der Verbotsbehörde selbst nicht sämtlich getroffen werden können, einerlei, ob es sich um eine nach § 3 Abs. 2 Nr. 2 oder Nr. 1 zuständige Verbotsbehörde handelt.

Den Vollzug in einigen Angelegenheiten, die nur zentral vorgenommen werden können, behält das Gesetz der Verbotsbehörde vor (z. B. § 7 Abs. 1 und 2, § 11 Abs. 4), teilweise mit der Befugnis, eine andere Behörde zu beauftragen (§ 11 Abs. 3). Im übrigen vollziehen die zuständigen Landesbehörden das Verbot (Absatz 1 Satz 1). Soweit es sich dabei um Behörden handelt, die der Verbotsbehörde nicht nachgeordnet sind, werden sie in Amtshilfe tätig, und das Gesetz konkretisiert mit der Verpflichtung zur Vollzugshilfe nur eine bereits aus Artikel 35 GG erwachsende Verpflichtung. Das ist auch der Fall, wenn es sich um den Vollzug eines „Bundesverbots“ handelt (§ 3 Abs. 2 Nr. 2). Vollzugsmaßnahmen von Landesbehörden unterliegen den einschlägigen Vorschriften der Länder, etwa dagegen zu erhebende Anfechtungsklagen sind gegen die Landesbehörden zu richten und unterliegen in bezug auf die sachliche Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte den allgemeinen Bestimmungen der Verwaltungsgerichtsordnung, nicht den in § 19 enthaltenen Sondervorschriften über Klagen gegen Vereinsverbote.

Der Verbotsvollzug gegen große Organisationen bedarf in der Regel einer gewissen Koordinierung. Satz 2 bestimmt daher, daß die Verbotsbehörde die für einen einheitlichen Vollzug erforderlichen An-

ordnungen treffen kann. Dabei handelt es sich vor allem um die Herstellung einer gewissen zeitlichen Übereinstimmung von Vollzugsmaßnahmen, Richtlinien über die Einbeziehung von Sonderorganisationen in den Vollzug, die Abgrenzung des Vollzugs gegenüber selbständigen Nebenorganisationen, die Weiterführung etwa vorhandener Betriebe und ähnliche einer einheitlichen Regelung bedürftige Fragen. Satz 3 entspricht dem § 30 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs eines Parteiengesetzes und den üblichen Vollstreckungsanordnungen des Bundesverfassungsgerichts in den bisherigen Parteiverbotsurteilen. Er sichert den höchsten für den Vollzug zuständigen Landesbehörden ein Weisungsrecht auch dann, wenn die Landesgesetzgebung die Weisungsgebundenheit nachgeordneter Polizeibehörden eingeschränkt hat. „Höchste“ für den Vollzug zuständige Landesbehörde ist diejenige, die nach Landesrecht dazu bestimmt ist; dies muß nicht notwendig eine oberste Landesbehörde sein.

Absatz 2

Bis zum Erlass eines gegen den Gesamtverein gerichteten und den Teilverein einschließenden Verbots (§ 3 Abs. 3) kann gegen einen Teilverein vereinsrechtlich selbständig eingeschritten werden. Absatz 2 regelt, wie verwaltungsmäßig zu verfahren ist, wenn dem Verbot des Teilvereins das Verbot des Gesamtvereins folgt. Wie sich die Anfechtung des Verbots eines Gesamtvereins auf eine noch nicht abgeschlossene Anfechtung des Verbots eines Teilvereins auswirkt, ist in § 19 Nr. 3 bestimmt.

Zu § 6

Die Bestimmung betrifft nur die Anfechtung einzelner Vollzugsmaßnahmen (zu Klagen gegen Vereinsverbote vgl. § 19). Für die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte gelten die allgemeinen Bestimmungen der Verwaltungsgerichtsordnung.

Absatz 1

Die Sonderbestimmung in Absatz 1 dient dem Zweck, die verwaltungsgerichtliche Entscheidung über die Rechtmäßigkeit eines Vereinsverbots bei dem nach Absatz 1 zur Entscheidung der Hauptsache zuständigen Gericht zu konzentrieren und widersprechende Inzidententscheidungen im Vollzugsverfahren zu vermeiden. Die Regelung gilt nur, solange das Verbot noch nicht unanfechtbar geworden ist. Ein unanfechtbares Verbot kann in einem Verwaltungsprozeß über Vollzugsmaßnahmen nicht mehr in Frage gestellt werden.

Absatz 2

Vollzugsmaßnahmen können nur getroffen werden, wenn das Vereinsverbot selbst vollziehbar ist. Über die Frage der Vollziehbarkeit entscheidet, solange das Verbot noch nicht unanfechtbar geworden ist, nach den Vorschriften der Verwaltungsgerichtsordnung letztlich das zuständige Gericht der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Ist das Vereinsverbot als solches vollziehbar, so entspricht es dem Wesen des Vollzugs, daß Rechtsbehelfe, die sich gegen einzelne Vollzugsmaßnahmen richten, den Fortgang des Ver-

fahrens nicht hindern. Bei Rechtsbehelfen, die sich gegen das Verbot selbst richten, bleibt es bei den allgemeinen Vorschriften, nach denen ein Rechtsbehelf grundsätzlich aufschiebende Wirkung hat.

Zu § 7

Absatz 1

sieht zum Schutze des Rechtsverkehrs eine nochmalige öffentliche Bekanntmachung des Verbots nach Eintritt seiner Unanfechtbarkeit vor.

Absatz 2

bestimmt zum Schutze des Rechtsverkehrs, daß alle das rechtliche Schicksal des Vereins und das Verfügungsrecht über das Vereinsvermögen betreffenden Maßnahmen des Verbotsverfahrens sowie das Erlöschen des Vereins (§ 11 Abs. 2 Satz 3) auf Anzeige der Verbotsbehörde von Amts wegen in dem über den Verein geführten Register (Vereinsregister, Handelsregister usw.) verlaubar werden. Sämtliche in Absatz 2 aufgeführten Eintragungen haben nur rechtsbekundenden Charakter.

Zu § 8

§ 8, der sein Gegenstück in § 32 des Entwurfs eines Parteiengesetzes hat, gehört unter dem Gesichtspunkt wirksamer Bekämpfung verfassungsfeindlicher Organisationen zu den wichtigsten Bestimmungen des Gesetzentwurfs. Offene Auflehnung gegen Vereinsverbote ist heute selten geworden. Auch die illegale Fortsetzung verbotener Vereine hat nicht mehr ihre frühere Bedeutung. Das Hauptbestreben der verfassungsfeindlichen Kräfte ist in neuerer Zeit vielmehr darauf gerichtet, Vereinsverboten auszuweichen, sie zu umgehen und an die Stelle der verbotenen Vereinigungen neue zu setzen oder bereits bestehende zu unterwandern. In zahlreichen demokratischen Staaten sind Organisationsverbote gerade an mangelhaften gesetzlichen Vorkehrungen gegen solche Bestrebungen gescheitert. Ein Ersatzorganisationsverbot sah bereits die Vereinsgesetznovelle der Reichsregierung vom Jahre 1926 vor. Auch die später auf Grund von Artikel 48 Weim-RVerf. ausgesprochenen Verbote untersagten zum großen Teil ausdrücklich die Bildung von Ersatzorganisationen. Für das Parteiverbotsverfahren sieht § 46 Abs. 3 BVerfGG einen besonderen Ausspruch des BVerfG vor, daß es verboten ist, Ersatzorganisationen für die aufgelöste Partei zu bilden. Mit Rücksicht auf die große praktische Bedeutung, die der Verhinderung von Ersatzorganisationen im Rahmen der Bekämpfung verfassungsfeindlicher Kräfte zukommt, spricht der Entwurf nunmehr allgemein aus, daß es verboten ist, Ersatzorganisationen für aufgelöste Vereine zu bilden, und stellt Zuwiderhandlungen unter Strafe (vgl. § 20).

Absatz 1

erhält seine besondere Bedeutung dadurch, daß er neben der Verbotsnorm noch eine Bestimmung des Begriffs der Ersatzorganisation bringt. Der Begriff der Ersatzorganisation ist ursprünglich verhältnismäßig eng ausgelegt worden (vgl. Vereinsgesetz-

novelle der Reichsregierung 1926: „angeblich neue [Personenverbindung], die sich sachlich als die alte darstellt“). Im Laufe der Zeit hat der Verfassungsgegner jedoch seine Umgehungstaktik so vervollkommen, daß der Begriff erheblich weiter gefaßt werden muß. Darüber besteht, vor allem auch in der Rechtsprechung, heute kein Zweifel mehr. Auf der anderen Seite sind gewisse Gefahren einer übermäßigen Ausweitung des Ersatzorganisationsbegriffs für die Vereinsfreiheit nicht zu verkennen. § 8 Abs. 1 sucht daher in Übereinstimmung mit § 32 Abs. 1 des Parteiengesetzesentwurfs und in engster Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und höherer Verwaltungsgerichte (vgl. BVerfGE 6, 300 ff., 306, 307; OVG Lüneburg, OVG 7, 300 ff., 310) dem Begriff der Ersatzorganisation gewisse Grenzen zu setzen. Durch die in Absatz 1 gewählte Begriffsbestimmung wird zum Ausdruck gebracht, daß entscheidendes Kriterium für eine Ersatzorganisation die Übernahme von Funktionen des verbotenen Vereins im weitesten Sinne des Wortes ist und alle sonstigen Umstände nur indizielle Bedeutung haben (vgl. BVerfGE 6, 307). Unter „verfassungswidrigen“ Bestrebungen im Sinne des § 8 Abs. 1 sind, wie aus dem Zusammenhang zu entnehmen ist, alle nach Artikel 9 Abs. 2 GG verbotenen Bestrebungen zu verstehen.

Der Bildung von Ersatzorganisationen gleichgestellt und daher ebenfalls verboten ist die Fortsetzung bestehender Organisationen als Ersatzorganisation, insbesondere die sog. „Unterwanderung“.

Absatz 2

Die früher überwiegende Auffassung, daß sich eine verfassungswidrige Vereinigung mit der Verwirklichung eines der in Artikel 9 Abs. 2 GG aufgeführten Tatbestände gewissermaßen kraft Gesetzes von selbst verböte, mußte folgerichtigerweise auch für Ersatzorganisationen annehmen, daß sich jede Behörde und überhaupt jedermann ohne weiteres darauf berufen könne, daß eine Vereinigung Ersatzorganisation eines bereits verbotenen Vereins sei. Nachdem der Entwurf in § 3 für das ursprüngliche Verbot verfassungswidriger Vereine eine formale Verwaltungsentscheidung verlangt, muß er dies folgerichtig auch für solche Ersatzorganisationen vorschreiben, die selbst wieder Vereinscharakter haben. Bei der Weite des Begriffs der Ersatzorganisation ist es leicht möglich, daß unter diesem Gesichtspunkt in Einzelfällen auch gegen Vereine vorgegangen wird, bei denen die Voraussetzungen einer Ersatzorganisation in Wirklichkeit nicht gegeben sind. Zum Schutze des Grundrechts der Vereinsfreiheit sieht § 8 Abs. 2 deshalb vor, daß gegen Ersatzorganisationen mit Vereinscharakter ebenfalls nur im förmlichen Verwaltungswege vorgegangen werden kann. Dadurch wird außerdem erreicht, daß die Frage, ob ein Verein Ersatzorganisation eines bereits verbotenen Vereins ist, und die meist gleichzeitig auftauchende Frage, ob er unabhängig davon selbst den Tatbestand des Artikel 9 Abs. 2 GG erfüllt, von denselben Behörden und Gerichten im selben Verfahren entschieden werden können, was wesentlich zur Vereinfachung der Ge-

setzeshandhabung beiträgt. Um trotz der rechtsstaatlich bestimmten Regelung des Absatz 2 eine wirkliche Bekämpfung von Ersatzorganisationen zu gewährleisten, ist vorgesehen, daß Rechtsbehelfe gegen das Verbot einer bestimmten Ersatzorganisation keine aufschiebende Wirkung haben (Satz 3) und die für die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zuständigen Behörden vorläufige Maßnahmen treffen können, die jedoch außer Kraft treten, wenn das Verbot nicht binnen zweier Wochen nachfolgt (Satz 4). Aus dem vorläufigen Charakter dieser Maßnahmen ergibt sich, daß sie der Organisation keine nicht wieder zu beiseitigenden Schäden zufügen, also grundsätzlich nur ihre Tätigkeit einschränken dürfen, ihre organisatorische Existenz dagegen unberührt lassen müssen.

