

An das

Bundesverfassungsgericht
Schlossbezirk 3
76131 Karlsruhe

V E R F A S S U N G S B E S C H W E R D E

des Hells Angels Motorcycle Clubs Stuttgart,
vertreten durch die Gesamtheit seiner Mitglieder

Vereinsitz,

– Beschwerdeführer zu 1 –

sowie der Herren

– Beschwerdeführer zu 2 –

und

– Beschwerdeführer zu 3 –

als natürliche Personen und Mitglieder des HAMC Stuttgart

Verfahrensbevollmächtigter: Herr Prof. Dr. Sönke Gerhold, Universität Bremen, Fachbereich 6, Universitätsallee GW1, 28359 Bremen,

g e g e n

§ 9 Abs. 3 VereinsG und § 20 Abs. 1 S. 2 VereinsG i. V. m. § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 VereinsG in der Fassung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des VereinsG vom 10.03.2017, BGBl. I, S. 419.

Verletzte Grundrechte: Art. 9 Abs. 1, Art. 14, Art. 19 Abs. 4 und 20 Abs. 3 GG, zudem Art. 2 Abs. 1, Art. 2 Abs. 2 S. 1 Var. 2 und Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG

Namens der Beschwerdeführer erhebe ich unter Bezugnahme auf die beiliegenden Originalvollmachten (Anlage 1 und 2) Verfassungsbeschwerde gegen das vorstehend genannte Gesetz und beantrage,

zu erkennen, dass § 9 Abs. 3 VereinsG und § 20 Abs. 1 S. 2 VereinsG i. V. m. § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 VereinsG gegen die genannten Grundrechte verstoßen und nichtig sind.

Darüber hinaus beantrage ich,

den Beschwerdeführern ihre notwendigen Auslagen zu erstatten.

B e g r ü n d u n g:

A. Sachverhalt

Der Beschwerdeführer zu 1 ist ein 1981 gegründeter, nicht eingetragener Verein und versteht sich als Charter der Hells Angels Bewegung. Die Charter der Hells Angels sind weltweit als selbständige Vereine organisiert. Eine Dachorganisation für die jeweiligen Regionalcharter existiert weder in der Bundesrepublik noch in Form eines Weltverbandes (anders wohl die Vermutung des BGH; vgl. BGH NStZ 2017, 481, 482; ebenfalls gilt anderes für den Bandidos MC und den Gremium MC).

Auch bei der Hells Angels Motorcycle Corporation handelt es sich nicht um einen solchen Dachverband, sondern um eine in Amerika eingetragene juristische Person, die die Markenrechte der Hells Angels verwaltet, aber gegenüber den Regionalchartern nicht weisungsbefugt ist und auch sonst in keinem vereinsbezogenen Zusammenhang zu diesen steht.

Die Beschwerdeführer zu 2 und zu 3 sind Mitglieder des Beschwerdeführers zu 1. Der Beschwerdeführer zu 2 ist sogar Gründungsmitglied und Vorsitzender des Beschwerdeführers zu 1.

Im Rahmen des gemeinsamen Vereinslebens nehmen die Vereinsmitglieder an regelmäßigen Motorradausfahrten und Clubtreffen teil, veranstalten Grillabende und sonstige Zusammenkünfte und bringen ihre gemeinsame Überzeugung und Lebenseinstellung durch das Tragen verschiedener Kennzeichen zum Ausdruck. Diese werden auf sogenannten Kutten, also Westen ohne Ärmel, nach bestimmten Gepflogenheiten aufgenäht, als Tattoo getragen oder am eigenen Motorrad, dem eigenen PKW sowie dem Clubhaus angebracht.

Das Hauptkennzeichen des Beschwerdeführers zu 1 setzt sich dabei aus drei Elementen zusammen. Das sogenannte Center-Patch zeigt einen behelzten Totenkopf mit Engelsflügel, der als Deathhead oder auch Death Head bezeichnet wird. Der sogenannte Top-Rocker ist über dem Center-Patch angebracht und zeigt den Schriftzug „HELLS ANGELS“ in der Schriftart Hessian Regular. Center-Patch und Top-Rocker werden dabei weltweit von allen Hells Angels Chartern einheitlich verwendet. Unter dem Center-Patch ist der sogenannte Bottom-Rocker angebracht. Dieser zeigt in derselben Schriftart den Schriftzug „STUTTGART“. In dieser Kombination wird das Gesamtkennzeichen weltweit nur vom Beschwerdeführer zu 1 und seinen Mitgliedern als ihr originäres Vereinskennzeichen verwendet.



Anders als es die Darstellungen in den Medien vermuten lassen, folgt aus der verbürgten Selbständigkeit aller Charter, dass diese ihre eigenen Entscheidungen treffen, ihre Vereinsmitglieder selbst aussuchen und ihr Vereinsleben in autonomer Verantwortung organisieren. Das Verhalten der Mitglieder eines Charters steht daher in keiner Weise mit dem Verhalten der Mitglieder anderer Charter in Zusammenhang.

In Deutschland existierten zum Stichtag 15.06.2017 insgesamt 67 Charter mit 1018 Mitgliedern. In der deutschen Vereinsgeschichte sind bislang 13 selbständige Vereine gemäß § 3 Abs. 1 VereinsG verboten worden. Es handelt sich hierbei in chronologischer Reihenfolge der Verbotsverfügungen um die Charter *Hamburg*, *Düsseldorf*, *Flensburg*, *Borderland (Pforzheim)*, *Frankfurt*, *Westend (Hessen)*, *Kiel*, *Cologne (NRW)*, *Berlin City*, *Bremen*, *Oder City/City Kurmark (Brandenburg)*, *Göttingen* und *Bonn*. Die Verbote sind überwiegend rechtskräftig.

Andere Charter, wie das der Beschwerdeführer, und deren Mitglieder sind demgegenüber noch nie oder jedenfalls nicht über das bundesdurchschnittliche Maß hinaus strafrechtlich in Erscheinung getreten.

Konkret auf den Beschwerdeführer zu 1 bezogen, weisen die Führungszeugnisse dessen Mitglieder mit einer Ausnahme (Verurteilungen wegen des Besitzes eines Schlagrings zu 20 Tagessätzen à 10,- €, wegen Widerstands gegen Vollstreckungsbeamte, versuchter einfacher Körperverletzung und Beleidigung zu 70 Tagessätzen à 40,- € sowie wegen Fahrens ohne Fahrerlaubnis zu 50 Tagessätzen à 30,- €) keine Eintragungen auf (vgl. Anlage 3) und der Verein genießt in der Region Stuttgart ein hohes Ansehen. Die Mitglieder sind zwischen 30 und 62 Jahre alt, engagieren sich sozial (vgl. z. B. das Projekt „*Chemie der Erinnerung*“ [Fotoprojekt zum Thema der Judendeportation im Dritten Reich] des Beschwerdeführers zu 2, die Organisation eines Caritas Benefiz Konzerts zu Gunsten von „*Olga 46*“, einer Tagesstätte für Obdach- und Wohnungslose, oder die diversen Spendenaktionen, zuletzt die Versteigerung eines von allen Mitgliedern unterschriebenen Fotobandes, für karitative Zwecke, vgl. auch Anlage 4) und sind u. a. als Photograph, Maler, Stuckateur, Werkzeugmacher, Bankangestellter, Forstarbeiter, selbständiger Elektromeister, Bürokaufmann, Mechaniker oder Zimmermann tätig. Die Stadt Stuttgart lädt den Verein regelmäßig zur Teilnahme an einem Runden Tisch ein, an dem sich engagierte Bürger und Funktionsträger in regelmäßigen Abständen treffen, um aktuelle und regionale Probleme im Leonhardsviertel der Stadt Stuttgart zu diskutieren.

Dennoch ist es den Mitgliedern des Beschwerdeführers zu 1 nach der seit dem 16.03.2017 geltenden Rechtslage nicht mehr möglich, das Kennzeichen des Hells Angels Motorcycle Club Stuttgart öffentlich zu verwenden und ihre Verbundenheit mit dem eigenen Verein zum Ausdruck zu bringen. Dieser Ausdruck des Zusammengehörigkeitsgefühls ist jedoch zentraler Bestandteil des Vereinslebens und die Vereinsmitglieder verleihen ihm insbesondere durch das Tragen ihrer Kutten Ausdruck. Das dort aufgenähte sogenannte Rückenpatch zeigt dabei die Hauptkennzeichen des Beschwerdeführers zu 1. Daneben verwenden die Beschwerdeführer auch noch andere Abzeichen. Hierbei legen sie und entsprechend auch alle anderen selbständigen Schwestervereine jedoch großen Wert darauf, dass stets der Bezug zu ihrem (hier dem Stuttgarter) Verein deutlich wird. Es gibt eben nicht „die“ Hells Angels, sondern viele verschiedene Ortsvereine. Sowohl bei der Verwendung des Death Head und verwandter Kennzeichen auf Kleidungsstücken als auch bei Tätowierungen ist daher nahezu immer klar gestellt, welcher Verein gemeint ist.

Die folgenden Fotos, mit denen beispielhaft verdeutlicht werden soll, welchen Wert der Beschwerdeführer zu 1 (entsprechend gilt dies für alle anderen Charter) auf die Verwendung des eigenen Vereinsnamens bzw. Ortszusatzes legt, dienen der Illustration der vorstehenden Ausführungen.



Bis zum 15.03.2017 durften die entsprechenden Kennzeichen nun unter Verwendung eines Orts- oder Regionalzusatzes in der Öffentlichkeit verwendet werden. Seit dem 16.03.2017 ist eine solche Verwendung unter Strafdrohung verboten, obwohl die Kennzeichen für das Selbstverständnis der Mitglieder entsprechender Vereine und deren Vereinstätigkeit insgesamt eine überragend wichtige Rolle spielen. Die Kennzeichen symbolisieren neben bestimmten Werten wie Ehrlichkeit, Zuverlässigkeit, Respekt und Freiheit auch das Zusammengehörigkeitsgefühl und ein bestimmtes Lebensgefühl sowie eine bestimmte Lebensweise. Der Beschwerdeführer zu 1 verwendet seine Kennzeichen, in den Anfangsjahren als einziges deutsches Charter teilweise auch mit dem Zusatz „Germany“, bereits seit 1981 und damit schon seit einer Zeit vor dem Verbot des Charters in Hamburg. Gleiches gilt für den Beschwerdeführer zu 2, der ebenfalls schon seit über 35 Jahren Mitglied des Beschwerdeführers zu 1 ist. In der gesamten Zeit (mit Ausnahme einer kurzen Phase der Rechtsunsicherheit) durften die entsprechenden Kennzeichen öffentlich verwendet werden. Erst durch die Änderung des Vereinsgesetzes ist eine solche Verwendung nun untersagt.

Zum besseren Verständnis der seit dem 16.03.2017 geltenden Rechtslage und ihrer Bedeutung für die Beschwerdeführer soll daher zunächst ein Überblick über die Gesetzesgeschichte der §§ 9 und 20 VereinsG gegeben werden.

I. Überblick über die Gesetzeshistorie

Das VereinsG ist erstmals mit Wirkung zum 12.09.1964 in Kraft getreten (vgl. § 34 des Gesetzes zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts vom 05.08.1964, BGBl. I, S. 593). Das Verbot der Verwendung von Kennzeichen eines verbotenen Vereins war seinerseits bereits in § 9 Abs. 1 S. 1 VereinsG a. F. enthalten. Gleiches gilt für die auch heute noch bekannte Ausnahme vom Verwendungsverbot für Zwecke der staatsbürgerlichen Aufklärung, der Abwehr verfassungsfeindlicher Bestrebungen und vergleichbare. In Abs. 2 wurde der Kennzeichenbegriff entsprechend dem heutigen Abs. 2 S. 1 legaldefiniert. Über Abs. 3 fanden die vorigen beiden Absätze auch auf Ersatzorganisationen i. S. d. § 8 Abs. 2 S. 1 VereinsG Anwendung. Eine Strafvorschrift, die Verstöße gegen das Verwendungsverbot sanktionierte, fand sich in § 20 Abs. 1 Nr. 2 VereinsG a. F.

Diese ursprünglichen Regelungen gelten bis heute fort. Sie wurden jedoch nach und nach durch weitere Anordnungen ergänzt.

§ 20 VereinsG wurde bereits durch das Achte Strafrechtsänderungsgesetz vom 25.06.1968, BGBl. I, S. 741, erheblich erweitert. Seit dieser ersten Reform enthält § 20 Abs. 1 S. 1 VereinsG in den Nrn. 1 bis 5 fünf anstelle von vormals zwei Straftatbeständen.

Neben weiteren hier nicht interessierenden Änderungen wurde § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 VereinsG schließlich durch das 6. Strafrechtsreformgesetz vom 26.01.1998, BGBl. I, S. 164, auf von einem Betätigungsverbot i. S. d. § 15 Abs. 1 VereinsG i. V. m. § 14 Abs. 3 S. 1 VereinsG betroffene Vereine erstreckt.

§ 9 VereinsG hat die ersten maßgeblichen Veränderungen durch das am 01.01.2002 in Kraft getretene Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus vom 09.01.2002, BGBl. I, S. 361 (Terrorismusbekämpfungsgesetz), erfahren.

Durch dieses Gesetz wurde dem § 9 Abs. 2 VereinsG a. F. der auch heute noch geltende S. 2 angefügt, durch den den Kennzeichen des verbotenen Vereins solche gleichgestellt wurden, die ihnen zum Verwecheln ähnlich sehen. Gleichzeitig wurde zwischen dem bisherigen Abs. 2 und dem bisherigen Abs. 3 ein neuer Abs. 3 eingefügt, nach dem Abs. 1 entsprechend für Kennzeichen eines verbotenen Vereins gelten sollte, die in im Wesentlichen gleicher Form von anderen nicht verbotenen Teilorganisationen oder von selbständigen, die Zielrichtung des verbotenen Vereins teilenden Vereinen verwendet wurden. Die entsprechende Anwendung auf einen selbstständigen Verein stand daher unter dem Vorbehalt, dass dieser die Zielrichtung des verbotenen Vereines teilte. Der ursprüngliche Abs. 3 wurde zu Abs. 4.

Durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Vereinsgesetzes vom 10.03.2017, BGBl. I, S. 419, das am 16.03.2017 in Kraft getreten ist, wurden §§ 9 Abs. 3 und 20 VereinsG erneut reformiert, wodurch die Vorschriften die ihre heutige Fassungen erhalten haben.

II. Die Situation im Zeitraum zwischen dem 01.01.2002 und dem 15.03.2017

Relevanz für das Verständnis der Entwicklung entfaltet ausschließlich die Gesetzes- und Rechtsprechungslage seit dem 01.01.2002, da es erst seit dem Inkrafttreten des Terrorismus-

bekämpfungsgesetzes ein entsprechendes Verwendungsverbot für zum Verwechseln ähnliche und in im Wesentlichen gleicher Form verwendete Kennzeichen gibt (§ 9 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 VereinsG in der jeweils geltenden Fassung), also solche Kennzeichen, die die Beschwerdeführer im Verhältnis zu den verbotenen Schwestervereinen verwenden. Das Verwendungsverbot der ersten Fassung des VereinsG war demgegenüber enger gefasst und richtete sich im Einklang mit Art. 9 Abs. 2 GG vorrangig gegen die verbotenen Vereine, entsprechende Ersatzorganisationen und deren jeweilige Mitglieder.

Seit dem 01.01.2002 stehen jedoch den in § 9 Abs. 2 S. 1 VereinsG konkretisierten Kennzeichen nun auch solche gleich, die den verbotenen Kennzeichen zum Verwechseln ähnlich sind, und § 9 Abs. 3 VereinsG erstreckte den Anwendungsbereich der Norm zudem auf Kennzeichen, die in im Wesentlichen gleicher Form von Teilorganisationen oder selbständigen Vereinen verwendet wurden. Für selbständige Vereine wurde im Rahmen der Rechtslage des Jahres 2002 allerdings – wie bereits hervorgehoben – einschränkend verlangt, dass sie die Zielrichtung des verbotenen Vereins teilten. In der Rechtsprechung wurden diese Änderungen von manchen Gerichten dennoch zum Anlass dafür genommen, nun auch noch einmal die Reichweite des Kennzeichenverbots nach Abs. 1 und die hierauf bezogene Strafdrohung in Frage zu stellen.

Das OLG Celle hielt es sowohl für die Annahme eines Verwendungsverbotes als auch für die hieran anknüpfende Strafbarkeit nach § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 VereinsG für ausreichend, dass einzelne „Aufnäher“, die auch der zuvor verbotene Verein verwendet hatte, getragen werden. Eine Ausnahme sei nur in dem Fall teleologisch angebracht, dass direkt am Kennzeichen oder in unmittelbarem Zusammenhang mit diesem bestimmte Zusätze angebracht würden, sodass für einen unbefangenen Dritten nicht der Eindruck des Verwendens eines verbotenen Kennzeichens entstehe (OLG Celle NStZ 2008, 159, 161 Rn. 8).

Das LG Hamburg ließ im Ergebnis offen, ob sich ein Verein durch einen anderslautenden Ortszusatz von einem verbotenen Verein ausreichend distanzieren könne. Jedenfalls weise das Anbringen eines „Fantasienamens“ (hier „*Harbor City*“) im Zusammenhang mit verbotenen Kennzeichen keinen ausreichenden Differenzierungsgehalt auf (LG Hamburg BeckRS 2013, 06363). Das OLG Hamburg stellte als Revisionsgericht darüber hinaus fest, dass der erste Hells-Angels-Ableger in Deutschland, der Hells Angels Motor-Club e. V. Hamburg, verboten worden sei, sodass alle von diesem verwendeten Kennzeichen seit dem 21.10.1983, dem Datum des ersten Vereinsverbots, mit einer rechtsfeindlichen Gesinnung bemakelt seien (OLG Hamburg NStZ 2014, 656, 657 Rn. 7 und 658 Rn. 14 f.). Weiter verbleibe für eine am Schutzzweck orientierte Einschränkung nur dann Raum, wenn durch die Verwendung des jeweiligen Kennzeichens in offenkundiger und eindeutiger Weise die Gegnerschaft zu der verbotenen Vereinigung und die Bekämpfung der von ihr verfolgten Ziele zum Ausdruck gebracht würden (OLG Hamburg NStZ 2014, 656, 657 Rn. 7). Es sei auch mit Blick auf Art. 9 Abs. 1 GG nicht erkennbar, dass das Verwenden der Kennzeichen auch eines verbotenen Vereines für die Vereinsbetätigung konstitutiv sei, kurzum: dass die Mitglieder auf die inkriminierten Kennzeichen angewiesen wären (OLG Hamburg NStZ 2014, 656, 659, Rn. 27).

Ebenso entschied derselbe Senat am gleichen Tage in anderer Sache mit inhaltlich ähnlicher Begründung (OLG Hamburg, Urteil vom 07.04.2014, Az.: 1-20/13 Rev, zit. nach juris).

In all diesen Entscheidungen wurde also angenommen, dass jeder „*Aufnäher*“ ein eigenständiges Kennzeichen im vereinsrechtlichen Sinne darstelle, sodass die Übereinstimmung mit nur einem „*verbotenen Aufnäher*“ ausreiche, um ein (strafbares) Verwendungsverbot zu begründen, und es beispielsweise auf einen anderslautenden Regionalbezug zumindest im Grundsatz nicht (mehr) ankomme.

Andere Gerichte gingen demgegenüber davon aus, dass ein Vereinsverbot keine Auswirkungen auf die Kennzeichenverwendung eines nicht verbotenen Charters habe. In diesem Sinne äußerte sich zur seinerzeitigen Rechtslage erstmals das LG Cottbus. Es stellte in seiner Entscheidung klar, dass durch einen Ortszusatz, der auf einen nicht verbotenen Schwesterverein hinweise, eine Verwechslungsgefahr mit den Kennzeichen verbotener Vereine ausgeschlossen werden könne (LG Cottbus StraFo 2002, 407). Eine neben § 9 Abs. 1 VereinsG in Betracht kommende Anwendung des § 9 Abs. 3 VereinsG scheitere jedenfalls an der Nichtnachweisbarkeit des „*Teilens der Zielrichtung*“ (LG Cottbus StraFo 2002, 407).

Ähnlich hat das LG Berlin in einer Beschwerdesache ausgeführt, dass im Falle eines anderslautenden Ortszusatzes auch kein „*zum Verwechseln ähnliches Kennzeichen*“ i. S. v. § 9 Abs. 2 S. 2 VereinsG vorliege (LG Berlin StraFo 2003, 30). Ob in derartigen Fällen die Voraussetzung für eine Verwendung in „*im Wesentlichen gleicher Form*“ i. S. v. § 9 Abs. 3 VereinsG anzunehmen sei, wollte diese Kammer dahinstehen lassen. Stattdessen wurde begründet, dass es jedenfalls an einem Verweis in § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, S. 2 VereinsG a. F. auf § 9 Abs. 3 VereinsG fehle (LG Berlin StraFo 2003, 30).

Das BayObLG hielt es für vertretbar, anzunehmen, dass durch einen anderslautenden Ortszusatz ein Kennzeichen nicht mehr als „*zum Verwechseln ähnlich*“ i. S. v. § 9 Abs. 2 S. 2 VereinsG angesehen werde (BayObLG, Urteil vom 08.03.2005, Az.: 4St RR 207/04, Rn. 16, zit. nach juris). Weiter führte es aus, dass jedenfalls durch Hinzufügen einer Ortsbezeichnung, die auf einen ausländischen Ableger (hier: „*Bohemia*“, Tschechien zugehörig) hindeute, auch kein Verwenden eines „*im Wesentlichen gleichen*“ Kennzeichens i. S. v. § 9 Abs. 3 VereinsG in Betracht komme (BayObLG, Urteil vom 08.03.2005, Az.: 4St RR 207/04, Rn. 17, zit. nach juris). Ob durch Hinzufügen eines auf einen nicht verbotenen inländischen Ableger verweisenden Ortszusatzes ebenso der Anwendungsbereich des § 9 Abs. 3 VereinsG ausgeschlossen werden könne, wurde ausdrücklich offen gelassen (BayObLG, Urteil vom 08.03.2005, Az.: 4St RR 207/04, Rn. 18, zit. nach juris).

