

# NWVBI. 6/2007

**Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter**  
Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung

## Herausgeber

*Professor Dr. Michael Sachs,*

Universität zu Köln (geschäftsführend)

*Dr. Michael Bertrams,*

Präsident des Verfassungsgerichtshofs und des Oberverwaltungsgerichts  
für das Land Nordrhein-Westfalen

*Gero Debusmann*

Präsident des Oberlandesgerichts Hamm

*Wolfgang Riotte,*

Staatssekretär a. D.

Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen

*Dr. Jörg Twenhöven,*

Regierungspräsident, Münster

## Redaktion

*Dr. Annette Kleinschnittger,*

Richterin am Oberverwaltungsgericht

*Dr. Manfred Siegmund,*

Richter am Verwaltungsgericht

## Aus dem Inhalt

- 205 **Bertrams** Zentralisierung der Informationstechnik  
in der Landesverwaltung unter Einbeziehung der  
Dritten Gewalt?
- 211 **Putzke/Morber** Die Preußische Treuhand – Adressat einer  
Verbotsverfügung nach Vereinsgesetz?
- 221 **BVerwG** Fortsetzungsfeststellungsklage gegen  
Nichtversetzung
- 232 **OVG NRW** Entziehung der Fahrerlaubnis wegen  
Drogenkonsums

## Redaktion

Dr. Annette Kleinschnittger, Richterin am Oberverwaltungsgericht, Münster; OVG NRW, Postfach 63 09, 48033 Münster, Tel.: 02 51/50 52 84  
 Dr. Manfred Siegmund, Richter am Verwaltungsgericht, Köln; VG Köln, Appellhofplatz, 50667 Köln; Tel.: 02 21/20 66-1 13;  
 E-Mail: NWVBL@asiemund.de  
 Lehrstuhl Prof. Dr. Sachs, Universität zu Köln, Albertus-Magnus-Platz, 50923 Köln; Tel.: 02 21/4 70 58 03

## Inhalt

### Abhandlungen

*Bertrams*, Zentralisierung der Informationstechnik in der Landesverwaltung Nordrhein-Westfalen unter Einbeziehung der Dritten Gewalt? — **205**  
*Putzke/Morber*, Die Preußische Treuhand – Adressat einer Verbotsverfügung nach Vereinsgesetz? — **211**  
*Kasper*, Kommunale Aufwandsentschädigungen und Sozialversicherungspflicht — **219**

### Literatur

Frenz, Handbuch Europarecht, Bd. 3 Beihilfe- und Vergaberecht (*Limpens*) — **243**  
 Graf Strachwitz/Mercker (Hrsg.), Stiftungen in Theorie, Recht und Praxis (*Andrick*) — **244**  
 Jakob, Schutz der Stiftung (*Andrick*) — **244**

### Notizen

10. Internationales Rechtsinformatik-Symposium – Aspekte der Tagung „Iris 2007“ (*Konzelmann*) — **II**  
 Neuerscheinungen — **V**  
 Abhandlungen in den Verwaltungsblättern — **VI**  
 Impressum — **VI**

### Rechtsprechung

<b>BVerwG</b>	B. v. 24. 10. 2006	<b>6 B 61.06</b>	Fortsetzungsfeststellungsklage gegen Nichtversetzung — <b>221</b>
	B. v. 24. 10. 2006	<b>6 B 47.06</b>	Streitgegenstand der Bescheidungsklage — <b>222</b>
<b>OVG NRW</b>	U. v. 19. 9. 2006	<b>10 A 973/04</b>	Bau- und regionalplanerische Unzulässigkeit einer raumbedeutsamen Windkraftanlage — <b>225</b>
	B. v. 22. 11. 2006	<b>6 A 2591/04</b>	Beamtenrecht; Mutter-Kind-Kur — <b>229</b>
	U. v. 15. 11. 2006	<b>6 A 131/05</b>	Beamtenrecht; Schadenersatz wegen unrichtiger Auskunft — <b>230</b>
	B. v. 12. 12. 2006	<b>15 B 2625/06</b>	Weisungsgebundenheit kommunaler Vertreter im Aufsichtsrat einer Gesellschaft — <b>231</b>
	B. v. 6. 3. 2007	<b>16 B 332/07</b>	Entziehung der Fahrerlaubnis wegen Drogenkonsums — <b>232</b>
	U. v. 14. 12. 2006	<b>9 A 2477/04</b>	Verwaltungsgebührenfreiheit von Kirchen — <b>232</b>
	B. v. 16. 1. 2007	<b>8 B 2253/06</b>	Immissionsschutzrecht; Aufstellung eines Aktionsplans — <b>234</b>
	B. v. 22. 11. 2006	<b>8 B 1695/06</b>	Straßenverkehrsrecht, Liegendtransport von Fahrgästen in Bussen — <b>234</b>
<b>VG Köln</b>	U. v. 1. 12. 2006	<b>11 K 8685/04</b>	Sondernutzungsgebühr für das Aufstellen öffentlicher Münz- und Kartentelefone — <b>237</b>
<b>VG Münster</b>	U. v. 17. 11. 2006	<b>1 K 1988/05</b>	Kostenerstattung für die Aufnahme von Flüchtlingen — <b>240</b>
	U. v. 21. 11. 2006	<b>1 K 1963/05</b>	Kosten einer Abschleppmaßnahme — <b>242</b>

#### IV. Fazit

Die mit dem IT-Zentralisierungsvorhaben der Landesregierung verfolgten Zielsetzungen – Qualitätsverbesserung der IT-Dienstleistungen, Kostenreduzierung, Aufgabenentlastung – haben zweifellos ihre Berechtigung. So groß ihre Überzeugungskraft aber auch sein mag, rechtfertigen sie nicht die Umsetzung eines Konzepts, das einer verfassungsrechtlichen Prüfung nicht standhält. Angesichts der weitreichenden Folgen, die das Projekt einer einheitlichen Landeszentrale für Informationstechnik mit sich bringt, ist es zwingend geboten, vor Eintritt in weitere Planungsstufen die rechtliche Machbarkeit des Vorhabens einer sorgfältigen

Prüfung zu unterziehen. Sorgfältig zu prüfen bleibt auch die Frage, ob im Rahmen einer IT-Zentralisierung eine Aufgabe praxisbewährter Verfahrenslösungen unter Effizienzgesichtspunkten zweckmäßig ist. Unabhängig davon kommt als verfassungsrechtlich unbedenklich allein eine Lösung in Betracht, bei der für den Bereich der Dritten Gewalt ein eigenes, organisatorisch getrenntes Rechenzentrum eingerichtet wird. In einem solchen Rechenzentrum wären dann auch die derzeit bestehenden Anbindungen der Judikative an zentrale IT-Strukturen der Exekutive<sup>65</sup> unterzubringen.

65 Vgl. unter I.2.d).

## Die Preußische Treuhand – Adressat einer vereinsrechtlichen Verbotsverfügung?

Von Dr. Holm Putzke und Rechtsanwalt Guido Morber\*

*Die „Preußische Treuhand GmbH & Co. Kommanditgesellschaft auf Aktien“ versteht sich als „strategisches Instrument“ und „Selbsthilforganisation der Vertriebenen für deutsches Vermögen in den Vertreibungsgebieten“. Sie strebt vor allem die „Rückgabe des konfiszierten Eigentums“ an. Die damit zusammenhängenden Aktivitäten beeinträchtigen spürbar das nachbarschaftliche Verhältnis und richten sich „gegen den Gedanken der Völkerverständigung“. Darum ist ein Verbot der Preußischen Treuhand in Erwägung zu ziehen.*

#### A. Einleitung

Die „Preußische Treuhand GmbH & Co. Kommanditgesellschaft auf Aktien, Prussian Claims Society“ (im Folgenden „Preußische Treuhand“)<sup>1</sup> verursacht seit einigen Jahren Spannungen zwischen der Republik Polen und der Bundesrepublik Deutschland. Zum Ziel gesetzt hat sich die im Jahr 2000 gegründete Preußische Treuhand, die Interessen der deutschen Vertriebenen wahrzunehmen, die nach dem Zweiten Weltkrieg die ehemaligen deutschen Ostgebiete<sup>2</sup> verlassen mussten.<sup>3</sup> Zu diesem Zweck hat die Preußische Treuhand am 20. 11. 2006 medienwirksam beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg 22 Individualbeschwerden gegen die Republik Polen eingereicht.<sup>4</sup> Der polnische Staatspräsident *Lech Kaczyński* sieht deshalb Europa gefährdet: „Die Beschwerden könnten sehr gefährliche Mechanismen auslösen, die die Beziehungen zwischen europäischen Ländern zerstören“<sup>5</sup>. Für Polen war schon die Gründung der Preußischen Treuhand ein Affront.<sup>6</sup> Die deutsche Seite lässt sich von alledem offiziell zwar nicht beeindrucken, ablehnend geäußert haben sich zu den Aktivitäten der Preußischen Treuhand inzwischen aber nahezu alle Personen, die staatstragende Ämter innehaben oder -hatten.<sup>7</sup>

Die deutsch-polnischen Spannungen mögen teils hausgemacht sein und manchem Politiker auf beiden Seiten der Grenze ins politische Konzept passen.<sup>8</sup> Jenseits des Politikerlärms handelt es sich allerdings um eine durchaus ernste Angelegenheit. Immerhin können die Aktivitäten der Preußischen Treuhand mittelbar ausstrahlen auf einen Grundpfeiler des Staates Polen, bei genauem Hinsehen nämlich auf dessen Territorium.

So verwundert nicht, dass es neben politischen Stellungnahmen auch eine Vielzahl juristischer Äußerungen gibt. Manche gelangen zu dem Ergebnis, dass deutsche Vertriebene Ansprüche weder auf Rückgabe noch auf Entschädigung gegen Polen hät-

\* Dr. Holm Putzke ist Wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Kriminologie, Kriminalpolitik und Polizeiwissenschaft an der Ruhr-Universität Bochum. Guido Morber ist Fachanwalt für Verwaltungsrecht und tätig in der Kanzlei „Scheidle & Partner“ in Augsburg.

1 Eingetragen im Handelsregister des Amtsgerichts Bonn (19 HRB 12224).

2 Darunter werden jene Gebiete östlich der Oder-Neiße-Linie verstanden, die am 31. 12. 1937 zum Gebiet des Deutschen Reiches gehörten und die aufgrund des Potsdamer Abkommens nach 1945 unter polnischer und sowjetischer Verwaltung standen.