Zu § 9

Absatz 1

Das Tragen von Uniformen und Verwenden sonstiger Kennzeichen eines verbotenen Vereins wird z. T. auf eine Fortsetzung des verbotenen Vereins hinweisen und kann dann unter diesem Gesichtspunkt ohne weiteres verhindert und ggf. nach §§ 20 oder 21 bestraft werden. Vielfach wird indessen eine solche Fortsetzung des verbotenen Vereins nicht nachzuweisen sein. Die öffentliche Verwendung von Kennzeichen einer verbotenen Organisation ist aber auch unabhängig davon, ob diese tatsächlich fortgesetzt wird, eine so starke Provokation der öffentlichen Ordnung, daß die Behörden in solchen Fällen ohne weiteres das Recht zum Eingreifen erhalten müssen. Aus dem gleichen Grunde ist es auch erforderlich, das Kennzeichenverbot schon mit dem Erlass der Vereinsverbotsverfügung eintreten zu lassen. Insofern haben § 9 (und die zu ihm gehörige Strafbestimmung in § 21) selbständige Bedeutung gegenüber § 96a StGB, der erst eingreift, wenn das Vereinsverbot unanfechtbar geworden ist.

Absatz 2

Die Aufzählung ist beispielhaft; auch Lieder, Symbole u. ä. können Kennzeichen eines verbotenen Vereins sein.

Absatz 3

stellt klar, daß das Verbot auch für eigene Kennzeichen einer Ersatzorganisation gilt, wenn gegen sie eine Feststellungsverfügung nach § 8 Abs. 2 ergangen und vollziehbar ist.

DRITTER ABSCHNITT

Beschlagnahme und Einziehung des Vermögens verbotener Vereine

Zu §§ 10 bis 13

Wenn ein Verein verboten worden ist, muß damit gerechnet werden, daß die in ihm organisierten verfassungsfeindlichen Kräfte versuchen, entweder den Verein illegal fortzusetzen oder sich neu zu gruppieren und ihre Ziele in anderer Organisationsform und auf anderem Wege zu erreichen. Die Vor-

schriften des bürgerlichen Rechts über die Abwicklung aufgelöster Vereine und Gesellschaften sind dazu angetan, diese Bestrebungen zu fördern. Dadurch, daß aufgelöste Vereinigungen nach bürgerlichem Recht für Zwecke der Abwicklung weiter bestehen, wird ihnen Gelegenheit gegeben, den organisatorischen Zusammenhang der Mitglieder fortzusetzen. Vor allem werden die Vermögenswerte des Vereins im Falle der Auseinandersetzung in großem Umfange in die Hände von Personen fließen, die dem Verein angehört oder ihn unterstützt haben. Um dies zu verhindern, hatten schon die beiden Republiksschutzgesetze und die Notverordnung vom 19. Dezember 1932 die Möglichkeit einer Einziehung des Vermögens verbotener Organisationen vorgesehen. In das Bundesrecht ist die Vermögenseinziehung durch § 46 Abs. 3 Satz 2 BVerfGG für Parteiverbote eingeführt worden. Da die Sachlage bei Partei- und bei Vereinsverboten die gleiche ist, dehnt der Entwurf in § 3 i. V. m. § 11 ff. die Vermögenseinziehung nunmehr folgerichtig auch auf Vereine aus.

Die Vermögenseinziehung hat den Charakter einer Sicherungsmaßnahme, die vor allem den verfassungsfeindlichen Kräften die materiellen Mittel entziehen soll. Sie ist keine Enteignung, da der Rechtsverlust hier auf Grund rechtswidrigen Verhaltens zur Verhütung weiteren Rechtsmißbrauchs eintritt. Diese schon in der Weimarer Zeit allgemein vertretene Auffassung ist auch durch die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts und des Bundesgerichtshofs wieder anerkannt worden.

Die Vermögenseinziehung (§ 11) und die damit verbundene Abwicklung (§ 13) erfordern bei der oft weitverzweigten Organisation verbotener Vereine und den Bestrebungen interessierter Personen, die Vermögenslage des Vereins soweit wie möglich zu verschleiern, naturgemäß beträchtliche Zeit.

Um das Vereinsvermögen dem Zugriff der Verbotsbehörde zu erhalten, ist daher in § 3 i. V. m. § 10 die Möglichkeit einer Beschlagnahme des Vereinsvermögens vorgesehen.

Zu § 10

Absatz 1

Wie nach herrschender Meinung schon in den entsprechenden Bestimmungen der Republiksschutzgesetze und Notverordnungen der Weimarer Zeit wirkt die Anordnung der Beschlagnahme wie ein gesetzliches Veräußerungsverbot im Sinne des § 134 BGB, da sie nicht dem Schutze bestimmter Personen, sondern dem Allgemeininteresse dient. Sie berechtigt die Verbotsbehörde, das Vereinsvermögen in Besitz zu nehmen oder sonst sicherzustellen. Mit der Beschlagnahme übernimmt die Behörde zugleich die Pflicht der notwendigen Vermögenssorge. Das ist besonders in Fällen wichtig, wo zur Vermögensmasse ein Betrieb gehört, der zur Erhaltung der wirtschaftlichen Werte in einer mit der Vereinsauflösung zu vereinbarenden Weise fortgeführt werden muß. Es wird noch erforderlich sein, wegen der durchgreifenden Wirkung der Beschlagnahme im Interesse des Rechtsverkehrs gewisse Schutzvor-

kehrungen zu treffen, z. B. solche, wie sie § 113 der Konkursordnung in ähnlichen Fällen vorsieht. Sie können jedoch, da vorwiegend formaler Natur, der in § 18 Nr. 1 vorgesehenen Rechtsverordnung überlassen werden.

Gegenstand der Beschlagnahme ist das Vereinsvermögen (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 2). Darunter ist dem Zwecke der Bestimmung entsprechend auch das bürgerlich-rechtlich den Mitgliedern zur gesamten Hand zustehende Vermögen nichtrechtsfähiger Vereine und Gesellschaften zu verstehen. Die Beschlagnahme erstreckt sich ferner auf diejenigen Gegenstände, die der Verein einem Dritten zu treuen Händen übertragen hat oder die ein Dritter als Treuhänder für den Verein erworben hat. Die Übertragung von Vermögensgegenständen zu treuen Händen ist vor allem bei nichtrechtsfähigen Vereinen, die selbst kein eigenes Vermögen im bürgerlich-rechtlichen Sinne erwerben können, von großer praktischer Bedeutung, wird aber von verfassungsfeindlichen Organisationen vielfach auch zur Vermögensstärkung verwendet. Ihre Einbeziehung in die Vermögensbeschlagnahme ist deshalb unbedingt erforderlich. Allerdings wird in diesen Fällen abweichend von dem Grundsatz des Satzes 2 der gute Glaube des Erwerbers, dem die innere Zweckbindung des Treuhandgegenstandes unbekannt war, geschützt.

Die vorstehenden Grundsätze entsprechen dem Begriff des Vereinsvermögens, wie er bereits in den Republiksschutzgesetzen und den Notverordnungen der Weimarer Zeit sowie neuerdings bei der Vermögenseinziehung im Zusammenhang mit Parteiverboten zur Anwendung gekommen ist.

Absatz 2

Auf Grund der Beschlagnahme können auch die im Gewahrsam des Vereins befindlichen Gegenstände Dritter, also vor allem Miet- und Pachtgegenstände, sichergestellt werden. Die Sicherstellung ist im allgemeinen schon der Ordnung halber erforderlich, weil die Organe des aufgelösten Vereins praktisch keinen Gewahrsam mehr ausüben können, dient aber darüber hinaus vor allem auch der Erfassung für eine etwaige spätere Sondereinziehung nach § 12 Abs. 2. Weiter können auf Grund besonderer Anordnung auch Gegenstände des Vereinsvermögens im Gewahrsam Dritter sichergestellt werden. Einzelheiten der Sicherstellung sollen der in § 18 Nr. 1 vorgesehenen Rechtsverordnung überlassen bleiben.

Absatz 3

gibt der Verbotsbehörde die Möglichkeit, einen oder mehrere Verwalter einzusetzen. Satz 2 stellt klar, daß auch dann die Verbotsbehörde Herr des Verfahrens bleibt.

Absatz 4

Die Offenbarungspflicht ist erforderlich, da die Vermögensverhältnisse eines Vereins von Außenstehenden, also auch von den Behörden vielfach nur schwer zu durchschauen sind.

Absatz 5

nimmt der Aufhebung der Beschlagnahme sowie dem Aufschub und der Wiederherstellung ihrer Vollziehbarkeit im Interesse der Sicherheit des Rechtsverkehrs die ihnen normalerweise eigene rückwirkende Kraft.

Zu § 11

In den Republikschutzgesetzen und Notverordnungen der Weimarer Zeit sowie in § 46 BVerfGG fehlen Bestimmungen über die Durchführung einer Vermögenseinziehung, obwohl sie zahlreiche Fragen aufwirft. Das gilt insbesondere für die Behandlung der Vereinsgläubiger und der dinglichen Rechte an Gegenständen des Vereinsvermögens. In den Gesetzen der Weimarer Zeit war lediglich vorgesehen, daß die Gläubiger in Fällen unbilliger Härte befriedigt werden konnten, während § 46 Abs. 3 BVerfGG nicht einmal eine solche Vorschrift enthält.

Auf Grund der bei der Einziehung des Vermögens verbotener Parteien gemachten Erfahrungen sucht der Entwurf aus rechtsstaatlichen Gründen die Durchführung der Vermögenseinziehung wenigstens in den Grundzügen zu regeln. Einzelheiten können den in § 18 vorgesehenen Rechtsverordnungen und den allgemeinen Verwaltungsvorschriften überlassen bleiben. Im Gegensatz zu den bisherigen Rechtsgrundsätzen über die Einziehung des Vermögens verbotener Organisationen sieht der Entwurf nicht nur einen Übergang des Aktivvermögens, sondern grundsätzlich auch eine auf das Vereinsvermögen beschränkte Haftung des Einziehungsbegünstigten für die Verbindlichkeiten (§ 13 Abs. 1) und den Fortbestand beschränkt dinglicher Rechte (§ 12 Abs. 3) vor. Eine Besonderheit gilt für die in den Absätzen 1 und 3 des § 12 aufgeführten „makelbehafteten“ Forderungen und Rechte; sie ist notwendig, weil die Vermögenseinziehung andernfalls ihren Sinn verlöre. Das nach Befriedigung der Gläubiger noch vorhandene Restvermögen verbleibt dem Einziehungsbegünstigten.

Die Vorschriften über die Durchführung der Vermögenseinziehung sind nach § 30 des Entwurfs eines Parteiengesetzes für eine entsprechende Anwendung bei Parteiverboten vorgesehen.

Absatz 1

Die Einziehungsverfügung ist nach dem Entwurf ein selbständiger, aber akzessorischer Verwaltungsakt, kann also nur im Zusammenhang mit einem Vereinsverbot als Nebenmaßregel ausgesprochen werden, fällt mit der Aufhebung oder Zurücknahme des Verbots und reicht in ihrer Wirksamkeit nicht weiter als dieses. Sie kann zugleich mit dem Verbot ergehen oder ihm nachfolgen, wird aber auf jeden Fall eigentumsverändernd erst wirksam, wenn das Verbot und die Einziehungsverfügung selbst unanfechtbar geworden sind (Absatz 2 Satz 1). Die Einziehung bezieht sich auf das gesamte Aktivvermögen des Vereins einschließlich seiner treuhänderisch verwalteten Teile.

Absatz 2

Das eingezogene Vermögen wird als eigene Vermögensmasse der Befriedigung der Vereinsgläubiger zur Verfügung gestellt; zugleich wird damit die Haftung des Einziehungsbegünstigten für die Vereinsverbindlichkeiten auf das eingezogene Vermögen beschränkt.