Am 08.03.2016 entschied die große Strafkammer am LG Verden, dass bei ausreichender Distanzierung von dem verbotenen Verein durch eine anderslautende Ort- oder Regionalbezeichnung kein Verwendungsverbot angenommen werden könne. § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 VereinsG sei mit Blick auf Art. 9 Abs. 1 GG dahingehend einschränkend auszulegen, dass in Fällen eines in optisch nahem und unmittelbarem Zusammenhang mit dem verbotenen Kennzeichen angebrachten Ortszusatzes eines nicht verbotenen Vereins kein „*Verwenden*“ des verbotenen Kennzeichens i. S. d. vorstehenden Norm vorliege (LG Verden, Urteil vom 08.03.2016, Az.: 2 KLS 601 Js 30772/14 [15/14], Rn. 55 bis 57, zit. nach juris). Weiter widerspricht das Gericht der Rechtsauffassung des OLG Hamburg (NStZ 2014, 656), wenn es ausführt, dass der erste deutsche Hells-Angels-Ableger aus Hamburg zwar verboten worden sei, dies aber keine Auswirkungen auf andere Schwestervereine haben dürfe. Schließlich stelle das verbotene

Hamburger Charter keine nationale Dachorganisation dar (LG Verden, Urteil vom 08.03.2016, Az.: 2 KLS 601 Js 30772/14 [15/14], Rn. 58, zit. nach juris). Weiter führte die Kammer aus, dass insbesondere berücksichtigt werden müsse, ob eine optische Unterscheidung (der Death Head wird beispielsweise untypisch mit „*aufgerissenem Maul*“ dargestellt oder die Farbgebung wird andersherum abgedruckt) vorgenommen worden sei (LG Verden, Urteil vom 08.03.2016, Az.: 2 KLS 601 Js 30772/14 [15/14], Rn. 59, zit. nach juris).

Auch dass es sich bei dem Ortszusatz um einen bloßen „*Fantasienamen*“ handelt, war für die rechtliche Einordnung offenbar unbeachtlich (in dieser Entscheidung ging es um den Zusatz „*North Region*“). Inwieweit der Anwendungsbereich des § 9 Abs. 3 VereinsG in solchen Fällen eröffnet sei, wurde mit Blick auf eine fehlende Verweisung in § 20 Abs. 1 S. 2 VereinsG a. F. wiederum offengelassen (LG Verden, Urteil vom 08.03.2016, Az.: 2 KLS 601 Js 30772/14 [15/14], Rn. 60, zit. nach juris).

Zusammenfassend lässt sich daher feststellen, dass die meisten Entscheidungen auf der Annahme gründeten, dass es sich bei jedem einzelnen „*Aufnäher*“ um ein eigenes Kennzeichen handelt (sogenannte Einzelbetrachtungslehre), also bspw. Top Rocker, Center Patch und Bottom Rocker nicht erst in ihrer Gesamtheit ein Kennzeichen darstellen (sogenannte Gesamtbetrachtungslehre). Uneinigkeit herrschte allerdings über die Anwendbarkeit des § 9 Abs. 3 VereinsG a. F. auf entsprechende Konstellationen. Rechtssicherheit brachte insofern erst die Entscheidung des 3. Strafsenats, der mit erheblichem Begründungsaufwand feststellte, dass ein Vereinsverbot für einen anderen selbstständigen Verein in Bezug auf die Verwendung eigener mit einem Ortszusatz versehener Kennzeichen keine Strafbarkeit begründe.

Zwar handele es sich bei den einzelnen „*Aufnähern*“ jeweils für sich um Kennzeichen im vereinsrechtlichen Sinne, weshalb die in der Vergangenheit verschiedene Gerichte beschäftigende Frage, ob trotz anderslautendem Ortszusatz ein zum Verwecheln ähnliches Kennzeichen vorliege, dahingestellt bleiben könne (BGHSt 61, 1, 3 ff. = NStZ 2016, 86, 86 f. Rn. 12 bis 16). Allerdings verneinte der Senat eine Verwendung der verbotenen Kennzeichen. Der mit dem Gebrauch des Kennzeichens verbundene Aussagegehalt müsse nämlich anhand aller maßgeblichen Umstände des Falles ermittelt werden. Ergebe sich hieraus, dass der Schutzzweck der Norm – nach dem allgemeinen Verständnis wohl die Durchsetzung des Vereinsverbotes hinsichtlich der ursprünglichen Verbotsadressaten (angedeutet BGHSt 61, 1, 10 = NStZ 2016, 86, 89 Rn. 23 a. E.) – nicht tangiert werde, fehle es an einem tatbestandlichen „*Verwenden*“ (BGHSt 61, 1, 8 f. = NStZ 2016, 86, 89 Rn. 22 f.). Durch die Anbringung eines auf einen nicht verbotenen Schwesterverein hinweisenden Ortszusatzes ergebe sich eindeutig, dass die „*an sich verbotenen*“ Kennzeichen nicht als solche eines verbotenen Vereines verwendet würden. Vielmehr würden die „*Aufnäher*“ als eigene, nicht mit einer Verbotsverfügung belastete Kennzeichen verwendet (BGHSt 61, 1, 10 = NStZ 2016, 86, 89 Rn. 24).

Die Beantwortung der Frage, in welchen Fällen ein Verein die Zielrichtung eines verbotenen Vereins i. S. v. § 9 Abs. 3 VereinsG a. F. teilt, konnte daher mangels Ergebnisrelevanz offengelassen werden (BGHSt 61, 1, 14 = NStZ 2016, 86, 90 Rn. 34).

Diese Entscheidung wurde zu einem späteren Zeitpunkt nahezu inhaltsgleich wiederholt (BGH NStZ 2017, 481). Darüber hinaus führte der Senat aus, dass für eine ausreichende Dis-

tanzierung allein maßgeblich sei, „dass nach den rechtsfehlerfrei getroffenen Feststellungen unter der Bezeichnung ‚North Region‘ ein nicht verbotenes ‚Charter‘ der ‚Hells Angels‘ gegründet wurde“ (BGH NStZ 2017, 481, 482). Die Wahl eines „Fantasienamens“ war hier nach also zur Abgrenzung geeignet.

Zusammenfassend kann zum Stand der Rechtsprechung vor der jüngsten Reform also festgehalten werden, dass der Verwendungsbegriff nach dem Verständnis des 3. Strafsenats verfassungskonform bzw. teleologisch-einschränkend auszulegen war (BGHSt 61, 1, 8 ff. = NStZ 2016, 86, 89 Rn. 22 f.). Eine ausreichende Distanzierung vom verbotenen Verein sollte erst dann ausscheiden, wenn es zu einem – in Bezug auf die Hells Angels wohlgemerkt rechtlich kaum vorstellbaren – Verbot der formal gar nicht existenten Dachorganisation kommen sollte (BGHSt 61, 1, 10 = NStZ 2016, 86, 89 Rn. 23).

Die Beschwerdeführer konnten ihre Kennzeichen daher bis zum 15.03.2017 ohne jedes Strafbarkeitsrisiko öffentlich verwenden.

III. Die Situation seit dem 16.03.2017

Die Klarstellung der Rechtslage durch die letztgenannten Entscheidungen des 3. Strafsenats hat der Gesetzgeber allerdings zum Anlass genommen, das VereinsG erneut zu reformieren. Die entsprechenden Veränderungen und die neue Gesetzesfassung werden im Folgenden vorgestellt.

In § 9 Abs. 1 S. 1 VereinsG ist nach wie vor das Verwendungsverbot für Kennzeichen verbotener Vereine enthalten. Solche dürfen bei öffentlichen Versammlungen oder in Schrift-, Ton- oder Bildträgern sowie Abbildungen und Darstellungen, die verbreitet werden oder hierzu bestimmt sind, nicht mehr verwendet werden.

Kennzeichen im vorbenannten Sinne sind nach § 9 Abs. 2 S. 1 VereinsG insbesondere Abzeichen, Uniformstücke, Parolen und Grußformen. Nach § 9 Abs. 2 S. 2 VereinsG stehen den genannten verbotenen Kennzeichen solche gleich, die ihnen zum Verwechseln ähnlich sehen.

Handelt es sich um Kennzeichen, die weder von dem verbotenen Verein verwendet wurden noch um solche, die diesen i. S. v. § 9 Abs. 2 S. 2 VereinsG zum Verwechseln ähnlich sehen, kann sich ein entsprechendes Verwendungsverbot nur noch aus § 9 Abs. 3 VereinsG ergeben.

Nach § 9 Abs. 3 S. 1 VereinsG soll das Verwendungsverbot des § 9 Abs. 1 VereinsG zunächst für solche Kennzeichen entsprechend gelten, die in im Wesentlichen gleicher Form von anderen nicht verbotenen bzw. selbstständigen Vereinen verwendet werden. Das subjektive Merkmal „Teilen der Zielrichtung des verbotenen Vereines“ im früheren S. 1 ist ersatzlos gestrichen worden. Die (entsprechende) Anwendbarkeit des Abs. 1 auf Teilorganisationen und auf selbstständige Vereine wird daher seit der letzten Reform an dieselben Voraussetzungen geknüpft.

Gleichzeitig wurde § 9 Abs. 3 VereinsG durch die Einfügung eines S. 2 konkretisiert. Hier nach wird ein Kennzeichen eines verbotenen Vereins insbesondere dann in im Wesentlichen gleicher Form verwendet, wenn bei ähnlichem äußerem Gesamterscheinungsbild Kennzei-

chen des verbotenen Vereins oder Teile derselben mit einer anderen Orts- und Regionalbezeichnung versehen werden. Der Anwendungsbereich des § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 VereinsG wurde durch einen neuen S. 2 auch auf § 9 Abs. 3 VereinsG erstreckt.

Nach neuer Gesetzeslage müsste daher sowohl nach der Einzelbetrachtungslehre als auch nach der Gesamtbetrachtungslehre dem Grunde nach ein (strafbewehrter) Verstoß gegen das Verwendungsverbot angenommen werden. Ein selbstständiger, nicht verbotener Hells Angels Verein darf nach § 9 Abs. 1 VereinsG i. V. m. § 9 Abs. 3 VereinsG n. F. demnach all diejenigen Kennzeichen nicht mehr verwenden, die ein oben genannter verbotener Verein seinerzeit verwendet hatte. Ein abweichender Bottom Rocker (auf dem Rücken der Kutte getragener Schriftzug, der die jeweilige Vereinszugehörigkeit zum Ausdruck bringt) soll nach dem insofern eindeutigen Wortlaut des § 9 Abs. 3 S. 2 VereinsG unbeachtlich sein. Demzufolge dürften Vereine als juristische Person einerseits und die jeweiligen Mitglieder eines nicht verbotenen, selbständigen Vereins andererseits die Kennzeichen der Hells Angels überhaupt nicht mehr verwenden.

Der verfassungskonformen Auslegung der früheren Regelung durch den BGH ist damit der Boden entzogen worden und die Beschwerdeführer müssen seitdem darauf verzichten, ihre Überzeugungen und Einstellungen durch das Tragen ihrer Kennzeichen zu bekunden und ihr Vereinsleben in gewohnter Form zu gestalten. Darüber hinaus sahen sie sich gezwungen, die eigenen Motorräder umzulackieren, das Clubhaus aufwendig umzugestalten (das Briefkastenschild musste ebenso entfernt werden wie ein meterlanger metallener Death Head, Schriftzüge an der Hauswand mussten überstrichen werden, es mussten Rollos an den Fenstern und ein Sichtschutz vor der Tür angebracht werden, um zu verhindern, dass die im Inneren des Clubhauses verwendeten Kennzeichen von außerhalb erkannt werden können usw.) und sich in erheblichem Umfang neu einzukleiden, da die Vereinsmitglieder zuvor großen Wert darauf gelegt hatten, dass möglichst alle Kleidungsstücke mit den Vereinsinsignien verziert waren. Da auch so gut wie alle Vereinsmitglieder tätowiert sind, lassen sich Schwimmbadbesuche je nach Lage und Größe des Tattoos nicht mehr oder nur noch mit großem Aufwand realisieren und das, obwohl die Tätowierungen zum Zeitpunkt ihrer Erstellung legal waren.

Veranstaltungen des Beschwerdeführers werden nicht mehr als solche wahrgenommen und von der Öffentlichkeit nicht mehr in früherem Umfang besucht, da der Reiz und die Identifikation fehlen. Diese und viele weitere Einschränkungen, auf die an entsprechender Stelle eingegangen wird, bedürfen einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung, an der es fehlt. Dazu nun im Einzelnen.

B. Rechtliche Bewertung

Die vorliegende Verfassungsbeschwerde ist zulässig und begründet. Eine Schranke, die es dem Gesetzgeber erlaubt, in die Vereinigungsfreiheit der Beschwerdeführer einzugreifen, existiert nicht. Zudem wird die Rechtsschutzgarantie verletzt, da die Beschwerdeführer keine Möglichkeit haben, die Verbotsverfügungen, von denen das Kennzeichenverbot abhängig ist, anzugreifen. Ebenfalls verstößt die Änderung gegen das Rückwirkungsverbot, da die neue Gesetzeslage an einen bereits abgeschlossenen Sachverhalt anknüpft. Schlussendlich sind

aber auch die Eingriffe in die Meinungsfreiheit, in das Recht der Beschwerdeführer zu 2 und zu 3 auf körperliche Unversehrtheit und in deren allgemeine Handlungsfreiheit nicht verhältnismäßig, sodass die angegriffenen Normen insgesamt verfassungswidrig und für nichtig zu erklären sind.

1. Zulässigkeit

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

1. Zuständigkeit des BVerfG

Das BVerfG ist gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG für die Entscheidung über eine Rechtssatzverfassungsbeschwerde zuständig.

2. Beschwerdeberechtigung gem. § 90 Abs. 1 BVerfGG

Ausweislich des Wortlauts des Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG und des § 90 Abs. 1 BVerfGG kann jedermann Verfassungsbeschwerde erheben, d. h. jeder, der grundrechtsfähig ist und damit Träger von Grundrechten sein kann (*Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 19 Rn. 10 und Art. 93 Rn. 80).

Die Beschwerdeführer zu 2 und zu 3 können als natürliche Personen Träger von Grundrechten sein (*Maunz*, in: Maunz/Dürig, GG, 79. EL 2016, Art. 93 Rn. 66), sodass sie beschwerdefähig sind.

Ebenso ist der Beschwerdeführer zu 1 beschwerdefähig, da es sich bei diesem um eine inländische juristische Person handelt. Inländische juristische Personen sind grundrechtsfähig, da für sie die Grundrechte gemäß Art. 19 Abs. 3 GG, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind, ebenfalls gelten.

Der Begriff der juristischen Person ist dabei in einem weiten verfassungsrechtlichen Sinne zu verstehen und erfasst nicht nur vollrechtsfähige Organisationen (*Remmert*, in: Maunz/Dürig, GG, 79. EL 2016, Art. 19 Rn. 38). Neben eingetragenen Vereinen i. S. d. § 21 VereinsG werden also auch nicht rechtsfähige Vereine erfasst (siehe auch BVerfGE 3, 383, 391 = BeckRS 1954, 00064; BVerfGE 105, 279, 292 f. = NJW 2002, 2626). Des Weiteren handelt der Beschwerdeführer zu 1 im Inland, sodass es sich aufgrund seines Aktionszentrums (vgl. *Enders*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 19 Rn. 36) auch um eine inländische juristische Person handelt. Inwiefern das jeweilige Grundrecht wesensgemäß auf ihn anwendbar ist, wird im Rahmen der Beschwerdebefugnis erörtert.

3. Prozessfähigkeit

Die anders als in anderen Verfahrensordnungen (vgl. §§ 51 Abs. 1, 62 ZPO) nicht gesetzlich geregelte Prozessfähigkeit bezeichnet die Fähigkeit, Verfahrenshandlungen selbst vorzuneh-

men oder durch einen anderen vornehmen zu lassen, was bei juristischen Personen generell durch ihre vertretungsberechtigten Organe geschieht (*Morgenthaler*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 93 Rn. 57).

Der Beschwerdeführer zu 1 kann jedenfalls durch die Gesamtheit seiner Mitglieder vertreten werden (§ 54 S. 1 BGB i. V. m. § 709 Abs. 1 BGB). Die Beschwerdeführer zu 2 und zu 3 sind als natürliche Personen ebenfalls prozessfähig.

4. Beschwerdegegenstand – Akt der öffentlichen Gewalt i. S. d. § 90 Abs. 1 BVerfGG

Gemäß § 90 Abs. 1 BVerfGG ist Beschwerdegegenstand ein Akt der deutschen öffentlichen Gewalt, wozu Akte der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung zählen (vgl. Art. 1 Abs. 3 GG; siehe auch *Lechner/Zuck*, BVerfGG, 7. Aufl. 2015, § 90 Rn. 118 f.).

Im Rahmen der Rechtssatzverfassungsbeschwerde sind die §§ 9 und 20 VereinsG in der Form Beschwerdegegenstand, die sie durch Art. 1 des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Vereinsgesetzes vom 10.03.2017, BGBl. I, S. 419, erfahren haben.

5. Beschwerdebefugnis i. S. d. § 90 Abs. 1 BVerfGG

Die Beschwerdeführer zu 1, zu 2 und zu 3 sind auch beschwerdebefugt. Gemäß § 90 Abs. 1 BVerfGG müssen Beschwerdeführer behaupten, durch das Gesetz in einem ihrer Grundrechte oder grundrechtsgleichen Rechte (Art. 20 Abs. 4 GG sowie Art. 33, 38, 101, 103 und 104 GG) verletzt zu sein. Aus ihrem Vortrag muss sich daher die Möglichkeit ergeben, dass sie in einem der genannten Rechte selbst, unmittelbar und gegenwärtig verletzt sind (BVerfGE 123, 267, 329 = BeckRS 2009, 35262 Rn. 147; *Grünwald*, in: BeckOK-BVerfGG, 3. Edit. 2017, § 90 Rn. 82).

Dies ist vorliegend der Fall.

a) Möglicherweise betroffene Grundrechte und grundrechtsgleiche Rechte i. S. d. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG

Die Beschwerdeführer zu 1, zu 2 und zu 3 können jedenfalls schlüssig behaupten, in ihren Grundrechten und grundrechtsgleichen Rechten verletzt zu sein. Dies ist im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung ausreichend (vgl. BVerfGE 125, 39, 73 = NVwZ 2010, 570, 571).

Durch das strafbewehrte Verbot des Verwendens von Kennzeichen eines nicht verbotenen Vereins, welche in ihrer Form im Wesentlichen den Kennzeichen eines verbotenen Vereins entsprechen, kommen eine Verletzung der Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG), der Eigentumsfreiheit (Art. 14 GG), der Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG), des Rechts auf körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) und der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) als Auffanggrundrecht (*Lechner/Zuck*, BVerfGG, 7. Aufl.

2015, § 90 Rn. 77) sowie ein Verstoß gegen die Rechtsschutzgarantie und das Rückwirkungsverbot in Betracht.

Die genannten Normen sind geeignet, sich nachteilig auf grundrechtlich geschützte Positionen der Beschwerdeführer auszuwirken (BVerfGE 40, 141, 156 = NJW 1975, 2287; BVerfGE 114, 258, 275 = BeckRS 2005, 29596 Rn. 70).

Auch die Voraussetzung der wesensmäßigen Anwendbarkeit – das BVerfG lehnt diese ab, wenn „*der Grundrechtsschutz an Eigenschaften, Äußerungsformen oder Beziehungen anknüpft, die nur natürlichen Personen wesenseigen sind*“ (BVerfGE 106, 28, 42 = NJW 2002, 3619, 3622) – ist bei allen genannten Grundrechten – mit Ausnahme der von Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG geschützten körperlichen Unversehrtheit (siehe BVerwG NJW 1978, 554, 555) – erfüllt, da sich der Beschwerdeführer zu 1 in Bezug auf die in Betracht kommenden Grundrechte in einer „*grundrechtstypischen Gefährdungslage*“ (BVerfGE 106, 28, 43 = NJW 2002, 3619, 3622) befindet: So sind insbesondere die Eigentumsfreiheit aus Art. 14 GG (*Axer*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 14 Rn. 37), die in Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG gewährleistete Meinungsfreiheit (*Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 5 Rn. 14) und die in Art. 2 Abs. 1 GG statuierte allgemeine Handlungsfreiheit (BVerfGE 50, 290, 319 = NJW 1979, 699, 709; BVerfGE 113, 29, 45 = NJW 2005, 1917, 1919) „*ihrem Wesen nach*“ auf den zu begutachtenden Verein anwendbar. Für das Rückwirkungsverbot und die Rechtsschutzgarantie gilt nichts anderes. Bei der Vereinigungsfreiheit des Art. 9 Abs. 1 GG ist als Besonderheit hervorzuheben, dass verbreitet angenommen wird, dass die Vereinigung als solche bereits unmittelbar aus der Norm und nicht erst mittelbar über Art. 19 Abs. 3 GG geschützt ist (zum Streit *Cornils*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 9 Rn. 3 f. m. w. N.).

b) Betroffenheit

Die Beschwerdeführer sind zudem durch die gesetzliche Änderung selbst, unmittelbar und gegenwärtig in ihren Grundrechten und grundrechtsgleichen Rechten betroffen.

(1) Selbstbetroffenheit

Die Beschwerdeführer sind von der Neuregelung in § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, S. 2 VereinsG i. V. m. § 9 Abs. 3 VereinsG selbst betroffen.

Die Selbstbetroffenheit, ein Erfordernis, welches sich bereits aus dem Wortlaut des Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG („*seiner*“) ableiten lässt, liegt jedenfalls dann vor, wenn der jeweilige Beschwerdeführer Adressat des Gesetzes ist (*Ruppert*, in: Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, 2. Aufl. 2005, § 90 Rn. 80).