3 Zu den rechtlichen Grundlagen *Krülle*, Die Konfiskation deutschen Vermögens durch Polen, Bonn 1993; *von Redecker*, Die polnischen Vertreibungsdekrete und die offenen Vermögensfragen zwischen Deutschland und Polen, Frankfurt am Main u. a. 2003, S. 9 ff.

4 Vgl. die Erklärung vom 28. 11. 2006 („Thesen der Beschwerde der Preußischen Treuhand für diverse Heimatvertriebene zum EGMR“), <http://www.preussischetreuhand.de.vu> (zuletzt besucht am 31. 3. 2007); ferner Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. 12. 2006 (Nr. 293), S. 2; Süddeutsche Zeitung vom 16./17. 12. 2006 (Nr. 290), S. 12; Die Welt vom 16. 12. 2006, S. 5.

5 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 16./17. 12. 2006 (Nr. 290), S. 12.

6 So *Kirbach*, Da müssen sie mit dem Panzer kommen!, in: DIE ZEIT 23/2004; vgl. hierzu auch das Arbeitspapier XIII („Deutschland, Polen und die deutsche EU-Ratspräsidentschaft“) der Kopernikus-Gruppe vom 24./25. 11. 2006, <http://www.deutsches-polen-institut.de/Projekte/Projekte-Aktuell/Kopernikus-Gruppe/mitteilungen.php> (zuletzt besucht am 31. 3. 2007).

7 Vgl. etwa die Stellungnahme der deutschen Bundeskanzlerin, *Angela Merkel*, vom 30. 10. 2006, in: Polen-Analysen 03/2006, S. 12 ff. (<http://www.polen-analysen.de>); siehe auch die Rede ihres Vorgängers, Bundeskanzler a. D. *Gerhard Schröder*, am 1. 8. 2004 zum 60. Jahrestag des Warschauer Aufstandes (<http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/rede/62/691262/multi.htm>); zusammenfassend *Raabe*, in: Polen-Analysen 09/2007, S. 2 f.

8 Treffend der Leitartikel in der Financial Times Deutschland vom 31. 10. 2006, S. 27 („Hauruck-Diplomatie“): „Dass stets nur die anderen schuld sind, reicht als diplomatisches Konzept nicht aus“; vgl. hierzu auch den Vortrag der Koordinatorin für die deutsch-polnische zwischengesellschaftliche und grenznahe Zusammenarbeit, *Gesine Schwan*, zum Thema „Wie geht es weiter zwischen Deutschen und Polen?“ (August 2006), <http://www.euv-frankfurt-o.de/de/struktur/unileitung/praesidentin/vortrage/index.html> (zuletzt besucht am 31. 3. 2007).

ten.<sup>9</sup> Andere bejahen derartige Ansprüche, teilweise sogar direkt gegen den polnischen Staat.<sup>10</sup> Wieder andere sehen Ansprüche aus Amtshaftung oder enteignungsgleichem Eingriff gegen die Bundesrepublik gegeben,<sup>11</sup> soweit sie bei Völkerrechtsverletzungen diplomatischen Schutz ermessensfehlerhaft versagt hat.<sup>12</sup>

Es herrscht mithin lebhafter Streit. Beschränkt ist er nicht darauf, ob Vertriebene Anspruch vor allem auf Rückgabe der enteigneten Grundstücke haben und ob die Klagen der Preußischen Treuhand in Straßburg erfolgreich sein könnten. Vielmehr steht die Bundesrepublik als Heimatstaat der Vertriebenen innenpolitisch unter Druck. Die einen fordern, die Preußische Treuhand bei der Geltendmachung von Ansprüchen gegen Polen zu unterstützen, die anderen drängen, auf deutsche Ansprüche ein für allemal zu verzichten und – salopp formuliert – der Preußischen Treuhand das Handwerk zu legen. Weder das eine noch das andere tut die Bundesregierung. Sich auf die Seite der Preußischen Treuhand zu stellen hieße einerseits, bestehende völkerrechtliche Verträge zwischen Deutschland und Polen infrage zu stellen – mit nicht kalkulierbaren außenpolitischen Folgen. Einseitig gegenüber Polen auf Vermögensansprüche zu verzichten, trüge andererseits das Risiko in sich, selbst Adressat von Entschädigungsforderungen zu werden.<sup>13</sup>

Wohl auch aus diesem Dilemma heraus beschränkt die Bundesregierung sich darauf zu erklären, dass man die Aktivitäten der Preußischen Treuhand missbillige, im Übrigen aber nichts tun könne, schon gar nichts in rechtlicher Hinsicht. Ob dies tatsächlich der Fall ist, wird dieser Beitrag klären. Es geht nicht um die Zulässigkeit und Begründetheit etwaiger Klagen auf Rückgabe oder Entschädigung vor deutschen, polnischen, europäischen oder internationalen Gerichten. Vielmehr wird ausschließlich geprüft, ob die Tätigkeit der Preußischen Treuhand mit der deutschen Rechtsordnung vereinbar ist und – falls diese Frage mit Nein beantwortet wird – welche Konsequenzen das hat.

## B. Verbot der Preußischen Treuhand

Die Selbstdarstellung der Preußischen Treuhand und die Reaktionen, die die bloße Existenz der Preußischen Treuhand in Polen ausgelöst hat, rechtfertigen eine Erörterung der Frage, ob die Preußische Treuhand als eine Vereinigung eingestuft werden muss, deren Zweck sich „gegen den Gedanken der Völkerverständigung“ richtet.

Die Aktivitäten der Preußischen Treuhand könnten unmittelbar gegen die deutsche Verfassung verstoßen. In Art. 9 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) heißt es: „Vereinigungen, deren Zwecke oder deren Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten, sind verboten“. Das verfassungsunmittelbare Verbot gilt trotz des eindeutigen Wortlauts allerdings nicht automatisch. Vielmehr bedarf es einer konstitutiv behördlichen Entscheidung,<sup>14</sup> sprich einer einfachgesetzlichen Verbotsverfügung.

## I. Materielle Verbotsvoraussetzungen

Die näheren Voraussetzungen der notwendigen Feststellungsverfügung enthält das Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts (VereinsG) in der Fassung vom 5. 8. 1964,<sup>15</sup> explizit § 3 Abs. 1 Satz 1. Die mögliche Anwendbarkeit des VereinsG ergibt sich aus einer Norm, die selten im Zentrum gerichtlicher Entscheidungen steht und wohl auch deshalb kaum bekannt ist: § 17.<sup>16</sup> Diese Vorschrift unterstellt dem VereinsG neben Genossenschaften und Versicherungsvereinen auf Gegenseitigkeit auch Kapitalgesellschaften. Als letztere nennt § 17 VereinsG Aktiengesellschaften, Kommanditgesellschaften auf Aktien (KG a. A.) und

Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH). Die Preußische Treuhand wurde am 14. 12. 2000 als „Preußische Treuhand GmbH, Prussian Claims Society“ gegründet und am 18. 9. 2001 zu einer KG a. A. erweitert.<sup>17</sup> Deren persönlich haftende Gesellschafterin ist seit Ergänzung der Satzung am 18. 9. 2002 die „Preußische Treuhand GmbH, Prussian Claims Society“ (vgl. § 5 Nr. 4 der Satzung vom 18. 9. 2001). Die Preußische Treuhand wird folglich von § 17 VereinsG erfasst.

### 1. Objektive Voraussetzungen des § 17 VereinsG

§ 17 VereinsG setzt voraus, dass die genannten Sondergesellschaften 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“.

#### a) Ziele und Aktivitäten der Preußischen Treuhand

Ob die vorstehend genannten Kriterien erfüllt sind, ergibt sich aus den Zwecken und Aktivitäten der Vereinigung,<sup>18</sup> ohne Rücksicht darauf, ob sie offenkundig sind oder verborgen.<sup>19</sup> Erklärtes Ziel der Preußischen Treuhand ist nach § 2 Nr. 1 der Satzung vom 18. 9. 2001 „die treuhänderische Verwaltung von Grundbesitz und anderen Vermögenswerten in den preußischen Provinzen jenseits von Oder und Neiße sowie der Erwerb von Grundbesitz und anderen Vermögenswerten im ehemaligen Preußen“<sup>20</sup>. Auf der Internetpräsenz der Preußischen Treuhand finden sich weitere Aussagen zu den Zielen.<sup>21</sup> Sie strebt die „Rückkehr zu Haus und Hof“ an, „insbesondere die damit verbundene Rückgabe des konfiszierten Eigentums“. Dabei versteht sie sich als „Selbsthilfeorganisation der Vertriebenen für deutsches Vermögen in den Vertreibungsgebieten“. Im Rahmen der Geschäftstätigkeit beabsichtigt sie, „die individuellen Ansprüche des einzelnen Anspruchsinhabers nicht nur allgemein zu vertreten und voranzubringen, sondern sie auch individuell rechtlich bzw. wirtschaft-

9 Deutlich *Barcz/Frowein*, Gutachten zu Ansprüchen aus Deutschland gegen Polen im Zusammenhang mit dem Zweiten Weltkrieg; erstattet im Auftrag der Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen, 2. 11. 2004; ausführlich auch *Hess*, DGAP-Analysen 1/2005, S. 3, 5 ff.; ferner *Goralski*, in: Die Welt vom 16. 12. 2006, S. 5.

10 So von *Redecker* (Fn. 3), S. 46 ff.

11 Hierzu *Blumenwitz*, Das Offenhalten der Vermögensfrage in den deutsch-polnischen Beziehungen, Bonn 1992, S. 91.

12 Vgl. *Klein*, Diplomatischer Schutz im Hinblick auf Konfiskation deutschen Vermögens durch Polen, Bonn 1992, S. 42; ablehnend *Barcz/Frowein* (Fn. 9), S. 24/25.

13 Vgl. *Hess*, DGAP-Analyse 1/2005, Fn. 73.

14 So BVerfGE 13, 174, 176 ff.; BVerwGE 4, 188, 189; 55, 175, 177; von *Mutius*, Jura 1984, 193, 200 m. w. N.

15 BGBl. I S. 593 ff., zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. 1. 2007 (BGBl. I S. 2, 5).

16 Eine Ausnahme bildet etwa der jüngst ergangene Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. 11. 2005 (Az.: 6 VR 6/05): BVerwG NVwZ 2006, 597 ff.; vgl. ferner den Gerichtsbescheid vom 20. 12. 2005 (Az.: 6 A 4/05): BVerwG ZUM-RD 2006, 416 ff.