Wird eine Teilorganisation des Vereins, die eigene Rechtspersönlichkeit besitzt oder deren Vermögen den Mitgliedern zur gesamten Hand zusteht, nach § 3 Abs. 3 von dem Verbot mit ergriffen, so erstreckt sich, wenn nichts Abweichendes bestimmt wird, die Beschlagnahme und Einziehung auch auf das Vermögen der Teilorganisation. Dieses muß aber hinsichtlich der Haftung selbständig bleiben und daher als eigene besondere Vermögensmasse getrennt abgewickelt werden.

Sind das Verbot und die Vermögenseinziehung unanfechtbar geworden und ist das Vermögen damit auf den Einziehungsbegünstigten übergegangen, so besteht kein Grund mehr, den Verein rechtlich weiterbestehen zu lassen. Satz 3 sieht daher vor, daß der Verein erlischt. Nur in seltenen Fällen wird es vorkommen, daß dann noch unerledigte nichtvermögensrechtliche Angelegenheiten des Vereins ausstehen; deren Abwicklung hat dann die Verbotsbehörde im Rahmen des Einziehungsverfahrens mitzuübernehmen.

Absatz 3

Es erscheint zweckmäßig, den Bundesminister des Innern als Verbotsbehörde von Verwaltungsaufgaben nach Möglichkeit zu entlasten. Andererseits muß die politische Verantwortung bei der Verbotsbehörde verbleiben. Absatz 3 sieht daher vor, daß der Bundesminister des Innern mit der Durchführung der Vermögenseinziehung und mit der Abwicklung des Bundesverwaltungsamts oder eine andere Bundesbehörde (etwa die Bundesvermögensverwaltung) beauftragen kann, die dann insoweit seinen Weisungen untersteht (Satz 2). Die Beauftragung ist im Hinblick auf die Rechtsverbindlichkeit auch außerhalb der Verwaltung im Bundesanzeiger bekanntzumachen.

Absatz 4

§ 3 Abs. 1 Satz 2 bestimmt, daß in der Regel in der Verbotsverfügung die Einziehung des Vereinsvermögens anzuordnen ist. Zweck der Einziehung ist es, zu verhindern, daß etwa mittels einer Vermögensauseinandersetzung nach bürgerlichem Recht der organisatorische Zusammenhalt der Mitglieder aufrechterhalten oder Teile des Vereinsvermögens erneut verfassungswidrigen Bestrebungen dienstbar gemacht werden.

Besteht eine derartige Gefahr nach Lage der Umstände nicht, so kann nach § 11 Abs. 4 die Verbotsbehörde von der Einziehung absehen oder eine bereits getroffene Einziehungsanordnung wieder aufheben. Ein teilweises Absehen von der Einziehung verbietet sich dagegen, da nicht teils eine Liquidation nach bürgerlichem Recht, teils eine Abwicklung nach § 13 geschehen kann.

Findet ausnahmsweise eine Liquidation statt, so kann dennoch ein öffentliches Interesse bestehen, daß die Liquidatoren nicht Personen sind, die dem Verein nahestehen. Abweichend z. B. von § 48 BGB, von § 288 i. V. m. § 206 Aktiengesetz oder von § 62 i. V. m. § 66 GmbH-Gesetz bestimmt daher Satz 2, daß die Verbotsbehörde die Liquidatoren bestellen kann.

Schließlich besteht auch im Falle einer Liquidation ein Bedürfnis dafür, daß den Vereinsmitgliedern, die die verfassungswidrigen Bestrebungen des Vereins erkannt haben, kein Zugriff auf den evtl. Liquidationserlös eröffnet wird. Satz 3 sieht daher die Möglichkeit einer Einziehung des Anspruchs auf den Liquidationserlös nach Maßgabe des § 12 Abs. 1 Satz 1 vor.

Zu § 12

Die Einziehungsanordnung nach § 3 Abs. 1 Satz 2 richtet sich gegen das Vereinsvermögen. Daneben sieht das Gesetz in § 12 die Möglichkeit vor, durch besondere Einziehungsverfügung auch Gegenstände Dritter einzuziehen, wenn sie entweder in näher bezeichnetem Zusammenhang mit einer vorsätzlichen Förderung der verfassungswidrigen Bestrebungen des Vereins stehen oder begründet bzw. erworben werden, um den behördlichen Zugriff auf das Vereinsvermögen zu vereiteln.

Absatz 1

Gläubigerforderungen gegen den Verein werden eingezogen, wenn einer der in Satz 1 Nr. 1 und 2 genannten Tatbestände vorliegt.

Nummer 1 betrifft Forderungen, die aus „Kollaboration“ mit dem verbotenen Verein erwachsen sind. Erfasst werden nur solche Forderungen, die aus Beziehungen entstanden sind, durch die der Verein eine Förderung erfahren hat. Damit sind z. B. Ansprüche aus unerlaubter Handlung, Gefährdungshaftung usw. von vornherein für einwandfrei erklärt. Aber auch im Rahmen der den Verein fördernden Beziehungen unterwirft der Entwurf nicht alle Ansprüche der Einziehung, sondern nur solche aus Beziehungen, die sich nach Art, Umfang oder Zweck als eine vorsätzliche Förderung des Vereins darstellen. Dies wird in aller Regel nicht der Fall sein, wenn die Beziehungen über den allgemein üblichen Geschäftsverkehr nicht hinausgehen, d. h. im Geschäftsverkehr, der im Wirtschaftsleben routinemäßig ohne besondere Ansehung des Vertragspartners abgewickelt zu werden pflegt (z. B. Kraftfahrzeugreparaturen, sonstige handwerkliche Reparaturarbeiten, Lieferung von Schreibmaschinenpapier usw.). Die vorsätzliche Förderung kann sich aus der Art der Beziehung ergeben (z. B. Gehaltsansprüche von Funktionären, Auslagerungsansprüche von Rednern und Agitatoren), u. U. auch aus dem Umfang der Beziehungen zu schließen sein (z. B. Forderungen eines Maschinenverpächters oder Papierlieferanten, der in ausgedehnter, fester Geschäftsbeziehung zu einem verfassungswidrigen Druckereiunternehmen gestanden hat) oder durch den Geschäftszweck offenbar sein (z. B. Entgeltforderung für das Drucken verfassungswidriger Schriften). Daraus ergibt sich, daß folgende Forderungen

unberührt bleiben: Steuerforderungen, Beitragsansprüche der Sozialversicherungsträger, Telefongebühren, Ansprüche aus Wasser-, Gas- und Elektrizitätsversorgung, Ansprüche auf Zahlung von Gerichtsgebühren, Handwerkerforderungen für übliche Reparaturarbeiten, Forderungen für Lieferung von Waren des täglichen Bedarfs (z. B. Kohlen, Büromaterial u. dgl.), Beitragsansprüche aus üblichen Versicherungsverträgen usw.

Nummer 2 betrifft Forderungen, die zur Vereitelung der Vermögenseinziehung entstanden sind, z. B. Spenden, die nachträglich in „Darlehen“ umgewandelt wurden, und ähnliche bei kommunistischen Organisationen beobachtete Praktiken. Der Text „Forderungen . . . begründet“ stellt klar, daß (auch) der Gläubiger die Zwecksetzung gebilligt haben muß.

Satz 2 schützt den Erwerber solcher Forderungen, dem die Tatbestände i. S. d. Satzes 1 nicht bekannt waren.

Absatz 2

Die Bestimmung erfaßt Sachen Dritter, wenn sie vorsätzlich dem Verein zur Förderung seiner verfassungswidrigen Tätigkeit überlassen worden sind. Darüber kommen etwa in Betracht: Waffen, Funkgeräte, Kraftfahrzeuge, Propagandaschrifttum, Vielfältigungsapparate, Druckereinrichtungen usw. Die Regelung der dabei zu beachtenden Förmlichkeiten kann der in § 18 Nr. 2 vorgesehenen Rechtsverordnung überlassen bleiben.

Absatz 3

Beschränkt-dingliche Rechte an Gegenständen des eingezogenen Vereinsvermögens oder an eingezogenen Gegenständen Dritter bleiben bestehen. Doch können sie bei entsprechenden Voraussetzungen wie Forderungen eingezogen werden. Bei akzessorischen Rechten bleiben die sich aus Absatz 1 ergebenden Folgen unberührt.

Absatz 4

Die besonderen Einziehungsverfügungen i. S. d. Absätze 1 bis 3 sind als Verwaltungsakte nach den allgemeinen Vorschriften im Verwaltungsstreitverfahren anfechtbar. Die Einziehung von Gegenständen Dritter äußert dingliche Rechtswirkung erst, wenn das Verbandsverbot und die besondere Einziehungsverfügung unanfechtbar geworden sind. Das hiernach eingezogene Eigentum, aber auch eingezogene Forderungen und sonstige Rechte gehen, von der Ausnahme in Satz 2 abgesehen, auf den Einziehungsbegünstigten (§ 11 Abs. 1 Satz 1) über, fallen aber nicht in die besondere Vermögensmasse (§ 11 Abs. 2 Satz 1). Die nach § 12 Abs. 1 eingezogenen Forderungen gelten für die Abwicklung als fortbestehend und sind aus der besonderen Vermögensmasse zu befriedigen.

Absatz 5

Die Bestimmungen des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 2 und des Absatzes 3 Satz 2, die verhindern sollen, daß durch Begründung von Rechten Dritter das Vereinsvermögen vor dem Zugriff der Verbotsbehörde gemindert wird, werden durch Absatz 5 ergänzt, der Verfügungen des Vereins (z. B. Übertragung von

Rechten, Tilgung von Schulden) betrifft. Erfaßt werden Verfügungen in den letzten sechs Monaten vor Erlaß des Verbots, wenn ihnen auf Seiten des Vereins die Absicht zugrunde lag, die Einziehung von Gegenständen des Vereinsvermögens zu vereiteln, und dies dem anderen Teil bekannt war. Die Rechtsfolge ist die relative Unwirksamkeit der Verfügung dem Einziehungsbegünstigten gegenüber; die Verbots- bzw. die Einziehungsbehörde kann also den Gegenstand einziehen.

Zu § 13

Die Gläubiger des Vereins, deren Forderungen nicht auf Grund des § 12 eingezogen worden sind, werden aus dem Vereinsvermögen als besonderer Vermögensmasse befriedigt. Reicht das Vereinsvermögen nicht aus, so findet ein Konkursverfahren statt. Bleibt nach der Befriedigung der Vereinsgläubiger ein Überschuß, so fällt es an den Einziehungsbegünstigten.

Absatz 1

Das Abwicklungsverfahren hat den Zweck, alle Rechtsbeziehungen des aufgelösten Vereins, also auch seine Schulden, endgültig zu bereinigen. Forderungen, die gegen den Verein gerichtet waren, sollen nach Abschluß der Abwicklung gegenüber der mit der Abwicklung befaßten Behörde nicht mehr geltend gemacht werden können. Daher sieht Absatz 1 vor, daß Forderungen gegen den Verein binnen einer Ausschußfrist anzumelden sind (Satz 1) und daß sie andernfalls erlöschen (Satz 3). Nähere verfahrensrechtliche Einzelheiten sollen einer Rechtsverordnung nach § 18 Nr. 2 vorbehalten sein.

Die Befriedigung der Gläubiger aus dem Vereinsvermögen soll nach Satz 2 erst beginnen, wenn die Schuldenmasse ermittelt ist und feststeht, daß das Vereinsvermögen zur Befriedigung aller Ansprüche (einschließlich der nach Beschlagnahme des Vereinsvermögens von der Verbotsbehörde, der Einziehungsbehörde, von nach § 10 Abs. 3 bestellten Verwaltern, oder mit deren Genehmigung eingegangenen Verbindlichkeiten) ausreicht. Diese Vorschrift dient dem Schutz der Gläubiger, aber auch der abwickelnden Behörde.

Absatz 2

Neben der in § 11 Abs. 4 geregelten Möglichkeit, ausnahmsweise von der Einziehung des Vereinsvermögens allgemein abzusehen, steht in § 13 Abs. 2 die Befugnis, Gegenstände Dritter, die der allgemeinen Einziehung nach § 11 Abs. 1 Satz 3 oder der besonderen Einziehung nach § 12 unterliegen, in besonders gelagerten Fällen von der Einziehung auszunehmen. Die Formulierung „zur Vermeidung unbilliger Härten“ gestattet es der mit der Einziehung befaßten Behörde, alle Umstände auf Seiten des Betroffenen in der Ermessensentscheidung zu berücksichtigen.