Die Intention des Gesetzgebers im Zuge der Neuregelung war es vor allem, nicht verbotene „*Schwestervereine*“, die sich z. B. nur durch ihre Ortsbezeichnung von dem Kennzeichen des verbotenen Vereins unterscheiden, zu erfassen (vgl. § 9 Abs. 3 S. 2 VereinsG; BT-Drucks. 18/9758, S. 7). Das Kennzeichen des Beschwerdeführers zu 1 unterscheidet sich durch seine Ortsbezeichnung von den Kennzeichen verbotener Vereine, sodass sich die Rege-

lung an diesen als „*Schwesterverein*“ richtet. Aufgrund der gleichzeitigen Aufnahme des § 9 Abs. 3 VereinsG in die Strafvorschrift des § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, S. 2 VereinsG richtet sich die Neuregelung jedoch nicht nur an den Verein, sondern auch an den Einzelnen, der das unter § 9 Abs. 3 S. 2 VereinsG fallende Kennzeichen verwendet, und damit an die Beschwerdeführer zu 2 und zu 3.

(2) Unmittelbare und gegenwärtige Betroffenheit

Des Weiteren sind die Beschwerdeführer unmittelbar betroffen, was grundsätzlich voraussetzt, dass die Neufassung des VereinsG dergestalt auf ihre Grundrechte einwirkt, dass es keines weiteren Vollzugsaktes mehr bedarf (so bereits BVerfGE 1, 97, 102 f. = NJW 1952, 297).

In den Rechtskreis der Beschwerdeführer wird nämlich nicht erst eingegriffen, wenn ein auf § 9 Abs. 3 VereinsG gestütztes Verwendungsverbot bezüglich der Kennzeichen ergeht bzw. ein Strafverfahren eingeleitet wird, da die das Verbot jeweils vollziehende Stelle durch die vom Gesetzgeber vorgenommene Konkretisierung in § 9 Abs. 3 S. 2 VereinsG bezüglich der Frage der Tatbestandserfüllung keinen Auslegungs- oder Beurteilungsspielraum hat (siehe BVerfGE 3, 1, 2 = BeckRS 1953, 105308; BVerfGE 43, 108, 117 = NJW 1977, 241 [gekürzt]; BVerfGE 43, 291, 387 = NJW 1977, 569, 577). Das Gesetz ist vielmehr „*self executing*“ und entfaltet seine Wirkung (Verbot) unabhängig von einem Umsetzungsakt.

Da das Gesetz bereits in Kraft getreten ist, ist die Betroffenheit auch gegenwärtig.

6. Rechtswegerschöpfung und Subsidiarität

Zudem bedarf es bei der Rechtssatzverfassungsbeschwerde auch keiner Erschöpfung des Rechtswegs und der Grundsatz der Subsidiarität greift vorliegend nicht ein.

Der Rechtsweg war nicht zu erschöpfen, weil gegen ein formelles Gesetz kein Rechtsweg eröffnet ist. Das BVerfG kann daher im Grundsatz unmittelbar angerufen werden (vgl. § 90 Abs. 2 S. 1 BVerfGG).

Allerdings wurde vom BVerfG durch richterliche Rechtsfortbildung die Einhaltung des Prinzips der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde als zusätzliches Kriterium geschaffen (*Lechner/Zuck*, BVerfGG, 7. Aufl. 2015, § 90 Rn. 157 f. und 167a). Nach diesem Grundsatz ist eine Verfassungsbeschwerde trotz fehlender Rechtswegeröffnung unzulässig, wenn die Möglichkeit einer Inzidentkontrolle durch die Fachgerichte besteht und es dem Beschwerdeführer zumutbar ist, diesen Rechtsschutz zu erlangen (BVerfGE 71, 305, 336 = NJW 1986, 1483 f.; BVerfGE 75, 246, 263 = BeckRS 1987, 111193).

Diese Voraussetzungen sind vorliegend nicht gegeben.

Zwar hat das BVerfG in einigen neueren Entscheidungen festgestellt, dass ggf. auch eine verwaltungsgerichtliche Feststellungsklage eingelegt werden muss, wenn diese geeignet ist, „*eine Korrektur der geltend gemachten Verfassungsverletzung zu erwirken oder eine Grundrechtsverletzung zu verhindern*“ (BVerfG, Beschluss vom 20.09.2007, Az.: 1 BvR 816/07, zit.

nach juris; BVerfG NVwZ-RR 2016, 1 f.), da gewährleistet werden soll, „*dass dem BVerfG in Folge der fachgerichtlichen Vorprüfung der Beschwerdepunkte ein bereits eingehend geprüftes Tatsachenmaterial vorliegt und ihm auch die Fallanschauung und die Beurteilung der Sach- und Rechtslage durch die sachnäheren Fachgerichte vermittelt werden*“ (BVerwG NVwZ-RR 2016, 1, 2; ähnlich BVerfG NVwZ 2004, 977, 978), aber eine solche Konstellation liegt nicht vor. Einer besonderen Tatsachenfeststellung bedarf es nicht und die einfachgesetzliche Rechtslage ist klar.

Der Gesetzgeber hat das Verwendungsverbot in § 9 Abs. 3 S. 1 VereinsG durch die Hinzufügung eines zweiten Satzes gezielt konkretisiert, um die zuvor bestehenden Auslegungsspielräume nicht nur zu verengen, sondern auszuschließen. Er hat seinen Willen ausdrücklich zum Ausdruck gebracht, dass der Fall der Verwendung eines Kennzeichens, das auch einem verbotenen Verein zugeordnet werden kann, unter Strafe verboten sein soll, selbst wenn aufgrund einer angefügten Orts- oder Regionalbezeichnung deutlich zum Ausdruck gebracht wird, dass es sich um einen selbständigen und nicht verbotenen Schwesterverein handelt.

Durch diese legislative Ausformung des erweiterten Kennzeichenverbotes besteht daher jedenfalls in den Fällen, in denen sich die Kennzeichen nur durch den eben hervorgehobenen lokalen Bezug unterscheiden, weder in rechtlicher noch in tatsächliche Hinsicht ein Bedürfnis für die Anrufung der Fachgerichte, worin der wesentliche Unterschied zur sogenannten Spielhallenentscheidung zu sehen ist (vgl. dazu BVerfG NVwZ-RR 2016, 1, 2 f.).

Zudem gelten die Ausnahmen vom Prinzip der Rechtswegerschöpfung auch für den Grundsatz der Subsidiarität (BVerwG NVwZ 2004, 977, 979; BVerfG NVwZ-RR 2016, 1 f.) und greifen vorliegend ein.

Unzumutbarkeit im vorstehenden Sinne liegt jedenfalls in den Fällen des § 90 Abs. 2 BVerfGG vor, die in analoger Anwendung zu einer Durchbrechung des Subsidiaritätsgrundsatzes führen (BVerfGE 101, 54, 74 = NJW 2000, 1471 f.; BVerfG NVwZ-RR 2016, 1, 3 Rn. 15). Dies ist daher dann der Fall, wenn die Verfassungsbeschwerde von allgemeiner Bedeutung ist oder wenn dem Beschwerdeführer ein schwerer und unabwendbarer Nachteil entstünde, falls er zunächst eine inzidente Kontrolle durch die Fachgerichte anstrengen müsste (vgl. § 90 Abs. 2 BVerfGG). Die vorliegende Verfassungsbeschwerde ist jedenfalls von allgemeiner Bedeutung.

Einer Verfassungsbeschwerde kommt eine allgemeine Bedeutung zu, wenn es sich um eine verfassungsrechtliche Fragestellung handelt, die über den Einzelfall hinausgeht (BVerfGE 108, 370, 386 = NVwZ 2004, 329, 330). Dieses Merkmal ist angesichts der Fülle an Vereinen im Bundesgebiet (einschließlich deren Mitgliedern), deren Kennzeichen sich nur durch ihre Regional- bzw. Ortsbezeichnung von anderen (ggf. verbotenen) Vereinen unterscheiden, und der damit in Zukunft erwartbaren zahlreichen Verfahren erfüllt. Danach liegen die Voraussetzungen von § 90 Abs. 2 BVerfGG analog vor.

7. Frist

Die Rechtssatzverfassungsbeschwerde gegen §§ 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, S. 2, 9 Abs. 3 VereinsG ist gemäß § 93 Abs. 3 BVerfGG mangels anderweitigem Rechtsweg binnen eines Jahres seit dem Inkrafttreten der Normen einzulegen.

Die Vorschriften traten gemäß Art. 2 des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Vereinsgesetzes vom 10.03.2017 am Tag nach ihrer Verkündung im Bundesgesetzblatt (vgl. Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG), die am 15.03.2017 erfolgte, und mithin am 16.03.2017 um 0:00 Uhr in Kraft. Die Berechnung der Frist richtet sich nach den §§ 187 ff. BGB (BVerfGE 102, 254, 259 = NJW 2001, 669). Folglich beginnt die Frist entsprechend § 187 Abs. 2 S. 1 BGB am 16.03.2017 und endet am Donnerstag, den 15.03.2018, um 24:00 Uhr (§ 188 Abs. 2 Var. 2 BGB analog).

II. Annahmeveraussetzungen i. S. d. §§ 93a ff. BVerfGG

Die Verfassungsbeschwerde ist auch zur Entscheidung anzunehmen.

Gemäß § 93a Abs. 2 lit. a BVerfGG ist die Verfassungsbeschwerde anzunehmen, wenn der Entscheidung grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung zukommt, was das Vorliegen einer verfassungsrechtlichen Frage voraussetzt, deren Wichtigkeit in Anbetracht der Funktionen des BVerfG als „Hüter“ der Verfassung, der Verfassungsbeschwerde als Rechtsschutzinstrument und des Annahmeverfahrens als Entlastungsmaßnahme zu beurteilen ist (*Lechner/Zuck*, BVerfGG, 7. Aufl. 2015, § 93a Rn. 7 f.). Es müssen daher ernsthafte Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des angegriffenen Rechtsaktes bestehen und die Klärung muss eine gewisse Wichtigkeit haben, d. h. es muss ihr eine über den Einzelfall hinausgehende Bedeutung zukommen (*Jahn*, in: Die Verfassungsbeschwerde in Strafsachen, 2. Aufl. 2017, Rn. 46 und 48).

Diese Voraussetzungen liegen vor.

Das BVerfG hat bisher nicht entschieden, ob § 9 Abs. 3 VereinsG n. F. (ggf. i. V. m. § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, S. 2 VereinsG n. F.) verfassungskonform ist.

Die Fragestellung wird aber bereits im Schrifttum diskutiert (siehe *Albrecht jurisPR-StrafR 7/2017 Anm. 4*; *El-Ghazi StV 2018*, 116, 121 f.) und wurde auch im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit betrachtet (BT-Drucks. 18/9758, S. 8). Zudem wurde bereits unter der alten Rechtslage die Entscheidung des OLG Hamburg vom 07.04.2014 (NStZ 2014, 656) kritisiert und es wurde darauf hingewiesen, dass ein Kennzeichenverbot für nicht verbotene Vereine nur unter den Voraussetzungen des § 9 Abs. 3 VereinsG a. F. greife (*Albrecht/Braun NJOZ 2014*, 1481, 1483). Diese Vorschrift verlangte indes, dass das Kennzeichen in im Wesentlichen gleicher Form von anderen nicht verbotenen Teilorganisationen oder von selbstständigen, „die Zielrichtung des verbotenen Vereins teilenden“ Vereinen verwendet wird. Auf den kursiv hervorgehobenen Passus wurde bei der Neufassung verzichtet (vgl. § 9 Abs. 3 S. 1 VereinsG n. F.) und stattdessen eine Konkretisierung in § 9 Abs. 3 S. 2 VereinsG aufgenommen, womit der Gesetzgeber der durch die bisherige Rechtsprechung und das Schrifttum vorgenommenen Restriktion (siehe dazu

BGHSt 61, 1, 10 = NStZ 2016, 86, 89 Rn. 23, BGH NStZ 2017, 481, 482) entgegenwirken und die Rechtslage herstellen wollte, die seiner Meinung nach bereits unter der alten Fassung hätte gelten sollen (BT-Drucks. 18/9758, S. 7). Damit wird auf ein einschränkendes Merkmal verzichtet, was eine verfassungsrechtliche Überprüfung vor allem mit Blick auf die Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG) nahelegt. Angesichts der Vielzahl an Vereinen betrifft diese Problematik auch nicht nur den Beschwerdeführer zu 1 und seine Mitglieder. Die Voraussetzungen von § 93a Abs. 2 lit. a BVerfGG sind somit gegeben.

Darüber hinaus ist die Annahme der Verfassungsbeschwerde aber auch zur Durchsetzung der Grundrechte und grundrechtsgleichen Rechte der Beschwerdeführer gem. § 93a Abs. 2 lit. b BVerfGG angezeigt.

Die ist der Fall, wenn dem Beschwerdeführer durch die Versagung der Entscheidung zur Sache ein besonders schwerer Nachteil entstehen würde. Diese sogenannte Rechtsdurchsetzungsverfassungsbeschwerde legt den Fokus auf die Auswirkung für den Einzelnen und ist der in der Praxis häufigere Annahmegrund, da (abgesehen von den hier entscheidenden Aspekten) der Großteil der verfassungsrechtlichen Grundsatzfragen bereits entschieden worden ist (*Jahn*, in: Die Verfassungsbeschwerde in Strafsachen, 2. Aufl. 2017, Rn. 51). Ein besonders schwerer Nachteil liegt zudem regelmäßig dann vor, wenn es um die Verfassungsmäßigkeit einer Strafvorschrift geht, die die Strafbarkeit begründet und auf die der jeweilige Schuldspruch gestützt wird (*Jahn*, in: Die Verfassungsbeschwerde in Strafsachen, 2. Aufl. 2017, Rn. 51).

Die strafrechtliche Verurteilung der Beschwerdeführer zu 2 und zu 3 würde einen besonders intensiven Grundrechtseingriff darstellen. Zum einen enthält der Schuldspruch ein Unwerturteil über die Beschwerdeführer, das sie in ihrem Achtungsanspruch und damit in ihrer Menschenwürde berührt. Zum anderen ist eine Verurteilung geeignet, den guten Ruf der Beschwerdeführer in der Öffentlichkeit zu schädigen. Für den Verstoß gegen das erweiterte Kennzeichenverbot sieht § 20 Abs. 2 Nr. 5 VereinsG immerhin Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr oder Geldstrafe vor. Dem Beschwerdeführer zu 1 droht unter Umständen ein Bußgeld nach § 30 Abs. 1 OWiG, wenn der Beschwerdeführer zu 2 z. B. den Death Head an der Außenfassade wieder anbringen wollte.

III. Begründetheit

Die Verfassungsbeschwerde ist auch begründet. Die §§ 9 Abs. 3, 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, S. 2 VereinsG verletzen die Beschwerdeführer in ihren Grundrechten und grundrechtsgleichen Rechten.

1. Die (allgemeine) Vereinigungsfreiheit nach Art. 9 Abs. 1 GG

Das Zweite Gesetz zur Änderung des Vereinsgesetzes vom 10.03.2017, BGBl. I, S. 419, verletzt zunächst die (allgemeine) Vereinigungsfreiheit des Art. 9 Abs. 1 GG.

Ein Grundrecht ist dann verletzt, wenn dessen Schutzbereich in persönlicher und sachlicher Hinsicht eröffnet ist, in diesen durch die öffentliche Gewalt eingegriffen wird und dieser Eingriff nicht auf der sogenannten Schrankenebene gerechtfertigt ist (zur Prüfung eines abwehrrechtlichen Freiheitsgrundrechts z. B. *Herdegen*, in: Maunz/Dürig, GG, 79. EL 2016, Art. 1 Abs. 3 Rn. 29; *Kloepfer*, Verfassungsrecht II – Grundrechte, 2010, S. 81).

Der Schutzbereich des Art. 9 Abs. 1 GG ist vorliegend sowohl in persönlicher (a) [1]) als auch in sachlicher Hinsicht (a) [2]) eröffnet und das Gesetz greift in diesen ein (b)), ohne dass es hierfür eine hinreichende verfassungsrechtliche Rechtfertigung gäbe (c)). Es existiert schon keine Schranke, auf die sich der Gesetzgeber berufen könnte.

a) Der Schutzbereich

Der Schutzbereich der Vereinigungsfreiheit ist in persönlicher und sachlicher Hinsicht eröffnet.

(1) Der persönliche Schutzbereich

Gemäß Art. 9 Abs. 1 GG haben „*alle Deutschen*“ das Recht, Vereine und Gesellschaften zu bilden. Bei der Bestimmung des persönlichen Schutzbereichs von Art. 9 Abs. 1 GG ist zwischen natürlichen und juristischen Personen zu differenzieren.

aa) Die Eröffnung des persönlichen Schutzbereichs für die Beschwerdeführer zu 2 und zu 3

Vom persönlichen Schutzbereich des Art. 9 Abs. 1 GG erfasst sind jedenfalls alle natürlichen Personen (d. h. Menschen), sofern es sich um Deutsche i. S. d. Grundgesetzes handelt (siehe hierzu Art. 116 GG), insbesondere also um deutsche Staatsangehörige nach Maßgabe des Staatsangehörigkeitsrechts (gemäß StAG). Diese Voraussetzungen treffen auf die Beschwerdeführer zu 2 und zu 3 zu.

bb) Die Eröffnung des persönlichen Schutzbereichs für den Beschwerdeführer zu 1

Die Schutzbereichseröffnung hinsichtlich juristischer Personen ist im Zusammenhang mit Art. 9 Abs. 1 GG konstruktiv umstritten, nicht aber im Ergebnis (hierzu *Sachs*, in: Stern, Staatsrecht IV/1, 2006, S. 1326 ff.; *ders.*, Verfassungsrecht II – Grundrechte, 3. Aufl. 2017, S. 494; *Cornils*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 9 Rn. 3; *Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG, 79. EL 2016, Art. 9 Rn. 23 ff.; *J. Heinrich*, Vereinigungsfreiheit und Vereinigungsverbot, 2005, S. 42 ff.).

Die h. M. inklusive dem BVerfG (BVerfGE 50, 290, 354 = NJW 1979, 699, 706: „*Der Schutz des Grundrechts umfaßt sowohl für die Mitglieder als auch für die Vereinigungen [...]*“; ebenso BVerfGE 80, 244, 253 = NJW 1990, 37, 38; BVerfGE 84, 372, 378 = NJW 1992, 549: „*Art. 9 I GG gewährleistet nicht nur dem einzelnen Staatsbürger das Recht zum Zusammen-*

*schluß in Vereinen und Gesellschaften, sondern auch diesen Vereinigungen selbst [...]“; BVerfGE 13, 174, 175 = NJW 1961, 2251) hält Art. 9 Abs. 1 GG für direkt auf juristische Personen anwendbar und nimmt insofern neben dem Individualgrundrecht ein Kollektiv- oder Verbandsgrundrecht an (sogenannte Lehre vom „Doppelgrundrecht“; vgl. *Cornils*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 9 Rn. 1 und 3; *Braun*, in: Albrecht/Roggenkamp, VereinsG, 2014, Art. 9 Rn. 9 und 12). Die Gegenauffassung (*Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG, 79. EL 2016, Art. 9 Rn. 23 und 43 m. w. N.) nimmt an, dass juristische Personen nur vermittels Art. 19 Abs. 3 GG („Die Grundrechte gelten auch für inländische juristische Personen, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind.“) von Art. 9 Abs. 1 GG geschützt werden. Da freilich an der wesensmäßigen Anwendbarkeit im hier interessierenden Bereich keine Zweifel bestehen, bedarf dies keiner weiteren Ausführung.*

Gleiches gilt für die Konsequenzen, die sich aus der Charakteristik des Art. 9 Abs. 1 GG als Deutschengrundrecht ergeben (hierzu *J. Heinrich*, Vereinigungsfreiheit und Vereinigungsverbot, 2005, S. 46 ff.; *Braun*, in: Albrecht/Roggenkamp, VereinsG, 2014, Art. 9 Rn. 13), da der Beschwerdeführer zu 1 in jeder Hinsicht (v. a. Rechtsform, Sitz und Tätigkeit) als deutsch einzuordnen ist.

Der persönliche Schutzbereich der Vereinigungsfreiheit gemäß Art. 9 Abs. 1 GG ist somit auch für den Beschwerdeführer zu 1 selbst eröffnet.

(2) Der sachliche Schutzbereich

Daneben ist aber auch der sachliche Schutzbereich eröffnet.

aa) Allgemeines zum sachlichen Schutzbereich

Art. 9 Abs. 1 GG verbürgt nach seinem Wortlaut das Recht, „Vereine und Gesellschaften zu bilden“. Die Norm garantiert damit jedenfalls das Prinzip freier sozialer Gruppenbildung (BVerfGE 38, 281, 302 f. = NJW 1975, 1265, 1266; BVerfGE 80, 244, 252 = NJW 1990, 37, 38; *Cornils*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 9 Rn. 1; *Braun*, in: Albrecht/Roggenkamp, VereinsG, 2014, Art. 9 Rn. 1) und ermöglicht eine Persönlichkeitsverwirklichung in Gruppenform (*Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG, 79. EL 2016, Art. 9 Rn. 34). Es handelt sich also um die Gewährleistung eines besonderen status collectivus (*Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG, 79. EL 2016, Art. 9 Rn. 11), weil das Recht zur organisierten bzw. gruppenförmigen Verwirklichung der (individualen) Persönlichkeit und das prinzipielle Recht zur autonomen gesellschaftlichen Selbstorganisation eines der zentralen Aufbauprinzipien der grundgesetzlichen Gesellschaftsverfassung ist (*Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG, 79. EL 2016, Art. 9 Rn. 34). Hierin erschöpft sich der Schutzbereich des Art. 9 Abs. 1 GG allerdings nicht.

bb) Der Begriff der Vereinigung als Oberbegriff für Vereine und Gesellschaften

Obwohl Art. 9 Abs. 1 GG konkret nur von „Vereinen und Gesellschaften“ spricht, ist es üblich, wie in Art. 9 Abs. 2 und 3 GG, den Terminus der Vereinigung als Oberbegriff zu gebrauchen (siehe nur BVerfGE 10, 89, 102 = NJW 1959, 1675, 1676; BVerfGE 10, 354, 361 = NJW 1960, 619; BVerfGE 80, 244, 253 = NJW 1990, 37, 38; *Cornils*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 9 Rn. 1; *Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG, 79. EL 2016, Art. 9 Rn. 57), sodass sich die Bezeichnung des Grundrechts als (allgemeine) „Vereinigungsfreiheit“ (siehe auch Art. 18 S. 1 GG) durchgesetzt hat.