17 Vgl. die Eintragungen im Handelsregister beim AG Bonn: 19 HRB 9294 bzw. 19 HRB 12224.

18 Siehe etwa VGH München NVwZ-RR 2000, 496; VG Bremen NJW 1978, 1650, 1651; *Löwer*, in: Grundgesetz-Kommentar, Band 1, hrsg. v. Ingo von Münch und Philip Kunig, 5. Aufl., München 2000, Art. 9 Rn. 37; *Planker*, Das Vereinsverbot gem. Art. 9 Abs. 2 GG/§§ 3 ff. VereinsG, Diss. iur., Bonn 1994, S. 93; *Reich*, Magdeburger Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Bad Honnef 1998, Art. 9 Rn. 2; *Steinmeyer*, in: Grundgesetz, Mitarbeiterkommentar und Handbuch, hrsg. v. Dieter C. Umbach und Thomas Clemens, Band I, Heidelberg 2002, Art. 9 Rn. 73.

19 So OVG Berlin OVG 5 (1960), 46, 52; *Bergmann*, in: Seifert/Hömig, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Taschenkommentar, hrsg. v. Dieter Hömig, 7. Aufl., Baden-Baden 2003, Art. 9 Rn. 6.

20 Die Formulierung ist nahezu identisch mit § 2 Nr. 1 des Gesellschaftsvertrags der Firma „Preußische Treuhand GmbH, Prussian Claims Society“.

21 Dort wird zusätzlich zum Grundbesitz das Grundeigentum genannt.

22 Siehe: <http://www.preussischetreuhand.de.vu>.



lich zu verfolgen“.<sup>22</sup> Insbesondere gehe es um die „Erhaltung bzw. Sicherung von Ansprüchen auf Grundeigentum und anderen Vermögenswerten“, den „Erwerb von Grundeigentum und anderen Vermögenswerten“ sowie die „Sicherstellung von Vermögenswerten“. *Rudi Pawelka*, Mitgründer und Vorsitzender des Aufsichtsrats der Preußischen Treuhand, formuliert das Ziel so: „Erst wenn das Heimatrecht der vertriebenen Deutschen mit deren Eigentumsrecht an ehemaligen Besitztümern in Einklang gebracht wird, ist der Akt der Vertreibung endgültig geheilt“<sup>23</sup>.

#### b) Der Gedanke der Völkerverständigung

Die vorstehend genannten Ziele und Tätigkeiten der Preußischen Treuhand dürften sich derzeit weder gegen die verfassungsmäßige Ordnung<sup>24</sup> richten noch Strafgesetzen zuwiderlaufen, die aus Gründen des Staatsschutzes erlassen sind. Als zu prüfende Voraussetzung kommt damit einzig ein Verstoß gegen den „Gedanken der Völkerverständigung“ in Betracht.

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat in seinem Urteil vom 3. 12. 2004,<sup>25</sup> mit dem es die Verbotsverfügung des Bundesministeriums des Inneren gegen die Vereinigung „Al-Aqsa e.V.“ bestätigt hat, bei einem Verein ein völkerverständigungswidriges Verhalten im Sinne des § 3 Abs. 1 VereinsG angenommen, „wenn sein Zweck oder seine Tätigkeit der friedlichen Überwindung der Interessengegensätze von Völkern zuwider läuft“. Der Verbotstatbestand sei allerdings nur erfüllt, wenn „der Zweck oder die Tätigkeit des Vereins geeignet ist, den Gedanken der Völkerverständigung schwerwiegend, ernst und nachhaltig zu beeinträchtigen“. Lasse der Zweck oder die Tätigkeit des Vereins solche gravierenden Beeinträchtigungen nicht erwarten, fehle es schon an der objektiven Eignung, den Gedanken der Völkerverständigung zu beeinträchtigen, so das BVerwG mit Hinweis auf sein Urteil vom 23. 6. 1981.<sup>26</sup>

Die vom BVerwG aufgestellten Kriterien müssen auf Kritik stoßen – gleich in mehrfacher Hinsicht. Entwickelt wurde diese Formel ursprünglich zu Art. 26 Abs. 1 Satz 1 GG.<sup>27</sup> Dort ist im Gegensatz zu Art. 9 Abs. 2 GG die Rede von einer „Störung des friedlichen Zusammenlebens der Völker“. Eine vorbehaltlose Übertragung dieser Formel auf Art. 9 Abs. 2 GG verbietet sich daher schon wegen des unterschiedlichen Gesetzeswortlauts. Die Tatsache, dass das Grundgesetz selbst zwischen „sich gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten“ (Art. 9 Abs. 2 GG) und „das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören“ (Art. 26 Abs. 1 Satz 1 GG) unterscheidet, verdeutlicht, dass völkerverständigungswidrige Bestrebungen sich anders darstellen müssen als solche, die gegen das friedliche Zusammenleben der Völker gerichtet sind.<sup>28</sup> Diese Auffassung findet (wenngleich nur in Form eines einfachen Gesetzes) Bestätigung in der Formulierung von § 3 Abs. 1 Nr. 4 des Bundesverfassungsschutzgesetzes<sup>29</sup>, die im Zuge des Terrorismusbekämpfungsgesetzes aufgenommen wurde. Die Vorschrift weist Aufgaben zu im Hinblick auf Bestrebungen, „die gegen den Gedanken der Völkerverständigung (Artikel 9 Abs. 2 des Grundgesetzes), insbesondere gegen das friedliche Zusammenleben der Völker (Artikel 26 Abs. 1 des Grundgesetzes) gerichtet sind“. Es soll nicht bestritten werden, dass friedensstörende Handlungen und solche, die sich gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten, eine Schnittmenge haben. Doch muss wegen des Wortlauts des Grundgesetzes und wegen systematischer Erwägungen davon ausgegangen werden, dass nicht jede sich gegen den Gedanken der Völkerverständigung richtende Handlung zugleich auch eine friedensstörende ist.<sup>30</sup>

Es spricht zunächst also einmal alles dafür, der Formel des BVerwG mit Skepsis zu begegnen und sie kritisch zu hinterfragen.

#### aa) Begriffsbestimmung

Wer es unternimmt, den „Gedanken der Völkerverständigung“ näher zu bestimmen, findet in Rechtsprechung und Literatur kaum Kriterien mit bestimmender Kraft. Meist wird behauptet,

der Gedanke der Völkerverständigung sei bei Aktivitäten betroffen, die sich (objektiv und subjektiv)<sup>31</sup> gegen ein friedliches Zusammenleben der Völker richten, mit anderen Worten den Frieden unter den Völkern stören.<sup>32</sup> Klarer wird der Begriff damit nicht. Er bleibt höchst unbestimmt und uferlos.<sup>33</sup> Auch helfen Begriffe wie „Völkerrechtsfreundlichkeit“<sup>34</sup> oder „Friedensgedanke“<sup>35</sup> nicht weiter. Sie sind schillernd, vielleicht auch wohlklingend und von einer hehren Absicht getragen – mehr aber nicht. Manche meinen deshalb, der Formel fehle es an rechtsstaatlicher Kontur.<sup>36</sup>

Dieser Befund kann nur ein vorläufiger sein. Denn attestierte Unbestimmtheit heißt noch lange nicht Unbestimmbarkeit. Die Unbestimmtheit von Begriffen wird gern und schnell behauptet. Juristen haben ständig mit unbestimmten Begriffen zu tun. Um ihnen eine Kontur zu geben, muss man sie methodisch auslegen. Anzusetzen ist zunächst am Wortsinn. Was also lässt sich herleiten aus dem Begriff „Völkerverständigung“? „Verständigen“ hat auch die Bedeutung von „einig werden, sich einigen“<sup>37</sup>. Die Her-

22 Was damit gemeint ist, die Ansprüche nicht nur „individuell rechtlich bzw. wirtschaftlich zu verfolgen“, sondern auch „allgemein zu vertreten und voranzubringen“, bleibt offen. Später wird darauf zurückzukommen sein.

23 *Pawelka*, in: Prager Zeitung vom 15. 10. 2003.

24 Das Kriterium „verfassungsmäßige Ordnung“ in Art. 9 Abs. 2 GG sowie den §§ 3 und 17 VereinsG umfasst nach der h. M. nicht die gesamte verfassungsmäßige Rechtsordnung, wie dies etwa in Art. 2 Abs. 1 GG der Fall ist (statt aller *Ridder*, in: Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Band 1: Art. 1 – 37, Reihe Alternativkommentare, 3. Aufl., Neuwied 2001, Art. 9 Rn. 32), sondern ist nach überwiegender Ansicht identisch mit der „freiheitlich demokratischen Grundordnung“ (vgl. schon BGHS 7, 222, 227; zum Meinungsstand *Löwer*, in: von Münch/Kunig [Fn. 18], Art. 9 Rn. 41).

25 BVerwG NVwZ 2005, 1435 ff. = DVBl. 2005, 590 ff.

26 BVerwG NJW 1982, 194 ff.

27 Vgl. BVerwG NJW 1982, 194, 195.

28 So wohl auch *Baldus*, ZRP 2002, 400, 403; a. A. *Kunze*, Der Stellenwert des Art. 26 I GG innerhalb des grundgesetzlichen Friedensgebotes, Diss. iur., Berlin 2004, S. 41; Art. 9 Abs. 2, Alt. 3 GG stelle eine vereinspezifische Ausprägung bzw. Konkretisierung des Art. 26 I GG dar und fungiere insoweit als *lex specialis*. Ebenfalls begrifflich zu eng *Paeffgen*, in: Strafgesetzbuch, Kommentar, Band 1, hrsg. v. Urs Kindhäuser, Ulfrid Neumann und Hans-Ullrich Paeffgen, 2. Aufl., Baden-Baden 2005, § 86 Rn. 12; differenzierend *Tröndle/Fischer*, Strafgesetzbuch, Kurzkommentar, 52. Aufl., München 2004, § 86 Rn. 4.

29 Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz vom 20. 12. 1990 (BGBl. I S. 2954) in der Fassung vom 9. 1. 2002 (BGBl. I S. 361).

30 Ebenso BVerwG NVwZ 2005, 1435, 1436; *Scholz*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, hrsg. v. Roman Herzog, Rupert Scholz, Matthias Herdegen und Hans H. Klein, Band II: Art. 6 – 16 a, Lfg. 35 (Februar 1999), München, Art. 9 Rn. 131; wohl auch *Sachs*, in: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band IV/1: Die einzelnen Grundrechte, hrsg. v. Klaus Stern, Michael Sachs und Johannes Dietlein, München 2006, S. 1356; vgl. ferner die Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus vom 8. 11. 2001, BT-Drucks. 14/7386 (neu), S. 39.