Absatz 3

Ist das Vermögen aufgelöster Vereinigungen im Zeitpunkt der Vermögensschiebung überschuldet, so ist zur Abwicklung der besonderen Vermögens-

masse ein Konkursverfahren vorgesehen, das jedoch den besonderen Verhältnissen der durch die Vermögensschiebung gegebenen Lage angepaßt sein muß. Die grundlegenden Besonderheiten sind in Absatz 3 festgelegt. Einzelheiten können der in § 18 Nr. 2 vorgesehenen Rechtsverordnung überlassen bleiben.

Absatz 4

Für die nach Abschluß des Einziehungsverfahrens dem Einziehungsbegünstigten zufallenden Vermögenswerte wird gesetzlich eine allgemeine Zweckbindung festgelegt.

VIERTER ABSCHNITT

Sondervorschriften

Zu § 14

Das Grundrecht der Vereinsfreiheit steht, wie der Wortlaut des Artikel 9 GG ergibt, nur Deutschen zu. Ausländer und Staatenlose haben zwar praktisch ebenfalls ein Recht zur Vereinsbildung. Es ist aber nicht durch das Grundgesetz garantiert und stand auch bisher nicht unter der sondergesetzlichen Gewährleistung des Vereinsgesetzes, sondern ist durch die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Rahmen von deren Geltungsbereich geschützt. Außerdem kann nicht außer acht bleiben, daß die Angehörigen zahlreicher Staaten noch durch sonstige zwischenstaatliche Vereinbarungen, z. B. durch Freundschafts-, Handels- und Schiffsverkehrsverträge, bereits eine freiere Stellung auf dem Gebiete des Vereinswesens erhalten haben.

Der Entwurf ändert in materieller Hinsicht nichts Entscheidendes an diesem Rechtszustand, bringt aber das Vereinsrecht der Ausländer in die Form klar zu übersehender Rechtsvorschriften, regelt dabei eine Reihe von Zweifelsfragen und schafft vor allem ein den modernen Erfordernissen angepaßtes Verfahren für das etwaige Vorgehen gegen Ausländervereine und ausländische Vereine als solche. Damit wird die Rechtssicherheit auf dem Gebiete des Vereinswesens der Ausländer erhöht.

Absatz 1

Als Ausländervereine kennzeichnet der Entwurf Vereine, deren Mitglieder oder Leiter sämtlich oder überwiegend Ausländer sind. Die Begriffsbestimmung entspricht der bisherigen Rechtslage und Praxis. Sie hat zur Folge, daß damit auch die dem Verein möglicherweise angehörenden deutschen „Minderheitsmitglieder“ wenigstens mittelbar tiefen Eingriffen in die Vereinsfreiheit unterworfen werden, als dies bei ihrer Betätigung in Inländervereinigungen der Fall ist. Die damit verbundene Benachteiligung ist aber unvermeidlich. Das hier bestehende Verfassungsproblem ist schon früher, insbesondere unter der Weimarer Verfassung, erörtert worden. Eine andere als die in der bisherigen Rechtslehre und Praxis entwickelte und in den Entwurf übernommene Lösung ist nicht ersichtlich.

Absatz 1 sieht gegenüber Ausländervereinen weitergehende Verbotsmöglichkeiten vor als gegenüber Inländervereinen. Nach der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Artikel 16) kann die politische Tätigkeit von Ausländern in Bezug auf die Vereinigungsfreiheit Beschränkungen unterworfen werden. Im übrigen entspricht es dem seit jeher geltenden Rechtszustand, daß Ausländervereine, abgesehen von den für Inländervereine geltenden Verbotsgründen auch bei Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung, also auf Grund der allgemeinen Polizeiermächtigungen aufgelöst werden können. Die Entwicklung der tatsächlichen Verhältnisse hat dazu geführt, daß zu den Gefahren für die innere Sicherheit und Ordnung, die von gewissen Ausländervereinen ausgehen, heute mehr und mehr Gefahren für die äußere Sicherheit und die auswärtigen Belange der Bundesrepublik getreten sind. Sie sind vielfach überhaupt zu den vorherrschenden geworden. Bisher konnte in derartigen Fällen, wenn überhaupt nur unter extensiver Auslegung der Polizeigesetze eingegriffen werden. Der Entwurf hält es deshalb für erforderlich, nunmehr eindeutige Rechtsgrundlagen für ein solcherweise begründetes Einschreiten zu schaffen. Unter „Belangen der Bundesrepublik Deutschland“ sind sowohl die Belange des Bundes als auch die der Länder zu verstehen.

Aus der allgemeinen, nicht nur auf Deutsche beschränkten Geltung des Artikel 9 Abs. 3 GG ergibt sich, daß die erweiterten Verbotsmöglichkeiten des § 14 Abs. 1 nicht für die von Ausländern gebildeten Arbeitnehmer- und Arbeitgebervereinigungen gelten können. Eine besondere Erwähnung dieser Einschränkung erscheint jedoch mangels praktischer Bedeutung entbehrlich. Die ausländischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber haben bisher in Deutschland keine eigenen Organisationen gebildet, sondern ihr Vereinigungsrecht ausnahmslos durch Beitritt zu deutschen Organisationen ausgeübt. Es ist als sicher anzunehmen, daß sich daran auch künftig nichts ändern wird.

Absatz 2

Während das für Deutsche geltende Vereinsrecht die staatlichen Zugriffsmöglichkeiten sowohl gegen Vereine selbst als auch gegen den sich vereinsmäßig betätigenden einzelnen auf die im Grundgesetz und im Vereinsgesetz zugelassenen Maßnahmen beschränkt, müssen Ausländern gegenüber weitere, der jeweiligen Sachlage angepaßte Eingriffsmöglichkeiten erhalten bleiben. Absatz 2 bestimmt daher, daß, abgesehen von dem durch § 14 nunmehr abschließend geregelten Verbot von Ausländervereinen, die bisherigen Eingriffsmöglichkeiten, vor allem die aus den allgemeinen Polizeiermächtigungen, weiterhin in Kraft bleiben. Der ausdrückliche Vorbehalt dieser Eingriffsmöglichkeiten ist mit Rücksicht auf den Wortlaut des § 2 erforderlich. Selbstverständlich kann aus den landesrechtlichen Polizeiermächtigungen gegen Ausländer nur noch insoweit vorgegangen werden, als es die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und die sonstigen zwischenstaatlichen Vereinbarungen zulassen.

Zu § 15

Eine Klarstellung der staatlichen Eingriffsmöglichkeiten ist auch gegenüber ausländischen Vereinen, d. h. Vereinen erforderlich, die ihren Sitz im Ausland haben. Das Reichsvereinsgesetz enthält keine besonderen Vorschriften über das Verbot ausländischer Vereine. Es war jedoch allgemeine Meinung, daß dadurch die Möglichkeit, ausländische Vereine mit Wirkung für das Inland zu verbieten, unberührt geblieben war. Insofern bringt der Entwurf nichts Neues. Die Besonderheit der Verhältnisse bei den ausländischen Vereinen liegt darin, daß es sich um Organisationen handelt, deren Willenszentren der deutschen Staatsgewalt entzogen sind. Um so wichtiger ist es, ausreichende Befugnisse zu schaffen, um Gefahren, die sich aus dem Auftreten und den Einflüssen solcher Organisationen im Inland ergeben, wirksam begegnen zu können. Hinzu kommt, daß verfassungsfeindliche Bewegungen vielfach ihre Organisationszentren absichtlich ins Ausland verlegen, um dadurch eine höhere Sicherheit gegenüber staatlichen Zugriffen zu erreichen.

§ 15 findet nicht schon bei gelegentlicher Betätigung eines ausländischen Vereins im Inland (z. B. durch einzelne Vorträge, Versammlungen, Ausstellungen, gelegentlichem Versand von Druckschriften usw.) Anwendung, sondern erst dann, wenn der Verein im Inland organisatorische Einrichtungen geschaffen hat oder wenigstens eine regelmäßige Tätigkeit entfaltet. Als organisatorische Einrichtungen kommen Niederlassungen, Agenturen, Vertretungen, Büros usw., vor allem aber vereinsmäßige Teilorganisationen (Teilvereine) in Betracht. Von einem Teilverein kann jedoch nur dann die Rede sein, wenn die „nationale Sektion“ in den ausländischen Gesamtverein so fest eingegliedert ist, daß sie als dessen Bestandteil erscheint (vgl. Begründung zu § 1). Internationale Zusammenschlüsse, bei denen die eigene Willensbildung des deutschen Mitgliedverbandes im wesentlichen gewahrt bleibt, sind daher in jedem Falle als selbständige Inlandsvereine anzusehen.

Absatz 1

sieht gegenüber ausländischen Vereinen dieselben erweiterten Eingriffsmöglichkeiten vor wie § 14 gegenüber Ausländervereinen. Zuständig für das Verbot ist, da es hier vom Tatbestand her an regionalen Anknüpfungspunkten fehlt und aus politischen und sonstigen praktischen Gründen bundeseinheitliche Entscheidungen erforderlich sind, der Bundesminister des Innern. Dabei ist vorausgesetzt, daß er sich wegen der möglichen Auswirkungen eines solchen Verbots auf die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik jeweils mit dem Bundesminister des Auswärtigen in Verbindung setzt. Eine gesetzliche Festlegung dieser Konsultationspflicht erscheint jedoch mit Rücksicht auf die Einheit der Bundesregierung als Verfassungsorgan nicht erforderlich. Selbstverständlich ist, daß das Verbot eines ausländischen Vereins nur Wirkung im Geltungsbereich dieses Gesetzes haben kann.

Absatz 2

Ausländische Vereine bestehen naturgemäß in aller Regel ganz oder überwiegend aus Ausländern. Es gibt jedoch vereinzelt auch ausländische Vereine, die von Deutschen, vor allem von Auslandsdeutschen, gebildet werden (z. B. deutsche Schulvereine im Ausland). Häufiger ist, daß die einem ausländischen Verein eingegliederten Teilvereine im Inland überwiegend aus Deutschen bestehen. Solche Organisationen können aus Verfassungsgründen nur beim Vorliegen der in Artikel 9 Abs. 2 GG aufgeführten Voraussetzungen verboten oder — als Teilvereine — in ein Verbot des ausländischen Gesamtvereins einbezogen werden.

Zu § 16

Eine verfahrensrechtliche Sonderregelung für Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen ist erforderlich, da in Artikel 4 des Übereinkommens Nr. 87 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 9. Juli 1948 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts (Bundesgesetzbl. 1956 II S. 2072) bestimmt ist, daß „Organisationen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber im Verwaltungswege weder aufgelöst noch zeitweilig eingestellt werden“ dürfen. Artikel 4 des Übereinkommens Nr. 87 will diese Organisationen nach den einschlägigen Dokumenten des Internationalen Arbeitsamts nicht jedweden Verbot entziehen, das nach der innerstaatlichen Gesetzgebung der Vertragsstaaten, in der Bundesrepublik also nach Artikel 9 Abs. 2 GG, zulässig ist, sondern sie nur bei Anwendung dieser Vorschriften vor „Willkür“ und „Eigenmächtigkeit“ der Exekutive schützen. Der Zweck dieser Bestimmung verlangt nicht unbedingt, daß die etwa erforderlich werdende Auflösung einer solchen Organisation auch förmlich durch ein Gericht in einem Verfahren, bei dem die Verwaltung lediglich als Antragstellerin auftritt, ausgesprochen wird. Die Frage, ob ein ausreichender Schutz vor „Willkür“ der Exekutive gewährleistet ist, kann nur in einer Gesamtwürdigung des durch die nationale Gesetzgebung gewährten Rechtsschutzes beurteilt werden. In der Bundesrepublik läßt das durch Artikel 19 Abs. 4 GG verbürgte lückenlose Verwaltungsrechtssystem mit seiner jederzeitigen Interventionsmöglichkeit der Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit durch Vollziehungsaufschub schon allgemein keinen Raum mehr für „Willkür“ der Exekutive. Um aber jede, auch nur vorübergehende Benachteiligung durch „Eigenmächtigkeiten“ der Exekutive auszuschließen, sieht der Entwurf eine Regelung vor, die lediglich der Form nach einen Verbotsausspruch der Exekutive gestattet, um in dem üblichen, der Verwaltungsgerichtsordnung zu Grunde liegenden Verfahren zu bleiben und umfangreiche Sondervorschriften zu vermeiden, seine praktische Verwirklichung aber erst zuläßt, nachdem das zuständige Gericht der Verwaltungsgerichtsbarkeit die Rechtmäßigkeit des Eingriffs geprüft und gebilligt hat.

