Vereinnahmtes Vereinsgesetz

Das Potenzial von Vereinsverboten als autoritäres Repressionsinstrument

Jannik Jaschinski

10.06.2026 doi: 10.59704/af9e8b2c28415d2c

Immer häufiger tritt im Kampf gegen Rechtsextremismus ein Instrument aus dem Schattendasein hervor: das Vereinsverbot, ob zuletzt erfolgreich gegen die „Artgemeinschaft“ oder gescheitert gegen Hammerskins und Compact. In einem Landtagswahljahr, in dem man bei hohen AfD-Zustimmungswerten auch Schlüsselübergaben an AfD-Innenminister keineswegs mehr ausschließen kann, gibt dies aber auch der Kehrseite der Vereinsverbote neue Aktualität: Einem autoritär-populistischen Innenminister könnten Vereinsverbote als potentes Repressionswerkzeug gegen unliebsame Strukturen dienen. Denn sie kombinieren einen weiten Tatbestand mit freigiebigen Ermittlungsmöglichkeiten und weitreichenden Rechtsfolgen. Weit von den rechtsstaatlichen Vorkehrungen eines Parteiverbotsverfahrens entfernt, laufen im Vereinsverbot schlagkräftige Aspekte von Straf- und Verfassungsschutzrecht zusammen – verpackt im Mantel eines einfachen Verwaltungsverfahrens.

Auch Landesministerien dürfen verbieten

Das Vereinsverbot (Art. 9 Abs. 2 GG) ist nach dem Bundesverfassungsgericht zusammen mit der Grundrechtsverwirkung (Art. 18 GG) und dem Parteiverbot (Art. 21 Abs. 2 GG) besonderer Ausdruck der wehrhaften Demokratie des Grundgesetzes. Demokratiegefährdenden Strukturen soll der Staat früh das Handwerk legen können. Der Anwendungsbereich des Vereinsverbots beschränkt sich nicht auf eingetragene Vereine, sondern erstreckt sich auf „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 Abs. 1 Vereinsgesetz).

Die drei Verbotsgründe des § 3 Abs. 1 Vereinsgesetz ergeben sich schon aus dem Grundgesetz (Art. 9 Abs. 2 GG). Dabei stellt erst die einfachgesetzliche Regelung klar, dass die Verbotserklärung entgegen dem grundrechtlichen Wortlaut („sind verboten“) konstitutiv wirkt. Zuständig ist das Bundesinnenministerium immer dann, wenn sich die Organisation oder Tätigkeit des Vereins oder Teilvereins über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt. Das Bundesinnenministerium hat bislang 49 Vereinsverbote erlassen.

Daneben kann aber auch das zuständige Landesministerium, in der Regel das Innenministerium, Vereinsverbote erlassen. Dies passiert bereits regelmäßig (vgl. Baudewin, NVwZ 2021, 1021). Die Zuständigkeit erstreckt sich auf Vereine, deren erkennbare Organisation und Tätigkeit sich auf das Gebiet eines Landes beschränkt (§ 3 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 Vereinsgesetz), oder auf Teilvereine von bundesweit tätigen Vereinen, für deren Gesamtverbot das Bundesinnenministerium (BMI) zuständig wäre (§ 3 Abs. 2 S. 2 Vereinsgesetz). Im letzteren Fall muss das Landesministerium das Benehmen mit dem BMI herstellen, womit – anders als bei einem Einvernehmen – nur die Pflicht zur Anhörung gemeint ist.

Für eine autoritär-populistische Landesregierung wäre das Innenministerium einer der wichtigsten Posten: Der Innenminister verantwortet Polizei und Verfassungsschutz mitsamt bedeutenden personellen Entscheidungen. Er hat die Kommunalaufsicht inne und wacht über das Versammlungs- und Waffenrecht. Nicht zuletzt verantwortet er ausländerrechtliche Angelegenheiten. Das Vereinsverbot ergänzt also ein ohnehin schon großes administratives Instrumentarium (zu dessen allgemeinen Missbrauchsspielräumen bereits hier). Sollte es ein Innenminister ernst damit meinen, politische Gegner strategisch kleinzukriegen

und in ihrer Arbeit zu stören, könnte das Vereinsrecht sogar zum Instrument der Wahl werden – und die Beobachtung durch den Verfassungsschutz ebenso wie das staatsanwaltlich geführte Ermittlungsverfahren wegen Bildung einer kriminellen Vereinigung ergänzen.