31 Vgl. BVerwG NVwZ 2005, 1435, 1439.

32 In diesem Sinne VG Düsseldorf, Urteil vom 27. 6. 2003, Az.: 1 K 7261/00, Rn. 102; *Bauer*, in: Grundgesetz, Kommentar, hrsg. v. Horst Dreier, Band I: Art. 1 – 19, 2. Aufl., Tübingen 2004, Art. 9 Rn. 58; ähnlich *Scholz*, in: Maunz/Dürig (Fn. 30), Art. 9 Rn. 131; *Höfling*, in: Grundgesetz, Kommentar, hrsg. v. Michael Sachs, 3. Aufl., München 2003, Art. 9 Rn. 45; *Kannengießner*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 10. Aufl., München 2004, Art. 9 Rn. 15; *von Mutius*, Jura 1984, 193, 200; *Steinmeyer*, in: MAK-GG (Fn. 18), Art. 9 Rn. 75.

33 Ähnlich *Baldus*, ZRP 2002, 400, 403.

34 *Löwer*, in: von Münch/Kunig (Fn. 18), Art. 9 Rn. 44.

35 *Füßlein*, Vereins- und Versammlungsfreiheit, in: Die Grundrechte, hrsg. v. Franz L. Neumann, Hans Carl Nipperdey und Ulrich Scheuner, Zweiter Band, 2. Aufl., Berlin 1968, S. 425, 437; ferner *Rudroff*, Das Vereinsverbot nach Art. 9 Abs. 2 GG und dessen verwaltungsrechtliche Auswirkungen, Köln 1995, S. 46.

36 So *Baldus*, ZRP 2002, 400, 403.

37 Duden, Das Bedeutungswörterbuch, Band 10, 3. Aufl., Mannheim u. a. 2002, S. 997 (Stichwort: „verständigen“).

kunft des Wortes führt zum Begriff „Verständnis“, worunter „Einfühlungsvermögen“ verstanden werden kann.<sup>38</sup> „Verständigung“ beinhaltet mithin die Bereitschaft, Interessen auszugleichen und dabei Kompromisse einzugehen. Im Focus der Verständigung stehen die „Völker“. Zu verstehen ist unter diesem Wort die „Gemeinschaft von Menschen, die nach Sprache, Kultur und Geschichte zusammengehören“ oder auch schlicht die „Bevölkerung eines Landes, eines Staates“.<sup>39</sup> Völkerverständigung kann also gedeutet werden als Bereitschaft, sich bei Interessengegensätzen mit der Bevölkerung eines anderen Staates durch gegenseitige Zugeständnisse zu einigen.

Gestützt wird dieses (vorläufige) Auslegungsergebnis durch systematische Argumente. Es lässt sich schlechterdings nicht mehr von „einigen“ sprechen, wenn Interessengegensätze mittels kriegerischer Handlungen ausgeglichen werden sollen. Unbestritten wäre die Völkerverständigung deshalb verletzt bei Tätigkeiten, die Art. 26 Abs. 1 Satz 1 GG beschreibt,<sup>40</sup> und die als Ausprägung von Art. 26 Abs. 1 Satz 2 GG Eingang in das Strafgesetzbuch (StGB) gefunden haben (vgl. §§ 80, 80 a, 102-104).<sup>41</sup> Ohne Weiteres erfasst wird davon etwa das Eintreten für die gewaltsame Rückeroberung verlorener Gebietsteile des Deutschen Reiches.<sup>42</sup> Auch die Vorbereitung von Völkermord (vgl. § 220 a StGB) unterfällt Art. 26 Abs. 1 GG,<sup>43</sup> folglich auch Art. 9 Abs. 2 GG.

#### bb) Verstoß gegen den Gedanken der Völkerverständigung

Die vorstehend genannten Aktivitäten lassen sich der Preußischen Treuhand keinesfalls zuordnen. Dann spräche wohl auch niemand mehr von ihr, weil sie bereits verboten worden wäre. Die Aussage, „Ansprüche . . . allgemein zu vertreten und voranzubringen“, ist nicht hinreichend konkret, obwohl sie der individuell-rechtlichen Rechtsverfolgung unmittelbar gegenübergestellt wird. Daraus ließe sich durchaus ableiten, dass das sonstige „Vorbringen“ der Ansprüche nicht auf dem Boden des Rechts stattfinden wird. Dieser Ansatz soll hier aber nicht weiter verfolgt werden.

#### (1) Gebietssouveränität

Vielmehr könnten die Aktivitäten der Preußischen Treuhand mit den unverzichtbaren Regeln des Völkerrechts für ein friedliches Zusammenleben kollidieren.<sup>44</sup> Zum unverzichtbaren Kern gehören das Recht anderer Staaten auf Selbsterhaltung, die Unabhängigkeit und Gleichheit anderer Staaten sowie die Teilnahme am völkerrechtlichen Verkehr.<sup>45</sup> Nun ließe sich einwenden, dass die genannten Regeln eher der „Staatenverständigung“ gelten, weniger der „Völkerverständigung“. Abgesehen davon, dass sich diese beiden Kategorien kaum trennen lassen, ginge der Einwand ins Leere. Ein Volk kann schlechterdings nicht an einem Verhandlungstisch Platz nehmen. Es äußert seinen Willen über Repräsentanten, die wiederum Bestandteile des Staates sind. Folglich werden Völker heute meist repräsentiert von Staaten. Richten Aktivitäten sich mithin gegen die Einigungsbereitschaft oder die bereits erfolgte Einigung zwischen Staaten, können solche Aktivitäten zugleich die Völkerverständigung beeinträchtigen.<sup>46</sup> Vermutet wird dies, wenn der unverzichtbare Kern des Völkerrechts betroffen ist.

Wie erwähnt, gehört dazu auch die Selbsterhaltung, sprich maßgeblich die Gebietssouveränität. Auf den ersten Blick scheinen die Aktivitäten der Preußischen Treuhand keine Berührungspunkte aufzuweisen. Wer aber genauer hinblickt, erkennt, dass die Gebietssouveränität sehr wohl betroffen ist. Das Staatsgebiet Polens umfasst derzeit etwa 312 685 Quadratkilometer.<sup>47</sup> Davon entfallen 102 000 Quadratkilometer auf ehemaliges deutsches Gebiet.<sup>48</sup> Die Preußische Treuhand hat sich erklärtermaßen zum Ziel gesetzt, dieses Grundeigentum zu sichern, es zu erhalten und im besten Fall den enteigneten Eigentümern zu verschaffen. Die Preußische Treuhand erstrebt also genau genommen einen Eigentumswechsel für 102 000 Quadratkilometer. Zur Verdeutli-

chung der Dimensionen stelle man sich exemplarisch vor, das Grundeigentum der Bundesländer Nordrhein-Westfalen (mit einer Fläche von circa 34 085 km<sup>2</sup>) und Bayern (70 551 km<sup>2</sup>) ginge auf Niederländer bzw. Österreicher über (das Gebiet entspricht etwa auch der Größe der ehemaligen DDR<sup>49</sup>). Blickt man sogar auf die Relation zur Gesamtgröße Polens (102 000 km<sup>2</sup> entsprechen 32,62 % des polnischen Staatsgebiets), dann bliebe es nicht nur bei Nordrhein-Westfalen und Bayern. Ein Hauptziel der Preußischen Treuhand ist mithin die Rückgabe des Eigentums, das heute ein knappes Drittel des polnischen Staatsterritoriums ausmacht.<sup>50</sup>

Die bloße Rückgabe hätte freilich noch keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Gebietssouveränität. Wer aber weiterdenkt, wird erkennen, dass es nicht beim bloßen Eigentumswechsel bliebe. Die territoriale Integrität der Republik Polen stünde früher oder später zur Disposition, denn eine Sezession eines Territoriums, das überwiegend deutsche Eigentümer hat, mag in der Ferne liegen – fern liegend, sprich unwahrscheinlich oder gar unmöglich, ist sie nicht. Nun ist das souveränitätsorientierte Völkerrecht eher sezessionsfeindlich.<sup>51</sup> Erst recht muss dies für die polnische Bevölkerung oder deren Regierung gelten. Die einfache Vorstellungskraft reicht aus, um damit einhergehende Konflikte zu prognostizieren. Und dass Polen der Abgabe von einem Drittel

38 Vgl. Duden, Das Herkunftswörterbuch, Band 7, 4. Aufl., Mannheim u. a. 2007, S. 896 (Stichwort: „Verstand“).

39 Duden, Bedeutungswörterbuch (Fn. 37), S. 1011 (Stichwort: „Volk“).

40 Siehe *Höfling*, in: Sachs (Fn. 32), Art. 9 Rn. 45; *Jarass*, in: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, hrsg. v. Hans D. Jarass und Bodo Pieroth, 8. Aufl., München 2006, Art. 9 Rn. 20; auch *Merten*, in: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. v. Josef Isensee und Paul Kirchhof, Band VI: Freiheitsrechte, Heidelberg 1989, § 144 Rn. 74; *von Mutius*, Jura 1984, 193, 201.

41 Vgl. *Planker* (Fn. 18), S. 91; ferner *Kemper*, in: Das Bonner Grundgesetz, hrsg. v. Hermann von Mangoldt, Friedrich Klein und Christian Starck, Band 1, 4. Aufl., München 1999, Art. 9 Rn. 162; *Löwer*, in: von Münch/Kunig (Fn. 18), Art. 9 Rn. 44.

42 Vgl. *Steinmeyer*, in: MAK-GG (Fn. 18), Art. 9 Rn. 75.

43 So *Kannengießer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein (Fn. 32), Art. 9 Rn. 15; *Scholz*, in: Maunz/Dürig (Fn. 30), Art. 9 Rn. 131.

44 Zu diesem Schutzgut: *Höfling*, in: Sachs (Fn. 32), Art. 9 Rn. 45; *Löwer*, in: von Münch/Kunig (Fn. 18), Art. 9 Rn. 44. Ob sich die Beschränkung der Prinzipien des Völkerrechts auf deren unverzichtbaren Kern aus dem Zusatz „Gedanken“ ergibt (so etwa *Planker* [Fn. 18], S. 91), kann offen bleiben. Jedenfalls ergibt sich diese Einschränkung aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip. Erfasst werden also auch völkerrechtswidrige Tätigkeiten von vergleichbarem Gewicht, die gegen das Zusammenleben der Völker gerichtet sind (*Jarass*, in: Jarass/Pieroth [Fn. 40], Art. 9 Rn. 20).

45 Vgl. etwa *Kemper*, in: BK-GG (Fn. 41), Art. 9 Rn. 162; *Planker* (Fn. 18), S. 91; *Schnorr*, Öffentliches Vereinsrecht, Kommentar zum Vereinsgesetz, Köln u. a. 1965, § 3 Rn. 21; *Scholz*, in: Maunz/Dürig (Fn. 30), Art. 9 Rn. 131; ausführlich *Ipsen*, Völkerrecht, 5. Aufl., München 2004, §§ 26 und 30.