Die Bundesrepublik ist wegen dieser rechtssystematischen Eigenart in ähnlicher Lage wie einige andere Staaten, die das Übereinkommen Nr. 87 ratifiziert haben, z. B. Österreich (vgl. §§ 20, 24 und 25 des Vereinsgesetzes vom 15. November 1867, wiederverlautbart am 28. August 1951, Bundesgesetzbl. 1951 S. 903, und Artikel 144 der Bundesverfassung von 1920/1929) oder Italien (vgl. Artikel 210 des Gesetzes Nr. 773 vom 18. Juni 1931 über die öffentliche Sicherheit, *Gazzetta Ufficiale* Nr. 146 vom 26. Juni 1931, und Artikel 113 der Verfassung vom 27. Dezember 1947, *Gazzetta Ufficiale* Nr. 298 vom 27. Dezember 1947). Im Falle Österreichs hat das Internationale Arbeitsamt in einer Stellungnahme die Vereinbarkeit dieser Regelungen mit Artikel 4 des Übereinkommens Nr. 87 ausdrücklich bejaht. Somit bestehen keine Bedenken, das gleiche auch für die Regelung in § 16 anzunehmen.

Zu § 17

Die in § 17 aufgeführten „Sondergesellschaften“ sind begrifflich Vereine im Sinne des Artikel 9 Abs. 2 GG und unterstehen nach geltendem Recht auch den Vorschriften des Reichsvereinsgesetzes. Zwar enthalten die einschlägigen Sondergesetze Bestimmungen, nach denen die genannten Gesellschaften im Falle gesetzwidrigen Verhaltens unter bestimmten Voraussetzungen auf Antrag der zuständigen Verwaltungsbehörde im gerichtlichen Verfahren aufgelöst werden können (§§ 288 bis 293 Aktiengesetz, § 62 GmbH-Gesetz, § 81 Genossenschaftsgesetz, § 87 Versicherungsaufsichtsgesetz); doch führen diese Verfahren nur zu einer gewöhnlichen Liquidation, die zudem im Regelfalle von Organen, die die Gesellschaft bestellt, durchgeführt wird. Eine solche Liquidation bewirkt jedoch nicht eine rasche und effektive Zerstörung der Organisation wie die Auflösung nach § 2 des Reichsvereinsgesetzes, die dadurch ihren besonderen Sinn und Zweck als Möglichkeit neben der gerichtlichen Auflösung nach den genannten Gesetzen behalten hat.

Der Entwurf grenzt für die in § 17 genannten „Sondergesellschaften“ (im Sinne der entsprechenden deutschen Rechtsvorschriften) das Verhältnis von vereinsgesetzlicher und sondergesetzlicher Auflösung neu ab. Er unterscheidet dabei im Ergebnis zwischen Gesellschaften, die sich gegen die Verfassungs- oder Staatsordnung richten und anderen Gesellschaften. Als Gesellschaften mit verfassungs- oder staatsfeindlicher Zielsetzung kommen etwa Verlags- und Druckereiunternehmen in GmbH-Form in Betracht, wie sie vor allem von der KPD und einigen anderen kommunistischen Vereinigungen vorwiegend zu Tarnungszwecken errichtet worden sind. Für Gesellschaften dieser Art ist die volle Anwendung des Vereinsgesetzes nach wie vor erforderlich und unentbehrlich. Der Entwurf erfaßt sie in der Form, daß er für die „politischen Tatbestände“ des Artikel 9 Abs. 2 GG das Verfahren nach dem Vereinsgesetz vorschreibt, die verbleibenden „unpolitischen Strafrechtswidrigkeiten“ aber dem gerichtlichen Auflösungsverfahren nach den oben erwähnten Bestimmungen des GmbH-Gesetzes, Aktiengesetzes usw. überläßt.

FUNFTER ABSCHNITT

Schlußbestimmungen

Zu § 18

Die im Entwurf vorgesehenen Regelungen sind in einigen Punkten nicht erschöpfend.

Dies gilt vor allem für die Durchführung der Vermögensbeschlagnahme und der Vermögenseinziehung. Die Aufnahme umfangreicher technischer Einzelregelungen über Fragen, die nicht ausgesprochen im Mittelpunkt des Verbotsverfahrens stehen, würde den systematischen Aufbau und die Übersichtlichkeit des Gesetzes beeinträchtigen.

Ähnlich liegen die Verhältnisse bei Ausländervereinen und ausländischen Vereinen. Auch hier erscheint eine vorzeitige Festlegung von Rechtsvorschriften nicht zweckmäßig. Es wird weitgehend von der Entwicklung der tatsächlichen Verhältnisse abhängen, inwieweit von den vorgesehenen Ermächtigungen Gebrauch zu machen ist. Die Regelung durch Rechtsverordnung gibt vor allem die Möglichkeit, die in Betracht kommenden Rechtsvorschriften der jeweiligen Lage anzupassen und sie, sobald es die Verhältnisse gestatten, auch wieder zu lockern.

Zu § 19

Zu Nummer 1 und 2

Vereinsverbote sind unter normalen Verhältnissen selten. Wo sie aber ausgesprochen werden, enthalten sie zumeist Entscheidungen von erheblicher Bedeutung infolge ihres politischen Charakters und ihres Einflusses auf die Staatssicherheit. In der Regel treffen sie Organisationen, die in zahlreiche Teilvereine aufgegliedert sind, und strahlen in die Rechtsverhältnisse von Tausenden von Einzelpersonen aus. Es ist für die Staatssicherheit wie für die Rechtssicherheit unerträglich, wenn Vereinsverbote u. U. jahrelang mit dem Makel der Vorläufigkeit behaftet sind und das Erlaubt- oder Verbotensein einer Massenorganisation auf lange Zeit in der Schwebe bleibt. Vereinsverbote erfordern deshalb einen die Verhältnisse rasch klärenden und doch nicht geringwertigen Rechtsschutz. § 19 sieht daher für die Vereinsverbote eine von den Regelbestimmungen in der Verwaltungsgerichtsordnung abweichende besondere Zuständigkeitsregelung vor. Danach sollen für die Entscheidung der Klagen gegen die von den obersten Landesbehörden ausgesprochenen Verbote bzw. Feststellungsverfügungen (§ 8 Abs. 2) die Oberverwaltungsgerichte und der Klagen gegen die vom Bundesminister des Innern ausgesprochenen Verbote bzw. Feststellungsverfügungen das Bundesverwaltungsgericht zuständig sein. Für die Anfechtung von Einzelmaßnahmen zum Vollzug eines Verbots bzw. einer Feststellungsverfügung bewendet es dagegen bei den allgemeinen Zuständigkeitsbestimmungen der Verwaltungsgerichtsordnung.

Diese Zuständigkeiten haben schon bisher für die Verbotsfeststellung zu Strafverfolgungszwecken nach § 129 a StGB bestanden. Es handelt sich also nur um die Übertragung im Grunde bereits vorhandener Gerichtszuständigkeiten auf die neue Re-

gelung des Verbotsverfahrens. Die Zuständigkeit der obersten Verwaltungsgerichte bildet zudem die sinngemäße und notwendige Ergänzung zur Zuständigkeit des Bundesgerichtshofs in Hoch-, Landesverrats- und Staatsgefährdungssachen, für Delikte also, die häufig im Zusammenhang mit der Tätigkeit in bestimmten Organisationen begangen werden und dann vielfach sogar denselben Sachverhalt betreffen, der auch Gegenstand verwaltungsgerichtlicher Entscheidung über ein Vereinsverbot ist.

Die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts ergehen im ersten und letzten Rechtszug, gegen die der Oberverwaltungsgerichte ist noch das Rechtsmittel der Revision gegeben.

Zu Nummer 3

Da § 3 Abs. 2 die Zuständigkeit zum Verbot von Vereinen teils den obersten Landesbehörden, teils dem Bundesminister des Innern zuweist und da Teilvereine unbeschadet des § 3 Abs. 3 selbständig Objekte vereinsrechtlicher Maßnahmen sein können, ist es möglich, daß dem Verbot eines Teilvereins das Verbot des Gesamtvereins folgt. Die in § 5 Abs. 2 enthaltene Kollisionsbestimmung für die Zuständigkeit der Verbotsbehörden wird ergänzt durch die gemäß Nummer 3 in die Verwaltungsgerichtsordnung einzufügende Kollisionsnorm für die Verwaltungsgerichte, deren Zweck es ist, eine einheitliche Entscheidung über das Verbot des Gesamtvereins und seiner Teilvereine zu sichern, sofern sie nach dem Sachverhalt geboten ist.

Absatz 2 sichert über die eventuelle materiell-rechtliche Erstreckung der Rechtswirkung eines „Bundesverbots“ nach § 3 Abs. 3 hinaus die materielle Rechtskraftwirkung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts auf Entscheidungen über Teilvereinsverbote. Das Bundesverwaltungsgericht kann übrigens, wenn es zu dem Ergebnis kommt, daß von dem verbotenen Gesamtverein nur ein Teilverein die Voraussetzungen des Verbots erfüllt, dem Klageantrag auch zum Teil stattgeben und ihn im übrigen abweisen.

Zu § 20

Schon in der Weimarer Zeit hat sich die Notwendigkeit gezeigt, die Auflösung verfassungsfeindlicher Vereinigungen durch Strafbestimmungen zu gewährleisten. In der Bundesgesetzgebung hat diese Erkenntnis — allerdings unvollkommen — ihren Niederschlag in § 129 a StGB gefunden, der die Fortsetzung von Vereinigungen unter Strafe stellt, die das Bundesverwaltungsgericht als nach Artikel 9 Abs. 2 GG verboten festgestellt hat. Der Entwurf paßt diese Vorschriften an die durch die Neuregelung des Verbotsverfahrens veränderten Rechtsverhältnisse an und erweitert den Strafrechtsschutz nach den inzwischen aus der Praxis gewonnen Erfahrungen.

§ 20 sieht eine Änderung des bisherigen § 129 a StGB vor, der nunmehr als reines Ungehorsamsdelikt gegen das nach § 3 ausgesprochene und unanfechtbar gewordene Vereinsverbot ausgestaltet ist. Er umfaßt die wichtigsten und schwersten Verstöße gegen ein Vereinsverbot: die Fortsetzung des Ver-

eins nach Eintritt der Unanfechtbarkeit des Verbots und — an § 8 Abs. 1 anknüpfend — neu die Bildung von Ersatzorganisationen für den verbotenen Verein. Der Tatbestand der Fortsetzung ist gegenüber § 129 a StGB nur unwesentlich geändert.

Zu § 21

§ 21 stellt über den in § 20 normierten Straftatbestand hinaus die Verstöße gegen ein vollziehbares, aber noch nicht unanfechtbares Vereinsverbot sowie gegen das Kennzeichenverbot unter Strafe. Die Auflösung weitverzweigter Organisationen stößt auf große Schwierigkeiten, wenn sie von den Betroffenen nicht im wesentlichen aus eigenem Entschluß befolgt wird. Vor allem bei geheimer oder getarnter Fortsetzung des verbotenen Vereins reicht die Möglichkeit des Verwaltungszwangs nicht aus, da die Behörden von solchen Zuwiderhandlungen in der Regel nicht erfahren. Es kann infolgedessen nicht davon abgesehen werden, den Ungehorsam gegen ein Vereinsverbot in gewissem Umfang schon vor Eintritt der Unanfechtbarkeit mit einer Kriminalstrafe zu bedrohen. Verstöße, die sich allein gegen eine angeordnete Vermögensschiebung richten, sind nicht mit einbezogen.