Strenge Folgen des Vereinsverbots

Schon die direkten Rechtsfolgen des Vereinsverbots sind schlagkräftig. Mit einem Vereinsverbot sind zugleich Ersatzorganisationen verboten. Das Ministerium beschlagnahmt das Vermögen und zieht es ein, der Verein wird abgewickelt. Er kann seine Räume, Vereinsmaterialien, Konten und Websites nicht mehr nutzen. Kurdische Gruppen kennen die Reichweite dieser Auswirkungen.

Die Rechtsfolgen erstrecken sich aber über die konkrete Vereinsarbeit hinaus. Das Ministerium kann in der Verbotsverfügung Kennzeichen des verbotenen Vereins festlegen, was nach § 86a Abs. 2 StGB unter anderem Fahnen, Abzeichen, Parolen und Grußformeln beinhaltet. Die Verbreitung oder öffentliche Verwendung solcher Kennzeichen ebenso wie die Herstellung oder Bevorratung entsprechender Inhalte ist nach § 86a Abs. 1 StGB strafbar.

Formell ist die Festlegung nur deklaratorisch: Strafgerichte bewerten eigenständig, ob es sich wirklich um ein Kennzeichen verbotener Organisationen handelt. Und doch hat es schon jetzt weitreichende praktische Auswirkungen, wenn ein Innenministerium Kennzeichen festlegt: Im November 2023 umfasste das Betätigungsverbot gegen die Hamas gleichzeitig den Slogan „from the river to the sea“ als Kennzeichen der Terrororganisation. Daran schließen sich Verfahren gegen Personen an, die diesen sehr verbreiteten Slogan auf Demonstrationen verwenden. Wie etwa im Fall des LG Berlin ging es dabei nicht um die Frage, ob der Spruch antisemitisch und damit volksverhetzend ist. Vielmehr führt das Hamas-Verbot dazu, dass es jetzt primär um die Kennzeichen-Eigenschaft des Slogans geht. Dabei ist nach Ansicht des BGH und BVerfG unschädlich, dass „das Kennzeichen auch unverfängliche Verwendung in anderem Zusammenhang findet“. Eine allgemeine Protestbewegung muss also hoffen, dass nicht auch eine verbotene Gruppe ihren Spruch kopiert, sondern bei ihren eigenen Parolen bleibt – sonst droht, dass ihn am Ende niemand mehr verwenden darf.

Weiter in der Kette wirkt sich das Verbot auch auf Versammlungen aus: Nimmt die Versammlungsbehörde an, dass Demonstrierende den Slogan rufen oder eine entsprechende Flagge mitführen, kommen wegen drohender Straftaten wie im Fall des VG Bremen Auflagen oder gar Verbote in Betracht. Es bleibt abzuwarten, ob diese mit Blick auf die Meinungs- und Versammlungsfreiheit extrem restriktive Rechtsprechung Bestand haben wird. Doch die Strafverfolgung greift nicht nur tief in eine genuin politische Grundrechtsausübung ein, sondern erweitert auch das Missbrauchspotenzial des Vereinsverbots. Denn durch die direkte Verknüpfung gibt ein extensiv ausgelegter Straftatbestand des § 86a StGB dem Vereinsverbot jedenfalls eine Reichweite, die sich weit über die organisatorische Zerschlagung auf ganze Protestbewegungen auswirkt.

Schleusen auf für die Verfolgung

Die Missbrauchsanfälligkeit geht nicht allein auf die weitreichenden Rechtsfolgen zurück: Schon der Tatbestand ist ähnlich dem Verfassungsschutzrecht weit gefasst, zudem gibt das Vereinsgesetz dem Ministerium schon zur Ermittlung weitreichende Befugnisse an die Hand. Während das Vereinsverbot als „kleines Parteiverbot“ (Groh) seine Funktion eigentlich im „präventiven Verfassungsschutz“ einnehmen soll, kann es schnell zu einem Instrument werden, das einer autoritär auftretenden Regierung die notwendige Beinfreiheit gibt, um unliebsame Strukturen zu unterdrücken.

Verbieten kann man einen Verein, wenn seine Zwecke oder seine Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder er sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder den Gedanken der Völkerverständigung richtet. Die Verbotsgründe des Art. 9 Abs. 2 GG und § 3 Abs. 1 Vereinsgesetz gehen deutlich über die des Parteiverbots hinaus (nochmal Groh). Abgesehen von der Frühprävention von Straftaten weisen sie eine große Nähe zu den Gründen für eine Beobachtung

durch den Verfassungsschutz (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 und 4 BVerfSchG) auf: § 3 Abs. 1 Vereinsgesetz verlangt, dass sich der Verein „gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder den Gedanken der Völkerverständigung richtet“. Das Vereinsverbot baut an diesem Punkt unmittelbar auf der Beobachtung durch den Verfassungsschutz auf (dazu BVerfGE 169, 130).