46 Ebenso VGH München NVwZ-RR 2000, 496, 499; *Reich*, Magdeburger Kommentar (Fn. 18), Art. 9 Rn. 2; *Scholz*, in: Maunz/Dürig (Fn. 30), Art. 9 Rn. 131; ferner BT-Drucks. 16/2285, S. 3 (Nr. 3); differenzierend *Model/Müller*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Taschenkommentar, 11. Aufl., Köln u. a. 1996, Art. 9 Rn. 11.

47 Siehe Brockhaus, Enzyklopädie, Studienausgabe, 17. Band, 20. Aufl., Mannheim 2001, S. 275.

48 Vgl. etwa *Hoensch*, Geschichte Polens, 3. Aufl., Stuttgart 1998, S. 292; *G. Ipsen*, Die polnische Volkskraft und der Bevölkerungswechsel in Ostdeutschland; in: Polen, Osteuropa-Handbuch (hrsg. v. Werner Markert), Köln/Graz 1959, S. 268, 276.

49 Zur Flächenangabe vgl. *Klein*, NJW 1990, 1065, 1072.

50 Selbst wenn man berücksichtigt, dass nicht das gesamte Gebiet deutsche Eigentümer hatte, betrifft das Rückgabeverlangen immer noch einen ganz erheblichen Teil des polnischen Territoriums.

51 So *Hampson*, Staatsbürgerschaft, Ethnizität, Nationalität: Haben Völker ein Recht auf Staatlichkeit?, in: Selbstbestimmungsrecht der Völker – Herausforderung der Staatenwelt: Zerfällt die internationale Gemeinschaft in Hunderte von Einzelstaaten?, hrsg. v. Hans-Joachim Heintze, Bonn 1997, S. 63; *Ipsen*, Völkerrecht (Fn. 45), § 29 Rn. 11; ausführlich *Dördelmann*, Rechtsethische Rechtfertigung der Sezession von Staaten, Diss. iur., Erfurt 2002.

seines Staatsterritoriums freiwillig zustimmen würde, ist schlechterdings ausgeschlossen.<sup>52</sup> Wer den Einwand erhebt, dies seien Extreme, deren Eintritt nichts mit den Aktivitäten der Preußischen Treuhand gemein habe, der ignoriert oder relativiert Erfahrungen mit geschichtlichen Ursachen und deren Wirkungen.

Die Einbeziehung einer solchen Prognose gehört zum Merkmal des „Gedankens der Völkerverständigung“, wobei die Betonung auf dem „Gedanken“ liegt. Stünde im Gesetz lediglich „Völkerverständigung“, läge in der Tat die Notwendigkeit einer konkreten Gefährdung nahe. Die grammatikalische Fokussierung auf den „Gedanken“ der Völkerverständigung lässt als Gefahr bereits eine abstrakte zu.<sup>53</sup> Die Beeinträchtigung der Rechtsgüter muss somit nicht unmittelbar bevorstehen.<sup>54</sup> Es genügt vielmehr, dass der prognostizierte Zustand nach den Zielen und den Aktivitäten der Vereinigung objektiv eintreten kann. Der Zeitpunkt und der Grund der Gefahr sind ohne Bedeutung.<sup>55</sup> Der Verbotstatbestand bringt dadurch zum Ausdruck, dass „jede Gefahr für die Erhaltung des Friedens unter den Völkern und Staaten schon im Keime erstickt werden soll“<sup>56</sup>. Mit Blick auf die Gebietshoheit Polens betreffen die Aktivitäten der Preußischen Treuhand mithin den Gedanken der Völkerverständigung.

Zu einem solchen Ergebnis käme man im Übrigen auch dann, wenn es statt um Restitution lediglich um Entschädigung ginge. Polen wäre dazu nicht in der Lage.<sup>57</sup> Es könnte noch nicht einmal mit eigenen materiellen und immateriellen Schäden aufrechnen, weil es völkerrechtlich wirksam gegenüber Gesamtdeutschland auf Reparationen verzichtet hat.<sup>58</sup> Die Konsequenzen wären fatal.

## (2) Völkerrechtliche Verträge

Darüber hinaus gibt es noch einen zweiten Ansatzpunkt für einen Verstoß gegen den Gedanken der Völkerverständigung. Oben wurde ausgeführt, dass Völkerverständigung zu verstehen ist als Bereitschaft, sich bei Interessengegensätzen mit der Bevölkerung eines anderen Staates durch gegenseitige Zugeständnisse zu einigen. Hat es eine solche Einigung gegeben, dann können Aktivitäten, womit die erzielte Einigung ernsthaft infrage gestellt wird, ebenfalls den Gedanken der Völkerverständigung beeinträchtigen.<sup>59</sup> Bloße Kritik an völkerrechtlichen Kontakten oder Verträgen genügt dafür nicht.<sup>60</sup> Die Preußische Treuhand beschränkt sich auf solche Kritik aber auch nicht, sondern sie will Grundeigentum erhalten, sichern, verwalten und erwerben sowie die Ansprüche in sonstiger Weise „voranbringen“. Das geht über bloße Kritik deutlich hinaus.

Infrage stellen könnten die Aktivitäten insbesondere den deutsch-polnischen Grenzvertrag vom 14. 11. 1990.<sup>61</sup> Darin wird in Art. 1 die zwischen Deutschland und Polen bestehende Grenze bestätigt.<sup>62</sup> Die Aktivitäten der Preußischen Treuhand führen im Extremfall – wie oben gezeigt – zu einem großflächigen Eigentumswechsel und begründen damit die ernsthafte Gefahr einer Sezession. Das hätte unmittelbare Auswirkungen auf den Bestand des jetzigen Grenzverlaufs. Der deutsch-polnische Grenzvertrag wäre Makulatur. In Art. 2 verpflichten die Vertragsparteien sich, „gegenseitig zur uneingeschränkten Achtung ihrer Souveränität und territorialen Integrität“. Diese Achtung beschränkt sich nicht allein darauf, dass Deutschland als Völkerrechtssubjekt gegen Polen keine Gebietsansprüche hat. Eine Erklärung dieser Art findet sich nämlich in Art. 3 des Vertrags. Er wäre redundant, sähe man seinen Inhalt bereits von Art. 2 umfasst. Konturen und inhaltliche Kraft erhält Art. 2 dann, wenn man durch ihn eine Garantienstellung begründet sieht, genauer: eine Beschützergarantienstellung. Zu schützen hat Deutschland die deutsch-polnische Grenze vor Veränderungen, selbst wenn sie erst in der Zukunft liegen, sprich selbst vor abstrakten Gefahren. Auch insoweit betreffen die Aktivitäten der Preußischen Treuhand also den Gedanken der Völkerverständigung.

## c) Das Merkmal „sich richten“

Fraglich ist, ob sich die Aktivitäten der Preußischen Treuhand gegen den Gedanken der Völkerverständigung „richten“. In der Literatur wird dafür überwiegend eine „aggressiv-kämpferische Haltung“ verlangt.<sup>63</sup> Die Rechtsprechung sah das früher ähnlich.<sup>64</sup> Erst kürzlich hat das BVerwG zum „Gedanken der Völkerverständigung“ Stellung genommen. Das Kriterium der „aggressiv-kämpferischen Grundhaltung“ hat es nicht aufgegriffen, sondern bei einer Vereinigung darauf abgestellt, ob „ihre Tätigkeit oder ihr Zweck geeignet ist, den Gedanken der Völkerverständigung zu beeinträchtigen“<sup>65</sup>. In der Tat lässt sich das Kriterium einer „aggressiv-kämpferischen Grundhaltung“ nicht herleiten.<sup>66</sup> Aber auch das vom BVerwG bemühte Kriterium „beeinträchtigen“ begegnet Bedenken. Es ist entlehnt aus Art. 21 Abs. 2 Satz 1 GG. Warum das Gericht nicht das Merkmal „sich richten“ heranzieht, bleibt unklar. „Richten“ bedeutet: „sich in kritischer Absicht gegen jemanden, etwas wenden“, während „beeinträchtigen“ bedeutet: „auf jemanden, etwas behindernd, hemmend einwirken“.<sup>67</sup> Es ist kein sachlicher Grund ersichtlich, warum „sich richten“ als „beeinträchtigen“ interpretiert werden sollte. Doch letztlich kann diese Frage hier dahingestellt bleiben, soweit die Aktivitäten der Preußischen Treuhand „geeignet sind, den Gedanken der Völkerverständigung zu beeinträchtigen“, sie darauf also „behindernd, hemmend einwirken“.

Das ist bereits mit Blick auf die derzeitigen Auswirkungen der Aktivitäten auf das deutsch-polnische Verhältnis zu bejahen. Erst recht wird der Gedanke der Völkerverständigung beeinträchtigt sein, wenn flächendeckend das Grundeigentum an Deutsche

52 So auch VG Düsseldorf, Urt. vom 27. 6. 2003 – Az.: 1 K 7261/00, Rn. 121; ebenso *Schwan*, in: *Eurasisches Magazin* 2/2005, <http://www.eurasischesmagazin.de/artikel/?artikelID=20050204> (zuletzt besucht am 31. 3. 2007): „Es gilt hier das Territorialprinzip, und die Polen werden auf ihrem Territorium keine Restitutionsansprüche deutscher Vertriebener zulassen.“

53 In diesem Sinne etwa auch *Bergmann*, in: *Seifert/Hömig* (Fn. 19), Art. 9 Rn. 6.

54 Deutlich BVerwGE 61, 218, 220; auch *Steinmeyer*, in: *MAK-GG* (Fn. 18), Art. 9 Rn. 73; für Art. 21 Abs. 2 GG: BVerfGE 5, 85, 143 f.

55 So auch *Kannengießler*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Klein* (Fn. 32), Art. 9 Rn. 15.

56 Treffend von *Mangoldt/Klein*, *Das Bonner Grundgesetz*, Band I, 2. Aufl., Berlin/Frankfurt a. M. 1966, Art. 9 Anm. IV Nr. 5.

57 Dahingehend *Hess*, *DGAP-Analyse* 1/2005, Fn. 69.

58 Hierzu BVerfG NJW 1975, 2287, 2290; *Hess*, *DGAP-Analyse* 1/2005, S. 3; *Schweisfurth*, *Reparationen an Polen*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 16. 9. 2004 (Nr. 216), S. 10. In Polen scheint man das anders zu sehen, und spricht dort von einer „Forderungsspirale“ (so *Kwaśniewski*, in: *Financial Times Deutschland* vom 13. 9. 2004, S. 15). Zur treffenden Kritik an gegenseitigen „Aufrechnungshaltungen“ siehe schon *Klein*, NJW 1990, 1056, 1072.

59 Vgl. nur *Reich*, *Magdeburger Kommentar* (Fn. 18), Art. 9 Rn. 2; dahingehend auch *Planker* (Fn. 18), S. 91.

60 Statt aller *Sachs*, in: *Staatsrecht* (Fn. 30), S. 1357 m. w. N.

61 Verkündet am 16. 12. 1991 (BGBl. II S. 1328 ff.).

62 Vertiefend *Kempen*, *Die deutsch-polnische Grenze nach der Friedensregelung des Zwei-plus-Vier-Vertrages*, Köln 1997.

63 Vgl. nur *Bauer*, in: *Dreier* (Fn. 32), Art. 9 Rn. 58; *Bergmann*, in: *Seifert/Hömig* (Fn. 19), Art. 9 Rn. 6; *Höfling*, in: *Sachs* (Fn. 32), Art. 9 Rn. 46; *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth* (Fn. 40), Art. 9 Rn. 19; *Kemper*, in: *BK-GG* (Fn. 41), Art. 9 Rn. 162 a. E.; *Löwer*, in: *von Münch/Kunig* (Fn. 18), Art. 9 Rn. 43; *Modell/Müller*, *GG* (Fn. 46), Art. 9 Rn. 11; *Murswiek*, *JuS* 1992, S. 116, 121; *Planker* (Fn. 18), S. 93; differenzierend *Scholz*, in: *Maunz/Dürig* (Fn. 30), Art. 9 Rn. 131 („... wenn die Tendenz der Vereinigung . . . eine friedliche Verständigung zwischen den Interessensgrundsätzen der Völker ablehnt. . .“).

64 BVerwGE 37, 344, 358; 61, 218, 220; BVerwG NVwZ 2003, 986, 989; BGHSt 7, 222, 228; 19, 51, 55; OVG Berlin OVG 5 (1960), 46, 52.

65 BVerwG NVwZ 2005, 1435, 1436 m. Anmerkungen *Vormeier*, *jurisPR-BVerwG* 10/2005 Anm. 1; bestätigt in einem Urteil vom 25. 1. 2006, NVwZ 2006, 694, 695.

66 So schon *Baldus*, *ZRP* 2002, 400, 403; *Sachs*, in: *Staatsrecht* (Fn. 30), S. 1357; wohl auch *Schnorr* (Fn. 45), § 3 Rn. 24 und 18.

67 Siehe *Duden*, *Bedeutungswörterbuch* (Fn. 37), S. 733 („richten“) und 181 („beeinträchtigen“).



übergeht oder der Staat Polen sich mit Entschädigungsforderungen konfrontiert sieht. Das BVerwG verlangt nicht, dass ein Verein selbst Gewalt ausübt, sondern lässt genügen, wenn er diese in das Verhältnis der Völker hineinträgt.<sup>68</sup> Man braucht nicht viel Fantasie, um sich die Folgen auszumalen, wenn der erste deutsche Eigentümer versucht, mit den bisherigen Eigentümern einen Miet- oder Pachtvertrag abzuschließen oder gar einen Räumungstitel, so er ihn überhaupt erhält, zu vollstrecken. Wer die Nachkriegsordnung infrage stellt, weckt bei den Polen alte Ressentiments.<sup>69</sup> Wachgerufen werden Ereignisse, welche die deutsch-polnische Völkerverständigung ganz erheblich belasten haben und noch belasten. Kaum vernarbte Wunden werden wieder aufgerissen.<sup>70</sup> Die Aktivitäten der Preußischen Treuhand richten sich mithin gegen den Gedanken der Völkerverständigung.

Gegen dieses Ergebnis ließe sich einwenden, dass die Preußische Treuhand ja gar keine unerlaubte, sprich keine missbilligte Gefahr schaffe. Vielmehr verhalte sie sich erlaubt, was sich schon darin zeige, dass der Rechtsweg beschritten werde.<sup>71</sup> Dieser Einwand ist nur auf den ersten Blick plausibel. Aktivitäten, die geeignet sind, den Gedanken der Völkerverständigung zu beeinträchtigen, müssen nicht schon für sich genommen, d.h. unabhängig von Art. 9 Abs. 2 GG, rechtswidrig sein.<sup>72</sup> Das ergibt sich schon aus dem Wortsinn: „sich richten“ (oder selbst „beeinträchtigen“) bedeutet nicht „verletzen“. Selbst die dritte Alternative in § 17 Nr. 1 VereinsG, in der immerhin strafrechtlich relevantes Verhalten eine Rolle spielt, spricht von „zuwiderlaufen“. Ein unabhängig von Art. 9 Abs. 2 GG rechtswidriges Verhalten der Mitglieder der Vereinigung wird nicht verlangt. Es genügt vielmehr die Gefahr von Strafrechtsverletzungen. Ebenso genügt die Gefahr, dass der Gedanke der Völkerverständigung beeinträchtigt wird. Um ein Bild zu bemühen: „Wo gezündelt wird, kann Feuer ausbrechen und ein Flächenbrand entstehen, der schnell das verzehrt, was in langer mühevoller Entwicklung aufgebaut worden ist“<sup>73</sup>. Ob ein Feuer ausbrechen kann, muss eine Gefahrenprognose beantworten. Fällt diese positiv aus, muss schon das Zündeln unterbunden werden. Bestätigt wird damit zugleich das schon oben gefundene Auslegungsergebnis. Der „Gedanke“ der Völkerverständigung erfordert keine Rechtsverletzungen, sondern bringt zum Ausdruck, dass es um Gefahrenabwehr geht. Diese Orientierung kann dazu führen, dass Verhaltensweisen betroffen sind, die – isoliert betrachtet – rechtmäßig sein könnten oder gar sind. Das mag man als Dilemma empfinden,<sup>74</sup> wohnt der Gefahrenabwehr aber inne. Für ein Verbot der Preußischen Treuhand spielt es folglich keine Rolle, wie über die von ihr unterstützten Beschwerden entschieden wird.

## 2. Subjektive Verbotsvoraussetzungen

Ein objektiv gegen den Gedanken der Völkerverständigung gerichtetes Verhalten erfüllt nach der Rechtsprechung nur dann den Verbotstatbestand, wenn es „von einem entsprechenden Willen getragen ist“<sup>75</sup>. Dafür sei zweierlei nötig: Zum einen müsse feststehen, dass dem Willensträger die Umstände bekannt waren, die zur Annahme einer objektiven Beeinträchtigung des Gedankens der Völkerverständigung führen. Jedenfalls die Aufsichtsratsmitglieder müssten also die Umstände kennen, die geeignet sind, den Gedanken der Völkerverständigung zu beeinträchtigen. Davon ist auszugehen. Ein Indiz hierfür ist auch die Tatsache, dass die Organisatoren sich bewusst gegen die Gründung eines Vereins, der auch wirtschaftliche Zwecke verfolgt, entschieden haben, weil er „einer besonderen staatlichen Genehmigung“ bedarf.<sup>76</sup> Anscheinend haben sich die Gründer davor gescheut, weil sie nicht sicher sein konnten, eine solche Genehmigung zu erhalten.

Zum andern erfordere der subjektive Verbotstatbestand ein voluntatives Element.<sup>77</sup> Wer einschlägige Entscheidungen studiert, findet zur subjektiven Seite entweder keine Ausführungen<sup>78</sup> oder wird nicht recht klug, welcher Maßstab gelten soll. Offen

bleibt, ob etwa auch bedingt vorsätzliches Verhalten genügt. An sprachlicher (und terminologischer) Klarheit fehlt es insoweit auch der bereits zitierten Entscheidung des BVerwG zum Verbot des Vereins „Al-Aqsa e. V.“. Darin nimmt das Gericht absichtliches Handeln an, weil der Betroffene sich mit den verbotsbegründenden Umständen „identifiziert“. An diese Ausführungen schließt der Satz an: „Mithin ist die Beeinträchtigung des Gedankens der Völkerverständigung . . . auch von einem Willen . . . getragen, wie ihn der Verbotstatbestand voraussetzt“<sup>79</sup>. Meint das BVerwG also, dass der Verbotstatbestand eine absichtliche Beeinträchtigung verlange? So kann man es verstehen. Dann wäre sicher zu erwarten, dass die Mitglieder des Aufsichtsrats und der Geschäftsführer der persönlich haftenden Gesellschafterin die prognostizierten Szenarien weit von sich weisen und die Gefahr relativieren werden. Richtig wäre eine solche Sicht, sprich das Fordern eines zielgerichteten Erfolgswillens, indes nicht. Denn wer ein objektiv pflichtwidriges Verhalten, das sich gegen den Gedanken der Völkerverständigung richtet, billigend in Kauf nimmt, schafft nicht weniger Gefahren als jemand, der voller Absicht handelt. Für diese Sicht streitet in systematischer Hinsicht Art. 26 Abs. 1 Satz 1 GG. Dort werden Handlungen für verfassungswidrig erklärt „die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören“. Wo der Gesetzgeber eine Absicht verlangt, hat er dies offensichtlich entsprechend zum Ausdruck gebracht. In Art. 9 Abs. 2 GG findet sich kein solcher Hinweis, weshalb im Umkehrschluss zu Art. 26 Abs. 1 Satz 1 GG davon auszugehen ist, dass Art. 9 Abs. 2 GG keine Absicht voraussetzt. Bedingt vorsätzliches Verhalten ist mithin ausreichend.<sup>80</sup> Es spricht viel dafür, zu dessen Bestimmung allein die Größe der Gefahr maßgeblich sein zu lassen.<sup>81</sup> Aber auch wer mit der üblichen Formulierung<sup>82</sup> für bedingten Vorsatz die billigende Inkaufnahme des pflichtwidrigen Erfolges fordert, wird dies hier bejahen müssen.