Zu § 22

Die Bestimmung eröffnet die Möglichkeit, Zuwiderhandlungen gegen Ordnungsvorschriften, die in einer Rechtsverordnung nach § 18 Nr. 4 im Zusammenhang mit einer Anmelde- oder Auskunftspflicht für Ausländervereine oder ausländische Vereine festgelegt werden können, zu ahnden.

Zu § 23

Die Änderungen unter Nummern 1 und 5 ersetzen den bisherigen Beschwerdeweg nach der Zivilprozeßordnung, der seinerzeit nur als vorläufige Regelung eingeführt wurde, durch den sachgemäßen Beschwerdeweg nach dem Gesetz über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit. Die Eintragung in das Vereinsregister ist eine Angelegenheit der freiwilligen Gerichtsbarkeit.

Die Änderungen unter Nummern 2 und 3 dienen dazu, das Einspruchsverfahren gegen Eintragungen in das Vereinsregister in das Verbotungsverfahren nach § 3 dieses Gesetzes überzuleiten und auch insoweit die „Einheit des Verbotsweges“ zu sichern.

Die Änderung unter Nummer 4 bezweckt eine Angleichung an die entsprechenden Bestimmungen des Aktiengesetzes (§ 73 Abs. 1), GmbH-Gesetzes (§ 39 Abs. 1) und Genossenschaftsgesetzes (§ 28 Abs. 1 Satz 1).

Die Änderung unter Nummer 6 ist durch § 7 Abs. 2 des Entwurfs bedingt.

Zu § 24

Nach § 3 Abs. 1 des Versammlungsgesetzes ist es verboten, öffentlich oder in einer Versammlung Uniformen, Uniformteile oder gleichartige Kleidungsstücke als Ausdruck einer gemeinsamen politischen Gesinnung zu tragen. Eine Ausnahme besteht nach

§ 3 Abs. 2 nur für Jugendverbände, die sich vorwiegend der Jugendpflege widmen. Ob diese Voraussetzung vorliegt, hat bei Jugendverbänden, die sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstrecken, der Bundesminister des Innern, sonst die oberste Landesbehörde zu entscheiden. Zuwiderhandlungen gegen die Bestimmung des § 3 werden nach § 28 des Versammlungsgesetzes mit Gefängnis bis zu 2 Jahren bestraft.

Die Durchführung der Bestimmung des § 3 Abs. 2 hat in der Praxis zu Schwierigkeiten geführt. Vor allem bestehen Zweifel über die Rechtsnatur der von den zuständigen Behörden getroffenen Entscheidungen. Einzelne Verwaltungsbehörden, Staatsanwaltschaften und Verwaltungsgerichte gingen bisher davon aus, daß es sich hier um die Ausnahme von einem allgemeinen gesetzlichen Verbot handelt und daß das Tragen von gleichartigen Kleidungsstücken vor der Entscheidung der zuständigen Behörde auch für die in Absatz 2 erwähnten Jugendverbände strafbar ist. Andere Gerichte sehen in der Entscheidung der zuständigen Behörde lediglich eine Prozeßvoraussetzung für die Durchführung des Strafverfahrens. Zur Klärung dieser Zweifelsfragen ist nach der vorgeschlagenen Neufassung des Absatzes 2 das Tragen gleichartiger Kleidungsstücke den Mitgliedern von Jugendverbänden erst dann erlaubt, wenn die zuständige Behörde auf den Antrag des Jugendverbandes eine Ausnahmegenehmigung erteilt hat.

Zu § 25

Absatz 1

Nummer 1 betrifft nur noch die vereinsrechtlichen Vorschriften des Reichsvereinsgesetzes; die versammlungsrechtlichen Vorschriften sind bereits durch § 30 Abs. 1 des Versammlungsgesetzes aufgehoben worden.

Das in *Nummer 2* genannte Gesetz bestimmt, daß inländische Vereine jeder Art miteinander in Verbindung treten dürfen. Das Recht von Vereinen, sich mit anderen Vereinen zu „Dachverbänden“ und ähnlichen Organisationen zusammenzuschließen, kann heute als selbstverständliche Folgerung aus dem Grundsatz der Vereinsfreiheit (Artikel 9 Abs. 1 GG) angesehen werden. Eine besondere gesetzliche Festlegung erscheint daher nicht mehr erforderlich.

Ob und inwieweit die unter *Nummer 3* genannte Verordnung des Reichspräsidenten bisher noch fortgeltend ist, ist zweifelhaft; ihre förmliche Außerkraftsetzung ist im Interesse der Rechtsklarheit geboten.

Nummer 4: Das in Artikel 10 EGBGB vorgesehene Verfahren zur Anerkennung der Rechtsfähigkeit ausländischer Vereine, das bisher eine gewisse Kontrolle über die Tätigkeit ausländischer Vereine im Bundesgebiet ermöglichte, kann, wenn die im Entwurf vorgesehenen Bestimmungen über ausländische Vereine Gesetz werden, entfallen. Danach würde künftig auch für ausländische Idealvereine die allgemeine Regel gelten, daß die durch das ausländische Recht begründete Rechtsfähigkeit eines Vereins ohne weiteres auch im Inland anerkannt ist.

Absatz 2

Nummer 1: § 39 Abs. 2 BVerfGG bestimmt, daß das BVerfG bei Verwirkung von Grundrechten die Auflösung einer juristischen Person anordnen kann. Im Hinblick auf § 2 Abs. 1 und § 3 Abs. 1 des Entwurfs erscheint ein besonderer Vorbehalt geboten, um die Fortgeltung dieser Bestimmung sicherzustellen.

Nummer 2 und 3: Die unter Nummern 2 und 3 erwähnten Vorschriften sehen für Vereine bestimmter Rechtsform im Falle gesetzwidrigen Verhaltens die Möglichkeit einer Entziehung der Rechtsfähigkeit oder Auflösung auf gerichtlichem Wege vor, die jedoch nicht die einschneidende Wirkung eines Vereinsverbotes nach Artikel 9 Abs. 2 GG haben, sondern nur zur Verdrängung aus der Rechtsform führen. Alle diese Bestimmungen haben bisher kaum eine praktische Bedeutung gewonnen und sind daher nicht geeignet, den vom Entwurf angestrebten Grundsatz des „einheitlichen Verbotsweges“ in Frage zu stellen. Ihre besondere Erwähnung erscheint geboten, um Zweifel an ihrer Fortgeltung aus § 2 Abs. 1 des Entwurfs auszuschließen.

Nummer 4: In § 13 des erwähnten Gesetzes ist bestimmt, daß heimatlose Ausländer hinsichtlich des Rechtes, sich in Vereinigungen für kulturelle, soziale, Wohlfahrts-, Selbsthilfe- und ähnliche Zwecke zusammenschließen, deutschen Staatsangehörigen gleichgestellt werden, die Gleichstellung jedoch nicht für die Bildung von Vereinigungen mit politischen

Zwecken gilt. Dabei soll es für diesen Ausländerkreis bleiben.

Nummer 5: Sonderregelungen für Ausländervereine und ausländische Vereine pflegen vor allem in den Freundschafts-, Handels- und Schiffsverträgen getroffen zu werden.

Zu § 26

Es ist zweckmäßig, wenn die vor Inkrafttreten des neuen Gesetzes ergangenen vereinsrechtlichen Entscheidungen und die nach § 129 a StGB alter Fassung gestellten Anträge nach den bisher gültigen Rechtsvorschriften abgewickelt werden. Dagegen gestatten die in Absatz 2 genannten Bestimmungen auch eine Anwendung auf die vor Inkrafttreten des Gesetzes verfügten Vereinsverbote. Schließlich erscheint es angemessen, die Fortsetzung von Vereinen, deren Verbot nach § 129 a StGB alter Fassung verwaltungsgerichtlich festgestellt ist, nunmehr nach dem neuen Tatbestand zu bestrafen.

Zu § 27

§ 27 enthält die übliche Berlin-Klausel.

Zu § 28

Die Umstellung auf die neuen Bestimmungen des Vereinsgesetzes bedarf keiner größeren Anlaufzeit.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

1. Zu § 3

a) Absatz 2 ist wie folgt zu fassen:

„(2) Die oberste Landesbehörde ist Verbotsbehörde für Vereine und Teilvereine, die im Gebiet des Landes ihren Sitz haben. Die Verbotsbehörde entscheidet im Benehmen mit dem Bundesminister des Innern und den Verbotsbehörden der anderen Länder. Das Verbot erfaßt die Organisation und Tätigkeit des Vereins und der Teilvereine im Geltungsbereich dieses Gesetzes. Die Bundesregierung ist zur Erteilung von Einzelweisungen über das Verbot eines Vereins und eines Teilvereins befugt, wenn dessen Tätigkeit sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder den Gedanken der Völkerverständigung richtet.“

Begründung

Das Verbot eines Vereins ist eine Verwaltungsmaßnahme, zu der nach den Artikeln 30 und 83 GG die Länder zuständig sind. Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 15. März 1960 (BVerfGE 11, 6 [17 ff]) kann man nur dann annehmen, daß das Grundgesetz stillschweigend eine von den Artikeln 30 und 83 abweichende Regelung, also die Übertragung der Ausführung eines Gesetzes auf den Bund, zuläßt, wenn die vollständige Ausführung des Gesetzes durch die Landesverwaltung nicht erreicht werden kann. „Der Umstand, daß im Einzelfall eine Ausführung durch den Bund zweckmäßiger wäre, kann nicht als Argument dafür dienen, daß das Grundgesetz stillschweigend etwas anderes zuläßt“.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Übertragung der Verbotszuständigkeit bei überregionalen Vereinen auf den Bundesminister des Innern wird mit Zweckmäßigkeitserwägungen begründet. Diesen steht die Tatsache gegenüber, daß im Einzelfall oft sehr schwer festzustellen ist, ob die Organisation und Tätigkeit eines Vereins sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt. Die nach außen kaum in Erscheinung tretende Errichtung einer Zweigorganisation in einem anderen Land oder auch nur die Aufnahme irgendeiner Tätigkeit in einem anderen Land würden genügen, um die Aufhebung eines durch die oberste Landesbehörde ausgesprochenen Verbotes wegen Unzuständigkeit herbeizuführen. Auch bei der bisher stets bestehenden Landeszuständigkeit zum Verbot von Vereinen konnten schwerwiegende Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch Vereine vermieden werden. Nach der genannten

Entscheidung wäre die Übertragung von Verwaltungszuständigkeiten auf den Bund deshalb verfassungsrechtlich in hohem Maße bedenklich.

Dagegen ist den Interessen des Bundes an der Ermöglichung eines Eingriffs aus schwerwiegendem Anlaß dadurch Rechnung zu tragen, daß der Bundesregierung im Sinne des Artikels 84 Abs. 5 GG die Befugnis zu Einzelweisungen erteilt wird. Dem verfassungsrechtlichen Erfordernis der Beschränkungen auf „besondere Fälle“ ist dadurch Genüge getan, daß nicht in allen Fällen des Artikels 9 Abs. 2 GG diese Befugnis eingeräumt wird, wohl aber dann, wenn sich die Tätigkeit eines Vereins gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richtet und wenn die oberste Landesbehörde nicht von sich aus tätig wird.

Die Befugnisse der Landesbehörden, Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch die Tätigkeit von Vereinen zu unterbinden, bleiben durch die bundesgesetzliche Regelung unberührt.

Als Sitz eines Vereins im Sinne des bürgerlichen Rechts gilt nach § 24 BGB der Ort, an dem die Verwaltung geführt wird. Mehrfacher Sitz ist nach der umstrittenen Entscheidung des RG (JW 09, 504) nicht möglich. Soweit bei Vereinen im Sinne des Gesetzentwurfs ein mehrfacher Sitz rechtlich möglich ist und der Sitz in verschiedenen Ländern errichtet ist, muß bei Wesensgleichheit des Vereins jedes für einen Sitz zuständige Land bei Vorliegen der Voraussetzungen mit Wirkung für den Geltungsbereich des Gesetzes zum Verbot befugt sein.

Da im Verbot überregionaler Vereine durch eine oberste Landesbehörden das Ergebnis eingehender Beratungen mit dem Bundesminister des Innern und allen anderen zuständigen obersten Landesbehörden sein soll, die damit auch Gelegenheit erhalten, auf örtliche und regionale Besonderheiten hinzuweisen, empfiehlt sich die vorgeschlagene Beteiligungsregelung.

b) Absatz 4 Satz 3 ist wie folgt zu fassen:

„Das Verbot wird mit Zustellung, spätestens mit der Bekanntmachung wirksam.“

Begründung

Die Änderung dient der Klarstellung des Gewollten.

2. Zu § 4

- a) In Absatz 1 Satz 1 sind die Worte „Die nach § 3 Abs. 2 zuständige Behörde“ durch die Worte „Die Verbotsbehörde“ zu ersetzen.

Begründung

Die Änderung dient der Angleichung an die Terminologie des § 3.

- b) In Absatz 4 Satz 1 sind die Worte „Abs. 2 Satz 1 und 2,“ zu streichen.

Begründung

§ 98 Abs. 2 Satz 1 und 2 StPO bezieht sich nicht auf die Anordnung einer Beschlagnahme durch den Richter. Nur diese soll in § 4 Abs. 4 geregelt werden.

- c) In Absatz 4 ist der Satz 2 am Anfang wie folgt zu fassen:

„Bestehen Anhaltspunkte dafür, daß . . .“

Begründung

Es bestehen rechtsstaatliche Bedenken dagegen, eine Durchsuchung auf Grund einer bloßen Vermutung ohne konkrete Anhaltspunkte zuzulassen.

- d) In Absatz 5 ist folgender Satz anzufügen:

„Die Vorschriften des Absatzes 4 sowie § 98 Abs. 2 Satz 1 und 2 der Strafprozeßordnung gelten entsprechend.“

Begründung

Die Ergänzung ist notwendig im Hinblick auf den Änderungsvorschlag zu § 4 Abs. 4 Satz 1.

3. Zu § 5

- a) In Absatz 1 Satz 1 sind die Worte „und § 11 Abs. 3“ zu streichen.

Begründung

Folge der Änderungsvorschläge zu § 3 Abs. 2 und § 11 Abs. 3.

- b) In Absatz 1 Satz 1 sind die Worte „vollzogen wird“ durch die Worte „zu vollziehen ist“ zu ersetzen.

Begründung

Die Änderung dient der Klarstellung, daß für die Verteilung der Aufgaben zwischen Bundes- und Landesstellen beim Vollzug eines Verbots nicht eine Wahlmöglichkeit der Verbotsbehörde im Einzelfall besteht, sondern daß die allgemeine gesetzliche Regelung maßgebend ist.

- c) In Absatz 1 Satz 1 sind die Worte „von den zuständigen Landesbehörden“ zu ersetzen durch die Worte „von den von der Landesregierung bestimmten Behörden“.

Begründung

Angleichung an die übliche Fassung der Zuständigkeitsvorschriften für Landesbehörden.

- d) Absatz 1 Satz 2 ist zu streichen.

Begründung

Der ländereinheitliche Vollzug des Verbots bedarf keiner ausdrücklichen gesetzlichen Regelung.

- e) Absatz 1 Satz 3 ist zu streichen.

Begründung

Die vorgesehene Regelung greift in das Polizeiorganisationsrecht und, soweit die Polizei Angelegenheit der kommunalen Gebietskörperschaften ist, in das kommunale Verfassungsrecht der Länder ein. Sie kann daher vom Bundesgesetzgeber nicht getroffen werden. Auf den Streichungsvorschlag des Bundesrates zu § 30 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs eines Parteiengesetzes wird Bezug genommen (vgl. BT-Drucksache 1509 der 3. Wahlperiode, Anlage 2, S. 41, lfd. Nr. 15, Buchstabe b).

- f) In § 5 ist folgender Absatz 1 a einzufügen:

„(1 a) Von einer anderen Verbotsbehörde erlassene Verbote oder Verfügungen nach § 8 Abs. 2 sowie Anordnungen über die Beschlagnahme oder die Einziehung des Vereinsvermögens sind im Land Berlin zu vollziehen, wenn der Senat von Berlin die Ausdehnung des Verbots oder der Verfügung nach § 8 Abs. 2 auf das Land Berlin festgestellt hat.“

Begründung

Die Lage Berlins macht es erforderlich, für nicht von Berlin erlassene Verbote oder Verfügungen nach § 8 Abs. 2 eine Sonderregelung zu treffen.

4. Zu § 8

- a) Absatz 1 ist wie folgt zu ergänzen:

„oder bestehende Organisationen als Ersatzorganisationen fortzuführen“.

Begründung

In Übereinstimmung mit der amtlichen Begründung zu § 8 Abs. 1 des Gesetzentwurfs soll im Gesetzestext schon sichergestellt werden, daß auch die Fortführung bestehender Organisationen als Ersatzorganisationen (Unterwanderung) im Sinne des Absatzes 1 verboten ist.

- b) In Absatz 2 Satz 4 sind das Wort „verantwortlichen“ durch „zuständigen“ und die Worte „zuständige Behörde“ durch „Verbotsbehörde“ zu ersetzen.

Begründung

Die Änderungen dienen der Angleichung an die in den anderen Vorschriften des Gesetzesentwurfs verwendete Terminologie.

5. Zu § 10

- a) In Absatz 2 ist das Wort „Gegenstände“ jeweils durch „Sachen“ zu ersetzen.

Begründung

Die Änderung dient der Angleichung an die in § 12 Abs. 2 verwendete Terminologie.

- b) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens die Frage zu prüfen, ob die Vorschriften der Verwaltungsvollstreckungsgesetze ausreichend sind, um eine wirksame Sicherstellung des Vereinsvermögens im Gewahrsam Dritter zu gewährleisten.

- c) In Absatz 5 ist hinter das letzte Wort ein Semikolon zu setzen und folgender Halbsatz anzufügen:

„§ 13 Absatz 2 bleibt unberührt.“

Begründung

Vergleiche die Begründung zu dem Änderungsvorschlag zu § 13 Abs. 2.

6. Zu § 11

- a) Absatz 1 Satz 1 ist wie folgt zu fassen:
„Die Einziehung wird zugunsten des Landes angeordnet.“
- b) Absatz 3 ist zu streichen.

Begründung zu a) und b)

Folgen des Änderungsvorschlags zu § 3 Abs. 2.

7. Zu § 13

Absatz 2 ist wie folgt zu fassen:

„(2) Zur Vermeidung unbilliger Härten kann die Verbotsbehörde oder die Einziehungsbehörde im Einzelfall bestimmte Gegenstände von der Einziehung (§ 3 Abs. 1 Satz 2, §§ 11 und 12) ausnehmen und eine insoweit eingetretene Beschlagnahme mit rückwirkender Kraft aufheben.“

Begründung

Die Härteklausel des § 13 Abs. 2 erfaßt nach ihrem Wortlaut lediglich

- a) den Fall, daß ein Treuhänder, der nicht Sicherungseigentümer ist (§ 11 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2), selbst infolge der Einziehung einen Rechtsverlust erleidet,
- b) den Fall, daß ein Dritter von einem solchen Treuhänder bösgläubig beschlagnahmte Gegenstände erworben hat (der gutgläubige

Erwerb von einem Treuhänder ist schon nach § 10 Abs. 1 Satz 4 geschützt),

c) die Tatbestände des § 12.

Die Vorschrift erstreckt sich dagegen nicht auf Fälle, in denen ein Gutgläubiger beschlagnahmte Gegenstände unmittelbar von einem Vereinsorgan oder einem Bevollmächtigten (z. B. im Rahmen laufender Veräußerungsgeschäfte aus einem gewerblichen Betrieb des Vereins) erworben hat. Es besteht aber ein rechtspolitisches Bedürfnis, zugunsten eines solchen Erwerbers in Härtefällen die Freigabe beschlagnahmter Gegenstände erst recht zuzulassen. Denn dieser Erwerber ist schutzwürdiger als Personen, die sich als Treuhänder für den Verein hergegeben haben, die von einem solchen Treuhänder bösgläubig erworben oder im Rahmen der Tatbestände des § 12 Abs. 1 bis 3 verfassungsfeindliche Bestrebungen des Vereins vorsätzlich gefördert haben. Außerdem ist es notwendig, bei vorausgegangener Beschlagnahme die Freigabewirkung rückwirkend auf die Beschlagnahme selbst zu erstrecken, weil für diejenigen, der Vermögensgegenstände des Vereins nach der Beschlagnahme unmittelbar oder über einen Treuhänder erworben hat, nicht erst durch die Einziehung ein Rechtsverlust eintritt, sondern nach § 11 Abs. 1 Satz 2 ein gültiger Rechtserwerb von vornherein nicht stattfindet, so daß eine bloße Freigabe einem solchen Erwerber nicht zugute käme.

8. Zu § 14

In Absatz 1 sind nach den Worten „der Bundesrepublik Deutschland“ die Worte „oder eines ihrer Länder“ einzufügen.

Begründung

Es soll ausdrücklich ausgesprochen werden, daß zu den schützungswerten Belangen der Bundesrepublik Deutschland auch die ihrer Länder gehören.

9. Zu § 15

In Absatz 2 sind die Worte „Mitglieder oder Leiter“ durch die Worte „Mitglieder und Leiter“ zu ersetzen.

Begründung

Die Einschränkung erscheint aus Gründen der Anwendbarkeit dieser Vorschrift unzweckmäßig und leistet der Möglichkeit Vorschub, daß durch gezielte Wahl der Leiter ausländische Vereine der Vorschrift des § 14 entzogen werden.

10. Zu § 18

- a) In Nr. 2 ist das Wort „Vermögenseinziehung“ jeweils durch „Einziehung (§§ 11, 12)“ zu ersetzen.

Begründung

Die Änderung dient der Klarstellung des Gewollten.

- b) In Nr. 4 sind die Worte „Ausländervereine und ausländische“ zu streichen.

Begründung

Die Ermächtigung sollte nicht nur für ausländische und Ausländervereine, sondern auch für Inländervereine gelten.

11. Zu § 19

- a) Nr. 2 ist zu streichen.

Begründung

Folge des Änderungsvorschlags zu § 3 Abs. 2.

- b) In Nr. 3 ist der Absatz 2 des § 51 VwGO wie folgt zu fassen:

„(2) Eine rechtskräftige Entscheidung über das Verbot des Gesamtvereins bindet im Falle des Absatzes 1 die Oberverwaltungsgerichte.“

Begründung

Folge des Änderungsvorschlags zu § 3 Abs. 2.

- c) In Nr. 3 ist der Absatz 3 des § 51 VwGO zu streichen.

Begründung

Folge des Änderungsvorschlags zu § 3 Abs. 2.

12. Zu § 21

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, ob nicht der Tatbestand des § 21 aus rechtssystematischen Gründen in das Strafgesetzbuch (§ 129 a) aufgenommen werden sollte.

13. Zu § 23

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, ob nicht die Bestimmungen über die Beschwerde in § 23 Nr. 1 und 5 aus dem BGB herausgelöst und in das FGG — etwa als § 160 a — übernommen werden sollten.

14. Zu § 24

- a) Die Sätze 2 und 3 des neugefaßten § 3 Abs. 2 des Versammlungsgesetzes sind durch folgende Sätze zu ersetzen:

„Zuständig ist die oberste Landesbehörde für Jugendverbände, die im Gebiet des Landes ihren Sitz haben. Sie entscheidet im Benehmen mit dem Bundesminister des Innern und den obersten Landesbehörden der anderen Länder. Die Ausnahmegenehmigung bezieht sich auf die Organisation und Tätigkeit des Jugendverbandes im Geltungsbereich dieses Gesetzes. Die Entscheidung der obersten Landesbehörde ist im Bundesanzeiger und in den amtlichen Mitteilungsblättern der Länder bekanntzumachen.“

Begründung

Vergleiche Begründung zu dem Änderungsvorschlag zu § 3 Abs. 2.