Die Definition des Vereins in § 2 Abs. 1 VereinsG („Verein im Sinne dieses Gesetzes ist ohne Rücksicht auf die Rechtsform jede Vereinigung, zu der sich eine Mehrheit natürlicher oder juristischer Personen für längere Zeit zu einem gemeinsamen Zweck freiwillig zusammenschlossen und einer organisierten Willensbildung unterworfen hat.“) wird als mit dem verfassungsrechtlichen Vereinigungsbegriff kongruent angesehen (*Sachs*, in: Stern, Staatsrecht IV/1, 2006, S. 1294; *Cornils*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 9 Rn. 5; *Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG, 79. EL 2016, Art. 9 Rn. 57; *Braun*, in: Albrecht/Roggenkamp, VereinsG, 2014, Art. 9 Rn. 8). Gerade zum Schutz der Vereinigungsfreiheit sind die Merkmale dabei weit auszulegen (vgl. auch BVerwG NVwZ 2014, 1573).

Erforderlich ist ein Zusammenschluss, d. h. eine Verbindung mehrerer Personen (oder Verbände), die durch einen konstitutiven Akt zustande gekommen ist, der unter den Mitgliedern ein rechtliches Band schafft (vertiefend zu den einzelnen Merkmalen z. B. *Sachs*, in: Stern, Staatsrecht IV/1, 2006, S. 1294 ff.; *ders.*, Verfassungsrecht II – Grundrechte, 3. Aufl. 2017, S. 489 f.; *Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG, 79. EL 2016, Art. 9 Rn. 58 ff.; *J. Heinrich*, Vereinigungsfreiheit und Vereinigungsverbot, 2005, S. 32 ff.; *B. Heinrich*, in: MK-StGB, Band 6, 2. Aufl. 2013, § 20 VereinsG Rn. 8 ff.). Als Mindestzahl von Mitgliedern werden lediglich zwei vorausgesetzt (*Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG, 79. EL 2016, Art. 9 Rn. 59).

Dieser Zusammenschluss muss für längere Zeit (*Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG, 79. EL 2016, Art. 9 Rn. 65) – wobei allerdings ein Mindestmaß an zeitlicher Kontinuität genügt (*Cornils*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 9 Rn. 5) –, ferner freiwillig (*Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG, 79. EL 2016, Art. 9 Rn. 66; *Sachs*, Verfassungsrecht II – Grundrechte, 3. Aufl. 2017, S. 489) und privatrechtlich erfolgen (*Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG, 79. EL 2016, Art. 9 Rn. 73; *Braun*, in: Albrecht/Roggenkamp, VereinsG, 2014, Art. 9 Rn. 7).

Kennzeichnend für eine Vereinigung i. S. d. Art. 9 GG ist des Weiteren eine organisierte Willensbildung, welche dann vorliegt, wenn der Verein eine vom Willen jedes einzelnen Mitglieds losgelöste Gesamtwillensbildung besitzt und das einzelne Mitglied kraft der rechtlich wirksamen Verbandsdisziplin dieser Gesamtwillensbildung unterworfen ist (*Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG, 79. EL 2016, Art. 9 Rn. 67). Wiederum reicht ein Mindestmaß an organisatorischer Stabilität aus (*Cornils*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 9 Rn. 5).

Der Zusammenschluss muss darüber hinaus noch einem gemeinsamen Zweck dienen (*Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG, 79. EL 2016, Art. 9 Rn. 72). Es bedarf dafür allerdings (lediglich) einer Willensübereinstimmung über die wesentlichen Ziele der Vereinigung. Welcher Art dieser Zweck ist und wem die Zweckverfolgung zugutekommen soll (dem Verein, einem Mitglied

oder einem Außenstehenden), ist unerheblich (Grundsatz der sogenannten Zweckoffenheit; BVerfGE 38, 281, 303 = NJW 1975, 1265, 1266: „zu beliebigen Zwecken“; Cornils, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 9 Rn. 7; Sachs, in: Stern, Staatsrecht IV/1, 2006, S. 1298 f., Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, 79. EL 2016, Art. 9 Rn. 38; Braun, in: Albrecht/Roggenkamp, VereinsG, 2014, Art. 9 Rn. 1). Art. 9 Abs. 1 GG gewährleistet spezifisch die organisatorische Komponente kommunikativer Freiheit. Der Vereinigungsbegriff ist dementsprechend hinsichtlich der in der Vereinigung verfolgten Zwecke offen und nicht etwa funktional auf bestimmte (etwa: „politische“, für die Meinungsbildung erhebliche) Zwecke beschränkt.

Die vorgenannten Voraussetzungen treffen auf den Beschwerdeführer zu 1 offensichtlich zu. Der Hells Angels Motorcycle Club Stuttgart wurde – wie bereits ausgeführt – 1981 gegründet und besteht heute aus 18 Vereinsmitgliedern, die sich freiwillig zur Erreichung eines gemeinsamen Zwecks in dieser Vereinigung zusammengeschlossen haben.

Im Zentrum des Vereinslebens stehen das Motorrad als Kulturgut und als gemeinsames Identifikationsmerkmal aller Mitglieder untereinander sowie das gemeinsame Motorradfahren. Die geteilte Begeisterung für das Motorrad verbindet die Mitglieder intensiv. Sie vertrauen einander und unterstützen sich in jeder Lebenslage. Man kann daher von einer Art „Bruderschaft“ sprechen, deren Mitglieder die gleiche Lebenseinstellung teilen. Voraussetzung für die Mitgliedschaft ist der Besitz einer Fahrerlaubnis der Klasse A, früher Klasse 1, sowie eines Motorrads mit mindestens 750 ccm. Im Rahmen des gemeinsamen Vereinslebens steht die Teilnahme an sogenannten „Runs“, also nationalen und internationalen Motorradtreffen, im Mittelpunkt.

Auch im Übrigen wird das Vereinsleben durch das verbindende Interesse an Motorrädern und Motorradfahrten sowie damit im Zusammenhang stehende gemeinsame Aktivitäten, Treffen und Veranstaltungen geprägt. Jenseits des Motorsports steht die gegenseitige Hilfe, die sich die Vereinsmitglieder untereinander leisten, im Zentrum des Vereinslebens. Dieser Zusammenhalt ist den Mitgliedern wichtig und sie wollen ihn daher auch in der Öffentlichkeit zum Ausdruck bringen. Gleiches gilt für die Einordnung in eine weltweite Wertegemeinschaft, die unter anderem darin zum Ausdruck kommt, dass Vereinsmitglieder des Beschwerdeführers zu 1 bei Reisen in andere Länder von den Schwestervereinen wie selbstverständlich kostenfrei aufgenommen und vor Ort betreut werden. Sie werden beispielsweise vom Flughafen abgeholt, erhalten in den Clubhäusern oder bei Privatpersonen Kost und Logis und bekommen Motorräder geliehen, sodass die ganze Welt kostengünstig bereist werden kann. Ebenfalls werden gemeinsame Motorradausfahrten zu den Sehenswürdigkeiten des jeweiligen Landes unternommen. Auf diese Weise war es Mitgliedern des Vereins möglich, auf ihren Motorrädern von Deutschland über Russland bis nach Japan zu reisen. Derzeit befindet sich eine Reise von Alaska bis Feuerland in der Planung.

Entscheidungen des Beschwerdeführers zu 1 werden gleichberechtigt nach dem Prinzip „one man, one vote“ getroffen. Jede Stimme zählt daher gleichviel. Die Beschlüsse sind für alle Vereinsmitglieder verbindlich. Ihre Einhaltung wird von der Gemeinschaft überwacht und ihre Missachtung – mit „Geldbußen“, Ehrenstrafen wie dem vorübergehenden Entzug der Vereinsinsignien oder schlimmstenfalls durch Vereinsausschluss – sanktioniert. Das Tragen von NS-Symbolen ist untersagt. Straftaten der Mitglieder sowie der Konsum harter Drogen

wie Heroin werden vom Beschwerdeführer zu 1 nicht geduldet und mit vereinsinternen Sanktionen belegt. Der Austritt aus dem Verein ist jederzeit möglich.

Nach alledem handelt es sich beim Beschwerdeführer zu 1 um einen Verein i. S. d. Art. 9 Abs. 1 GG.

cc) Die Gewährleistungen des Art. 9 Abs. 1 GG

Von der Garantie der Vereinigungsfreiheit sind die folgenden Gewährleistungen umfasst:

i. Überblick über die Gewährleistungen der Vereinigungsfreiheit

Art. 9 Abs. 1 GG gewährleistet die Freiheit, sich zu Vereinigungen des privaten Rechts zusammenzuschließen (BVerfGE 10, 89, 102 = NJW 1959, 1675, 1676; BVerfGE 10, 354, 361 = NJW 1960, 619; BVerfGE 80, 244, 252 = NJW 1990, 37, 38; BVerfG NJW 2001, 2617; *Cornils*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 9 Rn. 1). Die Norm ist dabei als umfassende Freiheit zu verstehen (*Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG, 79. EL 2016, Art. 9 Rn. 77). Es erfolgt also keine Beschränkung auf eine Gründungsfreiheit, da dies nicht dem Schutzzweck entspräche. Daher handelt es sich sowohl um ein Grundrecht auf gesicherte Existenz der Vereinigung als auch um ein Grundrecht auf funktionsgerechte Betätigung (*Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG, 79. EL 2016, Art. 9 Rn. 43; vgl. auch BVerfGE 13, 174, 175 f. = NJW 1961, 2251; BVerfGE 30, 227, 241 ff. = NJW 1971, 1123, 1124; BVerfGE 80, 244, 253 = NJW 1990, 37, 38).

Zusammenfassen lässt sich der positive Gewährleistungsgehalt des Art. 9 Abs. 1 GG dahingehend, dass das Recht geschützt wird, sich zu Vereinigungen aller Art zusammenzuschließen, solchen Vereinigungen beizutreten, in diesen Vereinigungen zusammenzuwirken und sich innerhalb der Vereinigungen, dem Vereinigungszweck gemäß, zu betätigen (*Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG, 79. EL 2016, Art. 9 Rn. 77). Hierbei sind verschiedene Teilgarantien zu unterscheiden.

Bereits der explizite Wortlaut des Art. 9 Abs. 1 GG schützt die Gründung von Vereinigungen, und zwar einschließlich der zeitlichen, lokalen (Sitz) und modalen Gründungsaspekte (*Cornils*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 9 Rn. 9). Die Vereinsgründungsfreiheit umfasst die Wahl des Zwecks und der Rechtsform der Vereinigung sowie ihren Gründungszeitpunkt (*Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG, 79. EL 2016, Art. 9 Rn. 78). Die Vereinigung wird in ihrem Bestand geschützt, in negativer Hinsicht kommt das Auflösungsrecht hinzu.

Natürliche Personen sind frei darin, einer bestehenden Vereinigung beizutreten und in ihr zu verbleiben (*Sachs*, in: Stern, Staatsrecht IV/1, 2006, S. 1305 f.; *ders.*, Verfassungsrecht II – Grundrechte, 3. Aufl. 2017, S. 490; *Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG, 79. EL 2016, Art. 9 Rn. 78; *Cornils*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 9 Rn. 9).

Art. 9 Abs. 1 GG gewährleistet zudem die intern-freie Funktionsentfaltung (*Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG, 79. EL 2016, Art. 9 Rn. 81 ff.), d. h. vereinigungsspezifische Betätigungen, die sich auf die Vereinsorganisation als solche beziehen (*Cornils*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 9 Rn. 11; *Braun*, in: Albrecht/Roggenkamp, VereinsG, 2014, Art. 9

Rn. 20; – ausdrücklich z. B. BVerfGE 80, 244, 253 = NJW 1990, 37, 38: „Selbstbestimmung über die eigene Organisation, das Verfahren ihrer Willensbildung und die Führung ihrer Geschäfte“, ebenso BVerfGE 50, 290, 354 f. = NJW 1979, 699, 706). Zu nennen sind hier beispielhaft die Aufnahme, das Namensrecht und der Ausschluss von Mitgliedern (*Cornils*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 9 Rn. 11).

Ebenfalls in den Schutzbereich einbezogen ist im Grundsatz auch die externe Vereinstätigkeit, also die Tätigkeit des Vereins nach außen (*Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG, 79. EL 2016, Art. 9 Rn. 86 ff.; *Cornils*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 9 Rn. 11 ff., *J. Heinrich*, Vereinigungsfreiheit und Vereinigungsverbot, 2005, S. 52 ff.). Dies gilt jedenfalls dann, wenn die Tätigkeit im engen Zusammenhang mit dem Bestand und der Organisation der Vereinigung steht, namentlich der Sicherung ihrer Existenz- und Funktionsfähigkeit dient (BVerfG NJW 1971, 1123 f.; ferner BVerfGE 80, 244, 252; *Braun*, in: Albrecht/Roggenkamp, VereinsG, 2014, Art. 9 Rn. 21). Zusammenfassend schützt Art. 9 Abs. 1 GG also auch vor jedem „Eingriff in den Kernbereich [...] der Vereinstätigkeit, da sonst ein effektiver Grundrechtsschutz nicht bestünde“ (BVerfGE 30, 227, 241 f. = NJW 1971, 1123; ferner BVerfGE 80, 244, 252 = NJW 1990, 37, 38; BVerfG NJW 2015, 612; vgl. auch *Cornils*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 9 Rn. 13; *Braun*, in: Albrecht/Roggenkamp, VereinsG, 2014, Art. 9 Rn. 21). Nicht vereinspezifische Tätigkeiten bleiben demgegenüber dem jeweils sachlich einschlägigen Grundrecht zugeordnet (BVerfGE 70, 1, 25 = NJW 1986, 772; vgl. auch BVerfGE 50, 290, 353 = NJW 1979, 699, 706; BVerfGE 54, 237, 251 = NJW 1980, 2123, 2124; *Cornils*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 9 Rn. 13; *Sachs*, Verfassungsrecht II – Grundrechte, 3. Aufl. 2017, S. 491).

ii. Das Verwendung von Kennzeichen – Namensrecht, Mitgliederwerbung, Selbstdarstellung nach außen – als nach Art. 9 Abs. 1 GG geschützte Freiheit

Soweit die Gesetzesnovelle das pönalisierte Kennzeichenverbot verschärft, tangiert dies im Ergebnis mehrere der eben vorgestellten Teilgewährleistungen des Art. 9 Abs. 1 GG.

(i) Das Namensrecht

Die Vereinigungsfreiheit schützt, wie bereits dargelegt, die freie Namensführung (BVerfGE 30, 227, 241 f. = NJW 1971, 1123, 1124; vgl. auch *Cornils*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 9 Rn. 11; *Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG, 79. EL 2016, Art. 9 Rn. 83: Namensrecht der Vereinigung; *Braun*, in: Albrecht/Roggenkamp, VereinsG, 2014, Art. 9 Rn. 15 und 20).

Wenn die Rechtsprechung die Strafnorm des Kennzeichenverbotes bereits dahingehend auslegt, dass ein – graphisch typischer – Schriftzug mit dem Vereinsnamen erfasst wird (siehe OLG Hamburg NStZ 2014, 656, 657; Beschluss des AG Kiel v. 10.10.2017, Az.: 43 GS 4186/17, 593 Js 49181/17 [Anlage 5]; Berufungsbegründung der StA München I, Az. 381 Js 166309/17 [Anlage 6]; vgl. auch *Groh*, VereinsG, 2012, § 9 Rn. 7; kritisch *B. Heinrich*, in: MK-StGB, Band 6, 2. Aufl. 2013, § 20 VereinsG Rn. 102), wird die Betroffenheit des Namensrechts offensichtlich. Auch ist das Namensrecht zum internen Bereich der Vereinigungs-

freiheit zu rechnen oder weist jedenfalls einen ausreichenden Bezug zum Kernbereich derselben auf, sodass der sachliche Schutzbereich eröffnet ist.

(ii) Das Recht zur Mitgliederwerbung und das Recht zur Selbstdarstellung nach außen

Art. 9 Abs. 1 GG enthält aber darüber hinaus auch die Gewährleistung von Selbstdarstellung und Mitgliederwerbung (BVerfGE 84, 372, 377 ff. = NJW 1992, 549; *Cornils*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 9 Rn. 12; vgl. auch BVerwGE 88, 9, 10 ff. = NJW 1991, 2037 f.). Dies stellt zugleich einen wesentlichen Aspekt des Rechts auf Erhalt des Mitgliederbestandes und somit auf Bestehen der Vereinigung dar (vgl. *Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG, 79. EL 2016, Art. 9 Rn. 82). Nur durch Neuzuwächse, die zumindest die Zahl ausscheidender Mitglieder kompensieren, wird der Bestand der Vereinigung nachhaltig gesichert. Gerade das Gefühl der Verbundenheit der einzelnen Mitglieder untereinander, das durch die Verwendung gemeinsamer Kennzeichen zum Ausdruck gebracht wird, ist aber für viele an Motorradvereinigungen Interessierte ein wichtiges Beitrittsmotiv. Art. 9 Abs. 1 GG schützt diesen Bestand der Vereinigung (vgl. nur *Braun*, in: Albrecht/Roggenkamp, VereinsG, 2014, Art. 9 Rn. 17). Dieser Bestand (und damit eine der essenziellen Gewährleistungen des Art. 9 Abs. 1 GG) ist aber gefährdet, wenn ein Verein wie der Beschwerdeführer zu 1 seine Kennzeichen nicht mehr im Verkehr nutzen kann.

Die Verwendung von vereinsbezogenen Kennzeichen – sowohl von Schriftzügen als auch von Symbolen –, gerade auch „öffentlich oder in einer Versammlung“ (vgl. § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 VereinsG), ist ein wesentlicher Teil der Selbstdarstellung nach außen und dient hierbei ebenfalls dazu, Außenstehende auf den Verein aufmerksam zu machen und sie für dessen Tätigkeiten zu interessieren. Auch für die aktiven Mitglieder ist das Zum-Ausdruck-Bringen der gemeinsamen Werte und Überzeugungen durch die Verwendung vereinseigener Kennzeichen ein tragendes Argument, im Verein zu verbleiben, und leistet somit einen beträchtlichen Teil nachhaltiger Bestandsgewährleistung im obigen Sinne. Hierbei ist (bei nicht verbotenen Vereinen ohne Weiteres) das Recht der freien Wahl von Symbolen etc. und deren fortgesetzte Nutzung Teil des sachlichen Schutzbereichs der Selbstdarstellung als spezifisch vereinsbezogener Kernbereich externer Betätigung und somit der Vereinigungsfreiheit. Wenn einem Verein verboten wird, seine Symbole und Kennzeichen nach außen zu verwenden, so wirkt sich dies ohne Zweifel auch auf das interne Recht der Namens- und Kennzeichengebung aus. Kaum ein Verein wird sich für ein solches Kennzeichen als Vereinskennzeichen entscheiden, dessen Verwendung in der Öffentlichkeit seinen Mitgliedern strafrechtlich untersagt ist. Mit hin hat schon das Verwendungsverbot einen direkten Einfluss auf die vereinsinterne Entscheidung, welcher Name oder welches Kennzeichen für den Verein ausgewählt wird. Auch deswegen tangiert das Kennzeichenverbot den Kernbereich der Vereinsbetätigung. Der Verein wird, wenn er denn nachhaltig und dauerhaft weiter existieren will, gezwungen, seinen Namen und seine Kennzeichen zu ändern.

Ein Verein muss sich aber nicht darauf verweisen lassen, es bestehe die Möglichkeit, andere bzw. nunmehr neue Symbole zu verwenden (eine andere Frage ist die der Eingriffsrechtfertigung, siehe dazu unten). Das Recht zur Beibehaltung des selbstgewählten Vereinssymbols zur

Wahrung des erreichten Status und als Symbol für Kontinuität und Beständigkeit greift erst recht dann, wenn sich ein Verein – wie hier – in eine nicht nur bundesweite, sondern weltweite kulturelle Tradition in Haltung und Betätigung einordnet (auch wenn es keine formale Dachorganisation gibt), die durch teilweise ähnliche Namensgebungen und Symbole sowie gelegentliche gemeinsame Veranstaltungen mit sogenannten Schwesternvereinen zum Ausdruck kommen soll; zumal – wie eben hervorgehoben – gerade diese globale Einordnung, Verbundenheit und Identifikation nicht unwichtige Beitrittsmotive für potentielle neue Mitglieder sind und das Vereinsleben der aktiven Mitglieder maßgeblich prägen. Zum Beispiel stellen die Mitglieder der Charter weltweit Gästen, die ebenfalls Mitglied eines Charters sind, Übernachtungsmöglichkeiten oder Gastmotorräder zur Verfügung, mit denen die Gäste das Besuchsland bereisen können. Die identitätsstiftende Funktion der Kennzeichen ist daher keinesfalls zu unterschätzen.

Nach alledem ist der sachliche Schutzbereich der Vereinigungsfreiheit des Art. 9 Abs. 1 GG auch unter diesem Gesichtspunkt eröffnet und zwar unabhängig davon, ob man die Kennzeichenverwendung als interne Vereinsorganisation oder hinreichend vereinspezifische externe Vereinstätigkeit erachtet.

b) Der Eingriff in den Schutzbereich

Das vorliegend angegriffene Gesetz greift auch in den Schutzbereich ein.

(1) Allgemeines

Ein Eingriff im heutigen verfassungsrechtlichen Verständnis ist jede durch die deutsche Staatsgewalt in zurechenbarer Weise verursachte nachteilige Beeinträchtigung des vom Schutzbereich erfassten Schutzgegenstands (allgemein *Herdegen*, in: Maunz/Dürig, GG, 79. EL 2016, Art. 1 Abs. 3 Rn. 39; *Kloepfer*, Verfassungsrecht II – Grundrechte, 2010, S. 85 ff.; spezifisch zu Art. 9 Abs. 1 GG *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 9 Rn. 12; *Sachs*, in: Stern, Staatsrecht IV/1, 2006, S. 1333 ff.; *ders.*, Verfassungsrecht II – Grundrechte, 3. Aufl. 2017, S. 495; *Cornils*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 9 Rn. 17).

Dabei spielt es keine Rolle, ob die Wirkung mittelbar oder unmittelbar, final oder unbeabsichtigt, rechtlich oder tatsächlich sowie schlussendlich mit oder ohne Befehl und Zwang eintritt (sogenannter moderner Eingriffsbegriff, vgl. hierzu BVerfGE 105, 279, 299 ff. = NJW 2002, 2626, 2628 f.).

Zu unterscheiden sind vorliegend zwei Beeinträchtigungen: Erstens ordnet bereits § 9 VereinsG ein verwaltungs- bzw. polizeirechtliches (vgl. *Albrecht*, in: Albrecht/Roggenkamp, VereinsG, 2014, § 9 Rn. 2; *Wache*, in: Erbs/Kohlhaas, 214. EL 2017, § 9 VereinsG Rn. 1) Kennzeichenverbot im dort aufgeführten Umfang an.

Zweitens, und dies ist eine eigenständige Grundrechtsbeeinträchtigung, die daher zusätzlich und isoliert zu prüfen ist, stellt § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, S. 2 VereinsG die Kennzeichenverwendung unter Strafe. Zu berücksichtigen ist hierbei auch, dass im Rahmen des § 20 Abs. 1 S. 1

Nr. 5, S. 2 VereinsG nicht nur die Täterschaft strafbar ist, sondern auch eine Teilnahme nach den §§ 26, 27 StGB.

Anerkanntermaßen kommt neben rechtlichen Verboten (Art. 9 Abs. 2 GG) oder Beitrittsbeschränkungen faktischen Behinderungen, jedenfalls wenn sie ein gewisses Gewicht haben, Eingriffsqualität zu (Cornils, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 9 Rn. 17).

Angesichts der oben erörterten Funktion von vereinsbezogenen Namenszügen und Symbolen bestehen am Eingriffscharakter der verschärfenden Gesetzesnovelle keine Zweifel.

(2) Die Abgrenzung von Eingriff und Ausgestaltung i. R. d. Art. 9 Abs. 1 GG

Freilich gehört Art. 9 Abs. 1 GG zu denjenigen Grundrechten, die über den abwehrrechtlichen Gehalt hinaus auch einen Ausgestaltungsauftrag an den Gesetzgeber enthalten, der u. a. für ein funktionsgerechtes Vereins- und Gesellschaftsrecht sorgen muss (Kannengießer, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 9 Rn. 12; Sachs, Verfassungsrecht II – Grundrechte, 3. Aufl. 2017, S. 495; Cornils, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 9 Rn. 2; Braun, in: Albrecht/Roggenkamp, VereinsG, 2014, Art. 9 Rn. 16). Die Vereinigungsfreiheit ist in dem Sinne ausgestaltungsbedürftig (also eine teilweise normgeprägte Freiheit), als ihre Verwirklichung auf rechtliche Regularien angewiesen ist (BVerfGE 50, 290, 354 f. = NJW 1979, 699, 706; BVerfGE 84, 372, 378 = NJW 1992, 549: „Die Vereinigungsfreiheit bedarf allerdings der gesetzlichen Ausgestaltung. Sie ist auf Regelungen angewiesen, die die freien Zusammenschlüsse und deren Wirken in die allgemeine Rechtsordnung einfügen, die Sicherheit des Rechtsverkehrs gewährleisten, Rechte der Mitglieder sichern und den schutzbedürftigen Belangen Dritter oder auch öffentlichen Interessen Rechnung tragen.“; entsprechend Cornils, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 9 Rn. 18). Erst das einfache Recht ermöglicht der Vereinigung, praktische Wirksamkeit zu gewinnen.

Allerdings kann der Gesetzgeber keineswegs die Vereinigungsfreiheit nach Belieben ausgestalten.

„Er hat sich vielmehr an dem Schutzgut des Art. 9 I GG zu orientieren und muß bei dem erforderlichen Interessenausgleich die Voraussetzungen und zwingenden Bedürfnisse freier Assoziation grundsätzlich wahren“ (BVerfGE 84, 372, 378 f. = NJW 1992, 549; ähnlich schon BVerfGE 50, 290, 354 f. = NJW 1979, 699, 706; aus jüngerer Zeit z. B. BVerfG NJW 2001, 2617 f.).

Im hier interessierenden Bereich verkürzt die Gesetzesnovelle durch das Kennzeichenverbot und deren Kriminalisierung bereits vorhandene Rechtspositionen in einer Weise, die sich nicht mehr als Ausgestaltung der Modalitäten des Zusammenschlusses fassen lässt, sondern Eingriffsqualität aufweist und die abwehrrechtliche Funktion des Art. 9 Abs. 1 GG aktiviert.

Die verfassungsdogmatisch notwendige Abgrenzung zwischen Ausgestaltung der Vereinigungsfreiheit und Eingriff in Art. 9 Abs. 1 GG (Cornils, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017,

Art. 9 Rn. 19 ff.) verliert zudem angesichts der durch das BVerfG jeweils aufgestellten Kontrollmaßstäbe erheblich an Schärfe. Die Rechtfertigung von Ausgestaltungsregelungen (ausführlich *Cornils*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 9 Rn. 33 ff.) nähert sich der Rechtfertigung von Eingriffen in den Schutzbereich nämlich stark an, gerade auch im Hinblick auf Fragen der grundrechtsspezifischen Verhältnismäßigkeit (deutlich BVerfG NJW 2001, 2617, 2618). Teile der Lehre ordnen daher nachteilige Ausgestaltungen durchweg als Eingriff ein (siehe *Cornils*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 9 Rn. 21). Welche Auffassung vorzugswürdig erscheint, kann jedoch dahinstehen, da nach allen Auffassungen ein rechtfertigungsbedürftiger Akt des Staates anzunehmen ist. An einer solchen Rechtfertigung fehlt es vorliegend.

c) Die Rechtfertigung des Eingriffs

Der vorliegende Eingriff ist nicht gerechtfertigt.

(1) Die Schranken der Gewährleistungen des Art. 9 Abs. 1 GG

aa) Die Schranke des Art. 9 Abs. 2 GG (qualifizierter Gesetzesvorbehalt)

Der Wortlaut des Art. 9 Abs. 1 GG enthält keine Einschränkungen der Vereinigungsfreiheit.

Eine ausdrückliche Schranke findet sich lediglich in Art. 9 Abs. 2 GG. Gemäß Art. 9 Abs. 2 GG sind „*Vereinigungen, deren Zwecke oder deren Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten, [...] verboten.*“ Hierbei handelt es sich nicht um eine Schutzbereichsbegrenzung, sondern um eine sogenannte Grundrechtsschranke (h. M., *Löwer*, in: von Münch/Kunig, GG, Band 1, 6. Aufl. 2012, Art. 9 Rn. 9; *Cornils*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 9 Rn. 23; *Braun*, in: Albrecht/Roggenkamp, VereinsG, 2014, Art. 9 Rn. 25).

Die hier angegriffene Gesetzesnovelle betrifft aber gerade Fälle der lokal distanzierenden Verwendung der Kennzeichen und damit im Schwerpunkt nicht verbotene Vereine, sodass Art. 9 Abs. 2 GG nicht zur Rechtfertigung des Grundrechtseingriffs herangezogen werden kann (vgl. *Cornils*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 9 Rn. 22; *Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG, 79. EL 2016, Art. 9 Rn. 113).

bb) Verfassungsimmanente Schranken

Es greift auch keine verfassungsimmanente Schranke ein, die den Eingriff rechtfertigen könnte.

i. Allgemeines

Mangels ausdrücklicher Schranken gelten nur sogenannte verfassungsimmanente Schranken in Gestalt kollidierenden Verfassungsrechts (zu verfassungsimmanenten Schranken allgemein *Herdegen*, in: Maunz/Dürig, GG, 79. EL 2016, Art. 1 Abs. 3 Rn. 42 ff.; *Sachs*, Verfassungsrecht II – Grundrechte, 3. Aufl. 2017, S. 159 ff.; *Kloepfer*, Verfassungsrecht II – Grundrechte, 2010, S. 93 ff.; spezifisch bzgl. Art. 9 Abs. 1 GG *Cornils*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 9 Rn. 22; *Sachs*, in: Stern, Staatsrecht IV/1, 2006, S. 1358 ff.).

Hierbei kommen Grundrechte anderer und sonstige Rechtsgüter von Verfassungsrang in Betracht (*Kloepfer*, Verfassungsrecht II – Grundrechte, 2010, S. 93). Diesbezüglich hat das BVerfG aber ausgeführt:

„Dabei reicht es nicht aus, die Einschränkung des vorbehaltlos gewährleisteten Grundrechts formelhaft mit dem ‚Schutz der Verfassung‘ oder mit der Funktionstüchtigkeit der Strafrechtspflege zu rechtfertigen. Eine solche pauschale Betrachtung würde dem hohen Rang dieser Grundfreiheit sowie dem Umstand nicht gerecht, daß das Grundgesetz auf verfassungsrechtlicher Ebene nur ganz bestimmte Vorkehrungen zu ihrem Schutz vorsieht. Es ist daher geboten, anhand einzelner Grundgesetzbestimmungen die konkret verfassungsrechtlich geschützten Rechtsgüter festzustellen, die bei realistischer Einschätzung der Tatumstände der Wahrnehmung des Rechts aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG widerstreiten, und diese in Konkordanz zu diesem Grundrecht zu bringen“ (BVerfGE 77, 240, 255 = NJW 1988, 325, 326).

Fraglich ist daher, ob den hier interessierenden Vorschriften des VereinsG ein Rechtsgut von Verfassungsrang als taugliche Schranke der Vereinigungsfreiheit zugrunde liegt. Dies ist klar zu verneinen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich bei der Gesetzesnovelle um eine verschärfende Flankierung bereits bestehender Kennzeichenverwendungsverbote handelt. Hierbei sind, wie bereits ausgeführt, drei Stufen der gesetzgeberischen Konzeption zu unterscheiden:

- Erstens dürfen Kennzeichen verbotener Vereine nicht verwendet werden – hier besteht eine klare Akzessorietät zu Art. 9 Abs. 2 GG.
- Zweitens dürfen Kennzeichen, die denen verbotener Vereine zum Verwechseln ähnlich sehen, nicht verwendet werden – dies stellt schon eine erste Akzessorietätslockerung dar, die schrankendogmatisch der Begründung bedarf, aber auch einen gewissen Bezug zu Art. 9 Abs. 2 GG aufweist.
- Drittens dürfen nunmehr Kennzeichen eines verbotenen Vereins nicht in im Wesentlichen gleicher Form von anderen nicht verbotenen Teilorganisationen oder von selbständigen Vereinen verwendet werden, insbesondere wenn bei ähnlichem äußerem Gesamterscheinungsbild Kennzeichen verbotener Vereine oder Teile derselben mit einer anderen Orts- oder Regionalbezeichnung versehen werden. Diese beförderte Akzessorietätslockerung entfernt sich wieder

rum von den im Zusammenhang mit dem verbotenen Verein stehenden Gefahren und lässt sich spätestens nicht mehr unter Berufung auf den Grundgedanken des Art. 9 Abs. 2 GG rechtfertigen.

ii. Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung des strafbewehrten Kennzeichenverbotes bzgl. Kennzeichen des verbotenen Vereins, §§ 9 Abs. 1, Abs. 2 S. 1, 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, S. 2 VereinsG

Soweit gemäß §§ 9 Abs. 1, Abs. 2 S. 1, 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, S. 2 VereinsG die Verwendung von Kennzeichen verbotener Vereine unter Strafandrohung verboten ist (nicht nur für – ehemalige – Vereinsmitglieder, sondern für jedermann: „wer“, vgl. *Wache*, in: Erbs/Kohlhaas, 214. EL 2017, § 9 VereinsG Rn. 4, wobei die Strafbarkeit auf Tathandlungen „im räumlichen Geltungsbereich“ des VereinsG beschränkt ist), handelt es sich um gesetzliche Rechtsfolgen, die an ein Vereinsverbot anknüpfen und deren verfassungsrechtliche Rechtfertigung im Hinblick auf den engen Bezug zum Vereinsverbot wohl tragfähig begründet werden kann.

Telos der Vereinsverbotsnorm ist die besondere Gefährlichkeit, die sich aus einer vereinsmäßig organisierten Begehung von Straftaten ergibt (vgl. nur BVerwG NVwZ 2013, 870, 874; *Löwer*, in: von Münch/Kunig, GG, Band 1, 6. Aufl. 2012, Art. 9 Rn. 48; *Braun*, in: Albrecht/Roggenkamp, VereinsG, 2014, Art. 9 Rn. 2: „*Schutz vor organisierter Kriminalität*“). Dies wiederum nimmt die – in ihrer Mannigfaltigkeit kaum überschaubaren – Schutzzwecke, mit anderen Worten Rechtsgüter der (allgemeinen) Strafgesetze in Bezug, die mithin durch ein Vereinsverbot geschützt werden sollen. Die Strafgesetze ihrerseits schützen (andere) verfassungsrechtlich relevante Rechtspositionen (z. B. Leben und körperliche Unversehrtheit, Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, oder Eigentum, Art. 14 GG).

Freilich handelt es sich bei dem Vereinsverbot um einen stark vorgelagerten Schutzmechanismus: Der Verbotsgrund der Strafgesetzwidrigkeit ist schon dann erfüllt, wenn Zweck und/oder Tätigkeit des Vereins den Strafgesetzen zuwiderlaufen. Dennoch lassen sich aus den allgemeinen Strafgesetzen Rechtsgüter ableiten, die eine Beschränkung der Vereinigungsfreiheit rechtfertigen können. Die Kennzeichen des verbotenen Vereins werden aufgrund der Verbotsverfügung gewissermaßen eingezogen. Diese auf eine Effektivierung des Vereinsverbotes gerade auch vor den Augen der Öffentlichkeit abzielende Symboltabuisierung durch Strafandrohung gegenüber jedermann (und eben nicht nur gegenüber den Mitgliedern des verbotenen Vereins) ist somit bereits nur mit einiger Abstraktion und gewisser Transferleistung von den Schutzzwecken des Art. 9 Abs. 2 GG auf Eingriffe in Grundrechte von Nichtvereinsmitgliedern begründbar.

Wenn der Bereich des § 9 Abs. 1 S. 1 VereinsG insofern verlassen wird, als gemäß § 9 Abs. 2 S. 2 VereinsG auch solche Kennzeichen nicht verwendet werden dürfen, die denen verbotener Vereine nur „zum Verwechseln ähnlich sind“, bestehen bereits Begründungsschwierigkeiten in Bezug auf die verfassungsrechtliche Rechtfertigung, da die Begründung, dass die Kennzeichen gewissermaßen mit verboten und eingezogen sind, nicht greift. Verbannt werden eben nur zum Verwechseln ähnliche Kennzeichen. Erst bei Unterstellung einer begrenzten Aufmerksamkeit des durchschnittlichen Teils der Öffentlichkeit und einer gleichermaßen ober-

flächlichen Kenntnis von der jeweiligen Vereinssymbolik kann eine Brücke zu den Zwecken des Art. 9 Abs. 2 GG überhaupt gelingen. Einer abschließenden Stellungnahme bedarf es an dieser Stelle nicht. Es soll lediglich verdeutlicht werden, dass sich ein Verbot von Kennzeichen, die nicht denen des verbotenen Vereins entsprechen, nicht entsprechend Letztgenannten rechtfertigen lässt.

iii. Die fehlende Rechtfertigung des Verbotes der Verwendung von Kennzeichen in „im Wesentlichen gleicher Form“, §§ 9 Abs. 1, Abs. 3, 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, S. 2 VereinsG

Zur Rechtfertigung der §§ 9 Abs. 3, 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, S. 2 VereinsG lässt sich allerdings keine entsprechende Begründung finden, da es hier nicht mehr um die vom verbotenen Verein ausgehenden Gefahren, sondern um den Eindruck der Kennzeichenverwendung in der Öffentlichkeit geht. Der Gesetzgeber selbst begründete die Pönalisierung des heutigen § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 VereinsG wie folgt (BT-Drucks. IV/430, S. 18):

„Die öffentliche Verwendung von Kennzeichen einer verbotenen Organisation ist aber auch unabhängig davon, ob diese tatsächlich fortgesetzt wird, eine so starke Provokation der öffentlichen Ordnung, daß die Behörden in solchen Fällen ohne weiteres das Recht zum Eingreifen erhalten müssen.“ (vgl. auch Albrecht, in: Albrecht/Roggenkamp, VereinsG, 2014, § 9 Rn. 1; Wache, in: Erbs/Kohlhaas, 214. EL 2017, § 9 VereinsG Rn. 1).

Nicht näher ausgeführt wurde, worin genau diese Provokation bestehen soll. Sie ist wohl als Verstoß gegen die „*öffentlichen Ordnung*“ zu begreifen, der kein Verfassungsrang zukommt. Auch abgesehen von der „*öffentlichen Ordnung*“ lassen sich jedoch keine rechtfertigenden Verfassungsprinzipien finden.

Durch die Regelung des § 9 Abs. 3 S. 2 VereinsG reagierte der Gesetzgeber auf strafbarkeitsverneinende Rechtsprechung (BGHSt 61, 1, 3 ff. = NStZ 2016, 86, 87 f. m. w. N.) für Fälle, in denen nicht verbotene sogenannte Schwestervereine überregional verwendeten Kennzeichen spezifische Regionalbezeichnungen beifügten, die deutlich machten, dass sie nicht das Kennzeichen eines verbotenen Vereins verwendeten, sondern ihr eigenes (siehe BT-Drucks. 18/9758, S. 7).

Der Gesetzgeber begründete die Verschärfung wie folgt (BT-Drucks. 18/9758, S. 8):

„Indem nun der Zusatz [die Zielrichtung des verbotenen Vereins teilenden] gestrichen und zugleich näher erläutert wird, wann eine Verwendung in im Wesentlichen gleicher Form vorliegt, kann das Kennzeichenverbot effektiver durchgesetzt und den Gefahren, die aus der Verwendung solcher Kennzeichen erwachsen, die auf strafbare Aktivitäten oder verfassungsfeindliche Bestrebungen hindeuten, wirksamer entgegengetreten werden. Ein Verein, der im Wesentlichen gleiche Kennzeichen wie der verbo-

tene Verein verwendet, erweckt in der Öffentlichkeit zumindest den Eindruck, er stehe gleichermaßen für die strafbaren Aktivitäten oder verfassungswidrigen Bestrebungen des verbotenen Vereins. Das in § 9 VereinsG geregelte Kennzeichenverbot soll somit Gefahren abwehren, die allein mit dem äußeren Erscheinungsbild solcher Kennzeichen verbunden sind.“

Welche „Gefahren“ aus der Verwendung der beschriebenen Kennzeichen i. S. d. § 9 Abs. 3 VereinsG folgen, die das pönalisierte Verwendungsverbot „abwehren soll“, bleibt im Dunkeln.

Es kulminiert nunmehr die Frage, ob die – gegenüber jedermann strafbewehrte – Verbannung der Symbole aus der Öffentlichkeit ein Rechtsgut mit Verfassungsrang beanspruchen kann, sodass eine verfassungsimmanente Schranke vorliegt. Dies ist zu verneinen.

(i) Der Ausgangspunkt der Betrachtung

Ausgangspunkt für das Kennzeichenverbot nach § 9 Abs. 3 VereinsG ist nach wie vor ein auf Art. 9 Abs. 2 GG zurückgehendes Vereinsverbot zum Schutze der von den Strafgesetzen geschützten Rechtsgüter bzw. der verfassungsmäßigen Ordnung oder Völkerverständigung. Hieran knüpft nun nicht nur das Verbot aktiver, mehr oder weniger unmittelbarer Fortführung sowie (externer) Unterstützung des verbotenen Vereins an, sondern als Teil der Effektivierung des Vereinsverbotes eine Verbannung der Symbole aus der Öffentlichkeit, einerlei durch wen sie verwendet werden. Gegenüber dem verbotenen Verein und seinen Mitgliedern greift die Schranke des Art. 9 Abs. 2 GG direkt. Gegenüber allen anderen Verwendern – insbesondere gegenüber anderen, nicht verbotenen Vereinen und ihren Mitgliedern – gilt dies nicht; ihnen wird der Vorwurf des Verbotes gerade nicht gemacht.

Es steht hinter dem durch § 9 Abs. 3 VereinsG auferlegten Sonderopfer des Kennzeichenverwendungsverbotes für nicht verbotene (Schwester-)Vereine allenfalls noch eine nur schwache mittelbare Durchsetzung des Vereinsverbots, die letztlich darauf beruht, dass der Gesetzgeber dem durchschnittlichen Verkehrskreisteilnehmer der Öffentlichkeit nicht zutraut, Abweichungen zwischen den Kennzeichen des verbotenen Vereins und denen nicht verbotener Vereine zu erkennen und zutreffend einzuordnen. Die erstrebte weiträumige „Verbannung“ assoziiert-ähnlicher Kennzeichen aus der Öffentlichkeit geht ferner davon aus, dass sich der durchschnittliche Verkehrskreisteilnehmer der Öffentlichkeit erstens unsicher fühlt oder gar ängstigt, wenn er auf ein Kennzeichen i. S. d. § 9 Abs. 3 VereinsG stößt, weil er dann annimmt, der – gefährliche – verbotene Verein sei weiter aktiv, und dass er zweitens die Effektivität der staatlichen Funktionsträger bezweifelt, sodass das Vertrauen in die Rechtsdurchsetzungsmacht des Staates leidet.

Auf die Sorgen (und ggf. Irrtümer) der Verkehrskreisteilnehmer der Öffentlichkeit rekurriert auch die Gesetzesbegründung, wenn sie darauf verweist, dass ein Verein, der im Wesentlichen gleiche Kennzeichen wie der verbotene Verein verwendet, in der Öffentlichkeit zumin-

dest den Eindruck erwecke, er stehe gleichermaßen für die strafbaren Aktivitäten oder verfassungswidrigen Bestrebungen des verbotenen Vereins (BT-Drucks. 18/9758, S. 8).

Im Hinterkopf zu behalten ist bei alledem, dass sich zwar Nicht-Vereinsmitglieder, die sich aufgrund des Charakters des § 20 VereinsG als Jedermannsdelikt strafbar machen können, mangels Anwendbarkeit des Art. 9 Abs. 1 GG grundsätzlich lediglich auf die Allgemeine Handlungsfreiheit Art. 2 Abs. 1 GG mit entsprechend weiter Schrankensystematik („soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt“) berufen können, für Vereinigungen nach Art. 9 Abs. 1 GG und ihre Mitglieder jedoch der besondere Schutz dieses – insofern nicht explizit beschränkten und daher stärkeren – Grundrechts greift.

Das Sicherheitsgefühl der Bürger bzw. der Öffentlichkeit (vgl. auch die Wendung vom „*öffentlichen Frieden*“) und das Vertrauen in einen durchsetzungsstarken Staat (obschon ggf. unbegründete Emotionen und irrtümliche Vorstellungen) stellen jedoch keine verfassungsrechtlichen Güter dar, die als verfassungsimmanente Schranken der Vereinigungsfreiheit einen entsprechenden Eingriff in Art. 9 Abs. 1 GG rechtfertigen könnten.

(ii) Das Nichteingreifen einer verfassungsimmanenten Schranke

Grundrechte Dritter sind im vorliegenden Zusammenhang eindeutig nicht betroffen; auch findet sich keine Stütze im Wortlaut des Grundgesetzes dafür, dass das Sicherheitsgefühl der Öffentlichkeit (hier als Freiheit der durch assoziierte Kennzeichen geweckten oder verstärkten Angst vor den Betätigungen verbotener Vereine) oder das Vertrauen derselben in die Durchsetzungskraft des Staats (hier bzgl. eines Vereinsverbots) als verfassungsrechtliche Güter anzusehen seien. Sie lassen sich weder in der Präambel noch im Rechtsstaatsprinzip oder im Demokratieprinzip verorten. Man kann insofern Anleihe nehmen am Begriff der öffentlichen Ordnung, die, wie sich aus Art. 8 GG ergibt, nur im Rahmen des Gesetzesvorbehalts aus Art. 8 Abs. 2 GG zu Beschränkungen von Versammlungen unter freiem Himmel berechtigt, nicht aber zu schrankenlos gewährleisteten Versammlungen in geschlossenen Räumen.

Ähnliches zeigt sich bei Beschränkungen von Art. 5 Abs. 1 GG, deren Rechtfertigung sich ebenfalls nicht aus einem bloßen Verweis auf beeinträchtigte Sicherheitsgefühle ergeben kann.

So hat das BVerfG im Hinblick auf § 130 Abs. 4 StGB ausgeführt (BVerfGE 124, 300, 334 = NJW 2010, 47, 52 f. Rn. 77):

„Nicht tragfähig für die Rechtfertigung von Eingriffen in die Meinungsfreiheit ist ein Verständnis des öffentlichen Friedens, das auf den Schutz vor subjektiver Beunruhigung der Bürger durch die Konfrontation mit provokanten Meinungen und Ideologien oder auf die Wahrung von als grundlegend angesehenen sozialen oder ethischen Anschauungen zielt. Eine Beunruhigung, die die geistige Auseinandersetzung im Meinungskampf mit sich bringt und allein aus dem Inhalt der Ideen und deren gedanklichen Konsequenzen folgt, ist notwendige Kehrseite der Meinungsfreiheit und kann für

deren Einschränkung kein legitimer Zweck sein. Die mögliche Konfrontation mit beunruhigenden Meinungen, auch wenn sie in ihrer gedanklichen Konsequenz gefährlich und selbst wenn sie auf eine prinzipielle Umwälzung der geltenden Ordnung gerichtet sind, gehört zum freiheitlichen Staat. Der Schutz vor einer Beeinträchtigung des ‚allgemeinen Friedensgefühls‘ oder der ‚Vergiftung des geistigen Klimas‘ sind ebenso wenig ein Eingriffsgrund wie der Schutz der Bevölkerung vor einer Kränkung ihres Rechtsbewusstseins durch totalitäre Ideologien oder eine offenkundig falsche Interpretation der Geschichte. Auch das Ziel, die Menschenrechte im Rechtsbewusstsein der Bevölkerung zu festigen, erlaubt es nicht, zuwiderlaufende Ansichten zu unterdrücken. Die Verfassung setzt vielmehr darauf, dass auch diesbezüglich Kritik und selbst Polemik gesellschaftlich ertragen, ihr mit bürgerschaftlichem Engagement begegnet und letztlich in Freiheit die Gefolgschaft verweigert wird. Demgegenüber setzte die Anerkennung des öffentlichen Friedens als Zumutbarkeitsgrenze gegenüber unerträglichen Ideen allein wegen der Meinung als solcher das in Art. 5 Abs. 1 GG verbürgte Freiheitsprinzip selbst außer Kraft.“

Der öffentliche Friede sei erst in einem Verständnis als Gewährleistung von Friedlichkeit ein legitimer Zweck, d. h. in Bezug auf Übergänge zu Aggression oder Rechtsbruch. Solche Aggressionen oder Rechtsbrüche drohen jedoch im Zusammenhang mit den §§ 9 Abs. 3, 20 Abs. 1 Nr. 5, S. 2 VereinsG nicht. Es lässt sich daher der Verfassung kein entsprechendes Schutzgut entnehmen.

Wollte man jedoch eine Beschränkung der Vereinigungsfreiheit jenseits der in der Verfassung explizit aufgeführten Schutzgüter durch den Rückgriff auf beliebige Belange des Gemeinwohls und durch die Assoziation unbestimmter Sammelbegriffe mit der Gefährdung höchster Gemeinschaftswerte zulassen, bestünde die Gefahr ernsthafter Grundrechtserosion (*Herdegen*, in: Maunz/Dürig, GG, 79. EL 2016, Art. 1 Abs. 3 Rn. 46, der auch den Begriff der „*rechtfertigenden Zauberformeln*“ verwendet; zur Problematik der Gewinnung grundrechtsbegrenzender Inhalte aus Verfassungsbestimmungen auch *Sachs*, Verfassungsrecht II – Grundrechte, 3. Aufl. 2017, S. 160 ff.). Anerkannt ist ferner, dass aus Kompetenzbestimmungen (vgl. für das Vereinsrecht Art. 74 Abs. 1 Nr. 3 GG) keine Begrenzungsaussagen abzuleiten sind (*Sachs*, Verfassungsrecht II – Grundrechte, 3. Aufl. 2017, S. 161; *Kloepfer*, Verfassungsrecht II – Grundrechte, 2010, S. 94).

Bei jeder verwaltungsrechtlichen (Eingriffs-)Maßnahme, die – und sei es auch nur aus Sicht von Verwaltung und Politik – nicht optimal (und wenn auch nur in Randbereichen) umgesetzt wird, ließe sich ansonsten die Gefahr von Sorgen und Vertrauensverlusten in der Bevölkerung als Gefahr für den demokratischen Rechtsstaat formulieren bzw. heraufbeschwören. Erst recht bedenklich ist es, Irrtümer der Öffentlichkeit bei der Bildung dieser Gefühle und Vorstellungen (hier: Fehlzuordnung von Kennzeichen nicht verbotener Vereine) den gleichen Stellenwert zuzuschreiben wie solche auf einer von Fehlvorstellungen freier Basis (wie z. B. tatsächliche Kennzeichen verbotener Vereine). Eine ganz andere Frage ist überdies, auf welcher Grundlage seitens des Gesetzgebers behauptet wird, dass Kennzeichen diverser Art einen bestimmten Eindruck in der Öffentlichkeit hervorrufen. Eine bloße Behauptung abstrakter oder

konkreter Gefahren wird der grundrechtlichen Bedeutung des Art. 9 Abs. 1 GG nicht gerecht und erschwert die rationale Verrechtlichung dieser Topoi weiter.

Angesichts der Weite der Verbotsgründe des Art. 9 Abs. 2 GG kann nicht jeder durch den verbotenen Verein tangierte Belang zum verfassungsrechtlichen Gut erstarken, da anderenfalls im Ergebnis ein einfacher Gesetzesvorbehalt entstünde, den Art. 9 Abs. 1 oder 2 GG für Eingriffe zu Lasten von Nicht-Verbotsadressaten nicht vorsieht und die Verfassungsbindung des Gesetzgebers (Art. 20 Abs. 3 GG) untergraben würde.

Erst recht darf diese Weite nicht dadurch potenziert werden, dass etwaige oben angegebene und nicht belastbar ermittelte Befindlichkeiten und Vorstellungen der Öffentlichkeit (hier u. a.: Angst vor Straftaten durch Mitglieder des verbotenen Vereins) zur Rechtfertigung des Verwendungsverbots von Kennzeichen eines Schwestervereins genügen, an das schließlich nicht nur verwaltungs-, sondern auch strafrechtliche Rechtsfolgen geknüpft werden, was beides legitim-rationaler Begründung bedarf.

Gewiss ergeben sich aus den objektiv-rechtlichen Gewährleistungen der Grundrechte auch staatliche Schutzpflichten zu Gunsten der Grundrechtsberechtigten. Daher wird die rechtsgutsschützende Bedeutung des Art. 9 Abs. 2 GG dadurch verstärkt, dass die Unterbindung kollektiver Straftaten zugleich unter die Schutzaufgaben des Staates bzgl. der durch die (potentiellen) Straftaten beeinträchtigten Grundrechte der Geschädigten fällt. Im Hinblick auf die Verwendung von Kennzeichen i. S. d. § 9 Abs. 3 VereinsG – nicht nur weit im Vorfeld tatsächlicher Rechtsgutsverletzungen, sondern eben auch durch Nicht-Vereinsverbotsadressaten – ist allerdings nicht ersichtlich, welche Grundrechte der Verkehrsteilnehmer der Öffentlichkeit betroffen sein könnten. Auf eine negative Vereinigungsfreiheit (Freiheit davor, Kennzeichen von verbotenen Vereinigungen öffentlich sehen zu müssen) kann man wiederum nur bzgl. gemäß Art. 9 Abs. 2 GG verbotener Vereine abstellen. Für eine Rechtfertigung der Drittwirkung auf Kennzeichen nicht verbotener Vereine lässt sich auch insofern nichts ableiten. Bezeichnenderweise fehlt daher in § 86a StGB eine dem § 9 Abs. 3 VereinsG vergleichbare Erweiterung.

Entnähme man der Verfassung ein allgemeines Konzept der „Sicherheit“ oder des „öffentlichen Friedens“ bzw. des „Schutzes des demokratischen Rechtsstaats“, so ist angesichts der Vagheit und Weite sowie Floskelhaftigkeit bereits sehr weitreichenden, um nicht zu sagen beliebigen, Grundrechtsschranken Tür und Tor geöffnet. Erweitert man dies sogar noch zu einem Schutzgut des Sicherheitsgefühls, der Freiheit von Furcht, des Vertrauens in einen schützenden Staat o. Ä. (monographisch m. w. N. hierzu *Schewe*, Das Sicherheitsgefühl und die Polizei, 2009, zur verfassungsrechtlichen Bedeutung insbesondere S. 68 ff.), so würde die Rechtsfigur der *verfassungsimmanenten* Schranken jeden restriktiven Potentials entbehren und es in das Belieben des Gesetzgebers stellen, derartige – emotionsvermutungsbasierte – Rechtsgutskonstruktionen als verfassungsrechtlich fundiert zu adeln. Dies kann jedenfalls im Rahmen des Art. 9 Abs. 1 GG, angesichts der Bedeutung dieses Grundrechts und der Einbettung der Schranken in die allgemeine Verfassungslehre, nicht richtig sein. Dahingestellt sei im Übrigen, ob ein derart paternalistisches Bild emotional verunsicherter erwachsener Menschen als Gesamtheit der Öffentlichkeit zu einem demokratischen Bild von Staat und Bürgern passt. Übrigens wird bei der ebenfalls nur verfassungsimmanenten Schranken unterworfenen

Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG) von niemandem ernstlich behauptet, dass Bedrohungsgefühle Außenstehender Eingriffe in den Schutzbereich von Lehre und Forschung rechtfertigen könnten – ganze Wissenschaftszweige wären gefährdet.

(iii) Das Fehlen einer ausreichenden Tatsachengrundlage für eine Rechtfertigung des Eingriffs

Richtigerweise gibt es die vom Gesetzgeber zur Begründung angeführten (BT-Drucks. 18/9758, S. 8) „Gefahren, die aus der Verwendung solcher Kennzeichen erwachsen“ jedenfalls im Bereich des § 9 Abs. 3 VereinsG aber auch gar nicht. Daher geht ebenfalls der lapidare Verweis auf ein wirksames Entgegentreten ins Leere, aus dem für die Frage der verfassungsrechtlichen Eingriffsrechtfertigung natürlich ohnehin nichts hergeleitet werden kann. Gleiches gilt für Überlegungen verfahrensrechtlicher Vereinfachungen inklusive Beweiserleichterungen. Die indirekte Erweiterung eines auf Art. 9 Abs. 2 GG gestützten Vereins- und damit Kennzeichenverbotes auf Nicht-Adressaten des Vereinsverbotes bleibt insofern ohne taugliche Begründung.

Dankenswerterweise macht die Gesetzesbegründung auch transparent, dass man den nicht verbotenen (Schwester-)Vereinen die Verwendung ihrer bisherigen Kennzeichen aus Gründen angenommener Solidarisierung auferlegt (wie übrigens der aus Gründen der Üblichkeit auch hier verwendete Begriff des Schwestervereins tendenziös insinuiert): Ein Verein, der im Wesentlichen gleiche Kennzeichen wie der verbotene Verein verwende, erwecke in der Öffentlichkeit zumindest den Eindruck, er stehe gleichermaßen für die strafbaren Aktivitäten oder verfassungswidrigen Bestrebungen des verbotenen Vereins (BT-Drucks. 18/9758, S. 8).

Hieran schließen sich zwei Fragen an. Erstens: Ist dieser Eindruck objektiv existent bzw. richtig? Zweitens und ggf.: Ist der nicht verbotene Verein für diesen Eindruck rechtlich verantwortlich zu machen?

Ersteres ist wissenschaftlich nach derzeitigem Stand nicht seriös beantwortbar und wurde jedenfalls vom Gesetzgeber nicht aufgeklärt, sondern schlicht behauptet (vgl. zur Pflicht des Gesetzgebers, eine ausreichende Tatsachengrundlage für seine Entscheidung zu schaffen, insbes. BVerfGE 39, 210, 226). Es fehlen jegliche empirisch-statistische Daten über Vorstellungen derjenigen, die Kennzeichen i. S. d. § 9 Abs. 3 VereinsG zur Kenntnis nehmen. Zum anderen besteht – normativ – kein Anhaltspunkt dafür, welcher Sorgfaltsmaßstab bei der Betrachtung anzuwenden ist, gerade was die hier interessierenden Regionalabzeichen angeht. Überdies ist die Mannigfaltigkeit der von der Norm erfassten Kennzeichen bzgl. Größe, Art, Material, Aufbringungsort bzw. Aufbringungsgegenstand zu beachten. Angesichts der umfangreichen Medienberichterstattung hinsichtlich der Motorradclubs, gerade auch unter Berücksichtigung der regionalen Autonomie der sogenannten Schwestervereine, ist die offenbar zugrunde liegende Annahme, die Öffentlichkeit vermenge verbotene und nicht verbotene Vereine und ihre Kennzeichen, zu pauschal. Deutlich wird dies auch, wenn man in anderen Konstellationen von sogenannten Schwestervereinen – auch in den Allgemeinmedien – vor „Generalverdacht“ warnt und Differenzierungen anmahnt (z. B. bzgl. islamischer Kultur- und Moscheevereine). Unterstellt man einmal, dass sich ein Teilnehmer der Öffentlichkeit wirk-

lich unwohl fühlt und es als bedrohlich empfindet, in der Öffentlichkeit ein Mitglied eines Schwesternvereins zu erblicken, der das eigene Vereinskennzeichen verwendet, so wird doch in aller Regel ein Beitrag des Kennzeichens zu dieser Emotion entweder ganz fehlen oder doch nicht ins Gewicht fallen. Quelle der Beklemmung ist lebensnah eher das – fast schon automatisch als bedrohlich wahrgenommene – Erscheinungsbild kräftiger, tätowierter und nicht bürgerlich gekleideter Männer, zumal wenn sie nicht allein unterwegs sind. Wäre es möglich, aus einem emotionalen Gesamteindruck den Faktor der Kennzeichenverwendung zu ermitteln (im Vergleich zu entsprechenden Männergruppen ohne Kennzeichen), dürfte deutlich werden, dass die Gesetzgebungsmaterialien erschreckend unterkomplex argumentieren. Erhellend ist es auch, wenn man das Bedrohungsgefühl reflektiert, welches sich ja dann auch einstellen müsste, wenn z. B. eine von allen stets als freundlich und zuvorkommend wahrgenommene Studentin ein T-Shirt – nach § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 VereinsG tatbestandsmäßig – mit einem verbotenen Kennzeichen trägt; es ist annähernd absurd anzunehmen, dass in einem solchen Fall ein mit *Verfassungsrang* ausgestattetes Unsicherheitsgefühl bzgl. der Fortsetzung verbotener Vereinstätigkeit entstehen soll.

Zur zweiten Frage: Zunächst sind die Motive des jeweiligen Kennzeichenverwenders individuell verschieden und allenfalls generalisierenden und wiederum arg pauschalen Aussagen zugänglich, sodass die Frage, ob ein vermengender Eindruck vorsätzlich erzeugt wird, nicht allgemein beantwortbar ist. Ferner müssen die chronologischen Abläufe beachtet werden: Der nicht verbotene Verein verwendet seine Kennzeichen nicht selten erlaubterweise bereits seit Jahrzehnten, im vorliegenden Fall sogar seit einer Zeit vor dem Verbot des HAMC Hamburg, sodass schon aus diesem Grunde in der (Weiter-)Verwendung keine Solidarisierung oder gar Machtdemonstration (als Offensive gegen den Staat) gesehen werden kann. Hieran ändert das Bekanntwerden des Verbotes eines Schwesternvereins jeweils nicht ohne Weiteres etwas; bedenkt man die erheblichen Mühen und Kosten, die eine Entfernung der eigenen Kennzeichen aus der Öffentlichkeit verlangt (vor allem bzgl. Vereinsheimen, Motorrädern, Kleidung, Tätowierungen). Eine etwaige Furcht der Bevölkerung kann im Übrigen nicht nur etwas mit deren Uninformiertheit über die tatsächlich komplexe Sachlage zusammenhängen, sondern auch damit, dass es sich bei den Kennzeichenverwendern um eine – bei nicht verbotenen Vereinen legale – Subkultur handelt, die dem bürgerlichen Durchschnittsmenschen unbehaglich vorkommen kann (schon angesichts Kleidung, Statur, Frisur, Tätowierungen usw.). Maßstab und Grenzen der Zurechnung des vom Gesetzgeber behaupteten Eindrucks bleiben daher im Dunkeln. Dies relativiert zugleich die denkbare Erwägung einer Art „*Fahrlässigkeitshaftung*“ des nicht verbotenen Vereins für fälschlich-furchtsame Eindrücke in der Öffentlichkeit.

(iv) Sonstige zur Rechtfertigung angeführte, aber nicht durchgreifende Aspekte

Wenn in den Gesetzgebungsmaterialien und in der Literatur auf polizeirechtliches Ermessen (BT-Drucks. 18/9758, S. 8), sanktionenrechtliches Absehen von Strafe (§ 20 Abs. 2 VereinsG) sowie sonst wie strafrechtliche oder strafprozessuale (vor allem §§ 153, 153a StPO) Möglichkeiten eher milder Behandlung von Straftätern verwiesen wird, mag dies das Gewicht des Grundrechtseingriffs zu mindern (zur Verhältnismäßigkeit siehe sogleich; vgl. zur Verringerung des Grundrechtseingriffs auch BVerfGE 90, 145, 187 ff. = NJW 1994, 1577,

1582 f.), ändert aber an einem solchen und damit der Rechtfertigungsbedürftigkeit nach Maßgabe expliziter oder verfassungsimmanenter Schranken nichts.

Wie ausgeführt, greift aber für das hier einschlägige – für natürliche Personen strafbewehrte – Verbot nach § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, S. 2 VereinsG i. V. m. § 9 Abs. 3 S. 1, S. 2 VereinsG, soweit nicht verbotene Vereine bzw. ihre Mitglieder betroffen sind und somit der Schutzbereich des Art. 9 Abs. 1 GG eröffnet ist, weder die ausdrückliche Schranke des Art. 9 Abs. 2 GG noch gibt es hier anwendbare verfassungsimmanente Schranken, da weder kollidierende Grundrechte Dritter noch sonstige Güter mit Verfassungsrang rechtfertigend angeführt werden können. Schon aus diesem Grund ist das neue VereinsG verfassungswidrig.

(2) Anwendung der Schranke (Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes): sogenannte Schranken-Schranken

Zudem ist der Eingriff aber auch unverhältnismäßig.

aa) Legitimier Zweck

Ziel des Gesetzes ist es, verbotene und mit diesen in Zusammenhang stehende Kennzeichen effektiv aus der Öffentlichkeit zu verbannen und den von der Kennzeichenverwendung ausgehenden Gefahren zu begegnen, insbesondere also das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zu stärken und deren Vertrauen auf die Durchsetzungsmacht des Staates.

bb) Fehlende Geeignetheit

Das gewählte Mittel ist allerdings nicht geeignet, das erstrebte Ziel zu erreichen.

Geeignet ist das gewählte Mittel, wenn es den angestrebten Zweck fördern kann, wobei die abstrakte Möglichkeit hierzu genügt (BVerfGE 30, 250, 262 ff. = NJW 1971, 1603 f.; BVerfGE 40, 196, 222 = NJW 1976, 179, 180; BVerfGE 67, 157, 175 = NJW 1985, 121, 122; BVerfGE 81, 156, 192 = BeckRS 1990, 113172; BVerfGE 96, 10, 23 f. = NVwZ 1997, 1109, 1111; BVerfGE 100, 313, 373 = NJW 2000, 55, 57; BVerfGE 113, 29, 53 = NJW 2005, 1917, 1921 f.; BVerfG NJW 2008, 1137, 1138; vgl. auch *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 20 Rn. 118). Das Mittel muss weder das geeignetste noch das beste zur Verfügung stehende Mittel darstellen, sondern es wird isoliert auf seine Eignung hin überprüft (*Huster/Rux*, in: *BeckOK-GG*, 33. Edit. 2017, Art. 20 Rn. 194.1; *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 20 Rn. 118). Zum Zweck der Ermittlung der (instrumentellen) Tauglichkeit eines Mittels gilt es, in diesem Schritt die Qualität des Mittels im Wege einer prognostischen Einschätzung über den weiteren Geschehensablauf zu bewerten. Das gewählte Mittel ist nur dann verfassungsrechtlich zu beanstanden, wenn das Mittel objektiv „*schlechthin ungeeignet*“ zur Erreichung bzw. Förderung des Zwecks ist (BVerfGE 17, 306, 317 = NJW 1964, 1219, 1221; BVerfGE 61, 291, 313 = NJW 1983, 439, 440; BVerfGE 73, 301, 317 = NVwZ 1987, 401, 402; BVerfGE 81, 156, 192 = BeckRS 1990, 113172) bzw. „*schlechthin*

untauglich“ (BVerfGE 30, 250, 262 ff. = NJW 1971, 1603; BVerfGE 55, 28, 29 f. = NStZ 1981, 21, 22) oder die Zweckerreichung sogar erschwert (BVerfGE 30, 250, 262 ff. = NJW 1971, 1603 f.; BVerfGE 55, 28, 29 f. = NStZ 1981, 21, 21 f.).

Sollte man das beschriebene Sicherheitsgefühl einschließlich des Ziels, die Kennzeichen verbotener Vereine effektiv aus der Gesellschaft zu verbannen, als Schranke anerkennen, muss vor diesem Hintergrund jedenfalls die Eignung des neuen Gesetzes bestritten werden. Der 3. Strafsenat hat im Wege einer verfassungskonformen Auslegung den Begriff des Verwendens eines Kennzeichens dahingehend einschränkend ausgelegt, dass der Aussagegehalt des Kennzeichens anhand aller maßgeblichen Umstände des Einzelfalles zu ermitteln sei (BGHSt 61, 1, 9 = NStZ 2016, 86, 89 Rn. 22). Wörtlich heißt es dann weiter:

„Insoweit ist für Fälle wie den vorliegenden zudem in den Blick zu nehmen, dass das Vereinsverbot gerade nicht die – national oder gar weltweit – agierende Dachorganisation – hier der ‚Bandidos‘ – betrifft, sondern allein regionale Unterabteilungen, deren Zwecke den Strafgesetzen zuwiderliefen; für die ‚nationale Hauptgruppe‘ Deutschland oder gar für die ‚Bandidos‘ insgesamt ist eine solche Rechtsfeindlichkeit nicht festgestellt. Dementsprechend sind die übrigen Chapter der ‚Bandidos‘ nicht verboten; sie tragen aber gleichermaßen mit dem Schriftzug ‚Bandidos‘ und dem ‚Fat Mexican‘ Kennzeichen ihrer Vereine, die auch Kennzeichen der beiden verbotenen Chapter waren. Durch die Hinzufügung einer eindeutig auf ein nicht verbotenes Chapter hinweisenden Ortsbezeichnung – wie hier ‚D.‘ und ‚U.‘ – ergibt sich aus dem maßgeblichen Gesamtzusammenhang der Kennzeichenverwendung aber eindeutig, dass die Angekl. den Schriftzug ‚Bandidos‘ und das Mittelabzeichen des ‚Fat Mexican‘ gerade nicht als Kennzeichen der verbotenen Chapter verwendeten, sondern als Kennzeichen ihrer eigenen, nicht mit einer Verbotsverfügung belegten Ortsvereine. Eine Strafbarkeit gemäß § 20 Abs. 1 Nr. 5 VereinsG scheidet mithin aufgrund der fehlenden Verwendung der Kennzeichen der verbotenen Vereine durch die Angekl. aus“ (BGHSt 61, 1, 10 = NStZ 2016, 86, 89 Rn. 23 f.).

Dieser verfassungskonformen Interpretation des Verwendens wird durch die Neufassung der Boden entzogen, allerdings ohne die verfolgten Zwecke zu fördern.

Die Bevölkerung unterscheidet nicht zuletzt aufgrund entsprechend differenzierter Berichterstattung in den Medien zwischen den verschiedenen Chartern der Hells Angels, weshalb die Erstreckung des Kennzeichenverbotes auf Fälle, in denen eine eindeutige Abgrenzung zum verbotenen Verein gewollt und objektiv auch erreicht wird, das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung nicht stärkt und auch nicht stärken kann. Ebenfalls wird durch die Distanzierung nicht der Eindruck vermittelt, der verbotene Verein betreibe seine Geschäfte weiter. Sofern man von einem besonderen Bedrohungsgefühl ausgeht, rührt dieses von der Gesamterscheinung einer bestimmten Person in Verbindung mit dem Wissen um die Existenz einer Personenvereinigung her und nicht von einem bestimmten Kennzeichen.

cc) Fehlende Angemessenheit

Jedenfalls ist der Eingriff aber nicht angemessen oder verhältnismäßig im engen Sinne.

Gegenstand der Angemessenheit ist die Überprüfung, ob das Mittel, positiv formuliert, in einem angemessenen, vernünftigen Verhältnis zu ihrem Zweck steht. Negativ formuliert, wird Angemessenheit angenommen, wenn die Schwere der gesetzgeberischen Grundrechtsbeschränkung außer Verhältnis zum angestrebten Zweck steht (vgl. insgesamt BVerfGE 67, 157, 173 = NJW 1985, 121, 123; BVerfGE 92, 277, 327 = NJW 1995, 1811, 1814; BVerfGE 100, 313, 375 f. = NJW 2000, 55, 65; BVerfGE 113, 348, 382 = NJW 2005, 2603, 2609; BVerfGE 120, 378, 428 = NJW 2008, 1505, 1515; BVerfGE 133, 277, 322 = NJW 2013, 1499, 1503; *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, 79. EL 2016, Art. 20 Rn. 117; *Huster/Rux*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 20 Rn. 197). Zur Ermittlung des besagten Verhältnisses gilt es, eine Abwägung zwischen der Eingriffsintensität der gefundenen geeigneten und erforderlichen Maßnahme einerseits und den den Eingriff rechtfertigenden Gründen andererseits vorzunehmen, die allen Belangen möglichst gerecht wird („Güter- und Interessensabwägung“, vgl. BVerfG NJW 2008, 1137, 1138).

Der Vorgang der Abwägung besteht darin, sowohl den Grundrechtseingriff als auch die ihn rechtfertigenden Gründe nach Art und Schwere zu gewichten, ehe man sie einander gegenüberstellt (BVerfGE 71, 1, 51 = NJW 1986, 707 f.; BVerfGE 100, 313, 376 = NJW 2000, 55, 65; BVerfGE 113, 63, 80 = NJW 2005, 2912, 2915; BVerfGE 120, 274, 327 = NJW 2008, 1505, 1515; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 20 Rn. 121). Je schwerer ein Eingriff wiegt, desto größer muss das Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe sein (BVerfGE 118, 168, 195 = NJW 2007, 2464, 2469; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 20 Rn. 121). In der anzustellenden Gesamtabwägung sind die Auswirkungen für die Betroffenen in Ausgleich mit den entgegenstehenden öffentlichen Interessen zu bringen (BVerfGE 47, 239, 248 = NJW 1978, 1149; *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, 79. EL 2016, Art. 20 Rn. 117; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 20 Rn. 120). Die Grenze des Zumutbaren für den Betroffenen darf nicht überschritten werden (BVerfGE 7, 377, 405 f. = NJW 1958, 1035, 1038; BVerfGE 22, 1, 20 f. = NJW 1967, 1555, 1558; BVerfGE 30, 292, 316 = NJW 1971, 1255, 1256; BVerfGE 67, 157, 178 = NJW 1985, 121, 123; BVerfGE 68, 193, 219 = NJW 1985, 1385, 1388; BVerfGE 77, 84, 111 = NJW 1988, 1195, 1197 f.; BVerfGE 81, 70, 92 = NJW 1990, 1349, 1351; BVerfGE 83, 1, 19 = NJW 1991, 555, 557; BVerfGE 90, 145, 173 = NJW 1994, 1577, 1579). Bei der Abwägung zur Bestimmung der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne räumt das BVerfG dem Gesetzgeber erneut einen großzügigen Bewertungs- bzw. Einschätzungsspielraum ein, indem es einen Verstoß gegen das Gebot der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne nur bei deutlicher Unangemessenheit annimmt (BVerfGE 44, 353, 373 = NJW 1977, 1489, 1490; BVerfGE 96, 10, 23 ff. = NVwZ 1997, 1109, 1111; *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, 79. EL 2016, Art. 20 Rn. 120).

Zu betrachten sind mithin erstens das Gewicht des Grundrechtseingriffs und zweitens das Gewicht der gesetzgeberischen Intention.

Die Beeinträchtigung der Vereinigungsfreiheit nach Art. 9 Abs. 1 GG für nicht verbotene Vereine und ihre Mitglieder aufgrund des Kennzeichenverbotes ist von hoher Intensität und

wiegt schwer. Die Strafbewehrung sorgt für eine weitere Intensivierung. Gleiches gilt für die kumulative Betroffenheit mehrerer Grundrechte, welche auch bei der Betrachtung der Angemessenheit bzgl. Art. 9 Abs. 1 GG zu berücksichtigen ist. Insofern wird auf die weiteren Ausführungen verwiesen.

Die hohe Bedeutung von Vereinssymbolen für die innere Identifikation (inklusive Namensrecht) und die äußere Selbstdarstellung (inklusive Mitgliederwerbung) wurde bereits mehrfach angeführt und betrifft Kernbereiche des Vereinslebens. Die nunmehr inkriminierten Symbole befinden sich u. a. auf Kleidungsstücken aller Art, dem Vereinsheim, Motorrädern sowie auf den Körpern fast aller Vereinsmitglieder (Tätowierungen). Die Mitglieder des Beschwerdeführers zu 1 mussten und müssen – auch kostspielige – Maßnahmen treffen, um den verschärften Normen des VereinsG gerecht zu werden. Veranstaltungen, auf denen Vereinssymbole gezeigt werden sollen, können zudem nicht mehr öffentlich durchgeführt werden. Ausländische Chartermitglieder meiden Deutschland auf ihrer Routenplanung, sodass die Mitglieder des Beschwerdeführers zu 1 kaum noch neue Kontakte knüpfen können, was die Planung eigener Auslandsreisen erschwert und das Vereinsleben, das auf Gemeinschaft ausgerichtet ist, spürbar beeinträchtigt. Der Internetauftritt des Beschwerdeführers zu 1 musste grundlegend umgestaltet werden. Die Identifikation nach innen und nach außen mit den nationalen und internationalen Schwestervereinen wird erschwert. Gleiches gilt für die Identifikation mit dem gemeinsamen Lebensgefühl. Des Weiteren können neue Mitglieder nicht mehr auf den gewohnten Wegen für den Beschwerdeführer zu 1 begeistert werden. Die Selbstdarstellung des Beschwerdeführers zu 1 nach außen wird durch das Verbot, den Vereinsnamen und seine Symbole in der Öffentlichkeit zu verwenden, im Ergebnis also erheblich beeinträchtigt.

Der Gesetzgeber bringt zwar vor, dass aufgrund polizeirechtlichen Ermessens Härten ausgeschlossen werden könnten (BT-Drucks. 18/9758, S. 8: *„[Es handelt sich] bei § 9 VereinsG um eine polizeiliche Vorschrift [...], die den Polizei- und Ordnungsbehörden die Möglichkeit gibt, zur Gefahrenabwehr einzuschreiten. Wenn sich aus den Umständen des Einzelfalls ergibt, dass das vom einzelnen Verein verwendete Kennzeichen doch nicht geeignet ist, in der Öffentlichkeit den Eindruck zu erwecken, für die strafbaren Aktivitäten des verbotenen Vereins zu stehen, oder ein polizeiliches Einschreiten aus anderen Gründen unverhältnismäßig wäre, kann die Polizeibehörde von einem Tätigwerden nach der polizeilichen Generalklausel absehen.“*). Allerdings bedeutet dies eine erhebliche Rechtsunsicherheit für Betroffene, da die tatbestandliche Seite explizit ein Verbot bestimmt und das Verhalten der Beamten nicht prognostizierbar ist. Zudem sind Personen, die entsprechende Kennzeichen verwenden, nicht nur ordnungspflichtig, sondern sie verstoßen gegen ein strafbewehrtes Verbot (§ 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, S. 2 VereinsG). Im Strafprozessrecht gilt jedoch im Grundsatz Verfolgungszwang. Eine Einstellung vor der Verletzung des Strafgesetzes kann von Polizeibeamten und Staatsanwälten nicht wirksam zugesichert werden. Rechtssicherheit für Vereine und Vereinsmitglieder ist daher nicht zu erreichen. Ein Stück weit „mildernd“ wirken allenfalls der abgestufte Strafrahmen des § 20 Abs. 1 VereinsG (*„Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe“*) sowie die Möglichkeit von Strafe gemäß § 20 Abs. 2 Nr. 1 VereinsG abzusehen, wenn *„bei Beteiligten die Schuld gering oder deren Mitwirkung von untergeordneter Bedeutung ist“*. Zu beach-

ten sind aber nicht nur materiell-rechtliche Folgen einer strafrechtlichen Verurteilung (vgl. die Einziehung nach § 74 StGB), sondern auch die belastenden Wirkungen des Strafverfahrens bereits ab dem Moment der Einleitung (vgl. aus der Zahl der Ermittlungsmaßnahmen nur die Durchsuchung nach den §§ 102 ff. StPO sowie die Beschlagnahme nach den §§ 94 ff. StPO). Zudem geht eine erheblich stigmatisierende und kriminalisierende Wirkung vom Kennzeichenverbot aus. Mitglieder nichtverbotener Vereine, die aufgrund der vom Gesetzgeber hergestellten Verknüpfung zur organisierten Kriminalität ihre Tätowierungen verstecken, ihre Motorräder umlackieren und ihre Kleidung verändern, werden von Dritten ggf. mit anderen Augen gesehen als zuvor. Wer die Kennzeichen abklebt oder verdeckt, gerät leicht unter Rechtfertigungsdruck.

Der Eingriff wiegt zudem umso schwerer, als es sich bei den neu erfassten Fällen um die Inpflichtnahme von Nicht-Verursachern handelt, nämlich von Mitgliedern nicht verbotener Vereine. Diese unterfallen dem Kennzeichenverbot offenbar allein wegen des Eindrucks, den der Gesetzgeber für die Öffentlichkeit vermutet, bzgl. dessen aber eine eigene Verantwortlichkeit und Zurechenbarkeit nicht belastbar zu begründen ist (s. o.). Das Kennzeichenverbot ist vom Vereinsverbot entkoppelt. Nicht nur angesichts dessen, dass jedermann Adressat der Normen ist, sondern auch im hier interessierenden Bereich der Verwendung durch sogenannte Schwestervereine, fehlt es den Kennzeichenverbotsadressaten an Einwirkungsmöglichkeiten und entsprechend an einem Zurechnungszusammenhang, der die Eingriffsintensität relativieren könnte.

Der Wortlaut der §§ 9, 20 VereinsG erfasst sogar Konstellationen, in denen ein (später) verbotener Verein Kennzeichen anderer Vereine usurpiert; selbst hier würde also das Verbot durchschlagen, sodass z. B. das Verbot einer kriminellen Sportfan-Vereinigung, die die Kennzeichen des unterstützten Fußballvereins verwendet, dazu führen würde, dass der Fußballverein selbst und seine Mitglieder bei der öffentlichen Verwendung seiner Kennzeichen durch ein Verwendungsverbot eingeschränkt werden. Auch Fallkonstellationen, in denen nicht ein Fußballverein von dem Verbot einer Ultravereinigung betroffen wird, sondern ein Naturschutzverein von dem Verbot einer Aktivistengruppe, lassen sich bilden. Das eingrenzende Merkmal „Zielrichtung teilen“ ist schließlich nicht mehr in § 9 Abs. 3 VereinsG enthalten. Im Ergebnis werden daher Nichtverursacher in Anspruch genommen und das sogar dann, wenn der verbotene Verein das Kennzeichen rechtswidrig genutzt hat.

Deutlich wird die für nicht verbotene Vereine und ihre Mitglieder nunmehr starke Beeinträchtigung auch dann, wenn man die mangelnden Beteiligungsmöglichkeiten an den Vereinsverbotsverfahren bzgl. sogenannter Schwestervereine bedenkt. Dies betrifft sowohl bereits abgeschlossene Verbotsverfahren (was zusätzlich einen Verstoß gegen das Rückwirkungsverbot und die Rechtsschutzgarantie begründet, vgl. dazu unten) als auch noch ausstehende Verbotsverfahren, in denen sogenannte Schwestervereine ihre aus den Regelungen des § 9 Abs. 3, 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, S 2 VereinsG resultierenden Beeinträchtigungen nicht zu Gehör zu bringen können. Rechtliche Möglichkeiten zur Abwendung des Vereinsverbotes und zur Einflussnahme auf den sich rechtswidrig betätigenden Schwesterverein bestanden bzw. bestehen nicht. Der Eingriff in die Vereinigungsfreiheit ohne Zurechenbarkeit der Verbotsgründe und,

ohne dass der betroffene Verein die Zielrichtung des verbotenen Vereins teilt, stellt sich daher als intensive Beeinträchtigung verfassungsrechtlich geschützter Interessen dar.

Die Eingriffsintensität lässt sich auch nicht deshalb als milder einstufen, weil die nicht verbotenen Vereine sich neue Symbole zulegen könnten. Dies würde schon der Funktion und dem sachlichen Schutzbereich des Art. 9 Abs. 1 GG nicht entsprechen (vgl. oben). Schließlich wird sogar die interne Vereinsautonomie beeinträchtigt und nicht erst die externe Vereinstätigkeit, da es nicht denkbar ist, dass ein Verein intern andere Kennzeichen verwendet als extern. Jedenfalls wenn sich, wie hier, der nicht verbotene Verein als Teil einer globalen (Sub-)Kultur und Bewegung mit ebenso global verbreiteter und anerkannter Symbolik versteht, ist jede Ausweichmöglichkeit faktisch verbaut, die den globalen Identitätskern betrifft. Eine Änderung des Logos würde eine Fortsetzung der Identifikation mit im Ausland bestehenden Schwestervereinen und den gemeinsamen Idealen erschweren.

Das Gewicht der gesetzgeberischen Intention wird auf der anderen Seite durch diejenigen Aspekte stark reduziert, die schon einer Einordnung als Verfassungsgut im Sinne verfassungsunmittelbarer Schranken entgegenstehen. Die durch das Verbot der Kennzeichen von selbst nicht verbotenen Schwestervereinen geschützten Güter stehen, wie zuvor ausführlich begründet, nicht mehr in einem ausreichenden Zusammenhang zu den durch das Vereinsverbot selbst geschützten gewichtigen Verfassungsgütern.

Gewiss handelt es sich bei der Durchsetzung von Vereinsverboten, der dadurch erwiesenen Leistungsfähigkeit des Staates und dem damit zusammenhängenden Vertrauen der Öffentlichkeit in den Staat sowie dem Sicherheitsgefühl der Öffentlichkeit um erstrebenswerte Aspekte der staatlichen Verwaltung und ihrer Akzeptanz unter den Bürgern. Angesichts des hohen Abstraktionsgrades dieser Güter gerät allerdings aus dem Blick, dass das Kennzeichenverwendungsverbot für jedermann um zahlreiche Stufen einer tatsächlichen Gefährdung dieser Güter vorgelagert ist. Ausgehend von den Verbotsgründen des Art. 9 Abs. 2 GG betrifft das hier in Frage stehende Kennzeichenverbot einen symbolischen Randbereich der Unterbindung verbotener Vereinstätigkeit – und dies zumal durch Pönalisierung von Nicht-Adressaten des Vereinsverbots.

Selbst wenn man in den gesetzgeberischen Überlegungen hinreichende Verfassungs- bzw. Rechtsgutsaspekte erblickte, so wird doch jedenfalls das Gewicht i. R. d. Angemessenheit deutlich geringer zu veranschlagen sein als es die dramatische Bezeichnung prima facie vermuten lässt. Keinesfalls darf das Berufen auf hoch-abstrakt lozierte Staatsgüter dazu führen, dass es dem Gesetzgeber freisteht, selbst ganz entfernte Wirkungszusammenhänge zu unterstellen und somit dann nicht nur polizeirechtlich, sondern auch strafrechtlich aufgeladene Verbotsnormen zu erlassen. Auch war der Schutz dieser Güter bereits vor der Änderung des VereinsG stark ausgeprägt. Die neue Gesetzeslage führte lediglich dazu, dass auch die Verwendung solcher Kennzeichen verboten ist, bei denen aufgrund einer abweichenden Orts- oder Regionalbezeichnung deutlich zu erkennen ist, dass diese einem nicht verbotenen Verein zuzuordnen sind, und dass es nicht mehr darauf ankommt, dass der Verwender des Kennzeichens die Zielrichtung des verbotenen Vereins teilt. Dieses Mehr an Schutz zur bisherigen Rechtslage ist also von allenfalls geringem verfassungsrechtlichem Gewicht und kann die erheblichen Einschränkungen der Beschwerdeführer zu 1, zu 2 und zu 3 nicht aufwiegen.

Das Verbot ist damit auch unverhältnismäßig.

2. Die Meinungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG

Die §§ 9 Abs. 3, 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, S. 2 VereinsG verletzen die Beschwerdeführer daneben auch in ihrem Grundrecht auf Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG.

a) Der Schutzbereich der Meinungsfreiheit

Der Schutzbereich der Meinungsfreiheit ist für alle drei Beschwerdeführer eröffnet.

In den persönlichen Schutzbereich der Meinungsfreiheit fallen sowohl natürliche als auch juristische Personen i. S. d. Art. 19 Abs. 3 GG. Es handelt sich um ein klassisches Jedermannsgrundrecht (*Epping*, Grundrechte, 7. Aufl. 2017, Rn. 210; *Schemmer*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 5 Rn. 2).

Sachlich schützt Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG nach seinem Wortlaut das freie Äußern und Verbreiten von Meinungen in Wort, Schrift und Bild. Eine Meinung ist dadurch geprägt, dass die jeweilige Äußerung „*ein Element der Stellungnahme, des Dafürhaltens [oder] des Meinens im Rahmen der geistigen Auseinandersetzung*“ enthält, wobei es auf den Wert, die Vernünftigkeit oder die Richtigkeit der Äußerung nicht ankommt (BVerfGE 65, 1, 41 = NJW 1984, 419, 421; *Epping*, Grundrechte, 7. Aufl. 2017, Rn. 213; *Schemmer*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 5 Rn. 4). Die Mitteilung einer Tatsache ist daher im Grundsatz keine Meinungsäußerung. Durch das Grundrecht der Meinungsäußerungsfreiheit geschützt ist eine Tatsachenmitteilung daher nur, „*soweit sie Voraussetzung der Bildung von Meinungen ist, welche Art. 5 Abs. 1 GG in seiner Gesamtheit gewährleistet*“ (BVerfGE 65, 1, 41 = NJW 1984, 419, 421; entsprechend BVerfGE 61, 1, 8 f. = NJW 1983, 1415, 1416; *Epping*, Grundrechte, 7. Aufl. 2017, Rn. 214). Tatsachen beziehen sich auf konkrete Umstände der Gegenwart oder der Vergangenheit und sind aus diesem Grund dem Beweis zugänglich (*Epping*, Grundrechte, 7. Aufl. 2017, Rn. 214; *Schemmer*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 5 Rn. 5).

Von den Begriffen des Äußerns und Verbreitens wird jede Form der Meinungskundgabe erfasst (BVerfGE 71, 108, 113 = NJW 1986, 1671; *Epping*, Grundrechte, 7. Aufl. 2017, Rn. 218; *Schemmer*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 5 Rn. 9) und in zeitlicher Hinsicht „*sämtliche Modalitäten des Kommunikationsprozesses von der Kundgabe der Meinung bis zur Ankunft beim Empfänger*“ (*Epping*, Grundrechte, 7. Aufl. 2017, Rn. 219; entsprechend BVerfGE 27, 71, 81 = NJW 1970, 235, 236; *Schemmer*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 5 Rn. 11). Der Schutz erstreckt sich damit im Ergebnis von der Wahl des Ortes und des Zeitpunktes der Äußerung über die Wahl der Sendungsempfänger bis zur *Wahl der Mittel der Äußerung* einschließlich ihrer Art und Weise, also auch der Verwendung von Symbolen (BVerfGE 93, 266, 289 = NJW 1995, 3303; *Epping*, Grundrechte, 7. Aufl. 2017, Rn. 219; *Schemmer*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 5 Rn. 9 ff.).

Das Verwenden eines (Vereins-)Kennzeichens enthält eine nonverbale Meinungsäußerung, die eine bestimmte innere Einstellung gegenüber denjenigen Werten, Gegenständen etc. zum Ausdruck bringt, für die das Kennzeichen steht.

Ohne weitere Zusätze wird das Zur-Schau-Stellen des Kennzeichens von der Verkehrsauffassung als Zustimmung zu den Werten, Zielen oder sonst mit dem Kennzeichen verknüpften Bedeutungen empfunden, bei entsprechender Distanzierung durch bspw. das Tragen durchgestrichener Kennzeichen als Ablehnung. Das öffentliche Zur-Schau-Stellen ist damit Ausdruck einer subjektiven Stellungnahme hinsichtlich der Werte und Ziele des Vereins, dem das Kennzeichen als eigenes zuzurechnen ist.

b) Der Eingriff in den Schutzbereich

Durch das (strafbewehrte) Kennzeichenverbot wird auch in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit eingegriffen. § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, S. 2 VereinsG i. V. m. § 9 Abs. 3 S. 1, S. 2 VereinsG verbietet es Personen und Vereinen unter Androhung von Strafe, die eigene Meinung durch das Verwenden bestimmter Kennzeichen zum Ausdruck zu bringen. Diese Behinderung einer Meinungsäußerung ist als klassischer Eingriff anzusehen.

c) Die Rechtfertigung des Eingriffs

Dieser Eingriff ist auch nicht verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

Art. 5 Abs. 2 GG nennt als Schranken der Meinungsfreiheit die Vorschriften der allgemeinen Gesetze sowie gesetzliche Bestimmungen zum Schutz der Jugend und das Recht der persönlichen Ehre. Es handelt sich insofern um einen qualifizierten Gesetzesvorbehalt.

§ 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, S. 2 VereinsG i. V. m. § 9 Abs. 3 S. 1, S. 2 VereinsG dienen offensichtlich weder dem Schutz der Jugend noch dem Recht der persönlichen Ehre, sodass es hier allein darauf ankommt, ob die genannten Gesetzesvorschriften des VereinsG als allgemeine Gesetze angesehen werden können.

(1) Das Vorliegen eines allgemeinen Gesetzes

Da Einzelfallgesetze nach Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG allgemein verboten sind, meint allgemeines Gesetz i. S. d. Art. 5 Abs. 2 GG nicht, dass die Norm abstrakt-generell für jedermann gilt, sondern unter dem Begriff der allgemeinen Gesetze sind nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG solche Vorschriften zu verstehen, *„die nicht eine Meinung als solche verbieten, die sich nicht gegen die Äußerung der Meinung als solche richten, sondern dem Schutz eines schlechthin ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung zu schützenden Rechtsguts dienen“* (BVerfGE 93, 266, 291 = NJW 1995, 3303, 3304; BVerfGE 124, 300, 322 = NJW 2010, 47, 49; entsprechend *Epping*, Grundrechte, 7. Aufl. 2017, Rn. 242 f.; *Schemmer*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 5 Rn. 99).

Aus dieser Umschreibung werden gemeinhin zwei Voraussetzungen abgeleitet, die ein allgemeines Gesetz i. S. d. Art. 5 Abs. 2 GG erfüllen muss: Erstens muss das jeweilige Rechtsgut von der Rechtsordnung generell gegenüber Beeinträchtigungen geschützt sein und nicht lediglich gegenüber solchen, die sich als Meinungsäußerung darstellen, und zweitens muss sich das Gesetz gegenüber verschiedenen Meinungen als neutral darstellen (vertiefend *Epping*, Grundrechte, 7. Aufl. 2017, Rn. 243; *Schemmer*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 5 Rn. 99 ff.). Das BVerfG selbst fasst die eigene Rechtsprechung wie folgt zusammen:

„Ausgangspunkt für die Prüfung, ob ein Gesetz ein allgemeines ist, ist zunächst die Frage, ob eine Norm an Meinungsinhalte anknüpft. Erfasst sie das fragliche Verhalten völlig unabhängig von dem Inhalt einer Meinungsäußerung, bestehen hinsichtlich der Allgemeinheit keine Zweifel. Knüpft sie demgegenüber an den Inhalt einer Meinungsäußerung an, kommt es darauf an, ob die Norm dem Schutz eines auch sonst in der Rechtsordnung geschützten Rechtsguts dient. Ist dies der Fall, ist in der Regel zu vermuten, dass das Gesetz nicht gegen eine bestimmte Meinung gerichtet ist, sondern meinungsneutral-allgemein auf die Abwehr von Rechtsgutverletzungen zielt. Insoweit nimmt nicht schon jede Anknüpfung an den Inhalt von Meinungen als solche einem Gesetz den Charakter als allgemeines Gesetz. Vielmehr sind auch inhaltsanknüpfende Normen dann als allgemeine Gesetze zu beurteilen, wenn sie erkennbar auf den Schutz bestimmter Rechtsgüter und nicht gegen eine bestimmte Meinung gerichtet sind. [...]

*Allerdings kann aus dieser Rechtsprechung nicht im Umkehrschluss abgeleitet werden, dass immer, wenn eine Norm ein anerkanntes Rechtsgut schützt, deren Allgemeinheit schon allein damit gesichert ist (vgl. *Enders*, JZ 2008, 1092 [1094]). Die Tatsache, dass ein meinungsbeschränkendes Gesetz ein anerkanntes Rechtsgut schützt, garantiert dessen Allgemeinheit nicht für jeden Fall, sondern ist lediglich Indiz für die Wahrung rechtsstaatlicher Distanz und die Einhaltung des Gebots der Meinungsneutralität. Das BVerfG hat stets betont, dass das fragliche Rechtsgut schlechthin, ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung geschützt sein muss (vgl. BVerfGE 111, 147 [155] = NJW 2004, 2814; BVerfGE 117, 244 [260] = NJW 2007, 1117) und damit Inhaltsanknüpfungen in Neutralität zu den verschiedenen politischen Strömungen und Weltanschauungen stehen müssen.*

[...].

An der Allgemeinheit eines Gesetzes fehlt es, wenn eine inhaltsbezogene Meinungsbeschränkung nicht hinreichend offen gefasst ist und sich von vornherein nur gegen bestimmte Überzeugungen, Haltungen oder Ideologien richtet.

Gesetze zum Schutz von Rechtsgütern sind nur allgemein, wenn sie sich bei der gebotenen Gesamtsicht als konsequent und abstrakt vom Rechtsgut her

gedacht erweisen und ohne Ansehung konkret vorfindlicher Auffassungen ausgestaltet sind. Hierzu gehört eine hinreichend allgemein gefasste Formulierung der Verletzungshandlung sowie der geschützten Rechtsgüter, die sicherstellt, dass die Norm im politischen Kräftefeld als gegenüber verschiedenen Gruppierungen offen erscheint und sich die pönalisierte oder verbotene Meinungsäußerung grundsätzlich aus verschiedenen politischen, religiösen oder weltanschaulichen Grundpositionen ergeben kann. Geboten ist eine Fassung der Norm, die in rechtsstaatlicher Distanz gegenüber konkreten Auseinandersetzungen im politischen oder sonstigen Meinungskampf strikte ‚Blindheit‘ gegenüber denen gewährleistet, auf die sie letztlich angewendet werden soll. Sie darf allein an dem zu schützenden Rechtsgut ausgerichtet sein, nicht aber an einem Wert- oder Unwerturteil hinsichtlich der konkreten Haltungen oder Gesinnungen.

Die Allgemeinheit des Gesetzes verbürgt damit entsprechend dem Verbot der Benachteiligung oder Bevorzugung wegen politischer Anschauungen (Art. 3 III 1 Alt. 9 GG) für Eingriffe in die Meinungsfreiheit ein spezifisches und striktes Diskriminierungsverbot gegenüber bestimmten Meinungen. Gesetze, die an den Inhalt von Meinungsäußerungen anknüpfen und durch solche verursachte Rechtsgutverletzungen unterbinden oder sanktionieren, sind nur unter strenger Neutralität und Gleichbehandlung zulässig.

Die Frage, ob eine Norm nach diesen Grundsätzen noch als allgemeines Gesetz oder als Sonderrecht zu beurteilen ist, lässt sich dabei nicht schematisch beantworten. Es kommt vielmehr auf eine Gesamtsicht an. Abzustellen ist hierbei insbesondere darauf, in welchem Maße eine Norm sich auf abstrakt-inhaltsbezogene, für verschiedene Haltungen offene Kriterien beschränkt oder konkret-standpunktbezogene, insbesondere etwa ideologiebezogene Unterscheidungen zu Grunde legt (vgl. ähnlich bereits BVerfGE 47, 198 [232] = NJW 1978, 1043). Ein Indiz für Sonderrecht ist es etwa, wenn sich eine Norm als Antwort auf einen konkreten Konflikt des aktuellen öffentlichen Meinungskampfs versteht oder anknüpfend an inhaltliche Positionen einzelner vorfindlicher Gruppierungen so formuliert ist, dass sie im Wesentlichen nur gegenüber diesen zur Anwendung kommen kann. Entsprechendes gilt für Sanktionen eines Verhaltens, das typischerweise einer konkreten Geisteshaltung oder einer spezifischen weltanschaulichen, politischen oder historischen Deutung entspringt, bzw. auch für Normen, die exklusiv auf die Zugehörigkeit zu Gruppen abstellen, die durch solche Haltungen definiert sind. Je mehr eine Norm so angelegt ist, dass sie absehbar allein Anhänger bestimmter politischer, religiöser oder weltanschaulicher Auffassungen trifft und somit auf den öffentlichen Meinungskampf einwirkt, desto mehr spricht dafür, dass die Schwelle zum Sonderrecht überschritten ist. Ein Anzeichen für Sonderrecht ist gleichfalls, wenn ein meinungsbeschränkendes Gesetz an bestimmte historische Deutungen von Geschehnis-

sen anknüpft oder es sich auf den Schutz von Rechtsgütern eines nicht mehr offenen, sondern bereits feststehenden Personenkreises beschränkt. Insgesamt kommt es darauf an, ob die meinungsbeschränkende Norm eine prinzipielle inhaltliche Distanz zu den verschiedenen konkreten Positionen im politischen und weltanschaulichen Meinungskampf wahr.“ (BVerfGE 124, 300, 322 ff. = NJW 2010, 45, 49 f. Rn. 55 ff.).

Vorliegend knüpft das VereinsG an die Verwendung von Kennzeichen und damit regelmäßig an eine Meinungsäußerung an. Zwingend ist der Bezug zur Meinungsäußerung allerdings nicht, da der Begriff der Kennzeichenverwendung von der h. M. denkbar weit ausgelegt wird (vgl. *Groh*, VereinsG, 2012, § 9 Rn. 2; *Wache*, in: Erbs/Kohlhaas, 214. EL 2017, § 9 VereinsG Rn. 5). Eine Meinungsäußerung wird daher für eine Verwendung nicht vorausgesetzt und auch das bloße öffentliche Zeigen verbotener Kennzeichen, ihre Verwendung aus dekorativen Gründen oder ihr Verkauf wird erfasst. Der Gesetzgeber wollte mit dem Kennzeichenverbot grundsätzlich den von ihm angenommenen Gefahren begegnen, die mit der Verwendung von Kennzeichen verbotener Vereine einhergehen. Einen entsprechenden Zweck verfolgt er auch mit den §§ 86, 86a StGB. Auch kann sich das Verbot der Kennzeichenverwendung grundsätzlich aus verschiedenen politischen, religiösen oder weltanschaulichen Grundpositionen ergeben. Explizit in der Gesetzesbegründung genannt sind die Ausländervereine (BT-Drucks. 14/7386 [neu], S. 49). Die Normen gelten somit objektiv gleichermaßen für alle verbotenen Vereine und die jeweiligen Ideale und Ziele derselben.

Die vorgenannte Aspekte könnten in der Tat für die Annahme eines allgemeinen Gesetzes sprechen (im Ergebnis für ein allgemeines Gesetz VG Bremen, Urteil vom 28.05.2009, Az.: 5 K 1408/08, zit. nach juris; LG Hamburg BeckRS 2013, 06363 [beide zur alten Rechtslage]). Gegen das Vorliegen eines allgemeinen Gesetzes spricht hingegen, dass die Ergänzung des hier angegriffenen § 9 Abs. 3 VereinsG um einen neuen S. 2 letztlich allein von dem gesetzgeberischen Streben geleitet war, auf die Rechtsprechung des 3. Strafsenats zu reagieren und den sogenannten „*Outlaw-Rockervereinigung*“ das Tragen ihrer Vereinskennzeichen zu untersagen. Dies belegen die Gesetzgebungsmaterialien in eindeutiger Weise (vgl. hierzu unten unter 7.).

Letztlich kann jedoch dahinstehen, ob das die Meinungsfreiheit beschränkende Gesetz als allgemein im Sinne der oben zitierten Rechtsprechung angesehen werden kann. Auch wenn dieser Eingriff in die Meinungsfreiheit durch ein allgemeines Gesetz erfolgte, wäre er als unverhältnismäßig anzusehen. Bezüglich der Verhältnismäßigkeit kann in weiten Teilen auf die Ausführungen zu Art. 9 Abs. 1 GG verwiesen werden. Darüber hinaus streiten jedoch auch die folgenden Aspekte für die Annahme eines unverhältnismäßigen Eingriffs.

(2) Auf die Meinungsfreiheit bezogene ergänzende Erwägungen zur Verhältnismäßigkeit

Würde ein allgemeines Gesetz bejaht, müsste der durch das Gesetz begründete Eingriff in die Grundrechte schlussendlich auch verhältnismäßig sein. Dies ist in Bezug auf die durch § 20

Abs. 1 S. 1 Nr. 5, S. 2 VereinsG i. V. m. § 9 Abs. 3 S. 1, S. 2 VereinsG begründeten Eingriffe nicht der Fall. Hier kann im Wesentlichen auf die Ausführungen im Rahmen der Verhältnismäßigkeit zu Art. 9 Abs. 1 GG verwiesen werden, ohne dass die spezifischen Grundsätze zur Rechtfertigung von Eingriffen in die Meinungsfreiheit besonderer Berücksichtigung bedürften. Sie verstärken jedoch das gefundene Ergebnis.

Die sogenannte und im Lüth-Urteil entwickelte Wechselwirkungslehre besagt, dass die gegenseitige Beziehung zwischen Art. 5 Abs. 1 GG und dem allgemeinen Gesetz „*nicht als einseitige Beschränkung der Geltungskraft des Grundrechts durch die ‚allgemeinen Gesetze‘ aufzufassen*“ sei, sondern vielmehr eine Wechselwirkung i. d. S. stattfinde, „*daß die ‚allgemeinen Gesetze‘ zwar dem Wortlaut nach dem Grundrecht Schranken setzen, [sie] ihrerseits aber aus der Erkenntnis der wertsetzenden Bedeutung dieses Grundrechts im freiheitlichen demokratischen Staat ausgelegt und so in ihrer das Grundrecht begrenzenden Wirkung selbst wieder eingeschränkt werden müssen*“ (BVerfGE 7, 198, 205 = NJW 1958, 257, 258).

Die einschränkende Rechtsprechung des 3. Strafsenats am Bundesgerichtshof diene u. a. dazu, im Sinne dieser Wechselwirkungslehre gewisse Grundrechtseingriffe zu vermeiden. Den Anforderungen, so der 3. Strafsenat, „*die die Grundrechte etwa der Meinungsfreiheit aber auch der allgemeinen Handlungsfreiheit an eine verfassungskonforme Auslegung des Tatbestands stellen*“, sei in „*der Weise Rechnung zu tragen, dass der mit dem Gebrauch des Kennzeichens verbundene Aussagegehalt anhand aller maßgeblichen Umstände des Falles*“ zu ermitteln sei (so BGHSt 61, 1, 9 f. = NStZ 2016, 86, 89 Rn. 22). Der Gesetzgeber ist dieser grundrechtsschonenden Rechtsprechung gezielt durch Einfügung des § 9 Abs. 3 S. 2 VereinsG entgegengetreten. Eine am Schutzzweck orientierte Auslegung wird dadurch in vielen Fällen ausgeschlossen. Schützenswerte Meinungen, die nicht auf eine Sympathisierung mit dem verbotenen Verein zielen, sondern offensichtlich anderes zum Ausdruck bringen, werden nahezu einschränkungslos unter Strafe gestellt (eine Ausnahme gilt nur im Rahmen der Sozialadäquanzklausel). Dies ist – auch unter Berücksichtigung der zu Art. 9 GG genannten Aspekte – unverhältnismäßig.

Obwohl der Eingriff in die Meinungsfreiheit daher nicht ganz so schwer wiegen dürfte wie die Eingriffe in die Vereinigungsfreiheit, da der Aspekt der Meinungsäußerung nur einer von vielen Verwendungsaspekten darstellt und die verbotene Meinungsäußerung eine vage ist, wird eine bestimmte Äußerungsform, eine nonverbale gegenüber der Allgemeinheit durch das Zur-Schau-Stellen von Symbolen, verboten, die nicht durch höherwertige Güter gerechtfertigt ist.

3. Berücksichtigung der EMRK bei der Auslegung von Art. 9 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1 GG

Das (strafbewehrte) Kennzeichenverbot für Schwesternvereine von verbotenen Vereinen ist darüber hinaus unvereinbar mit Art. 10 Abs. 1 EMRK (Freiheit der Meinungsäußerung) bzw. mit Art. 11 Abs. 1 EMRK (Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit). Diese Unvereinbarkeit mit der EMRK ist bei der Auslegung der hier als verletzt angeführten Grundrechte zu berücksichtigen und stützt das dort erzielte Ergebnis. Auch um einen Verstoß gegen das Völkerrecht

zu vermeiden, müssen die §§ 9 Abs. 3, 20 Abs. 1 S. 1, S. 2 Nr. 5 VereinsG also als verfassungswidrig (Verstoß gegen Art. 9 Abs. 1 GG und Art. 5 Abs. 1 GG) angesehen werden.

a) