

# Die Preußische Treuhand – kein Fall für eine vereinsrechtliche Verbotsverfügung!

Eine Entgegnung auf H. Putzke u. G. Morber, Die Preußische Treuhand – Adressat einer vereinsrechtlichen Verbotsverfügung? (NWVBl. 2007 S. 211 ff.)

Von Prof. Dr. Ulrich Penski, Siegen\*

## I. Vorbemerkung

Mit ihrer Gründung hat die Preußische Treuhand (Pr. T.), die sich als Selbsthilfeorganisation der Vertriebenen für deutsches Vermögen in den Vertreibungsgebieten versteht, politische Irritationen sowohl bei der Bundesregierung als auch in Polen hervorgerufen. Die derzeitige Kanzlerin wie schon ihr Vorgänger im Amt hat sich bekanntlich dahin erklärt, dass sie die Zielsetzung und Tätigkeiten der Pr. T. ablehnt und nicht unterstützt.<sup>1</sup> Von polnischer Seite sind schärfere Töne zu vernehmen, die bis zu der Äußerung gehen, die Unterstützung vom Beschwerden vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), mit denen die Feststellung von Menschenrechtsverletzungen durch Eigentumsentzug im Zusammenhang von Vertreibung durch den polnischen Staat, könne „Beziehungen zwischen europäischen Ländern zerstören“.<sup>2</sup> Veranlasst durch diese politischen Äußerungen und die Meinung der Bundesregierung, sie könne gegen die Aktivitäten der Pr. T. nichts unternehmen, haben nun Holm Putzke und Guido Morber (P./M.) in ihrem Aufsatz „Die Preußische Treuhand – Adressat einer vereinsrechtlichen Verbotsverfügung?“ sich in dieser Zeitschrift (Heft 6/2007, S. 211 ff.) der rechtlichen Frage gewidmet, ob die Pr. T. nicht Gegenstand eines vereinsrechtlichen Verbotes sein könne, weil sie durch ihre Zielsetzung und Tätigkeit gegen den Gedanken der Völkerverständigung verstoße und insofern eine politische Gefahr darstelle. Die Autoren kommen dann in der Tat zu dem Ergebnis, dass die Voraussetzungen für einen solchen Verstoß vorliegen und damit auch für eine vereinsrechtliche Verbotsverfügung nach 3 Abs. 1 i. V. m. § 17 VereinsG. Zu dieser Auffassung gelangen sie, indem sie die von der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) entwickelten Voraussetzungen für das Vorliegen eines Verstoßes gegen den Gedanken der Völkerverständigung kritisieren und davon abweichende Voraussetzungen zu entwickeln versuchen. Ob und inwieweit ihre Ausführungen rechtlich tragen, soll im Folgenden behandelt werden. Dabei werden zunächst die Rechtsprechung sowie die herrschende Lehre zu Art. 9 Abs. II 3. Alt. GG dargelegt und dann die Ausführungen von P./M. einer Kritik mit dem Ergebnis der Verneinung ihrer Auffassung unterzogen.

## II. Art. 9 Abs. 2 3. Alt. GG in der Rechtsprechung und herrschenden Lehre

1. Nach der letzten Entscheidung des BVerwG vom 3. 12. 2004 wird der Gedanke der Völkerverständigung im Sinne der „Idee der friedlichen Verständigung der Völker bei der Lösung ihrer Interessengegensätze aufgefasst“.<sup>3</sup> Objektive Voraussetzung für einen Verstoß gegen diesen Gedanken durch einen Verein ist dem Gericht zufolge, dass „sein Zweck oder seine Tätigkeit der friedlichen Überwindung der Interessengegensätze von Völkern zuwiderläuft“.<sup>4</sup> Dies sei „nicht nur dann der Fall, wenn ihr Zweck oder ihre Tätigkeit darauf gerichtet ist, das friedliche Zusammenleben der Völker i. S. d. Art. 26 Abs. 1 GG zu stören“.<sup>5</sup> Ein Verstoß sei vor allem dann gegeben, „wenn Gewalt in das Verhältnis der Völker hineingetragen wird“.<sup>6</sup> Es fordert im Übrigen einen bestimmten Grad des entsprechenden Verstoßes: Zweck und die Tätigkeit der Vereinigung müssten „den Gedanken der Völkerverständigung schwerwiegend, ernst und nachhaltig beeinträchtigen“.<sup>7</sup> Auf

der subjektiven Seite muss eine solche Beeinträchtigung von einem „entsprechenden Willen des Vereins getragen“ werden.<sup>8</sup> Insofern P./M. dem Gericht vorhalten, dass es einen Verstoß zu sehr in die Nähe des Verbots des Art. 26 Abs. 1 GG rückt, ist dieser Vorhalt nach dem oben Wiedergegebenen unberechtigt. Rechtsprechung und – wie sich zeigen wird – auch die Lehre fassen nicht nur Bestrebungen zum Angriffskrieg als Verstoß gegen den Gedanken der Völkerverständigung auf.

2. Die Lehre zu Art. 9 Abs. 2, 3. Alt. GG versteht den Gedanken der Völkerverständigung ebenfalls dahin, dass „die Völker der Welt auch im Falle von Streitigkeiten grundsätzlich friedlich miteinander zusammenleben“.<sup>9</sup> Insofern wird ein Verstoß gegen den Gedanken der Völkerverständigung zunächst angenommen, wenn Zweck und Tätigkeit einer Vereinigung i. S. d. Art. 26 Abs. 1 GG eine Störung des Friedens unter den Völkern und Staaten darstellt.<sup>10</sup> Ein Verstoß wird darüber hinaus auch darin gesehen, dass sich die Aktivitäten einer Vereinigung gegen „elementare Regeln“ der völkerrechtlichen Ordnung richten.<sup>11</sup> Demnach sind nicht nur Störungen des internationalen Friedens i. S. d. Art. 26 Abs. 1 GG als Verstöße gegen den Gedanken der Völkerverständigung anzusehen, sondern auch Beeinträchtigungen der „elementaren Regeln“ des Völkerrechts. Zu diesen werden vor allem das Recht der Staaten auf Selbsterhaltung, Unabhängigkeit, Gleichheit, Ehre und Teilnahme am völkerrechtlichen Verkehr gezählt.<sup>12</sup> Es handelt sich um Rechte und Grundsätze, die die internationale Ordnung konstituieren, gleichsam deren Verfassungsgrundsätze.

Verletzungshandlungen in Bezug darauf müssen nicht immer auf die Ausübung oder Androhung von Gewalt gerichtet sein, wenn sie in der Regel auch darauf hinauslaufen. Sie können auch sonstige Zwangsmaßnahmen zum Gegenstand haben, z. B. Einsatz von Machtmitteln, die eine Zwangswirkung entfalten. Auch werden diffamierende und diskriminierende Äußerungen und Maßnahmen in Bezug auf den Grundsatz der Ehre und das Recht auf Teilnahme am gleichberechtigten völkerrechtlichen Verkehr

\* Der Verfasser ist Professor für öffentliches Recht, insbesondere Staats- und Verwaltungsrecht, an der Universität Siegen.

1 Bundeskanzler a. D. Gerhard Schröder, Rede am 1. 8. 2004, zum 60. Jahrestag des Warschauer Aufstandes (<http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/rede/62/691262>); Bundeskanzlerin Angela Merkel, Stellungnahme v. 30. 10. 2006 (in: Polen-Analysen 03/2006, S. 12 ff.).

2 Präsident Lech Kaczyński, Süddeutsche Zeitung v. 16./17. 12. 2006, S. 12.

3 DVBl. 2005, 591.

4 A. a. O., S. 591.

5 A. a. O., S. 591.

6 A. a. O., S. 591.

7 A. a. O., S. 592.

8 A. a. O., S. 593, entspr. schon Schnorr, Öffentliches Vereinsrecht, 1965, § 3 Rn. 18.

9 Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, IV/1, 2006, 1357; entspr. Löwer, in: v. Münch/Kunig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 5. Aufl., 2000, Art. 9 Rn 44.

10 Scholz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, Art. 9, Rn. 131; Stern, Fn. 9, 1358; Höfling, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 4. Aufl. 2007, Rn. 45 zu Art. 9; Löwer, Fn. 9; Steinmeyer, in: Umbach/Clemens, Grundgesetz, Mitarbeiterkommentar, Bd. I, 2002, Rn. 75 zu Art. 9 II.

11 Scholz, Fn. 10.; entspr. Stern, Fn. 9, Bd. I, 1977, S. 184; Höfling, Fn. 10; Löwer, Fn. 9; Kemper, in: v. Mangoldt-Klein-Starck, Grundgesetz – Kommentar, Bd. 1, 5. Aufl. 2005, Rn. 79 zu Art. 9 Abs. 2.

12 Kemper, Fn. 11; Höfling, Fn. 10; Löwer, Fn. 9; entspr. Jarass/Pieroth, Grundgesetz Kommentar, 9. Aufl. 2007, Rn. 20 zu Art. 9; Dreier (Hg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. 1, 1996, Rn. 53 zu Art. 9.

bei einem erheblichen Schweregrad als Verstöße in Betracht kommen.<sup>13</sup> Dazu zählt aber noch nicht die „bloße Kritik an fremden Staaten“ und ebenso wenig „die Ablehnung von politischen oder völkerrechtlichen Kontakten zu bestimmten Ländern“.<sup>14</sup> *Es muss sich immer um völkerrechtswidrige Maßnahmen handeln, auf die die Tätigkeit einer Vereinigung ausgerichtet ist.* Das ist bei Gewaltanwendung und ihre Unterstützung angesichts des allgemeinen Gewaltverbots mit der Ausnahme von Selbstverteidigung immer gegeben. Aber auch bei den sonstigen Verletzungshandlungen ist dies vorausgesetzt. *Die geschützten Rechte sind nicht völkerrechtlichen Verpflichtungen entzogen,<sup>15</sup> sodass die rechtmäßige Geltendmachung solcher Verpflichtungen diese Rechte nicht verletzen kann.* Nicht zuletzt wird ein gewisser Schweregrad der Verletzung gefordert; keine Einhelligkeit besteht darüber, ob eine „aggressiv-kämpferische“ Haltung zu verlangen ist.<sup>16</sup>

### III. Kritik der Auslegung und Anwendung von Art. 9 II 3. Alt. GG durch P./M.

1. P./M. versuchen eine von der Rechtsprechung und Lehre abweichende Auffassung vom Begriff der Völkerverständigung sowie über die Art des Zuwiderhandelns dagegen zu entwickeln. Sie bemühen dafür den Wortlaut des Art. 9 Abs. 2 GG, der den Ausdruck „sich gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten“ enthält, und nicht die Wendung des Art. 26 Abs. 1 GG „das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören“. Wenn daraus aber geschlossen wird, dass „völkerverständigungswidrige Bestrebungen sich anders darstellen müssen als solche, die gegen das friedliche Zusammenleben der Völker gerichtet“ sind und „dass nicht jede sich gegen den Gedanken der Völkerverständigung richtende Handlung zugleich auch eine friedensstörende ist“ (213), hält sich die Abweichung Grenzen. Das lässt sich auch mit der herrschenden Auffassung vereinbaren, die nicht nur friedensstörende Tätigkeiten i. S. d. Art. 26 Abs. 1 GG als Verstöße gegen den Gedanken der Völkerverständigung betrachtet, sondern auch andere erhebliche Beeinträchtigungen der damit umfassten Rechtsgüter, wie oben gezeigt wurde. Der nach ihrer Auffassung zu „erweiternde“ Begriff von Zuwiderhandlungen wird dann vor allem aufgrund einer Bedeutungsklä rung des Wortes „Verständnis“ abzuleiten versucht. Darin sehen sie die „Bereitschaft“ ausgedrückt, „Interessen auszugleichen und dabei Kompromisse einzugehen“. Entsprechend wird dann als „Völkerverständigung“ die „Bereitschaft, sich bei Interessengegensätzen mit der Bevölkerung eines anderen Staates durch gegenseitige Zugeständnisse zu einigen“, gedeutet (214). Soll mit jener Begriffsbestimmung eine Art Verpflichtung zu „gegenseitigen Zugeständnissen“ angenommen zu werden, entspricht dies jedenfalls nicht der herrschenden Auffassung von Völkerverständigung.

Diese stellt vorwiegend auf Gewaltlosigkeit ab, d. h. auf die bloße Enthaltung von Gewalt und von rechtswidrigem Zwang. Sie geht damit von einem negativen Friedensbegriff aus. In der Tat führt die bloße Enthaltung von Gewalt und Zwangsmaßnahmen bei Interessengegensätzen noch nicht zu einer Verständigung, und insofern lässt sich sagen, dass Verständigung ein Aufeinanderzugehen und „gegenseitige Zugeständnisse“ verlangt. Dieser Gesichtspunkt führt allerdings für die Auslegung des Gedankens der Völkerverständigung nicht viel weiter. Wenn bei Vorliegen von Interessengegensätzen grundsätzlich auf Gewalt und Zwangsmittel verzichtet wird, so schließt das grundsätzlich auch die Bereitschaft ein, sich durch gegenseitige Zugeständnisse zu verständigen. *Art. 9 Abs. 2 GG ist gleichwohl keine Verfassungsbestimmung, die eine positive Verpflichtung zu Zugeständnissen oder etwa zur Anpassung an den völkerrechtlichen Status quo ausdrückt. Insofern ist der herrschenden Auffassung zuzustimmen, wenn sie grundsätzlich auf Gewaltlosigkeit und weiter auf der Ablehnung von Diskriminierung sowie Diffamierung im Zusammenle-*

*ben der Völker bei der Überwindung von Interessengegensätzen zwischen ihnen abstellt.*<sup>17</sup> So wird auch die Ablehnung von Kontakten zu einem Staat nicht schon als Verstoß wegen den Gedanken der Völkerverständigung angenommen.<sup>18</sup> Eine andere Auffassung, die mit dem Gedanken der Völkerverständigung auch positive Pflichten verbindet, stößt schon insofern auf Bedenken, als diese wegen ihrer Abhängigkeit von politischen Situationen nicht hinreichend bestimmbar wären.<sup>19</sup> „Bereitschaft“ zur friedlichen Überwindung von Interessengegensätzen und zu Zugeständnissen als bloße Haltung kann ebenso wenig als Anknüpfungspunkt für Verstöße vorausgesetzt werden, da dies zu einer nicht messbaren Gesinnungskontrolle führen würde. Nach dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgrundsatz, der insbesondere für Voraussetzungen von Verboten hinreichende Bestimmtheit fordert, ist eine solche Auffassung abzulehnen. Das gilt nicht zuletzt dann, wenn es sich – wie hier – um Einschränkungen eines Grundrechts handelt. *Bei dieser Auslegung im Sinne negativer Pflichten wird gleichwohl mittelbar erreicht, dass Verständigungsbereitschaft und Verständigung im Zusammenleben der Völker gefördert werden. Nur kann dies keine Sache rechtlichen Zwanges sein.* Die Nichterfüllung irgendwelcher positiven Pflichten kommt deshalb grundsätzlich nicht als Zuwiderhandlung gegen den Gedanken der Völkerverständigung in Betracht.

2. Die Autoren gehen bei ihrer Begründung für das Vorliegen eines Verstoßes gegen den Gedanken der Völkerverständigung im Weiteren auch nicht von ihrer eigenen Definition aus, sondern von den in der Lehre und Rechtsprechung vertretenen Voraussetzungen, insofern als sie fragen, ob die Tätigkeiten der Pr. T. mit „den unverzichtbaren Regeln des Völkerrechts für ein friedliches Zusammenleben der Völker kollidieren“. Dazu zählen sie mit der h. M. das „Recht anderer Staaten auf Selbsterhaltung, die Unabhängigkeit und Gleichheit der anderer Staaten sowie die Teilnahme am völkerrechtlichen Verkehr“ (214). Sie kommen zu einem bejahenden Ergebnis, indem sie einen Verstoß gegen den Grundsatz der Selbsterhaltung der Staaten bzw. der Gebietssoveränität als gegeben sehen. Ihre Argumentation ist allerdings nur schwerlich nachzuvollziehen und kann nicht überzeugen.

Inwiefern nun gerade der Grundsatz der Selbsterhaltung der Staaten bzw. der „Gebietssoveränität“ durch die Tätigkeit der P. T. berührt oder gar verletzt wird, ist in der Tat nicht „auf den ersten Blick“ ersichtlich, wie die Autoren selbst bemerken. Dieser Grundsatz besagt, dass ein Staat in Bezug auf sein Gebiet unter Ausschluss durch Handlungen anderer Staaten seine Hoheitsrechte ausüben darf.<sup>20</sup> Für andere Staaten besteht insofern ein Verbot, Handlungen ohne Einverständnis des betreffenden Staates auf dem Gebiet vorzunehmen.<sup>21</sup> Eine Verletzung des Grundsatzes und dieses Verbots ist deshalb nur dann anzunehmen, wenn durch andere Staaten rechtswidrig in die Hoheitsrechte eines Staates in Bezug auf sein Gebiet eingegriffen wird. Die Gebietssoveränität besteht unabhängig davon, wer privates Grundeigentum oder sonstiges privates Eigentum auf diesem Gebiet innehat. Daraus ergibt sich, dass durch Wechsel von Privateigentum in andere ausländische Eigentümerhände die Gebietshoheit eines Staates nicht berührt wird. Der Eigentümerwechsel, der bei Erfolg von Restitutionsklagen von deutschen Vertriebenen und ihrer Durchsetzung eintreten würde, könnte die Gebietshoheit

13 Kemper, Fn. 11; entspr. Jarass, Fn. 12.

14 Löwer, Fn. 9, Rn. 46; Höfling, Fn. 10; Kemper, Fn. 11; Jarass/Pieroth, Fn. 12.

15 Entspr. Ipsen, Völkerrecht, 5., neu bearbeitete Aufl. 2004, § 26 Rn. 14.

16 Gefordert von Dreier (Hg.), Fn. 12; auch Höfling, Fn. 10, Rn. 46; Eher ablehnend Stern, Fn. 9, S. 1358.

17 VGH München, NVwZ-RR 2000, 499.

18 Dreier, Fn. 12; Löwer, Fn. 14; Höfling, Fn. 10; Jarass/Pieroth, Fn. 12.

19 Entspr. Bedenken bei Baldus, Nachrichtendienst – Beobachtungen völkerrechtswidriger Bestrebungen, ZRP 2002, 402 f.

20 Ipsen, Fn. 15, § 23 Rn. 66, 69.

21 Ipsen, Fn. 15, § 23 Rn. 69.

des polnischen Staates nicht berühren. Im Übrigen würde er auch nicht mit Gewalt erfolgen, sodass auch insofern von einer Verletzung der Gebietshoheit keine Rede sein könnte. Das wird schließlich auch von P./M. zugestanden, aber sie sehen durch einen dann zu erwartenden umfänglichen Eigentümerwechsel eine nicht „unwahrscheinliche“ Folge vermittelt, die sie als eine Verletzung der Gebietshoheit des Polnischen Staates erkennen: eine Sezession. Ihrer Meinung nach ergibt sich das, wenn man eben „genauer hinblickt“ (214).

Eine solche als nicht unwahrscheinlich angenommene Folge ergibt sich für sie deshalb, weil bei Verwirklichung der Zielsetzung der Pr. T., den ehemaligen deutschen Eigentümern ihr Eigentum zu restituieren, ein „Eigentümerwechsel für 102 000 Quadratkilometer“ Fläche auf polnischem Gebiet bedeuten würde, und weil es wegen des umfänglichen Wechsels von Eigentum auf polnischem Staatsgebiet in deutsche Hände nicht nur bei diesem „Eigentumswechsel“ bleiben würde (214). Eine Verletzung der Gebietssoveränität wird dann angenommen, ohne dass die Tätigkeit der Pr. T. unmittelbar auf einen solchen Verstoß gerichtet ist, indem auf eine mehrfach vermittelte für den polnischen Staat nachteilige Folge bei Erfolg der Pr. T. abgestellt wird. Ob eine solche Folge, die aufgrund der Erfüllung einer gerichtlichen Entscheidung eintritt, nämlich des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes, als Verletzungstatbestand des Grundsatzes der Gebietssoveränität überhaupt angenommen werden kann und ob die auf diese Weise veranlasste Einbuße am Umfang eines Staatsgebiets den Schutzgehalt des Grundsatzes betrifft, ist allerdings fraglich.

Im Hinblick auf den Grundsatz der Gebietssoveränität stellen die Autoren bei ihrer Argumentation auf die Integrität des Staatsgebiets ab. Die als „nicht unwahrscheinlich“ angenommene Folge bei der Erreichung der Ziele der Pr. T. betrifft den konkreten Gebietsbestand des polnischen Staates. Insofern ist sie im engeren Sinne kein Sachverhalt, der unter den Grundsatz der Gebietssoveränität fällt. Dieser Grundsatz geht vom jeweiligen Bestand des Staatsgebietes aus und schützt die darauf bezogene Hoheitsgewalt des Staates. Er sagt nichts unmittelbar über die Erhaltung des gegebenen Bestandes des Staatsgebiets aus. Der Gebietsbestand ist allerdings Grundlage der Ausübung von Gebietshoheit und steht insofern mit dem Grundsatz der Gebietssoveränität in Verbindung. Er wird eigens durch den Grundsatz der Integrität des Staatsgebiets geschützt. Mit ihm verbindet sich das Verbot von „Übergriffen auf das Staatsgebiet eines anderen Staates“,<sup>22</sup> insbesondere das Verbot von Annexionen<sup>23</sup> und eingeschränkte Bedingungen für Sezessionen.<sup>24</sup> Es mag dahinstehen, ob das Völkerrecht als „sezessionsfeindlich“ betrachtet werden kann, wie P./M. es vermerken (214). Sicherlich ist es „sezessionskritisch“. Die Folgerungen; die P./M. daraus ziehen, sind jedoch für den konkreten Fall rechtlich nicht vertretbar.

Dass durch die Ziele und Tätigkeiten der Pr. T. das Verbot der Annexion nicht berührt wird, ist offensichtlich und wird auch von P./M. nicht angenommen. Sie sehen jedoch eben in der „nicht unwahrscheinlichen“ Folge einer Sezession bei einer Verwirklichung dieser Ziele die Gefahr einer Verletzung völkerrechtlicher Grundsätze. Die Verletzung des Grundsatzes der Integrität des Staatsgebiets setzt aber in jedem Fall einen rechtswidrigen, insbesondere einen gewaltsamen Eingriff in den Bestand des Staatsgebietes voraus. Wenn eine Verletzung dieses Grundsatzes in den Zielsetzungen und Tätigkeiten der Pr. T. liegen sollte, müssten sie sich auf einen solchen Eingriff richten. Nur dann ließe es sich im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sagen, dass dadurch „Gewalt in das Verhältnis von Völkern hineingetragen“ wird. Die Pr. T. verfolgt jedoch völkerrechtlich zulässige Ziele und unterstützt völkerrechtlich zulässige Rechtswege, indem sie Beschwerden wegen menschenrechtsverletzenden Eigentumsentzug vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte unterstützt. Die bekannte Weigerung Polens,

entsprechende Restitutionsansprüche zu regeln, lässt sich selbst kaum mit dem Gedanken der Völkerverständigung vereinbaren. Ihre statthafte gerichtliche Geltendmachung kann deshalb schlecht gegen ihn verstoßen. Mit jenem Vorgehen kann auch der Grundsatz der Integrität des Staatsgebiets nicht verletzt sein, weil insofern weder ein bloß rechtswidriger noch gar gewaltsamer Eingriff in den Bestand des polnischen Staatsgebiets angestrebt wird. Ihre Tätigkeit richtet sich schon gar nicht auf eine Sezession.

Abgesehen davon ist eine Sezession nicht von vornherein als eine Verletzung des Grundsatzes der Integrität des Staatsgebiets zu bewerten. Zwar stellt sich das Völkerrecht gegen gewaltsame und sonst unter Zwang bewirkte Sezessionen,<sup>25</sup> aber es schließt Sezessionen nicht völlig aus,<sup>26</sup> dann nämlich nicht, wenn sie einvernehmlich oder aus berechtigten Gründen völkerrechtskonform erfolgen. Ob diese Gründe vorliegen, mag im Einzelfall umstritten sein. Das zeigt gegenwärtig der Fall des Kosovo. Aus der unterschiedlichen Anerkennungspraxis der Staaten ergibt sich jedenfalls, dass im Hinblick auf das anerkannte Selbstbestimmungsrecht der Völker Sezessionen unter bestimmten Voraussetzungen nicht als völlig unzulässig angenommen werden.<sup>27</sup> Statt das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, können sie ihm auf lange Sicht sogar dienlich sein. Dem Grundsatz der Integrität des Staatsgebiets kann demnach nicht der Sinn gegeben werden, dass er die Versteinerung des völkerrechtlichen Status quo schützt.<sup>28</sup> Unter diesen Voraussetzungen könnte nur eine gewaltsam oder unter Einsatz sonstiger Zwangsmittel völkerrechtswidrig angestrebte Sezession auf eine Verletzung des Grundsatzes der Integrität des Staatsgebiets gerichtet sein. Dafür geben die Ziele und Tätigkeiten der Pr. T. aber keinerlei Anhaltspunkte.

3. Da die Autoren in den Zielen und Tätigkeiten der Pr. Treuhand keine unmittelbare Beeinträchtigung gegen den Grundsatz der Integrität ausmachen können, greifen sie auf eine doch ungewöhnliche Auslegung des Ausdrucks „Gedanken der Völkerverständigung“ zurück, um gleichwohl noch eine Verletzung des Grundsatzes der Integrität des Staatsgebiets begründen zu können. Aus dem Wort „Gedanke“ leiten sie ab, dass es für das Vorliegen eines Verstoßes nicht auf eine „konkrete Gefährdung“ des Schutzgutes „Staatsgebiet“ ankommt – womit sie sich gegen das vom Bundesverwaltungsgericht geforderte Merkmal einer „schwerwiegenden Beeinträchtigung“ des Völkerfriedens wenden –, sondern dass eine „abstrakte Gefährdung“ genügt, wie sie in der als „nicht unwahrscheinlich“ angenommenen Sezession dargestellt wird. Das Wort „Gedanke“ wird mit Abstraktheit verbunden, was durchaus möglich ist. Allerdings sind „Gedanken“, fasst man sie als psychische Akte, also Vorstellungen, sehr konkret und können wohl auch einen konkreten Inhalt haben, z. B. ein bestimmtes Ereignis. Inwiefern sich jedoch aus dem Wort „Gedanke“ etwas über die Art einer Gefährdung des friedlichen Zusammenlebens der Völker ergeben soll, bleibt unerfindlich. Mit dem Wort „Gedanke“ in der Wendung „Gedanken der Völkerverständigung“ wird offensichtlich das gemeint, was anders auch als „Idee“ bezeichnet wird.<sup>29</sup> Unter einer „Idee“ versteht man aber in einem ursprünglichen Sinne etwas, was das Wesen einer Sache ausmacht. Bezogen auf Völkerverständigung wird damit ange-

<sup>22</sup> Ipsen, Fn. 15, § 26 Rn. 14.

<sup>23</sup> Ipsen, Fn. 15, § 23 Rn. 43.

<sup>24</sup> Ipsen, Fn. 15, § 29 Rn. 13; Graf Vitzthum (Hg.), Völkerrecht, 3. Aufl. 2004, 191, 201, sieht Sezessionen ebenso ausnahmsweise als zulässig an. Entspr. auch Stein/von Butlar, Völkerrecht, 11. neu bearbeitete Aufl. 2005, Rn. 684.

<sup>25</sup> Murswiek, Peaceful Change – Ein Völkerrechtsprinzip?, 1998, S. 69.

<sup>26</sup> Ipsen, Fn. 15, § 29 Rn. 10.

<sup>27</sup> Ipsen, Fn. 15, § 29 Rn. 13; Hobe/Kimminich, Einführung in das Völkerrecht, 8. Aufl. 2004, S. 115; Doehring, Völkerrecht, 2. neu bearbeitete Aufl. 2004, § 15 Rn. 78 ff.

<sup>28</sup> Entspr. Murswiek, Fn. 22.

<sup>29</sup> Stern, Fn. 9, S. 1355.

sprochen, was nach der herrschenden Meinung und Rechtsprechung die „elementaren Grundsätze“ für das Zusammenleben der Völker sind, ohne sie im Einzelnen zu benennen.

Der Gedanke der Völkerverständigung meint insofern die grundlegenden Bedingungen für ein friedliches Miteinander der Völker. Tätigkeiten, die sich dagegen richten, und deshalb zu einem Verbot führen, können dann nur solche sein, die geeignet sind, diese Bedingungen tatsächlich in einem bestimmten Maße zu beeinträchtigen, nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) eben in schwerwiegender Weise. Dass hier ein bestimmter Grad der Beeinträchtigung gefordert wird, ergibt sich nicht zuletzt aus dem Gesichtspunkt, dass der Vereinigungsfreiheit als einem Grundrecht auch ein erhebliches Eigengewicht zukommt und Einschränkungen nur bei schwerwiegenden Verstößen als verhältnismäßig gerechtfertigt werden können. Das Wort „Gedanke“ eignet sich demnach nicht, irgendwelche ganz abstrakten Gefährdungen als Voraussetzungen für einen Verstoß gegen den Gedanken der Völkerverständigung zu rechtfertigen.

Eine Gefährdung durch ein Verhalten lässt sich im Übrigen nur annehmen, wenn der beeinträchtigende Erfolg „bei ungehinderter Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens mit Wahrscheinlichkeit“ eintritt,<sup>30</sup> das gilt auch für eine abstrakte Gefahr. Nur wird hier von einem in Zukunft auftretenden Verhalten ausgegangen.<sup>31</sup> Bei ihrer Annahme einer abstrakten Gefahr müssen die Autoren also davon ausgehen, dass es im Falle einer Restitution des Eigentums an die ehemaligen deutschen Eigentümer als „objektiv zu erwartende“ Folge „mit Wahrscheinlichkeit“ eine Sezession gibt. Damit wird möglichen historischen Abläufen eine Kausalität unterstellt, die für sie nicht zutrifft. Unter den angegebenen Voraussetzungen hängt eine Sezession von einer Reihe rechtlich – politischer Unwägbarkeiten und Entscheidungen ab, die nicht unter den Begriff eines „objektiv zu erwartenden“ Kausalverlaufs im angegebenen Sinne gebracht werden können. *Hängt der Eintritt einer Wirkung von Handlungen anderer ab, die diese mit eigener Entscheidungsfreiheit vornehmen, so kann die fragliche Ausgangshandlung grundsätzlich nicht als gefährdend betrachtet werden, weil sie nicht zu einem „objektiv zu erwartendem“ Kausalverlauf zu zählen ist.* Da die von der Treuhand verfolgte Restitution des Eigentums Vertriebener nur vermittelt über eine Entscheidung des EGMR erfolgen kann, die ihrerseits vom polnischen Staat befolgt werden müsste (Art. 46 EMRK), und eine Sezession von weiteren rechtlichen und politischen Entscheidungen abhinge, lassen sich ihre auf die Herbeiführung einer solchen Entscheidung gerichteten Handlungen noch nicht einmal als abstrakt gefährdend für die Integrität des polnischen Staatsgebiets ansehen, abgesehen noch von Möglichkeiten einer Autonomisierung des betreffenden Gebiets im Rahmen des polnischen Staates und Europäischen Union. P./M. sprechen selbst nur von einer „nicht unwahrscheinlichen“ Folge, was schwächer als die geforderte (hinreichende) Wahrscheinlichkeit ist. Die nur denkbare Möglichkeit einer Sezession, lässt sich aber nicht als Gefahr qualifizieren.

Die Pr. T. kann insofern auch nicht als ein sog. Zweckveranlasser für Rechtsstörungen und Gefährdungen durch andere angesehen werden. Unter einem Zweckveranlasser wird jemand verstanden, der durch sein an sich rechtmäßiges Verhalten einen vorhersehbaren rechtsstörenden Erfolg bewirkt,<sup>32</sup> wobei schon umstritten ist, ob einem rechtmäßigen Verhalten eine Gefahr zugerechnet werden darf.<sup>33</sup> Dies mag hier dahingestellt bleiben. Es ist aber offensichtlich, dass eine erwirkte Gerichtsentscheidung und Folgeentscheidungen, die ihr entsprechen, nicht als mögliche Verletzungen von Rechtsgütern in Betracht kommen. Würde schließlich einer Sezession infolge von Umständen, die aufgrund der Gerichtsentscheidung eintreten, durch die Staatengemeinschaft zugestimmt, wäre der Grundsatz der Integrität des Staatsgebiets ebenfalls nicht verletzt. Dass Sezessionen überhaupt völ-

kerrechtlich ausgeschlossen, d. h. völlig verboten sind, lässt sich – wie gezeigt – nicht behaupten.

Unabhängig von der Frage, ob ein Verstoß nach Art. 9 Abs. 2 GG eine „schwerwiegende Beeinträchtigung“ oder nur eine „abstrakte Gefahr“ für die grundlegenden Bedingungen des friedlichen Zusammenlebens der Völker verlangt, können nur solche Handlungen als Verstöße angenommen werden, die auf rechtswidrige Maßnahmen gerichtet sind. Rechtsgüter, um die es jeweils geht, können als Rechtsgüter nur beeinträchtigt oder gefährdet, d. h. mit hoher Wahrscheinlichkeit eintretender Beeinträchtigung bedroht werden, wenn die betreffenden Handlungen rechtlich nicht zulässig sind. Das folgt einfach daraus, dass ein Rechtsgut nur soweit geschützt ist, wie es mit anderen rechtmäßigen Handlungen vereinbar ist. *Der Grundsatz der Integrität des Staatsgebiets und des konkreten Bestands des Staatsgebiets sind insofern jedenfalls nicht gegen rechtlich zulässige, insbesondere gerichtlich vorgetragene Anfechtungen geschützt. Gibt es deshalb menschenrechtliche Gründe, bestimmte Rechtszustände anzufechten, so lässt sich darin keine Beeinträchtigung des Grundsatzes der Integrität des Staatsgebiets annehmen.* Dieser Grundsatz wird insoweit durch die menschenrechtlichen Normen des Völkerrechts relativiert, was P./M. nicht beachten.

4. Einer Berufung auf rechtlich zulässiges Vorgehen versuchen P./M. jedoch entgegenzutreten, indem sie über die Beeinträchtigung der Integrität des polnischen Staatsgebiets bzw. eine entsprechende Gefahr hinaus noch in anderer Hinsicht in der Zielsetzung und Tätigkeit der Pr. T. ein Verhalten sehen, das dem Gedanken der Völkerverständigung entgegensteht. Es wirke sich ihrer Meinung nach beeinträchtigend auf die völkervertragliche Verständigung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Polen aus, mittelbar auch auf den damit erreichten europäischen Friedenszustand (S. 215 f.). Insofern wird von ihnen nun der Gedanke der Völkerverständigung nicht mehr „abstrakt“ aufgefasst – wie zur Begründung einer „abstrakten“ Gefahr – sondern im Gegenteil „konkret“, d. h. im Sinne einer besonderen Verständigungspolitik. Diese Gedankenwende muss verwundern und lässt den Eindruck aufkommen, es solle in jedem Falle ein bestimmtes Ergebnis erreicht werden. *Ein konkreter zwischenstaatlicher Verständigungszustand ist nämlich nicht ohne Weiteres vom verfassungsrechtlichen „Gedanken der Völkerverständigung“ erfasst. Die Kritik dieses Zustands kann nur insoweit als Beeinträchtigung dieses Gedankens gewertet werden, wenn damit gleichzeitig die Grundsätze des friedlichen Zusammenlebens beeinträchtigt werden.* Ist das aber nicht der Fall, so ist seine Kritik kein Verstoß dagegen bzw. begründet auch keine entsprechende Gefahr. Anderenfalls könnten sich Regierungen auf Kosten menschenrechtlicher Grundsätze aus Gründen machtpolitischer Opportunität sowie unter machtpolitischen Zwangslagen „verständigen“, und die Anfechtung einer solchen eher nur formellen „Verständigung“ wäre dann immer eine Beeinträchtigung des „Gedankens der Völkerverständigung“. Das kann sicher nicht der Sinn von Art. 9 Abs. 2 GG sein. Dieser schützt nur die „fundamentale Idee“ des friedlichen Zusammenlebens der Völker.<sup>34</sup> Es wäre eine menschenrechtswidrige Auslegung dieser Bestimmung, jeden zwischenstaatlichen Verständigungszustand als unanfechtbares Schutzgut jener Idee anzunehmen. Wie oben dargelegt werden aber durch die Ziele und Tätigkeiten der Pr. T. „fundamentale“ Grundsätze nicht beeinträchtigt. Ebenso wenig wird es dann der von P./M. bezogene

30 BVerwG E 45, 51, 57; entspr. Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht III, 4. Aufl. 1978, S. 53; auch Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl. 2007, E 39, die von „hinreichender Wahrscheinlichkeit“ sprechen.

31 Lisken/Denninger, Fn. 27, E 42.

32 Wolff/Bachof, Fn. 27, S. 66.

33 Dies ablehnend Lisken/Denninger, E 81, Fn. 27.

34 Stern, Fn. 9, 1254. Vergleichbar meint „freiheitliche demokratische Grundordnung“ in Art. 21 Abs. 2 GG bekanntlich nicht jede Ausgestaltung dieser Ordnung, sondern nur ihre tragenden Grundbestandteile.

zwischenstaatliche Verständigungszustand, auch wenn er aufgrund rechtlich zulässigen Vorgehens in mancher Hinsicht infrage gestellt wird.

#### IV. Zusammenfassende Feststellungen

Die vorhergehenden Darlegungen haben gezeigt, dass weder die durch die Autoren versuchte Auslegung dessen, was „Gedanken der Völkerverständigung“ meint, zu einem überzeugenden Ergebnis führt, noch dass sich der Versuch, die Ziele und Tätigkeiten der Pr. T. als Verstoß gegen den Gedanken der Völkerverständigung zu werten und damit ein Vereinsverbot zu begründen, rechtlich halten lässt. Mit dem Gedanken der Völkerverständigung kann keine „positive“ Verpflichtung zu bestimmten Zugeständnissen und auch nicht zur Befürwortung des völkerrechtlichen Status quo verbunden werden, wie es die Auslegung durch die Autoren nahelegt, wenn sie dies auch nicht so ausdrücklich ausführen. Eine solche Auslegung würde im Hinblick auf Abhängigkeiten von politischen, in der Regel umstrittenen Einschätzungen keine hinreichende Bestimmtheit aufweisen und widerspräche insofern dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit. *Die mit dem Gedanken der Völkerverständigung verbundene Verpflichtung ist vielmehr auf Gewaltlosigkeit, Nichtdiskriminierung und Rechtlichkeit im völkerrechtlichen Verkehr ausgerichtet.* Bei ihrer Beurteilung der Ziele und Tätigkeiten der Pr. T. gehen die Autoren auch letztlich davon aus, indem sie den Grundsatz der Integrität des Staatsgebiets als Maßstab heranziehen. Wenn sie dann aber eine

Verletzung dieses Grundsatzes erkennen wollen, weil ein Erfolg der Bestrebungen der Pr. T., nämlich die Restitution entzogenen Eigentums an die deutschen Vertriebenen, zu einer Sezession der betreffenden ehemaligen deutschen Ostgebiete vom polnischen Staat führen könnte, verkennen sie, dass eine Sezession nicht in jedem Falle eine Verletzung der Integrität des Staatsgebiets bedeutet. Sie können auch keinerlei Anhaltspunkte dafür anführen, dass die *Tätigkeit der Pr. T. über die Wiederherstellung des Eigentums an den Restitutionsgrundstücken hinausgehend etwa auf eine gewaltsame oder sonst wie zwangsweise bewirkte Sezession abzielt, die allein eine Verletzung des Grundsatzes der Integrität des Staatsgebiets darstellen könnte.* Unabhängig davon kann deren Tätigkeit auch keine Gefahr für die Integrität des Staatsgebiets des polnischen Staates verursachen, weil eine mögliche Sezession im Gefolge einer positiven Entscheidung des EGMR keinem „objektiv erwartbaren“ Geschehensverlauf zuzurechnen wäre. Werden in diesem Sinne die Grundlagen der zwischenstaatlichen Ordnung nicht beeinträchtigt, wird es aber auch der völkervertragliche Verständigungszustand zwischen Deutschland und Polen nicht. Ein Vereinsverbot gegen die Preußische Treuhand wegen Verstoßes gegen den Gedanken der Völkerverständigung wäre deshalb schon nach den objektiven Voraussetzungen dafür nicht begründet.<sup>35</sup> Insofern erübrigt es sich, noch auf die subjektiven Voraussetzungen einzugehen.

<sup>35</sup> Auf eine kleine Anfrage hin hat die Landesregierung des Landes Nordrhein-Westfalen in ihrer Antwort vom 11. 12. 2007 (LT – Drs. 14/5774) erklärt, dass sie die Ansicht von P./M. nicht teile. Sie sieht damit ebenfalls die Voraussetzungen für ein Vereinsverbot nicht gegeben.