- b) In § 24 ist der bisherige Text mit Nr. 1 zu bezeichnen und folgende Nr. 2 anzufügen:

„2. § 15 Abs. 1 des Versammlungsgesetzes erhält folgende Fassung:

„(1) Die zuständige Behörde kann die Versammlung oder den Aufzug verbieten oder von bestimmten Auflagen abhängig machen, wenn nach den Umständen die innere oder äußere Sicherheit, die öffentliche Ordnung oder sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder gefährdet werden.“

Begründung

Nach § 15 Abs. 1 des Versammlungsgesetzes kann eine Versammlung oder ein Aufzug unter freiem Himmel nur verboten werden, wenn nach den Umständen die öffentliche Ordnung und Sicherheit unmittelbar gefährdet sind. Dies bietet keine genügende Handhabe zum Verbot von Versammlungen oder Aufzügen, die bei äußerer Wahrung der Ordnung doch schwerste Nachteile für die außenpolitische Lage mit sich bringen können.

Im übrigen Anpassung an den Wortlaut des § 14 Abs. 1 der Regierungsvorlage.

15. Nach § 24

Es ist folgender neuer § 24 a einzufügen:

„§ 24 a

Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 des Grundgesetzes) wird durch die Bestimmung des § 24 Nr. 2 eingeschränkt.“

Begründung

Notwendige Ergänzung im Hinblick auf Artikel 19 Abs. 1 Satz 2 GG.

16. Zu § 25

In Absatz 1 ist nach einem Komma folgende Nr. 5 anzufügen:

- „5. die Abschnitte I und III des saarländischen Gesetzes Nr. 458 über das Vereinswesen (Vereinsgesetz) vom 8. Juli 1955 (Amtsblatt des Saarlandes S. 1030), soweit sie sich nicht auf politische Parteien im Sinne des Artikels 21 des Grundgesetzes beziehen.“

Begründung

Da die vereinsrechtlichen Vorschriften des saarländischen Vereinsgesetzes vom 8. Juli 1955 zum Teil von den Regelungen des vorliegenden Gesetzentwurfs abweichen bzw. darüber hinausgehen, sollten diese Vorschriften im Interesse der Rechtsklarheit und Rechtseinheit ausdrücklich aufgehoben werden.

Anlage 3

Äußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates

Die Bundesregierung nimmt zu den Vorschlägen des Bundesrates wie folgt Stellung:

Zu 1. a)

Dem Vorschlag kann nicht zugestimmt werden. Er ist verfassungsrechtlich bedenklich und trägt den rechtspolitischen Bedürfnissen und den Belangen des Staatsschutzes nicht ausreichend Rechnung.

Eine Zuständigkeit des Sitzlandes zum Verbot überregionaler Vereinigungen mit einer über das Landesgebiet hinausreichenden Wirkung erscheint nicht vereinbar mit der Stellung der Länder zueinander und mit den sich daraus ergebenden Grenzen ihrer Verbandskompetenz. Zwar geht die Bundesregierung ebenso wie das Bundesverfassungsgericht — BVerfGE 11 S. 19 — und der Bundesrat davon aus, daß es im Wesen des landeseigenen Vollzugs von Bundesgesetzen liegt, wenn der zum Vollzug eines Bundesgesetzes ergangene Verwaltungsakt eines Landes grundsätzlich im ganzen Bundesgebiet gilt. Diese „überregionale“ Verwaltungszuständigkeit eines Landes kann aber nur insoweit gelten, als die Rechtswirkungen des im Vollzug eines Bundesgesetzes ergangenen Verwaltungsaktes notwendig im Bundesgebiet einheitlich sein müssen; dafür gibt der vom Bundesverfassungsgericht in Band 11 S. 6 ff. entschiedene Fall ein Beispiel. Das Vereinsgesetz muß aber dem Umstand Rechnung tragen, daß wegen regionaler Besonderheiten gebietliche Teilorganisationen anders als der Gesamtverein beurteilt werden müssen. Das wird durch die Regelung des § 3 Abs. 3 des Regierungsentwurfs erreicht. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Neufassung entspricht diesem Bedürfnis nicht, weil bei ihr eine dem § 3 Abs. 3 der Regierungsfassung entsprechende Regelung nicht mehr zu vertreten wäre; denn die Prüfung, ob für einen in einem anderen Bundesland organisierten Landesverband besondere Umstände vorliegen, die seine Ausnahme von dem Verbot des Gesamtvereins erfordern, würde die Kompetenz des für das Gesamtverbot zuständigen Landes übersteigen.

Der Vorschlag des Bundesrates begegnet ferner Bedenken hinsichtlich der Notwendigkeit einer klaren und lückenlosen Zuständigkeitsregelung. Die Art und Weise der Anknüpfung der Verbotszuständigkeit geht davon aus, daß jeder Verein einen Sitz hat. Ein Verein im Sinne des Entwurfs braucht jedoch weder Satzung noch Sitz zu haben. Aus dem Bundesratsvorschlag ergibt sich außerdem die Möglichkeit von kumulativ konkurrierenden Zuständigkeiten mehrerer Länder für ein Verbot des Gesamtvereins, nämlich in den Fällen, in denen nicht nur ein Ort als Sitz in Betracht kommt. Das könnte zu einander widersprechenden Entscheidungen führen und würde die Rechtssicherheit beeinträchtigen. Aber auch ein Gesamtverein mit nur einem Sitz kann die Ermittlungen der Verbotsbehörde — wie praktische Erfahrungen zeigen — erheblich behindern, wenn er den Sitz in einem anderen als in dem Land nimmt, das seinen Tätigkeitsschwerpunkt bildet, oder wenn er den Sitz wiederholt verlegt, sobald ihm ein Verbot droht.

Das Bedenken des Bundesrates, daß im Einzelfall oft sehr schwer festzustellen sei, ob die Organisation und die Tätigkeit eines Vereins sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt, sieht die Bundesregierung nicht als durchgreifend an. Dem Verbot eines Vereins müssen in jedem Fall sorgfältige Ermittlungen vorangehen, für die § 4 des Entwurfs umfassende Rechtsgrundlagen schafft. Dadurch sowie durch das nach § 3 Abs. 2 Satz 2 herzustellende Benehmen dürfte es praktisch ausgeschlossen sein, daß ein Verbot von einer unzuständigen Verbotsbehörde erlassen wird. Im übrigen kann im weiteren Gesetzgebungsverfahren geprüft werden, inwieweit eine bei Erlass des Verbots etwa nicht erkennbare überregionale Organisation und Tätigkeit eines Vereins eine Verbotsanfechtung wegen Unzuständigkeit rechtfertigen würde; in diesem Falle könnte dem Bedenken des Bundesrates auf einfache Weise durch entsprechende Formulierungen im Rahmen der Konzeption des Regierungsentwurfs Rechnung getragen werden.

Auch der Bundesrat hält eine einheitliche Linie bei Verboten verfassungsfeindlicher oder völkerverhetzender Vereine für geboten. Sie könnte aber durch eine Einzelweisungsbefugnis der Bundesregierung, wie sie der Bundesrat vorschlägt, nicht sichergestellt werden. Man muß bezweifeln, ob die Bundesregierung, die nach diesem Vorschlag keine Ermittlungsbefugnis hätte, sich die ausreichende Tatsachenkenntnis verschaffen könnte, die Voraussetzung für die Ausübung einer Weisungsbefugnis ist. Im übrigen würde eine solche Weisung die Landesregierung zwingen, ein Verbot auszusprechen, zu vollziehen und ggf. im Verwaltungsstreitverfahren zu vertreten, für das sie politisch keine Verantwortung trägt. Auch insoweit erscheint die Regelung des Regierungsentwurfs vorteilhafter, da sie die politische Verantwortung für das Verbot und die Durchsetzung des Verbots in einer Hand läßt.

Die Bundesregierung hält daher an ihrer Konzeption fest. Die Zuständigkeit des Bundesministers des Innern für überregionale Vereinsverbote ist nicht nur zweckmäßiger als die vom Bundesrat vorgeschlagene Zuständigkeit eines Landes — ein Gesichtspunkt, der allein nach BVerfGE 11 S. 18 eine Verwaltungszuständigkeit des Bundes nicht zu begründen vermöchte —, sondern unerlässlich, um eine „reibungslose und vollständige Ausführung“ des Vereinsgesetzes im Sinne von BVerfGE 11 S. 17 erreichen.

Zu 1. b) und 2.

Die Bundesregierung erhebt keine Einwendungen.

Zu 3.

Zu a)

Die Bundesregierung widerspricht diesem Vorschlag aus den gleichen Erwägungen, aus denen sie die Vorschläge zu § 3 Abs. 2 und § 11 Abs. 3 ablehnt.

Zu b) und c)

Die Bundesregierung erhebt keine Einwendungen.

Zu d)

Entgegen der Auffassung des Bundesrates hält die Bundesregierung die von ihr vorgeschlagene Bestimmung für unentbehrlich, selbst für den Fall, daß § 3 Abs. 2 nach dem Vorschlag des Bundesrates formuliert würde.

Die überregionale Geltung allein verschafft dem Verbotsausspruch noch keine durchschlagende Wirkung, wenn dieser nicht auch rasch und einheitlich vollzogen wird. Daher muß die Verbotsbehörde ein Mindestmaß von Befugnissen besitzen, die Einheitlichkeit des Vollzuges in allen Ländern zu steuern. Das Rechtsinstitut des Vollzugsersuchens im Rahmen der Amtshilfe, das der Regelung des § 5 Abs. 1 Satz 2 zugrunde liegt, bietet dafür eine verfassungsrechtlich zulässige und praktisch brauchbare Handhabe.

Zu e)

Die Bundesregierung hält an ihrer Auffassung fest, daß Artikel 84 Abs. 1 GG dem Bundesgesetzgeber

die Ermächtigung zu derartigen Regelungen erteilt, glaubt aber, daß von der Bestimmung abgesehen werden kann, wenn die Länder landesrechtlich ausreichende Vorsorge treffen.

Zu f)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu.

Zu 4., 5. a) und b)

Die Bundesregierung stimmt den Vorschlägen zu.

Zu c)

Die Bundesregierung behält sich die Prüfung im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens vor (vgl. die Äußerung zu 7.).

Zu 6.

Die Bundesregierung widerspricht den Vorschlägen des Bundesrates aus den gleichen Erwägungen, aus denen sie den Vorschlag zu § 3 Abs. 2 ablehnt.

Zu 7.

Die Bundesregierung vermag dem Vorschlag des Bundesrates nicht zuzustimmen; sie ist aber bereit, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, wie etwaige unbillige Härten als Auswirkung des § 10 Abs. 1 Satz 2 vermieden werden können.

Zu 8. bis 10.

Die Bundesregierung erhebt keine Einwendungen.

Zu 11.

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag aus den gleichen Erwägungen nicht zu, aus denen sie den Vorschlag zu § 3 Abs. 2 ablehnt.

Zu 12. und 13.

Die Bundesregierung behält sich die Prüfung im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens vor.

Zu 14.

Zu a)

Die Neufassung des § 3 Abs. 2 des Versammlungsgesetzes soll die Rechtsnatur der nach dieser Bestimmung zu treffenden Entscheidungen klarstellen. Sie ist kein Anlaß, die seit fast 9 Jahren bestehende Zuständigkeitsregelung, die sich bewährt hat, zu ändern.

Zu b)

Die Bundesregierung pflichtet dem Bundesrat darin bei, daß die Verbotstatbestände des § 15 Abs. 1 des Versammlungsgesetzes um den Fall erweitert werden sollten, daß außenpolitische Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährdet werden. Gleichwohl hat sie gegen den Vorschlag des Bundesrates Bedenken, weil er — jedenfalls soweit es sich um Deutsche handelt — über das Maß des Erforderlichen hinausgeht. Von einer Anpassung an § 14

Abs. 1 der Regierungsvorlage kann nach Auffassung der Bundesregierung insofern nicht die Rede sein, als § 15 Abs. 1 des Versammlungsgesetzes sich auch nach dem Vorschlag des Bundesrates auf Deutsche und Ausländer beziehen würde. Dem vom Bundesrat angestrebten Ziel würde eine Erweiterung der Möglichkeiten von Verboten öffentlicher Versammlungen unter freiem Himmel und von Aufzügen von Ausländern ausreichend Rechnung tragen.

Im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens kann geprüft werden, ob für Ausländer weiterge-

hende Verbotsvorschriften im Rahmen des § 15 des Versammlungsgesetzes erforderlich sind.

Zu 15.

Der Vorschlag des Bundesrates würde sich unter Zugrundelegung der Darlegungen der Bundesregierung zu 14. b) erledigen.

Zu 16.

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu.