

SANDRA LUKOSEK

Vereine als Gefahr

*Beiträge zum Sicherheitsrecht
und zur Sicherheitspolitik*

12

Mohr Siebeck

Beiträge zum Sicherheitsrecht und zur Sicherheitspolitik

herausgegeben von

Jan-Hendrik Dietrich, Klaus Ferdinand Gärditz
und Kurt Graulich

12



Sandra Lukosek

Vereine als Gefahr

Die Reformbedürftigkeit des Vereinsrechts
im Umgang mit kriminellen und
extremistischen Vereinigungen

Mohr Siebeck

Sandra Lukosek, geboren 1990; Studium der Rechtswissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin und am King's College in London; Promotion (Potsdam); Mitarbeiterin im Deutschen Bundestag; Rechtsreferendariat am Kammergericht Berlin; Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Bundesverfassungsgericht.
orcid.org/0000-0001-7870-2895

ISBN 978-3-16-161409-5 / eISBN 978-3-16-161410-1
DOI 10.1628/978-3-16-161410-1

ISSN 2568-731X / eISSN 2569-0922
(Beiträge zum Sicherheitsrecht und zur Sicherheitspolitik)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2023 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

Für Florian, Katrin und Thomas

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2021 von der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam als Dissertation angenommen. Für die veröffentlichte Fassung wurden Rechtsprechung und Literatur bis Ende 2022 berücksichtigt.

Zahlreiche Menschen haben zum Gelingen dieser Dissertation beigetragen.

Herzlich danken möchte ich Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt für seine fachliche Betreuung unter Gewährung großzügiger wissenschaftlicher Freiheit und für die Erstellung des Erstgutachtens. Mein besonderer Dank gilt Prof. Dr. Hans Hofmann für die äußerst rasche Zweitbegutachtung und seine wertvolle und stetige Begleitung dieses Projekts sowie weiterer Vorhaben. Für die Aufnahme dieser Arbeit danke ich den Herausgebern der Schriftenreihe „Beiträge zum Sicherheitsrecht und zur Sicherheitspolitik“.

Als Quelle vielseitiger Inspiration gebührt der Konrad-Adenauer-Stiftung großer Dank für die Förderung meiner gesamten Ausbildung.

Tiefer Dank geht an meine wunderbaren Lebensbegleiterinnen und Lebensbegleiter Dr. Philipp Halm, Dr. Tanja Altunjan, StA'in Jenny Barthel, Dr. to be Carina Kellner und Dr. Henrike von Scheliha nicht nur für die ausdauernde Durchsicht des Manuskripts, sondern auch für ihre immerwährende und vielschichtige Unterstützung. Vor allem möchte ich ihnen sowie Josephine Etzold und Alexander Bormann dafür danken, dass sie in jeder Lebensphase unbedingt an meiner Seite stehen.

Mein größter Dank gilt meiner Familie: An meinen Bruder Florian Lukosek, auf den ich mich stets verlassen kann, und an meine Eltern Thomas und Katrin Lukosek, deren liebevollen und unerschöpflichen Unterstützung ich mir nicht nur während der Dissertation zu jeder Zeit sicher sein konnte. Sie und meine Großmütter Liane Köck und Hella Lukosek haben meinen Werdegang maßgeblich geprägt und gefördert.

Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Karlsruhe, im April 2023

Sandra Lukosek

Inhaltsübersicht

Vorwort	VII
Inhaltsverzeichnis	XIII
Abbildungsverzeichnis	XXIII
Abkürzungsverzeichnis	XXV
Hinführung und Gang der Untersuchung	1
Erster Teil: Grundlagen	9
Kapitel 1: Das Grundrecht der Vereinigungsfreiheit	11
A. Die Entwicklung der Vereinigungsfreiheit bis zur Verabschiedung des Grundgesetzes	11
B. Die Vereinigungsfreiheit im Bonner Grundgesetz	17
Kapitel 2: Einführung in das öffentliche Vereinsrecht	37
A. Die Entwicklung des öffentlichen Vereinsrechts	37
B. Das Vereinsgesetz vom 5. August 1964	40
C. Zusammenfassung	46
Kapitel 3: Auslegungsregeln für vereinsrechtliche Tatbestände als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips	47
A. Die Entscheidungsspielräume der Verwaltung mit Übersicht	47
B. Die Grenzen der Gesetzesauslegung und gerichtliche Überprüfbarkeit . .	49
C. Auslegungsmethoden im Rahmen verwaltungsrechtlicher Normanwendung	50
D. Zusammenfassung	60
Kapitel 4: Untersuchungsobjekte	61
A. Rockervereine	61
B. Islamistisch-extremistische Vereine	67
C. Zusammenfassung	71

Zweiter Teil: Hauptteil	73
Kapitel 5: Der Vereinsbegriff nach § 2 Abs. 1 VereinsG und seine Weiterentwicklung	75
A. Begriffsbestimmung	75
B. Die einzelnen Begriffsmerkmale	77
C. Beginn und Ende des Vereins	86
D. Zusammenfassung	87
Kapitel 6: Vereinsverbote wegen Strafgesetzwidrigkeit nach § 3 Abs. 1 VereinsG am Beispiel von Rockervereinen	89
A. Die Entwicklung des Verbotsgrundes der Strafgesetzwidrigkeit	89
B. Der Verbotstatbestand der Strafgesetzwidrigkeit	91
C. Die Weiterentwicklung des Verbotsmechanismus bei Teilorganisationen und Teilvereinen	126
D. Zusammenfassung	139
Kapitel 7: Verbote islamistisch-extremistischer Vereine wegen Verfassungs- und Völkerverständigungswidrigkeit nach § 3 Abs. 1 VereinsG	143
A. Das „Ob“ des Verbots – Die Schrankenproblematik beim Verbot von Religionsgemeinschaften	143
B. Das „Wie“ des Verbotens – Islamistisch-extremistische Vereine als neues Anwendungsfeld der Verbotstatbestände	164
C. Reichweite der Wirkung der Verbote islamistisch-extremistischer Vereine	182
D. Zusammenfassung	186
E. Übersicht – Tatbestandsmerkmale der Verbotsgründe nach Art. 9 Abs. 2 GG bzw. § 3 Abs. 1 VereinsG	188
Kapitel 8: Verfassungsmäßigkeit der Zuständigkeitsregelungen nach § 3 Abs. 2 VereinsG	189
A. Verbotszuständigkeit	189
B. Ermittlungsbefugnisse der Verbotsbehörden	195
C. Zusammenfassung	197
Kapitel 9: Das Kennzeichenverbot nach § 9 VereinsG	199
A. Überblick zu den Regelungen des Kennzeichenverbots	199
B. Die Reformen des Kennzeichenverbots seit 2001	201

C. Verfassungsmäßigkeit des Verwendungsverbots wesentlich gleicher Kennzeichen	209
D. Reformvorschlag	229
E. Zusammenfassung	232
Dritter Teil: Exkurs und Ausblick	235
Kapitel 10: Weitere Maßnahmen gegen Vereinsmitglieder am Beispiel des Waffenrechts	237
A. Einführung ins WaffG	237
B. Der Entzug waffenrechtlicher Erlaubnisse wegen Vereinsmitgliedschaft .	243
C. Zusammenfassung	256
Kapitel 11: Die Reichsbürgerbewegung als Exkurs und Ausblick	259
A. Das Phänomen der Reichsbürger	259
B. Vereinsrecht und Reichsbürger	262
C. Waffenrecht und Reichsbürger	272
Kapitel 12: Rechtspolitische Vorschläge zur Fortentwicklung des Vereinsrechts	279
A. Notwendigkeit zur Weiterentwicklung des Vereinsrechts	280
B. Keine Neuregelung des Schrankenvorbehalts in Art. 9 Abs. 2 GG	281
C. Zusammenfassung der Ergebnisse und Reformvorschläge zur Weiterentwicklung des Vereinsrechts	283
Kapitel 13: Zentrale Thesen der Arbeit	291
Glossar zu den Begrifflichkeiten der Rockerbewegungen	295
Anhang 1 – Verbotene Rockervereine	297
Anhang 2 – Verbotene islamistisch-extremistische Vereine	301
Literaturverzeichnis	305
Stichwortverzeichnis	321