Über den Maßstab des Verfassungsschutzes geht das Vereinsgesetz aber noch hinaus: Nach § 14 Vereinsgesetz kann das Ministerium sogenannte Ausländervereine, deren Mitglieder oder Leiter sämtlich oder überwiegend Ausländer sind, unter erweiterten Gründen verbieten. Dazu gehört insbesondere, dass sie die politische Willensbildung der BRD oder das „friedliche Zusammenleben von Deutschen und Ausländern“ beeinträchtigen oder nur gefährden. Gleiches gilt generalklauselartig für „sonstige erhebliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland“. Gegen diese Ausländervereine zeigt der Staat besonders spitze Zähne, ohne viel Wert auf das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot zu legen. Die jüngsten Pläne der Bundesregierung für besondere Meldepflichten zeigen, dass Ausländervereine sich auch schon jetzt zunehmend auf eine Sonderbehandlung im Stile autoritärer Playbooks (siehe etwa Russland, Georgien und Ungarn) einstellen müssen.

Ermitteln einfach gemacht

Weitreichende Rechtsfolgen, essenzielles Instrument der wehrhaften Demokratie, tatbestandlich weit und früh ansetzend – bei dieser Mischung ließe sich ein besonders verantwortungsvolles Verfahren erwarten. Das Parteiverbotsverfahren weist das Grundgesetz gleich den obersten Verfassungsorganen des Bundes zu, einschließlich einer konstitutiven Entscheidung durch das Bundesverfassungsgericht. Das Vereinsverbot hat der Gesetzgeber dagegen dem Innenminister allein in die Hände gelegt. Gerichte oder überhaupt eine andere Instanz kommen gegebenenfalls erst dann zum Zuge, wenn der Verein schon verboten ist.

Ein Verbotsverfahren beginnt dabei – sei es gegen Ausländervereine oder andere – mit Ermittlungen. Für diese übergibt das Vereinsgesetz der Verbotsbehörde – also dem Innenministerium – in etwa die Rolle der Staatsanwaltschaft. Für das Strafverfahren hat der Verfassungsgerichtshof NRW nahegelegt, dass Staatsanwaltschaft und operativ ermittelnde Polizei schon aus rechtsstaatlichen Gesichtspunkten institutionell getrennt sein sollten: eine Gewaltenteilung auch innerhalb der Ermittlungsbehörden, um „Interessenkonflikten“ entgegenzuwirken. Für das rein administrativ ausgestaltete Vereinsverbot verzichtet der Gesetzgeber – insoweit folgerichtig – auf diese Differenzierung ebenso wie auf eine Anklage, einen Richtervorbehalt oder die Beteiligung des Justizministeriums.

Nach § 4 Abs. 1 Vereinsgesetz kann die Verbotsbehörde für ihre Ermittlungen die Hilfe der für die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zuständigen Behörden oder Dienststellen in Anspruch nehmen. In der Praxis führen BKA oder LKA die Ermittlungen im Wesentlichen. Häufig ermitteln die Behörden ohne offene Ermittlungsmaßnahmen und überraschen dann, indem sie auf eine Anhörung i.S.d. § 28 Abs. 1 VwVfG verzichten und Verbot und öffentlichkeitswirksame Razzia verbinden. Sie können aber auch schon früher zugreifen: Ermitteln können sie bereits dann, wenn ein Anfangsverdacht besteht, dass die weit gefassten Verbotsgründe vorliegen. Anträge auf richterliche Zeugenvernehmung, Beschlagnahmen von Beweismitteln oder Durchsuchungen stellen das BKA, LKA oder Innenministerium direkt beim Verwaltungsgericht (§ 4 Abs. 2 Vereinsgesetz), das immerhin hier beteiligt wird. Schon hier – also weit vor einem ausgesprochenen Verbot – erweitern sich beobachtende Verfassungsschutzkompetenzen aber um handfeste Eingriffsmöglichkeiten, ohne dass es einen Bezug zu Straftaten braucht.

Verlockender Aktionismus

Sollte eine Regierung das Vereinsverbot zu instrumentalisieren versuchen, könnten die Gerichte einschreiten. Das Bundesverfassungsgericht betont, dass die Verbotsgründe eng auszulegen sind, und die neueren Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts unterstreichen, dass Leipzig die Verbote jedenfalls nicht leichtfertig durchwinkt. Die Justiz ist ein entscheidendes, wenn nicht das Element der demokra-

tischen Gewaltenteilung, um ausuferndes Regierungshandeln aufzuhalten. Doch auch hier könnten gewillte Regierungen mit dem Vereinsverbotsverfahren Schwachstellen ausnutzen, denen sich die Justiz in solchen Szenarien besonders ausgesetzt sieht: fehlende Reaktionsschnelligkeit und fehlender Justizzugang.