68 So BVerwG NVwZ 2005, 1435, 1436.

69 Vgl. *Kirbach*, in: DIE ZEIT 23/2004 (Fn. 6).

70 In diesem Sinne auch *Raabe*, in: Polen-Analysen 09/2007, S. 2.

71 Dahingehend *Schnorr* (Fn. 45), § 3 Rn. 21, der keine Verletzung des Gedankens der Völkerverständigung annimmt, wenn „Gebietsansprüche auf einen rechtmäßigen völkerrechtlichen Titel gegründet werden, weil derjenige, dem dieser Titel zur Seite steht, selbst berechtigterweise von seinem Grundrecht auf politische Unabhängigkeit Gebrauch macht“. Allerdings geht *Schnorr* in seiner 1965 verfassten Schrift noch davon aus, dass die deutschen Ostgebiete „völkerrechtswidrig von fremden Staaten annektiert“, Rückforderungen „durch die Vertriebenenverbände . . . daher durchaus legal“ seien. Dieser (generell zweifelhaften) Sicht ist jedenfalls spätestens seit dem deutsch-polnischen Grenzvertrag vom 14. 11. 1990 und dem Nachbarschaftsvertrag vom 17. 6. 1991 (BGBl. II S. 1314 ff.) die Grundlage entzogen (wie hier *Planker* [Fn. 18], S. 91).

72 Zutreffend *Ridder*, in: AK-GG (Fn. 24), Art. 9 Rn. 29/30.

73 *Starck*, in: Einigkeit und Recht und Freiheit, Festschrift für Karl Carstens, hrsg. v. Bodo Börner, Hermann Jahreiß und Klaus Stern, Band 2: Staatsrecht, Köln u. a. 1984, S. 867, 887.

74 So *Ridder*, in: AK-GG (Fn. 24), Art. 9 Rn. 29.

75 So BVerwG NVwZ 2005, 1435, 1439; näher zum subjektiven Tatbestand *Schnorr* (Fn. 45), § 3 Rn. 24 und 18. Dogmatisch herleiten lässt sich diese Voraussetzung aus dem Merkmal „sich richten“, soweit man es deutet als „sich in kritischer Absicht gegen jemanden, etwas wenden“ (vgl. Duden, Bedeutungswörterbuch [Fn. 37], S. 733).

76 Vgl. das Strategiepapier der Preußischen Treuhand: „Juristische Form der Verwirklichung der Grundidee“ (<http://www.preussischetreuhand.de/vu>).

77 Siehe wiederum BVerwG NVwZ 2005, 1435, 1439 und 1440.

78 Vgl. etwa VGH München NVwZ-RR 2000, 496, 499.

79 BVerwG NVwZ 2005, 1435, 1440.

80 Ebenso *Schnorr* (Fn. 45), § 3 Rn. 18; *Scholz*, in: Maunz/Dürig (Fn. 30), Art. 9 Rn. 127.

81 Überzeugend zum bedingten Vorsatz in der strafrechtlichen Diskussion *Herzberg*, in: Kriminalpolitik und ihre wissenschaftlichen Grundlagen, Festschrift für Hans-Dieter Schwind, hrsg. v. Thomas Feltes, Gernot Steinhilper und Christian Pfeiffer, Heidelberg u. a. 2006, S. 317, 331 ff.; eingehend *Schlehofer*, Vorsatz und Tatabweichung, Zur Auslegung der §§ 16 Abs. 1 Satz 1, 22 StGB, Köln u. a. 1996, S. 37 ff.

82 Vgl. etwa BGHSt 44, 99, 102; BGH NSTz 2006, 169, 170.



### 3. Verhältnismäßigkeit

Schließlich müsste eine Verbotsverfügung verhältnismäßig sein. Die Rechtsprechung nimmt an, dass es einer gesonderten Prüfung nicht bedürfe, wenn ein Verbotstatbestand aus Art. 9 Abs. 2 GG erfüllt ist.<sup>83</sup> So liegt es hier. Aber selbst wenn eine solche Prüfung geboten wäre, begegnete eine Verbotsverfügung keinen rechtlichen Bedenken.

#### a) Geeignetheit eines Verbots

Ein Verbot wäre geeignet, die prognostizierten Gefahren deutlich zu reduzieren. Der zu erwartende Einwand, warum Einzelpersonen erlaubt sein solle,<sup>84</sup> was der Preußischen Treuhand verboten sei, hätte keine überzeugende Kraft. In der Regel wird es so sein, dass Vereinigungen aus Gründen verboten werden, die für Einzelpersonen kein hinreichendes Gewicht hätten. Der Grund liegt in dem besonderen Gefahrenpotential, das jede Vereinigung aufgrund ihrer personellen und finanziellen Ausstattung in sich trägt. Die Preußische Treuhand sagt selbst, dass sie umso handlungsfähiger sei, „je größer auch ihre finanzielle Basis ist“; in dieser Organisation könnte sich „auch erhebliche Finanzkraft ansammeln“. Genau das sind die Gründe, warum die Gefahrenabwehr bei Vereinigungen weit früher greift als bei Einzelpersonen oder „Zwerggebilden“<sup>85</sup>.

Es ist zudem zu berücksichtigen, dass es sich bei dem Verbotstatbestand des § 17 Nr. 1, Alt. 2 VereinsG, wie ein Blick in die Gesetzesmaterialien verdeutlicht, bewusst um einen „politischen Tatbestand“ handelt.<sup>86</sup> Diese Vorschrift ist daher im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zur Bewertung des politischen Gesamtinteresses des Staates gegenüber Interessen eines Einzelnen oder einer Gruppe auszulegen. Insofern ist die Position des BVerfG, dass der Exekutive „in der Einschätzung außenpolitisch erheblicher Sachverhalte wie der Zweckmäßigkeit möglichen Verhaltens“ ein sehr weiter Spielraum zusteht.<sup>87</sup> In der „Rudolf-Hess-Entscheidung“ vom 16. 12. 1980<sup>88</sup> führt das BVerfG aus, dass die Weite des Ermessens im auswärtigen Bereich ihren Grund darin habe, dass die Gestaltung auswärtiger Verhältnisse und Geschehensabläufe nicht allein vom Willen der Bundesrepublik Deutschland bestimmt werden könne, sondern vielfach von Umständen abhängig sei, die sich ihrer Bestimmung entzögen.

Selbst wenn also das Ermessen bei der in Rede stehenden Verbotsverfügung fehlerhaft ausgeübt würde (wofür keine sachlichen Gründe ersichtlich sind), wäre das für die Rechtmäßigkeit der Verfügung nicht ohne Weiteres schädlich. Das BVerfG betont, dass selbst eine nach Auffassung eines deutschen Gerichts völkerrechtlich unzutreffende Rechtsauffassung, von der die Bundesregierung bei der Prüfung der Ermessensvoraussetzungen unter Ausübung ihres Ermessens im Bereich des Auslandschutzes im Einzelfall ausginge, nicht schon die Fehlerhaftigkeit der Ermessensausübung zu begründen vermag. Insofern stellt das BVerfG klar, dass der Behauptung des eigenen Rechtsstandpunktes durch einen Staat auf internationaler Ebene eine sehr viel größere Tragweite zukomme, als in einer innerstaatlichen Rechtsordnung, in der Gerichte das Recht auch für den Staat verbindlich feststellen. Im Hinblick darauf obliege den nationalen Gerichten größte Zurückhaltung, etwaige völkerrechtlich fehlerhafte Rechtsauffassungen dieser Organe als Ermessensfehler zu bewerten. Dies wäre nach Auffassung des BVerfG allenfalls in Betracht zu ziehen, wenn sich die Einnahme der fraglichen Rechtsauffassung als Willkür gegenüber dem Bürger darstellte, also unter keinem – auch außenpolitischen – vernünftigen Gesichtspunkt zu verstehen wäre.<sup>89</sup>

In dem deutsch-polnischen Grenzvertrag vom 14. 11. 1990 wurde seitens der Bundesrepublik die zwischen Deutschland und Polen bestehende Grenze bestätigt.<sup>90</sup> Dieser Vertrag knüpft an den „Warschauer Vertrag“ vom 23. 5. 1972, in dem die Grenzfrage für die Normalisierung der gegenseitigen Beziehungen im

Vordergrund stand. Ohne die Reichweite dieser Verträge auf private Rechtspositionen klären zu müssen, manifestieren diese Verträge deutlich, dass die deutsch-polnische Völkerverständigung zu den vordringlichsten außenpolitischen Interessen Deutschlands zählt. Dies gründet auf die im Zusammenhang mit dem 2. Weltkrieg stehenden Ereignisse, die tief in das menschliche Schicksal der polnischen und deutschen Bevölkerung eingegriffen haben und deshalb nach wie vor das nachbarschaftliche Verhältnis beider Staaten maßgeblich bestimmen.

Es kann daher mit dem Gedanken der Völkerverständigung nicht vereinbar sein, in einem Nachbarstaat mit hochsensiblen historischem Hintergrund Millionen Menschen unmittelbar oder mittelbar zu Objekten des eigenen Gesellschaftszweckes zu machen. Nicht die Tatsache der Vertretung von 22 Beschwerdeführern vor dem EGMR legt dabei die Bewertung nahe, das Geschäftsgebaren der Preußischen Treuhand richte sich gegen den Gedanken der Völkerverständigung. Vielmehr ist es der ohne räumliche und gegenständliche Eingrenzung verkündete Gesellschaftszweck, der quasi-staatliches und auch unkalkulierbar parastaatliches Handeln suggeriert und daher den außenpolitischen Interessen Deutschlands zuwiderlaufen muss. Auch deshalb ist es für ein Verbot der Preußischen Treuhand ohne Bedeutung, ob die von ihr vor dem EGMR protegierten Beschwerden erfolgreich oder erfolglos sind.

Sowohl der Gesellschaftszweck als auch die sonstigen, jenseits der Klagen liegenden Aktivitäten der Preußischen Treuhand sind unvereinbar mit der seit den Ostverträgen von Deutschland vertretenen Linie, ausweislich deren die deutsch-polnische Völkerverständigung besonderen Schutzes bedarf. Insoweit muss das vom BVerfG eingeräumte weite Ermessen auf den im VereinsG erhaltenen Verbotstatbestand durchschlagen.

Diese Sicht setzt sich auch nicht in Widerspruch zu den Aussagen des BVerfG, die es in seinen Urteilen vom 7. 7. 1975 (Ratifizierung der „Ostverträge“) und 5. 6. 1992 (Zustimmungsgesetz zum deutsch-polnischen Grenzvertrag) getroffen hat.<sup>91</sup> Denn diese Entscheidungen hatten lediglich „individuelle Rechtspositionen“ im Blick, nicht jedoch war Streitgegenstand, ob die Verträge sich auswirken etwa auf die Beurteilung von Aktivitäten von Vereinigungen.

#### b) Erforderlichkeit eines Verbots

Unter den geeigneten Mitteln wäre ein Verbot auch das mildeste, mit anderen Worten, es wäre erforderlich. Insbesondere scheidet ein Betätigungsverbot aus, wie es nach § 14 Abs. 3 Satz 1 VereinsG für ausländische Vereine in Betracht kommt.

#### c) Angemessenheit eines Verbots

Letztlich müsste ein Verbot auch angemessen sein. Zunächst einmal lässt sich fragen, ob die Aktivitäten der Preußischen Treuhand sich noch im von Art. 5 Abs. 1 GG geschützten Bereich der freien Meinungsäußerung bewegen. Denn ebenso wie Art. 26 Abs. 1 Satz 1 GG bringt auch Art. 9 Abs. 2 GG Einschränkungen

<sup>83</sup> Siehe nur BVerwGE 61, 218, 222; BVerwG NVwZ-RR 2000, 70, 75; NVwZ 2005, 1435, 1440; NVwZ 2006, 694, 696; OVG Frankfurt (Oder) NVwZ-RR 2000, 499, 503; kritisch von *Mutius*, Jura 1994, 193, 201 m. w. N.

<sup>84</sup> Zugesprochen wird ihnen das Recht zur Klage – ohne nähere Begründung – etwa von *Raabe*, in: *Polen-Analysen 09/2007*, S. 2, 5.

<sup>85</sup> BGH NJW 1979, 172, 173.

<sup>86</sup> So BT-Drucks. IV/430, S. 24 („Zu § 17“); ferner *Schnorr* (Fn. 45), § 17 Rn. 2.

<sup>87</sup> Vgl. BVerfG NJW 1981, 1499, 1500.

<sup>88</sup> BVerfG NJW 1981, 1499 ff.

<sup>89</sup> Vorstehendes aus BVerfG NJW 1981, 1499, 1500.

<sup>90</sup> Dazu bereits oben unter B.I.1.b.(2).

<sup>91</sup> BVerfGE 40, 141 ff. (Az.: 1 BvR 274/72 u. a.) = NJW 1975, 2287 ff. bzw. NJW 1992, 3222 ff. (Az.: 2 BvR 1613/91 u. a.).

der Meinungsäußerungsfreiheit mit sich.<sup>92</sup> Unstreitig können sich grundsätzlich auch juristische Personen des Privatrechts und sonstige Personenvereinigungen auf das Recht auf freie Meinungsäußerung berufen.<sup>93</sup> Denn niemand kann einem Grundrechtsträger dessen Möglichkeit absprechen, etwa Kritik an völkerrechtlichen Gegebenheiten zu üben oder das (bloße) Andenken an die im Krieg verlorene Heimat zu wahren.<sup>94</sup>

Nach der Rechtsprechung des BVerfG ist nicht nur das Äußern einer Meinung grundsätzlich geschützt, sondern auch die darin liegende und damit bezweckte Wirkung auf andere, denn der Sinn der Meinungsäußerung sei es gerade, geistige Wirkung auf die Umwelt ausgehen zu lassen, meinungsbildend und überzeugend auf die Gesamtheit zu wirken.<sup>95</sup>

Zur Bestimmung der Grenze zwischen bloßer Kritik an völkerrechtlichen Gegebenheiten, die durch Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG geschützt sein dürfte, und Zwecken/Tätigkeiten einer Vereinigung, die der Beurteilung nach Art. 9 Abs. 2, Alt. 3 GG unterliegen, kann auf die vom BVerfG in seiner KPD-Verbots-Entscheidung entwickelte Formel zurückgegriffen werden. Das BVerfG hat damals ausgeführt: „Die eindeutig bestimmbare Grenze zwischen wissenschaftlicher Theorie [die durch Art. 5 Abs. 3 GG geschützt ist, vgl. amtl. Leitsatz<sup>96</sup>] und politischem Ziel [das der Beurteilung nach Art. 21 Abs. 2 GG unterliegt, vgl. den amtlichen Leitsatz<sup>97</sup>] liegt dort, wo die betrachtend gewonnenen Erkenntnisse von einer politischen Partei, also einer ihrem Wesen nach zu aktivem Handeln im staatlichen Leben entschlossenen Gruppe, in ihren Willen aufgenommen, zu Bestimmungsgründen ihres politischen Handelns gemacht werden.“<sup>98</sup>

Auch die Preußische Treuhand ist ausweislich ihrer eigenen Außendarstellung eine zu aktivem Handeln im öffentlichen Leben entschlossene Gruppe. Statt sich auf eine Kritik an den völkerrechtlichen Gegebenheiten oder das Wahre des Andenkens an die im Krieg verlorene Heimat zu beschränken, will sie als „Selbsthilfeorganisation“ insbesondere Ansprüche auf Grundeigentum und andere Vermögenswerte in den „preußischen Provinzen jenseits von Oder und Neiße“ sichern.<sup>99</sup> Damit liegt bloße, von Art. 5 Abs. 1 GG geschützte Kritik nicht mehr vor.<sup>100</sup>

Darüber hinaus müssten der Zweck oder die Tätigkeit der Vereinigung geeignet sein, den Gedanken der Völkerverständigung schwerwiegend, ernst und nachhaltig zu beeinträchtigen.<sup>101</sup> Das BVerwG verortet die Prüfung dieser Kriterien bereits in den objektiven Verbotstatbestand,<sup>102</sup> genau genommen handelt es sich aber um eine Ausprägung der zu prüfenden Angemessenheit einer Maßnahme.<sup>103</sup>

Die flächendeckende Restitution oder massive Entschädigungsforderungen nähme Polen nicht hin. Es ergäben sich negative Folgen nicht nur für das deutsch-polnische Verhältnis, sondern auch für die europäische Einigung. Damit wären die Beeinträchtigungen schwerwiegend. „Ernst“ wäre die Beeinträchtigung dann, wenn sie „von einem bestimmten Gewicht“ oder „bedrohlich“ ist.<sup>104</sup> Schon die Wortsinnanalyse zeigt, dass der Begriff neben dem Kriterium „schwerwiegend“ kaum eine eigenständige Bedeutung haben kann. Allenfalls ergäbe sich eine Abgrenzung, indem man bloß scheinbar schwerwiegende Beeinträchtigungen als nicht „ernst“ bezeichnen würde. Eine nur scheinbare Beeinträchtigung wäre allerdings schon nicht „schwerwiegend“. Wie auch immer, die von den Aktivitäten der Preußischen Treuhand drohenden Beeinträchtigungen sind schwerwiegend und also ernst. Die Nachhaltigkeit ist ebenfalls zu bejahen, weil es sehr wahrscheinlich ist, dass die Beeinträchtigungen sich für längere Zeit stark auswirken werden.<sup>105</sup>

## II. Formelle Verbotsvoraussetzungen

Wie gezeigt, erfüllt die Preußische Treuhand objektiv und subjektiv die Voraussetzungen für ein Verbot. Folglich müsste der Bundesminister des Inneren, dessen Zuständigkeit sich aus § 3 Abs. 2 Nr. 2 VereinsG ergibt, die Preußische Treuhand gemäß §§ 3, 17 Nr. 1 VereinsG i. V. m. Art. 9 Abs. 2 GG verbieten. Als Nebenentscheidungen dürften die §§ 10 ff. VereinsG in Betracht kommen. Im Übrigen ist vor Erlass der Verbotsverfügung gemäß § 28 Abs. 1 VwVfG den Vertretern der Preußischen Treuhand die Gelegenheit zu geben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern. Allerdings könnte – vor allem soweit eine Beschlagnahme und Einziehung des Vereinsvermögens im Raum steht – nach § 28 Abs. 2 VwVfG von einer Anhörung abgesehen werden.<sup>106</sup>

## C. Ergebnis

Die vorstehenden Ausführungen haben Folgendes gezeigt: Die Aktivitäten der Preußischen Treuhand sind (um mit den Worten des BVerwG zu sprechen)<sup>107</sup> geeignet, den Gedanken der Völkerverständigung schwerwiegend, ernst und nachhaltig zu beeinträchtigen. Sowohl in objektiver als auch in subjektiver Hinsicht ist der Verbotstatbestand des § 17 Nr. 1 VereinsG erfüllt. Ein Verbot der Preußischen Treuhand und die gleichzeitige Anordnung ihrer Auflösung wären verhältnismäßig.

92 Vgl. etwa *Wagner*, Verfassungsfeindliche Propaganda (§ 86 StGB), Diss. iur., Berlin 1971, S. 466.

93 Siehe *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Fn. 32), Art. 5 Rn. 116.

94 Siehe *Planker* (Fn. 18), S. 92; ferner *Wagner* (Fn. 92), S. 467; vgl. hierzu schon oben B.I.1.b.(2).

95 BVerfGE 61, 1, 7; *Kannengießler*, in: Schmit-Bleibtreu/Klein (Fn. 32), Art. 5 Rn. 4.

96 BVerfGE 5, 85.

97 BVerfGE a.a.O.

98 BVerfGE 5, 85, 146.

99 Vgl. hierzu bereits oben B.I.1.a.

100 So schon oben B.I.1.b.(2).

101 So BVerwG NVwZ 2005, 1435, 1436; ferner BVerwG NJW 1982, 194, 195 (zu Art. 26 Abs. 1 Satz 1 GG).

102 Hierzu B.I.1.b.; zur Kritik an dem normfremden Merkmal „beeinträchtigen“ siehe B.I.1.c.

103 Relevanz besäße die Frage nach der dogmatischen Zuordnung der Kriterien aber nur dann, wenn sie im Rahmen der Verhältnismäßigkeit zu prüfen und zu verneinen wären und gleichzeitig davon ausgegangen würde, dass bei Bejahung eines Verbotstatbestands aus Art. 9 Abs. 2 GG eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit obsolet wäre (vgl. hierzu schon die Nachweise in Fn. 83).

104 Vgl. Duden, Bedeutungswörterbuch (Fn. 37), S. 336 (Stichwort: „ernst“).

105 Ergänzend zu den objektiv zu erwartenden Beeinträchtigungen sei verwiesen auf die einschlägigen Äußerungen vor allem von polnischer Seite; vgl. *Klaschka*, Treuhand wirft den Fehdehandschuh, in: sz-online vom 18. 12. 2006, <http://www.sz-online.de/nachrichten/artikel.asp?id=1355187> (zuletzt besucht am 31. 3. 2007); *Konicz*, Angriff der Berufsvertriebenen – Empörte Reaktionen auf Vorstoß der Preußischen Treuhand gegen Polen, in: jungeWelt vom 18. 12. 2006, <http://www.jungewelt.de/2006/12-18/035.php?print=1>, S. 6 (zuletzt besucht am 31. 3. 2007).

106 Näher BVerwG NJW 1989, 993, 994; NVwZ 2005, 1435; hierzu auch *Vormeier*, jurisPR-BVerwG 10/2005, Anm. 1 (B.I.).

107 Siehe BVerwG NVwZ 2005, 1435, 1436.