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Inhaltsübersicht	IX
Abbildungsverzeichnis	XXIII
Abkürzungsverzeichnis	XXV
Hinführung und Gang der Untersuchung	1
Erster Teil: Grundlagen	9
Kapitel 1: Das Grundrecht der Vereinigungsfreiheit	11
A. Die Entwicklung der Vereinigungsfreiheit bis zur Verabschiedung des Grundgesetzes	11
I. Die Vereinigungsfreiheit als Länderangelegenheit im 19. Jahrhundert	11
1. Deutscher Bund und Konstitutionalisierung	12
2. Märzrevolution und Paulskirchenverfassung	13
3. Deutsches Kaiserreich und Reichsverfassung	15
4. Zwischenergebnis	15
II. Die Vereinigungsfreiheit in der Weimarer Reichsverfassung	16
III. Zwischenergebnis	17
B. Die Vereinigungsfreiheit im Bonner Grundgesetz	17
I. Die allgemeine Vereinigungsfreiheit	18
1. Entstehungsgeschichte	18
2. Umfang der Vereinigungsfreiheit nach Art. 9 Abs. 1 GG	19
a) Doppelgrundrecht	19
b) Begriff der Vereinigung	20
c) Gewährleistungsumfang	22
aa) Positive und negative Vereinigungsfreiheit	22
bb) Die Schutzgehalte der Vereinsorganisation und Vereinsbetätigung	23
cc) Weitere Gewährleistungsdimensionen	25
(1) Status activus	25
(2) Status positivus	25
dd) Zwischenergebnis	26

d) Eingriffe in die Vereinigungsfreiheit	26
e) Gesetzliche Ausgestaltung der Vereinigungsfreiheit	27
3. Beschränkungen durch Art. 9 Abs. 2 GG	29
4. Weitere Beschränkungen durch kollidierendes Verfassungsrecht	30
5. Zwischenergebnis	31
II. Die religiöse Vereinigungsfreiheit	31
1. Aufhebung des Religionsprivilegs	32
2. Umfang der religiösen Vereinigungsfreiheit	32
a) Religionsgemeinschaft und religiöser Verein	32
b) Herleitung und Verhältnis zu anderen Grundrechten	33
c) Menschenrecht	34
d) Gewährleistungsumfang	35
3. Eingriff und Schranken	35
4. Zwischenergebnis	35
III. Zusammenfassung und Ausblick	35
 Kapitel 2: Einführung in das öffentliche Vereinsrecht	 37
A. Die Entwicklung des öffentlichen Vereinsrechts	37
I. Das Vereinsrecht in den Ländern	37
II. Das Reichsvereinsgesetz vom 19. April 1908	38
1. Anlass und Gesetzgebungsverfahren	38
2. Zentrale Regelungen	39
III. Zwischenergebnis	40
B. Das Vereinsgesetz vom 5. August 1964	40
I. Anlass und Gesetzgebungsverfahren	41
II. Zentrale Regelungen	42
1. Das Vereinsgesetz als Ausführungsgesetz zu Art. 9 Abs. 1 und Abs. 2 GG	42
2. Die „Polizeifestigkeit“ des Vereinsrechts	43
3. Das Erfordernis der Verbotsverfügung	43
4. Die Verbotszuständigkeit des Bundes	44
5. Vereinstypen nach Vereinsgesetz, insb. ausländischer Verein und Ausländerverein	44
III. Zwischenergebnis	45
C. Zusammenfassung	46
 Kapitel 3: Auslegungsregeln für vereinsrechtliche Tatbestände als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips	 47
A. Die Entscheidungsspielräume der Verwaltung mit Übersicht	47
B. Die Grenzen der Gesetzesauslegung und gerichtliche Überprüfbarkeit	49

C. Auslegungsmethoden im Rahmen verwaltungsrechtlicher Normanwendung	50
I. Grammaticische Auslegung	51
II. Teleologische und historische Auslegung	51
III. Systematische Auslegung	52
IV. Subsidiäre Auslegungsmittel	53
1. Der Grundsatz der extensiven Auslegung	53
2. Der Grundsatz der restriktiven Auslegung	54
a) Die restriktive Auslegung in anderen Rechtsgebieten	55
aa) Strafrecht	55
bb) Zivilrecht	55
cc) Völkerrecht	56
b) Die restriktive Auslegung vereinsrechtlicher Tatbestände	56
aa) Auslegung der Tatbestände des Vereinsverbots	56
bb) Auslegung der Tatbestände des Kennzeichenverbots	59
cc) Zwischenergebnis	60
D. Zusammenfassung	60
Kapitel 4: Untersuchungsobjekte	61
A. Rockervereine	61
I. Das Phänomen der Rocker, Strukturen und Begrifflichkeiten	61
II. Einzelne Motorradclubs	64
1. Hells Angels MC	64
2. Bandidos MC	65
3. Gremium MC	66
B. Islamistisch-extremistische Vereine	67
I. Jihadistische Vereine	67
II. Salafistische Vereine	68
III. Sonstige islamistische Vereine	70
C. Zusammenfassung	71
Zweiter Teil: Hauptteil	73
Kapitel 5: Der Vereinsbegriff nach § 2 Abs. 1 VereinsG und seine Weiterentwicklung	75
A. Begriffsbestimmung	75
I. Zivilrechtlicher Vereinsbegriff	75
II. Öffentlich-rechtlicher Vereinsbegriff	76
B. Die einzelnen Begriffsmerkmale	77

I. Zusammenschluss mehrerer Personen	78
II. Freiwilligkeit und gemeinsamer Zweck	80
III. Dauerhafte und organisierte Willensbildung	81
1. Organisationsstruktur von Rockervereinen	81
2. Organisationsstruktur islamistisch-extremistischer Vereine	83
IV. Zwischenergebnis	85
C. Beginn und Ende des Vereins	86
D. Zusammenfassung	87
 Kapitel 6: Vereinsverbote wegen Strafgesetzwidrigkeit nach § 3 Abs. 1 VereinsG am Beispiel von Rockervereinen	 89
A. Die Entwicklung des Verbotsgrundes der Strafgesetzwidrigkeit	89
B. Der Verbotstatbestand der Strafgesetzwidrigkeit	91
I. Strafgesetzwidrige Zwecke	91
1. Vereinszweck nach Satzung	91
2. Anderweitig festgelegte oder herleitbare Zwecke	91
3. Unterscheidung zwischen Haupt- und Nebenzweck	92
4. Zurechenbares Verhalten der Vereinsorgane/-mitglieder	93
5. Zwischenergebnis	95
II. Strafgesetzwidrige Tätigkeit	95
1. Verhalten	95
a) Verstoß gegen Strafgesetze	95
b) Verstoß gegen Ordnungswidrigkeitenrecht	96
c) Haupt- und Nebentätigkeiten	97
d) Maßgeblicher Beurteilungszeitpunkt	98
e) Zwischenergebnis	98
2. Zurechnung	99
a) Zurechnung des Verhaltens der Vereinsorgane	99
b) Zurechnung des Verhaltens der Vereinsmitglieder	100
c) Zurechnung des Verhaltens Dritter	101
d) Zwischenergebnis	102
3. Prägung	102
a) Vielzahl von Straftaten	102
b) Hilfestellung und Unterstützung durch Verein	104
c) Einzelne Straftat	106
aa) Zu untersuchende Entscheidungen	106
(1) Die Entscheidung des OVG Schleswig-Holstein vom 19. Juni 2012	106
(2) Die Entscheidung des OVG Schleswig-Holstein vom 26. Februar 2014	108
(3) Die Entscheidung des BVerwG vom 7. Januar 2016	108
(4) Die Entscheidung des OVG Berlin-Brandenburg vom 29. September 2020	109

bb) Bisherige Bewertung der Rechtsprechung	110
cc) Auslegung des Verbotstatbestands	112
(1) Grammatische Auslegung	112
(2) Teleologische Auslegung	113
(a) Verbotstatbestand nach § 3 Abs. 1 VereinsG	113
(b) Zurechnungstatbestand nach § 3 Abs. 5 VereinsG	115
(3) Historische Auslegung	115
(4) Systematische Auslegung	117
(5) Grundrechtsorientierte Auslegung	118
(a) Verhältnismäßigkeitsprüfung auf Tatbestandsseite	118
(b) Restriktive Auslegung zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit	120
(aa) Eingriffsschwelle	120
(bb) Erheblichkeit und Schwere der Tat	121
(cc) Anzahl der handelnden Personen	122
(dd) Motivlage und Vereinsbezug	123
dd) Zwischenergebnis	124
d) Ergebnis	125
C. Die Weiterentwicklung des Verbotsmechanismus bei Teilorganisationen und Teilvereinen	126
I. Das Verbot von Teilorganisationen und Teilvereinen nach § 3 Abs. 3 VereinsG	126
II. Die Teilorganisations-/ vereinsrechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts	128
1. Die Verbote von Satudarah Maluku MC und Gremium MC Sachsen	128
2. Übertragbarkeit der Teilorganisations-/ vereinsrechtsprechung auf andere Motorradclubs	129
a) Hells Angels MC	129
b) Bandidos MC	131
c) Subsumtion	132
III. Einführung eines horizontalen Verbotsmechanismus	133
IV. Verfassungskonforme Auslegung des neuen Tatbestands	135
1. Einordnung als Schwesterverein	136
2. Identität zur übergeordneten Organisation	137
3. Zurechnung des verbotsrelevanten Verhaltens des Schwestervereins	137
V. Ergebnis	138
D. Zusammenfassung	139
 Kapitel 7: Verbote islamistisch-extremistischer Vereine wegen Verfassungs- und Völkerverständigungswidrigkeit nach § 3 Abs. 1 VereinsG	143
A. Das „Ob“ des Verbots – Die Schrankenproblematik beim Verbot von Religionsgemeinschaften	143
I. Einfacher Gesetzesvorbehalt aus Art. 136 Abs. 1 WRV	144

II. Verfassungsimmanente Schranken in Art. 4 Abs. 1, Abs. 2 GG	145
III. Verfassungsunmittelbare Schranke des Art. 9 Abs. 2 GG	146
1. Unmittelbare Heranziehung	146
2. Mittelbare Heranziehung	147
IV. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts	147
V. Stellungnahme	148
1. Lösung über Art. 136 Abs. 1 WRV i. V.m. Art. 140 GG	149
2. Lösung über Art. 9 Abs. 2 GG	149
3. Lösung über Art. 4 Abs. 1, Abs. 2 GG	152
a) Rechtsgüter mit Verfassungsrang und Grundrechte Dritter	152
b) Vorbehalt des Gesetzes	152
c) Verfassungskonforme Auslegung des § 3 Abs. 1 VereinsG	154
4. Zwischenergebnis	156
VI. Bedeutung der Schrankenproblematik	157
1. Terminologische Abgrenzung	157
a) Privatrechtliche Religionsgemeinschaften	157
b) Öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften	158
c) Religiöse Vereine	159
d) Zwischenergebnis	159
2. Islamische Organisationsstruktur in Deutschland	160
3. Zwischenergebnis	162
VII. Zusammenfassung mit Übersicht	163
 B. Das „Wie“ des Verbotens – Islamistisch-extremistische Vereine als neues Anwendungsfeld der Verbotstatbestände	 164
I. Die Entwicklung der Verbotstatbestände der Verfassungs- und Völkerverständigungswidrigkeit	 164
II. Die Verbotstatbestände im Einzelnen	165
1. Die verfassungsmäßige Ordnung	166
a) Bisheriges Begriffsverständnis	166
b) Übertragung auf islamistisch-extremistische Vereine	168
c) Zwischenergebnis	171
2. Der Gedanke der Völkerverständigung	171
a) Bisheriges Begriffsverständnis	171
b) Übertragung auf islamistisch-extremistische Vereine	172
c) Zwischenergebnis	174
3. Sich richten	175
a) Aggressiv-kämpferische Haltung gegen die verfassungsmäßige Ordnung	 176
b) Fortlaufende Untergrabung des Gedankens der Völkerverständigung	 177
c) Zurechnung und Prägung	177
d) Eingriffsschwelle	178
e) Zwischenergebnis	180
III. Zusammenfassung	181

C. Reichweite der Wirkung der Verbote islamistisch-extremistischer Vereine	182
I. Reichweite der Verbote nach § 3 Abs. 3 VereinsG und § 8 VereinsG	182
1. Das Verbot von Teilorganisationen und Teilvereinen nach § 3 Abs. 3 VereinsG	182
2. Das Verbot von Ersatzorganisationen nach § 8 VereinsG	183
3. Zwischenergebnis	184
II. Die Möglichkeit der Verwirkung der Vereinigungsfreiheit nach Art. 18 GG	184
D. Zusammenfassung	186
E. Übersicht – Tatbestandsmerkmale der Verbotgründe nach Art. 9 Abs. 2 GG bzw. § 3 Abs. 1 VereinsG	188
 Kapitel 8: Verfassungsmäßigkeit der Zuständigkeitsregelungen nach § 3 Abs. 2 VereinsG	 189
A. Verbotszuständigkeit	189
I. Verbotszuständigkeit der Länder	189
II. Zuständigkeitsteilung zwischen Bund und Ländern	190
1. Verfassungsmäßigkeit der Zuständigkeitsregelung	191
2. Abgrenzung der Bundes- und Länderzuständigkeit	193
3. Zwischenergebnis	194
B. Ermittlungsbefugnisse der Verbotsbehörden	195
C. Zusammenfassung	197
 Kapitel 9: Das Kennzeichenverbot nach § 9 VereinsG	 199
A. Überblick zu den Regelungen des Kennzeichenverbots	199
B. Die Reformen des Kennzeichenverbots seit 2001	201
I. Terrorismusbekämpfungsgesetz vom 9. Januar 2002	201
II. Zweites Gesetz zur Änderung des Vereinsgesetzes vom 10. März 2017	202
1. Entwicklung bis zur Gesetzesänderung	203
a) Problemdarstellung	203
b) Lösungsansätze aus der Rechtsprechung	204
2. Einführung eines Verwendungsverbots wesentlich gleicher Kennzeichen	208
III. Zusammenfassung	209
C. Verfassungsmäßigkeit des Verwendungsverbots wesentlich gleicher Kennzeichen	209
I. Reaktionen auf Gesetzesänderung	210
II. Vereinbarkeit mit der Vereinigungsfreiheit in Art. 9 Abs. 1 GG	212

1. Verwendung von Kennzeichen als von der Vereinigungsfreiheit geschützte Vereinsbetätigung	213
2. Eingriff durch Verwendungsverbot	216
3. Rechtfertigung des Verwendungsverbots	216
a) Schrankenvorbehalt für § 9 Abs. 3 VereinsG	217
b) Verhältnismäßigkeit und Gebot der restriktiven Auslegung	
als Schranken-Schranken	219
aa) Ziel des Gesetzes	220
bb) Geeignetheit	220
cc) Erforderlichkeit	221
dd) Angemessenheit	221
(1) Notwendigkeit der restriktiven Auslegung	222
(2) Grenzen der restriktiven Auslegung	223
(a) Der Wille des Gesetzgebers	223
(b) Der Wortlaut der Norm	224
(3) Zwischenergebnis	227
III. Kein Einzelfallgesetz	227
IV. Betroffenheit weiterer Grundrechte	228
V. Zusammenfassung	229
D. Reformvorschlag	229
E. Zusammenfassung	232
Dritter Teil: Exkurs und Ausblick	235
Kapitel 10: Weitere Maßnahmen gegen Vereinsmitglieder am Beispiel des Waffenrechts	237
A. Einführung ins WaffG	237
I. Die Systematik des WaffG nach 2002	238
II. Die Regelung der Zuverlässigkeit nach § 5 WaffG	238
1. Regelunzuverlässigkeit bei Mitgliedschaft in einem verbotenen Verein	239
2. Absolute Unzuverlässigkeit bei negativer Verhaltensprognose	240
3. Regelunzuverlässigkeit bei verfassungsfeindlicher Betätigung	240
B. Der Entzug waffenrechtlicher Erlaubnisse wegen Vereinsmitgliedschaft	243
I. Absolute Unzuverlässigkeit bei Mitgliedschaft in Rockerverein	243
1. Unzuverlässigkeit bei Ausübung eines Amtes	244
2. Kausalzusammenhang zwischen Unzuverlässigkeit und Mitgliedschaft	245
3. Keine restriktive Auslegung waffenrechtlicher Tatbestandsmerkmale	248
4. Weite Auslegung waffenrechtlicher Tatbestandsmerkmale	250

a) Der Grundsatz der weiten Auslegung als Ausprägung der Verhältnismäßigkeit	251
b) Einordnung von Rockerbewegungen als sog. Outlaw Motorcycle Gangs	252
c) Zuordnung von zugehörigen oder nahestehenden Personen	253
5. Zusammenfassung	253
II. Regelunzuverlässigkeit bei Anhängern der islamistisch- extremistischen Szene	254
C. Zusammenfassung	256
 Kapitel 11: Die Reichsbürgerbewegung als Exkurs und Ausblick	259
A. Das Phänomen der Reichsbürger	259
B. Vereinsrecht und Reichsbürger	262
I. Übertragbarkeit des Vereinsbegriffs auf die Reichsbürgerbewegung	262
1. Vereinsstrukturen in der Reichsbürgerbewegung	262
2. Reichsbürgervereine als Vereine im Sinne des § 2 Abs. 1 VereinsG	264
II. Möglichkeit von Vereinsverboten innerhalb der Reichsbürgerbewegung	266
1. Strafgesetzwidrigkeit	266
2. Verfassungsfeindlichkeit	267
3. Völkerverständigungswidrigkeit	269
4. Verbot des Vereins „Geeinte deutsche Völker und Stämme“	271
III. Zusammenfassung	271
C. Waffenrecht und Reichsbürger	272
I. Erste Rechtsprechungsphase	274
II. Zweite Rechtsprechungsphase	275
III. Differenzierung zwischen handelnden Akteuren	277
IV. Zusammenfassung	278
 Kapitel 12: Rechtspolitische Vorschläge zur Fortentwicklung des Vereinsrechts	279
A. Notwendigkeit zur Weiterentwicklung des Vereinsrechts	280
B. Keine Neuregelung des Schrankenvorbehalts in Art. 9 Abs. 2 GG	281
C. Zusammenfassung der Ergebnisse und Reformvorschläge zur Weiterentwicklung des Vereinsrechts	283
I. Entwicklung der Vereinigungsfreiheit und des Vereinsrechts	283
II. Verhältnismäßigkeitserwägungen auf Tatbestandsseite	284
1. Die restriktive Auslegung des Verbotstatbestands der Strafgesetzwidrigkeit	284

2. Die restriktive Auslegung der Verbotstatbestände der Verfassungs- oder Völkerverständigungswidrigkeit	285
3. Erweiterung der Verbotsstruktur auf Schwestervereine als Teilvereine	286
4. Schrankenregelung im Fall eines Verbots inländischer Religions- gemeinschaften	286
5. Verbotszuständigkeit und Ermittlungsbefugnisse	287
III. Verwendungsverbot wesentlich gleicher Kennzeichen	287
IV. Waffenrechtliche Unzuverlässigkeit wegen Gruppenzugehörigkeit . .	288
V. Vereinsverbot als taugliches Mittel gegen neue Bedrohungspotentiale	289
Kapitel 13: Zentrale Thesen der Arbeit	291
Glossar zu den Begrifflichkeiten der Rockerbewegungen	295
Anhang 1 – Verbotene Rockervereine	297
Anhang 2 – Verbotene islamistisch-extremistische Vereine	301
Literaturverzeichnis	305
Stichwortverzeichnis	321

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entscheidungsspielräume der Verwaltung	49
Abbildung 2: Grundrechtliche Schutzgehalte nach Organisationsstrukturen .	163
Abbildung 3: Verbotsgründe nach Art. 9 Abs. 2 GG bzw. § 3 Abs. 1 VereinsG	188

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
Abs.	Absatz
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948
a. F.	alte Fassung
AfkKR	Archiv für katholisches Kirchenrecht
AK-GG	Alternativkommentar zum Grundgesetz
AktG	Aktiengesetz vom 6. September 1965
ALR	Allgemeines Landrecht für die preußischen Staaten von 1794
Alt.	Alternative
AMA	American Motorcyclist Association
Amtsbl.	Amtsblatt
Anm.	Anmerkung
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
Art.	Artikel
ASOG Bln	Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz Berlin vom 11. Oktober 2006
Aufl.	Auflage
BayGVBl.	Bayrisches Gesetz- und Verordnungsblatt
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgeschichtshof
BbgPolG	Brandenburgisches Polizeigesetz vom 19. März 1996
Bd.	Band
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch vom 18. August 1896
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BKA	Bundeskriminalamt
BMI	Bundesministerium des Innern
BRat	Bundesrat
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BremGVBl.	Bremer Gesetz- und Verordnungsblatt
bspw.	beispielsweise
BT	Bundestag
BT Drs.	Bundestagsdrucksache
BV	Verfassung des Freistaats Bayern vom 2. Dezember 1946
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen der amtlichen Sammlung des Bundesverfassungsgerichts
BVerfSchG	Bundesverfassungsschutzgesetz vom 20. Dezember 1990
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen der amtlichen Sammlung des Bundesverwaltungsgerichts
BVerwGG	Bundesverwaltungsgerichtsgesetz vom 23. September 1952

bzw.	beziehungsweise
CILIP	Chartered Institute of Library and Information Professionals
DBA	Deutsche Bundesakte vom 8. Juni 2015
ders.	derselbe
d. h.	das heißt
dies.	dieselbe
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
dpa	Deutsche Presse-Agentur
DPolBl.	Deutsches Polizeiblatt
Drs.	Drucksache
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
ErgLfg.	Ergänzungslieferung
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention vom 1. Juni 2010
e.V.	eingetragener Verein
f., ff.	folgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
g	Gramm
GA	Goldammer's Archiv für Strafrecht
GenG	Genossenschaftsgesetz (Gesetz betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsge- nossenschaften) vom 1. Mai 1889
GewO	Gewerbeordnung vom 21. Juni 1869
GG	Grundgesetz vom 23. Mai 1949
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung vom 20. April 1892
GRCh	Grundrechtecharta vom 30. März 2010
GRG	Frankfurter Grundrechtgesetz vom 27. Dezember 1848
GVBl.	Gesetz- und Ordnungsblatt
HessVGh	Hessischer Verwaltungsgerichtshof
HGB	Handelsgesetzbuch vom 10. Mai 1897
Hrgs.	Herausgeber
HRRS	Höchstrichterliche Rechtsprechung im Strafrecht
HSFK	Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung
IPBPR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
i. S. d.	im Sinne des
i. V. m.	in Verbindung mit
jM	Juris – die Monatszeitschrift
JR	Juristische Rundschau
jurisPR	Juris PraxisReporte
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KJ	Kritische Justiz
KommP BY	KommunalPraxis Bayern
KrimJ	Kriminologisches Journal
KritV	Kritische Vierteljahresschrift
KWG	Gesetz über das Kreditwesen vom 10. Juli 1961
Lfg.	Lieferung

LG	Landgericht
lit.	Littera (lat. Buchstabe)
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LT	Landtag
LT Drs.	Landtagsdrucksache
lto	Legal Tribune Online
MC	Motorradclub
M SchrKrim	Monatszeitschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
n. F.	neue Fassung
NJOZ	Neue Juristische Online-Zeitschrift
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NVwZ/-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht/-Rechtsprechungs-Report
NWVBl.	Nordrhein-Westfälischen Verwaltungsblätter
NZG	Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht
o.Ä.	oder Ähnliches
OK	Organisierte Kriminalität
OLG	Oberlandesgericht
OMCG/s	Outlaw Motorcycle Gang/s
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten vom 24. Mai 1968
OVG	Oberverwaltungsgericht
PartG	Parteiengesetz vom 24. Juli 1967
PKK	Partiya Karkeren Kurdistane (Arbeiterpartei Kurdistans)
Preuß. OVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
PrGS	Preußische Gesetzessammlung von 1810–1906 (Gesetzessammlung für die Königlich Preußischen Staaten)
RdA	Recht der Arbeit/Zeitschrift für die Wissenschaft und Praxis des gesamten Arbeitsrechts
Rev.	Revision
RGBl.	Reichsgesetzblatt
Rn.	Randnummer
RP	Rheinische Post
RV 1871	Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871
RVG	Reichsvereinsgesetz vom 19. April 1908
S.	Seite
s. o.	siehe oben
sog.	sogenannte
StGB	Strafgesetzbuch vom 15. Mai 1871
str.	strittig
StraFo	Strafverteidiger Forum
StrafR	Strafrecht
st.Rspr.	ständige Rechtsprechung
s. u.	siehe unten
TierSchG	Tierschutzgesetz vom 24. Juli 1972
u. a.	unter anderen

Univ.	Universität
Urt.	Urteil
USA	United States of America
u.v.	unter vielen
v.	von/vom
v. a.	vor allem
VAG	Versicherungsaufsichtsgesetz vom 1. April 2015
VBIBW.	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VereinsG	Vereinsgesetz vom 5. August 1964
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VerwRdSch	Verwaltungsrundschau
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VOBl.	Verordnungsblatt
VvB	Verfassung von Berlin vom 23. November 1995
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. Januar 1960
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz vom 25. Mai 1976
WaffG	Waffengesetz vom 11. Oktober 2002
WD	Wissenschaftlicher Dienst
WRV	Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919
z. B.	zum Beispiel
ZevKR	Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
zugl.	zugleich

Hinführung und Gang der Untersuchung

Sicherheitsrecht, das ist gleichermaßen das verfassungsrechtlich verankerte System der wehrhaften Demokratie wie Strafrecht, Strafprozessrecht und Gefahrenabwehrrecht. Die Bedrohungslagen, denen es zu begegnen hat, sind vielfältig. Fokus dieser Arbeit ist der Umgang mit Vereinen und Gruppierungen. Deren sich in den vergangenen Jahrzehnten verändernde und wachsende Gefährlichkeit führte zu einem Umdenken der Sicherheitsbehörden und auch im Sicherheitsrecht, welches sich bislang besser im Strafrecht als im Gefahrenabwehrrecht nachzeichnen lässt. Diese Lücke soll die vorliegende Arbeit schließen.

Im Straf- und Strafprozessrecht wurden Ende der 1970er als auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts etliche Gesetze¹ zur Bekämpfung des Terrorismus, begleitet durch eine umfangreiche rechtswissenschaftliche Auseinandersetzung,² eingeführt. Zentraler Bestandteil der Reformen war die neue Vereinigungsstrafbarkeit. 1976 wurde mit § 129a StGB die Bildung terroristischer Vereinigungen strafbar. Mit Einführung des § 129b StGB erweiterte man 2002 den Adressatenkreis auf Vereinigungen im Ausland.³ §§ 129, 129a StGB sind die strafrechtlichen Pendanten zu Art. 9 Abs. 2 GG und § 3 Abs. 1 VereinsG, die das präventive Vereinigungsverbot regeln.

In der Zusammenschau aus Art. 9 Abs. 2 GG (Verbot von Vereinigungen), Art. 18 Satz 1 GG (Verwirkung von Grundrechten) sowie Art. 21 Abs. 2 GG (Verbot von Parteien) entstand 1949 mit der Neufassung des Grundgesetzes das System der Wehrhaftigkeit der Verfassung. Im Rahmen dessen erweiterte man als Lehre aus den Erfahrungen der Weimarer Republik und dem Nationalsozialismus auch die Beschränkungsmöglichkeiten für Vereinigungen. In Art. 9 Abs. 2 GG wurden drei weitere Verbotgründe Verbot bei strafgesetzwidriger Tätigkeit, Handeln gegen die ver-

¹ Einführung des § 129a StGB durch das Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozessordnung, des Gerichtsverfassungsgesetzes, der Bundesrechtsanwaltsordnung und des Strafvollzugsgesetzes (1976), Einführung des § 129b StGB durch das 34. Strafrechtsänderungsgesetz (2002), Terrorismusbekämpfungsgesetz (2002), Gesetz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt (2008), Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten (2009), Gesetz zur Änderung des Antiterrordateigesetzes (2014).

² Statt vieler *Zöller*, Terrorismusstrafrecht, 2009.

³ Umfassender Überblick unter *Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages*, Maßnahmen des Bundes zur Terrorismusbekämpfung seit 2001, 6. März 2015, WD 3 – 3000 – 044/15.

fassungsmäßige Ordnung sowie Handeln gegen die Völkerverständigung aufgenommen.

Während *Planker* 1994 das Vereinigungsverbotsrecht noch zur „aussterbenden Art [der] Rechtsmaterien“⁴ zählte, ist die Anzahl an Verbotsverfügungen seitdem beachtlich gestiegen. Während bis 1990 auf Bundesebene nur 13 Vereine verboten wurden, wurden seit 1990 60 Verbotsverfügungen, davon allein 30 gegen islamistisch-extremistische Vereinigungen, ausgesprochen.⁵ Hinzu kommen mindestens 20 Verbote von Rockervereinen durch die einzelnen Bundesländer.⁶ In der Strategie der Bundesregierung zur Extremismusprävention werden Vereinsverbote⁷ als taugliches rechtsstaatliches Mittel gegen demokratiefeindliche Bestrebungen durch extremistische Gruppierungen beschrieben.⁸ Trotzdem wurden seit Verabschiedung des Grundgesetzes erst vier Grundrechtsverwirkungsverfahren durchgeführt, die allesamt schon im Vorverfahren abgelehnt wurden.⁹ Parteiverbotsverfahren werden gleichermaßen selten durchgeführt, von den ebenfalls nur vier Verfahren hatten zwei Erfolg.¹⁰ Das Vereinsverbot ist damit das in der Praxis relevanteste Instrument der wehrhaften Demokratie.

Das Vereinigungsverbotsrecht ist verfassungsunmittelbar in Art. 9 Abs. 2 GG verankert und ist im Gegensatz zu anderen hoheitsrechtlichen Maßnahmen nur ergänzend einfachgesetzlich konkretisiert. Zur Ausgestaltung des verfassungsrechtlich vorgegebenen Verbotsrechts wurde das Öffentliche Vereinsgesetz eingeführt. Das seit 1964 bestehende Gesetzeswerk wurde erstmals nach den Terroranschlägen von 2001 und seitdem mehrmals reformiert. Im Ersten Anti-Terrorpaket vom 4. Dezember 2001 hob der Gesetzgeber das Religionsprivileg auf, welches bis dahin Religionsgemeinschaften vom Anwendungsbereich des Vereinsgesetzes ausnahm. Damit wurde das Vorgehen gegen islamistisch-extremistische Religionsgemeinschaften mittels Vereinsverbote möglich. Das Zweite Anti-Terrorpaket vom 9. Januar 2002

⁴ *Planker*, Das Vereinsverbot gem. Art. 9 Abs. 2 GG/§§ 3 ff. VereinsG, 1994, S. 1.

⁵ *Bundesamt für Verfassungsschutz*, Verfassungsschutzbericht 2021, veröffentlicht am 07.06.2022, Anhang Übersicht über Verbotsmaßnahmen des BMI gegen extremistische Bestrebungen im Zeitraum Januar 1990 bis Dezember 2021; vgl. auch Anhang 1 und 2.

⁶ Vgl. Anhang 1 – Verbotene Rockervereine; darüber hinaus kommen auf Landesebene Verbote von links- und rechtsextremistischen, islamistisch-extremistischen und ausländerextremistischen Vereinen hinzu.

⁷ Die Begriffe Vereinigungsverbotsrecht und Vereinsverbotsrecht sowie Vereinigungsverbot und Vereinsverbot werden synonym verwendet.

⁸ Vgl. *Bundesministerium des Innern*, Strategie der Bundesregierung zur Extremismusprävention und Demokratieförderung, Juli 2016, S. 13.

⁹ *Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages*, Zur Verwirkung von Grundrechten nach Art. 18 GG, 3. Juli 2019, WD 3 – 3000 – 169/19, S. 8.

¹⁰ Erfolgreiche Parteiverbotsverfahren waren die der Sozialistischen Reichspartei (SRP), vgl. BVerfGE 2, 1 sowie der Kommunistischen Partei Deutschlands (KPD), vgl. BVerfGE 5, 85; nicht erfolgreich waren die zwei Verbotsverfahren gegen die Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD), vgl. BVerfGE 107, 339; 144, 20.

und das Zweite Gesetz zur Änderung des Vereinsgesetzes vom 10. März 2017 nutzte der Gesetzgeber zur Erweiterung der Regelung des Kennzeichenverbots in § 9 VereinsG. Vom modifizierten Kennzeichenverbot nach § 9 Abs. 3 VereinsG sind insbesondere Rockervereine aufgrund ihrer Vereinsstrukturen betroffen. Mit den Gesetzen sollte den Gefahren für die innere Sicherheit und Ordnung frühzeitig begegnet werden, indem Handlungsoptionen zur Bekämpfung von Rockervereinen und (islamistisch) extremistischen Vereinen erweitert wurden.

Die aktuell im Fokus der Verbotsbehörden stehenden und mit den Gesetzesänderungen adressierten Vereinigungen – Rockervereine und islamistisch-extremistische Vereine – dienen dieser Arbeit zur Veranschaulichung der rechtlichen Entwicklung des Vereinsrechts als Untersuchungsobjekte.

Rockervereine sind ein in der rechtswissenschaftlichen Diskussion vernachlässigtes, aber kontinuierlich sicherheitsrelevantes Gefährdungsphänomen. Mit dem Begriff der Rockervereine werden die rechtlich selbständigen Ortsgruppen innerhalb bundes- bzw. weltweit agierender Motorrad- bzw. Rockerclubs beschrieben. Die in dieser Arbeit schwerpunktmäßig untersuchten Motorradclubs Hells Angels MC, Bandidos MC und Gremium MC werden von den Sicherheitsbehörden dem Bereich der Organisierten Kriminalität zugeordnet. Gremium MC gründete sich 1972 in Mannheim, Hells Angels MC etablierte 1973 die erste deutsche Ortsgruppe in Hamburg und Bandidos MC kam 1999 nach Deutschland und formierte eine Ortsgruppe in Gelsenkirchen.

Vereinsrechtlich liegt die Besonderheit der Rockervereine in ihrer Struktur. Sie sind rechtlich selbständige Vereine und damit eigens Adressaten vereinsrechtlicher Maßnahmen. Die Möglichkeit im Rahmen eines Verbots, Teilorganisationen und Teilvereine nach § 3 Abs. 3 VereinsG mitzuverbieten, besteht daher bei Rockervereinen bis auf wenige Ausnahmen bislang in der Regel nicht (vertikale Verbotswirkung). Die Anwendbarkeit vereinsrechtlicher Maßnahmen und die Möglichkeit der Zurechnung verbotsrelevanten Verhaltens stoßen immer dann an ihre Grenzen, wenn das gegen einen Verein Verfügte auch gegen andere, mit diesem verbundene, rechtlich aber eigenständige Vereine wirken soll (horizontale Verbotswirkung). Dies kann, wie bei den Rockervereinen, sachgerecht sein, da sie Bestandteil eines Gesamt-Motorradclubs als übergeordnete Organisationseinheit sind. In der Gesetzgebung und Rechtsanwendung ist bislang keine zufriedenstellende Lösung entwickelt worden. Diese Arbeit schlägt die Regelung einer vertikalen Wirkdimension bei Vereinsverboten, etwa in einem neuen § 3 Abs. 4 VereinsG vor.

Seit 2010 wird verstärkt mit verwaltungsrechtlichen, insbesondere vereins- und waffenrechtlichen Maßnahmen gegen Rockervereine und ihre Mitglieder vorgegangen.¹¹ Dieses Vorgehen wurde notwendig, weil die häufig gewaltvollen Gebiets- und

¹¹ Siehe dazu *Bundesrat*, Bekämpfungsstrategie „Rockerkriminalität – Rahmenkonzeption“, Stand 07.10.2010, S. 6; *Albrecht*, DPoBl. 3/2015, 29 (29); *J. Bader*, Kriminalistik 2011, 227 (227); *Feltes/Reiners*, KrimJ 2018, 295 (298); *Unkroth*, KommP BY 2015, 299 (299).

Machtkämpfe unter den rivalisierenden Motorradclubs zunahmen. Wurden von 1983 bis 2009 insgesamt nur fünf Rockervereine verboten, sind seit 2010 knapp fünfundzwanzig Vereine wegen Strafgesetzwidrigkeit nach Art. 9 Abs. 2 GG i.V.m. § 3 Abs. 1 VereinsG verboten. Insgesamt ergingen mindestens neunundzwanzig Verfügungen gegen kriminelle Vereine bzw. gegen ihre Teil- und Unterstützervereine.¹² Durch eine Reform des Vereinsgesetzes 2017 wurden Schwestervereinen verbotener Rockervereine das Tragen ihrer einheitlichen Kennzeichen untersagt. Außerhalb des Vereinsrechts wirkt sich die Mitgliedschaft in einem Rockerverein vor allem im Waffenrecht aus. Nach einer Leitentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 28. Januar 2015¹³ werden Mitglieder von Rockervereinen aufgrund ihrer Gruppenzugehörigkeit als waffenrechtlich unzuverlässig (vgl. § 5 WaffG) eingeordnet. Infolgedessen werden ihnen nach § 45 WaffG die waffenrechtlichen Erlaubnisse entzogen oder ihnen gegenüber nach § 41 WaffG Waffenverbote verfügt.

Neben den Rockervereinen wird auch der vereinsrechtliche Umgang mit islamistisch-extremistischen Vereinigungen untersucht. Die Rechtsordnung sah sich in den 70er Jahren schon einmal durch eine Form von Terrorismus bedroht, die sich in der Entwicklung des Sicherheitsrechts deutlich nachvollziehen lässt. Der Terror der RAF markierte zunächst das Ende der strafrechtlichen Entkriminalisierung. Die sich seitdem abzeichnende und bis heute andauernde Ära im Sicherheitsrecht wurde spätestens durch die Folgen der Terroranschläge auf das World Trade Center in New York und auf das Pentagon in Washington vom 11. September 2001 manifestiert. Der islamistische Terrorismus als neuartiges Gefährdungsphänomen stellt eine ernste Herausforderung für die innere Sicherheit dar. Das Bundesamt für Verfassungsschutz führte in seinem Verfassungsschutzbericht 2018 aus, dass es innerhalb der islamistischen Szene eine Kräfteverschiebung hin zum gewaltorientierten, sog. jihadistischen Bereich verzeichnet.¹⁴ Die Verbotgründe des Sichrichtens gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder den Gedanken der Völkerverständigung wurden bislang fast ausschließlich auf vermeintlich klassische Phänomene, wie Links- oder Rechtsextremismus, angewendet. Nunmehr ist die für derartige Fälle entwickelte Auslegung der Verbotsnormen auf die neueren Phänomene, wie den islamistischen Terrorismus, zu übertragen. Im Fall eines Verbots inländischer Religionsgemeinschaften sind diese durch die religiöse Vereinigungsfreiheit zusätzlich geschützt. Durch die Grundrechtskollision ist seit langem umstritten, welche Schranken zur Rechtfertigung des Eingriffs in die Grundrechte herangezogen werden.

Obwohl die Herausforderungen bei Auslegung und Anwendung des Vereinigungsverbotsrechts auf neue Gefährdungsphänomene groß sind, kam dem öffentlichen Vereinsrecht als Sondersicherheitsrecht bislang keine der Vereinigungsstrafbarkeit

¹² Siehe Anhang 1 – Verbotene Rockervereine.

¹³ BVerwG, NJW 2015, 3594.

¹⁴ *Bundesamt für Verfassungsschutz*, Verfassungsschutzbericht 2018, veröffentlicht am 27.06.2019, S. 177.

vergleichbare Aufmerksamkeit zu.¹⁵ Die Weiterentwicklung des Handlungsrahmens in Reaktion auf die veränderten, vielschichtigen Bedrohungslagen übernahmen bisher zu einem Großteil die Rechtsanwender, namentlich die Verbotsbehörden und die Verwaltungsgerichte. In der vorliegenden Arbeit wird der Wandel in der Anwendung des Vereinigungsverbotsrechts, der sich durch eine veränderte Auslegung der Verbotstatbestände manifestiert, nachgezeichnet. Die Auslegung von Tatbeständen erfordert im besonders grundrechtssensitiven Sicherheitsrecht die Heranziehung subsidiärer Auslegungsregeln, insbesondere die restriktive Auslegung als Ausprägung der Verhältnismäßigkeit. Hinsichtlich der Übertragung der Verbotstatbestände auf die Gefährdungsphänomene werden Fallgruppen herausgebildet, bei welchen der Verbotstatbestand in der Regel gegeben ist. Stößt die verfassungskonforme Auslegung an ihre Grenzen, muss über eine Fortentwicklung des Vereinsrechts nachgedacht werden. Die Möglichkeiten erstrecken sich von Verfassungsänderung und Einführung eines einfachen Gesetzesvorbehalts in Art. 9 Abs. 2 GG bis hin zur Anpassung der einfachgesetzlichen Ausgestaltung des verfassungsunmittelbar geregelten Vereinigungsverbotsrechts.

Die rechtlichen Herausforderungen der in Art. 9 Abs. 2 GG i. V. m. § 3 Abs. 1 VereinsG geregelten Verbotstatbestände, aber auch die Potentiale des Vereinsverbotsrechts stellen noch immer allenfalls einen untergeordneten Aspekt in der rechtswissenschaftlichen Auseinandersetzung dar. Neben der zentralen Frage, ob und in welcher Form das Vereinsrecht reformiert werden muss, geht die vorliegende Arbeit auch den weiteren Leitfragen nach, wie sich das Vereinigungsverbot aus sicherheitsrechtlicher Perspektive verändert hat und wie der Staat unter Beachtung der rechtsstaatlich gebotenen Grenzen auf Gruppierungen reagieren kann, die durch ihr Verhalten eine Gefährdung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellen und zum Teil den Staat in seinen Grundsätzen und seiner Existenz bedrohen. Oder anders formuliert: Wie weit sind präventive und repressive Maßnahmen der Gefahrenabwehr gerechtfertigt, ohne die Freiheitsrechte der betroffenen Vereine und Vereinsmitglieder unzulässig zu beschränken?

Hinsichtlich der Verbotspraxis bei Rockervereinen wird den Fragen nachgegangen, ob diese mit der durch Art. 9 Abs. 1, Abs. 2 GG gebotenen restriktiven Auslegung des Verbotstatbestands der Strafgesetzwidrigkeit vereinbar ist und ob sich ein Vereinsverbot auf gleichrangige Schwestervereine innerhalb einer übergeordneten Gesamtorganisation auswirken kann. Für das Kennzeichenverbot gilt es zu klären, ob das Tragen von Kennzeichen als Vereinsbetätigung vom Schutzbereich umfasst ist, ob weitere Eingriffe in die Vereinigungsfreiheit, die kein Vereinsverbot darstellen, von der verfassungsunmittelbaren Schrankenregelung umfasst sind und ob der Eingriff in die Vereinigungsfreiheit durch das neue Kennzeichenverwendungsverbot noch verhältnismäßig ist. Für die untersuchten Verbote bei islamistisch-extremisti-

¹⁵ Allenfalls bei einzelnen Phänomenen wie der Aufhebung des Religionsprivilegs bei Religionsgemeinschaften 2001.

schen Vereinen gilt es zu klären, ob die Weiterentwicklung der Verbotsgründe des Sichrichtens gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung mit Art. 9 Abs. 2 GG vereinbar ist und mit welcher Schrankenregelung Eingriffe in die religiöse Vereinigungsfreiheit gerechtfertigt werden können.

Es wird darauf hingewiesen, dass es sich bei der vorliegenden Arbeit um eine rechtswissenschaftliche Betrachtung der Entwicklung und des Reformbedarfs des öffentlichen Vereinsrechts handelt. Die Arbeit nimmt keine Bewertung der Handlungsstrategien der Sicherheitsbehörden vor und leistet allenfalls mittelbar einen Beitrag zur öffentlichen Diskussion über die politischen Konzepte im Kampf gegen kriminelle oder verfassungsfeindliche Vereinigungen.

Die Arbeit gliedert sich in drei Teile. Die Kapitel 1 bis 4 dienen der Klärung rechtlicher und tatsächlicher Grundlagen. Im ersten Kapitel wird das Grundrecht der Vereinigungsfreiheit und seine Entstehung ausgehend vom 19. Jahrhundert umrissen. Anschließend wird der verfassungsrechtliche Bewertungsmaßstab dargestellt, an dem sich in der späteren Untersuchung die Verfassungsmäßigkeit der vereinsrechtlichen Maßnahmen entscheidet. Im Einzelnen sind dies die allgemeine Vereinigungsfreiheit nach Art. 9 Abs. 1, Abs. 2 GG und die spezielle, religiöse Vereinigungsfreiheit nach Art. 4 Abs. 1, Abs. 2 GG und Art. 137 Abs. 2 Satz 1 WRV i. V. m. Art. 140 GG sowie deren Eingriffs- und Rechtfertigungsmöglichkeiten.

Das öffentliche Vereinsrecht besteht neben der verfassungsrechtlich normierten Vereinigungsfreiheit auch aus dem Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts (Vereinsgesetz, VereinsG) vom 5. August 1964. Im zweiten Kapitel werden die Geschichte des öffentlichen Vereinsrechts sowie Konzeption und zentrale Regelungen des Vereinsgesetzes vorgestellt. Das dritte Kapitel dient der Übersicht über die Entscheidungsspielräume in der Verwaltung, den Grenzen der Gesetzesauslegung und der gerichtlichen Überprüfbarkeit. Zudem werden die sog. klassischen und subsidiären Auslegungsregeln vorgestellt, welche insbesondere bei der Auslegung sicherheitsrechtlicher Tatbestände zur Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit eine zentrale Rolle spielen.

Das letzte, vierte Kapitel des Grundlagenteils stellt die Untersuchungsgegenstände, d. h. die Rockervereine und islamistisch-extremistischen Vereine vor. Es wird in die Strukturen und Charakteristika der Rucker- und Motorradclubs eingeführt. Außerdem werden die drei für diese Arbeit zentralen Motorradclubs (Hells Angels MC, Bandidos MC und Gremium MC) vorgestellt. Anschließend werden die Grundzüge und einzelnen Ausprägungen des islamistischen Extremismus als religiös verbrämte Form eines politischen Extremismus skizziert (im Einzelnen palästinensisch-islamistisch, jihadistisch und salafistisch).

Im Hauptteil werden in den Kapiteln 5 bis 9 die zentralen Regelungen aus dem Vereinsgesetz untersucht. Kapitel 5 beschäftigt sich mit dem Vereinsbegriff nach § 2 Abs. 1 VereinsG und der Auslegung der Begriffsmerkmale. In den Kapiteln 6 und 7 wird das Vereinsverbot nach § 3 Abs. 1 VereinsG als zentrale vereinsrechtliche Maßnahme thematisiert. In diesen beiden Kapiteln geht die Arbeit den Fragen nach, ob

und wie sich die Auswahl der Verbotstatbestände historisch begründen lässt, unter welchen Voraussetzungen Vereinsverbote gerechtfertigt sind, wie die Auslegung der Verbotstatbestände und die Begründung von Vereinsverboten weiterentwickelt wurde und wo ihre verfassungsrechtlichen Grenzen liegen. Methodisch wird die verwaltungsgerichtliche Praxis, im Speziellen die Veränderung und Weiterentwicklung in den Einlassungen analysiert und ausgewertet. Die Auswertung dieser Rechtsprechung bietet die Möglichkeit, qualifizierbare und quantifizierbare Erkenntnisse zum Vorgehen gegen Vereine und zur Relevanz von Rockervereinen und islamistisch-extremistischen Strukturen zu erhalten. Mit einem Vereinsverbot eng verknüpft ist das Verbot von Teilorganisationen und Teilvereinen nach § 3 Abs. 3 VereinsG, welches sowohl im Fall der Rockervereine als auch im Fall der islamistisch-extremistischen Vereine ebenfalls Gegenstand der Kapitel 6 und 7 ist.

In Kapitel 8 wird die Verfassungsmäßigkeit der Zuständigkeitsregelung behandelt. Die Zuständigkeit für das naturgemäß vorgelagerte Ermittlungsverfahren und das sich anschließende Verbotsverfahren teilt sich zwischen Bund und Ländern auf und richtet sich nach der Erkennbarkeit der Vereinsorganisation und -tätigkeit.

Mit einem Vereinsverbot gehen in der Regel weitere Verbotsannexmaßnahmen einher, allen voran das Verbot der Verwendung von Kennzeichen des verbotenen Vereins nach § 9 Abs. 1 VereinsG. Nach einer Aufbereitung der Verwendungsverbotstatbestände und der Rechtsprechung zum Verwendungsverbot wird in Kapitel 9 die Verfassungsmäßigkeit der Neuregelung des Kennzeichenverwendungsverbots in § 9 Abs. 3 VereinsG aus dem Jahr 2017 geprüft und eine weitere Neuregelung vorgeschlagen.

Im Exkurs und Ausblick (Kapitel 10 und 11) wird die waffenrechtliche Zuverlässigkeit von Mitgliedern bestimmter, potenziell verbotswürdiger Vereinigungen nach § 5 WaffG thematisiert. Sowohl bei Mitgliedern von Rockervereinen als auch von islamistisch-extremistischen Vereinen stellt die Vereinszugehörigkeit mittlerweile ein taugliches Wesensmerkmal der Person dar, um ihnen ihre waffenrechtliche Zuverlässigkeit abzuspochen, mit der Folge des Entzugs ihrer waffenrechtlichen Erlaubnis. In Kapitel 11 wird die in den vergangenen Jahren relevanter gewordene Reichsbürgerbewegung vorgestellt. Nach summarischer Prüfung könnte den Strukturen der Reichsbürgerbewegung stärker mit vereinsrechtlichen Maßnahmen begegnet werden. Weder die Einordnung von Reichsbürgervereinen in den öffentlichen Vereinsbegriff noch der Nachweis verbotswürdigen Verhaltens unter Heranziehung der Verbotstatbestände sind problematisch. Bislang wirkt sich die Einordnung als Reichsbürger allerdings vor allem auf deren waffenrechtliche Zuverlässigkeit aus. Der Schlussteil (Kapitel 12) unterstreicht nochmals die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung des Vereinsrechts und fasst die in den vorausgehenden Kapiteln erarbeiteten Reformvorschläge sowie die zentralen Thesen dieser Arbeit zusammen.

Erster Teil: Grundlagen

Stichwortverzeichnis

- Aggressiv-kämpferische Haltung 169, 176, 212, 244, 269
Ahmadiyya Muslim Jamaat 158
Al Aqsa 161, 172 f., 177
Anwaltsliste 105
Ausführungsgesetz 42 f., 135, 154
Auslegung
– Auslegungsmethoden /-regeln 47 ff., 92 f., 112 ff., 231
– Extensive Auslegung 53 f., 79, 85, 97 ff., 116, 135, 244, 250 ff.
– Grundrechtsorientierte Auslegung 57 f., 118 ff.
– Restriktive Auslegung 54 ff., 106, 116, 120 ff., 175 ff., 219 ff., 248 ff., 284 ff.
– Verfassungskonforme Auslegung 135 ff., 154 ff., 186, 283
- Bandidos 65 f., 106 f., 131 f., 202 ff., 210 f., 244 f.
Betätigungsverbot 30, 70, 111, 119, 219
Beurteilungsspielräume 47 ff.
Binnenorganisation 129 f., 137
Bundesinnenminister 44, 190 ff.
Bundesvereinsgesetz 38, 46, 89, 115
- DawaFFM 78, 169 f., 173 f., 176 ff., 182 f.
Doppelgrundrecht 19 f.
- Eingriffsschwelle 120 f., 178 ff., 252
Einzelbetrachtungslehre 205 ff., 230, 288
Einzelfallgesetz 227 f.
Einzelperson 106, 122, 149, 214 f., 237, 240, 266, 277
Entscheidungsspielräume 47 ff.
Ermächtigungsgrundlage 146 f., 152 ff., 281 ff.
Ermittlungsbefugnisse 195 ff., 287
- Ersatzorganisation 182 ff., 199 ff.
Extremismus 67 ff., 263, 268 f.
- Frankfurter Grundrechtegesetz 13 ff.
Freiheitlich-demokratische Grundordnung 67, 116 f., 152 ff., 166 ff., 184 f., 268
- Gebietskämpfe 113
Gefahrenabwehr 27, 32, 43, 75, 89, 97, 117 ff., 251, 279
Gesamtbetrachtung 205 ff., 253
Gesamtverein 82, 127 ff., 134 ff., 286
Gesamtzusammenhang 52, 207, 230 ff., 288
Gesellschaft s. Verein
Gesetzesvorbehalt 144 f., 148 f., 153 ff.
Gremium MC 66 f., 81 ff., 103, 108 ff., 128 ff., 209 f., 244 ff.
- Gruppenzugehörigkeit s. Vereinszugehörigkeit
- Hells Angels 64 f., 91, 94, 101 ff., 106 ff., 113 f., 122 f., 129 ff., 203 ff., 209 f., 230, 253
Herrenchiemsee Konferenz 164 ff., 219
Hizb ut Tahrir 148, 161 f., 170, 173 f.
- Islam 67, 84, 160 ff.
Islamismus 67 ff.
– jihadistisch 67 f., 69, 169
– salafistisch 68 ff., 169 f., 254 f.
- Jihad 69, 170, 174 ff., 180 f.
- Kalifatsstaat 147 ff., 161, 169, 176, 182 f.
Kennzeichenverbot 30, 59 f., 199 ff., 209 ff., 287 f.
Körperschaft des öffentlichen Rechts 157 f.
Kuttenverbot s. Kennzeichenverbot

- Machtdemonstration 113, 220
 Meinungsfreiheit 210, 212, 228
 Minusmaßnahme 217
 Moscheeverein 68, 160 ff.
 Motorradclub s. Rockerverein
- Ordnungswidrigkeiten 96 f.
 Organisierte Kriminalität 64 ff., 247, 252
 Ortsgruppen 63 ff., 82 f., 103, 128 ff., 137, 203 f.
- Parteienfreiheit 25
 Parteiverbot 19, 30, 117
 Paulskirchenverfassung 13 f., 37, 150
 Prägung 49, 102 ff., 110 ff., 177 f.
 Prävention, s. Gefahrenabwehr
- Rechtsfortbildung 95, 155
 Reform 133 ff., 201 ff., 229, 282 ff.
 Regionalverband 82, 108 f., 123
 Reichsbürger 75, 259 ff.
 Reichsvereinsgesetz 38 ff., 41 f., 58, 79, 90, 115
 religiöser Verein 32 f., 159, 161 ff., 170, 185
 Religionsfreiheit 33 f., 144 f., 148 f., 152 ff., 285
 Religionsgemeinschaft 21 f., 32 ff., 143 ff., 155, 157 ff., 286 f.
 Religionsprivileg 22, 32, 67, 143 ff., 164 ff., 201, 284
 Rockerbewegung s. Rockerverein
 Rocker/-vereine 61 ff., 81 ff., 128 ff., 202 ff., 243 ff., 252 f., 286, Glossar
- Salafisten 68 ff., 169 f., 254 f., 280
 Satudarah Maluku 82, 104, 128 ff., 253
 Schrankenvorbehalt 143 ff., 217 ff., 281 ff.
 Schwesternverein 126, 133 ff., 135 ff., 199 ff., 286
 Spendensammelverein 172 f., 177, 183, 286
 Strafgesetzwidrigkeit 89 ff., 266 f., 284 f.
 – Strafgesetzwidrige Zwecke 91 ff.
 – Strafgesetzwidrige Tätigkeit 95 ff.
 Streitbare Demokratie, s. wehrhafte Demokratie
- Tätigkeitsschwerpunkt 194 f.
 Teilorganisation 126 ff., 182 f., 202, 286
- Teilverein 44, 126 ff., 182 f., 286
 Terrorismusbekämpfungsgesetz 201 ff., 284
- Unbestimmte Rechtsbegriffe 47 ff., 57 f.
 Unterstützerverein 70, 132
 Unzuverlässigkeit s. Zuverlässigkeit
- Verbot
 – Verbotsbehörde 43 f., 57 f., 112, 136 f., 189 ff., 195 ff.
 – Verbotskompetenz s. Verbotszuständigkeit
 – Verbotstatbestände 18 f., 29, 89 ff., 164 ff., 188
 – Verbotsverfügung 19, 43 f., 56 ff., 98 f., 126 f., 154
 – Verbotswirkung 126 ff., 133 ff., 182 ff., 286, 292
 – Verbotszuständigkeit 44, 189 ff., 287
- Verein
 – Ausländerverein 20, 44 f., 59, 153 f., 280
 – ausländischer Verein 20, 44 f., 128, 147, 173, 280
 – Vereinsbegriff 20 f., 75 ff., 262 ff.
 – Vereinsbetätigung 23 ff., 213 ff.
 – Vereinsbezug 108, 120, 123 f.
 – Vereinselement 204, 214 f.
 – Vereinsfreiheit 20, 23, 39, 42 ff., 154
 – Vereinsmitglieder 100 f., 237 ff.
 – Vereinsname 30 f., 76, 136 ff., 213 ff., 224 ff.
 – Vereinsorgane 93 ff., 99 ff., 102
 – Vereinsorganisation 23 f., 73, 193
 – Vereinssatzung 59, 76, 91 ff.
 – Vereinstätigkeit 24, 34, 94, 110, 193 f., 214
 – Vereinszugehörigkeit 237, 240, 243 ff., 288
 – Vereinszweck 18, 89, 91 ff.
- Vereinigung s. Verein
 Vereinigungsfreiheit
 – allgemeine Vereinigungsfreiheit 18 ff., 184 f., 212 ff., 283 f.
 – Entwicklung 11 ff., 283 f.
 – religiöse Vereinigungsfreiheit 31 ff., 143 ff., 154 f.
- Verfassungsfeindlichkeit/ Verfassungswidrigkeit 143, 157, 164 ff., 176 ff., 188, 267 ff., 285 f.

- Verfassungsimmanente Schranke 30, 145 ff.,
152 ff., 182, 287
- Verfassungsmäßige Ordnung 166 ff., 176 f.,
254 f.
- Verfassungsunmittelbarkeit/ verfassungsun-
mittelbare Schranke 19, 29 f., 56, 135,
146 f., 149 ff., 152 ff., 216 ff., 279, 281 ff.
- Verhältnismäßigkeit 56 ff., 106, 111, 118 ff.,
175, 219 ff., 248, 251, 279, 284 ff.
- Versammlungsfreiheit 16, 185, 228
- Verwendungsverbot s. Kennzeichenverbot
- Verwirkung der Grundrechte 19, 30, 117,
184 ff.
- Völkerverständigungswidrigkeit 143, 164 ff.,
171 ff., 188, 269 f., 285 f.
- Waffen
- Waffenbesitzkarte/ Waffenbesitzerlaubnis-
karte 237, 245
 - Waffenerlaubnis 272 f., 243
 - Waffengesetz 26, 49, 237 ff.
 - Waffenschein 237, 248 f.
- wehrhafte Demokratie 58, 116 ff., 121, 166,
292
- Weimarer Reichsverfassung 16 f., 26, 34,
116, 144 f., 149 ff., 164
- Zurechnung 99 ff., 112 f., 115, 136 f., 177 f.
- Zuverlässigkeit 48 f., 237 ff., 243 ff., 254 ff.,
272 f., 288