Ein Innenminister könnte ohne Weiteres auch auf die US-amerikanische Strategie des „move fast and break things“ setzen und das kalkulierte Risiko, vermutlich erst Jahre später gerichtlich eingehegt zu werden, in Kauf nehmen. In den USA hat Donald Trump per Executive Order die Antifa als Terrororganisation eingestuft, auch wenn einige die Folgen für überschaubar halten. Die AfD hat schon 2020 im Bundestag ein Antifa-Verbot gefordert und Trumps Vorstoß hat sie in ihrer Forderung nochmal bestärkt. Gleiches gilt für ausgemachte Feindbilder wie die Klimabewegung oder queere Strukturen. Zwar ist auch der weit gefasste Begriff der Vereinigung nicht grenzenlos: Ein Verbot „der Antifa“ oder „der LGBTIQ*-Community“, auch auf Landesebene in Sachsen-Anhalt oder Mecklenburg-Vorpommern, kommt schon mangels organisierter Willensbildung von vornherein nicht rechtmäßig in Betracht. Das muss aber einen Innenminister, der sich von der Pflicht zu rechtmäßigem Handeln nicht gebunden fühlt, weder von Ermittlungen noch vom Erlass eines Verbots abhalten. Gerade wenn gar keine organisierte Struktur betroffen ist, muss das Verbot zudem erstmal bei den Gerichten landen. Für den Verein, der keiner ist, muss sich eine Vertreter:in finden, die dazu noch eine mögliche Strafverfolgung nach § 129 StGB nicht scheut. Und eine Klagebefugnis des einzelnen Mitglieds lehnt das Bundesverwaltungsgericht in den meisten Fällen ab.

Während diese Fragen zu klären sind, läuft die Zeit zugunsten des autoritären Innenministers: Denn der ordnet in der Regel nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO die sofortige Vollziehung des Verbots an, mit der Folge, dass eine Klage keine aufschiebende Wirkung hat. Das Bundesverfassungsgericht hat sogar bestätigt, dass die Strafbarkeit des § 20 Vereinsgesetz schon greift, sobald das Verbot vollziehbar ist, nicht erst, wenn es unanfechtbar wird. Rechtsschutz gegen einzelne Vollzugsmaßnahmen hat nach § 6 Vereinsgesetz erstmal ebenfalls keine aufschiebende Wirkung, und das Verfahren ist bis zur Entscheidung über das Verbot als solches auszusetzen. Im Hammerskins-Fall hat Letzteres über zwei Jahre gedauert. Bis dahin entfaltet das Verbot erstmal Wirkung.

Ausblick

Fristen Vereinsverbote zumindest auf Landesebene bisher ein Schattendasein, könnte ein autoritär-populistischer Landesinnenminister in den Genuss eines gefährlich weit gefassten Repressionswerkzeugs kommen. Gegen abstrakt gefasste Vereinsverbote muss sich erstmal – und schnell – eine Klägerin finden. Die Gerichte tun gut daran, in Zukunft enge Linien für das Vereinsverbot aufzuzeigen, auch wenn das Bundesverwaltungsgericht dies bisher eher in den Details als in den Grundsätzen gezeigt hat. Auf einen peinlich unprofessionellen Umgang mit Vereinsverboten sollte man bei einem autoritär regierten Innenministerium jedenfalls nicht hoffen. Der Gesetzgeber könnte nachschärfen: beim übermäßig weiten Tatbestand, dem im Innenministerium zentrierten Verbotsverfahren ohne Richtervorbehalt, dem erschwerten Rechtsschutz und den direkten Linien ins Strafgesetzbuch. In der jetzigen Ausgestaltung könnte das Vereinsverbot in den falschen Händen statt der Wehrfähigkeit des demokratischen Rechtsstaats vielmehr die Wehrlosigkeit der Betroffenen sicherstellen.

AUTOR*IN

Jannik Jaschinski

Jannik Jaschinski ist Verfahrenskoordinator bei der Gesellschaft für Freiheitsrechte im Schwerpunkt Demokratie und Grundrechte. Er war Teil des Thüringen-Projekts des Verfassungsblogs und hat Jura und Volkswirtschaftslehre in Heidelberg, Paris und Santiago de Chile studiert.

EMPFOHLENE ZITATION

Jaschinski, Jannik: Vereinnahmtes Vereinsgesetz: Das Potenzial von Vereinsverboten als autoritäres Repressionsinstrument, Verfassungsblog, 10.06.2026, doi: 10.59704/af9e8b2c28415d2c.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20260610-190703-0.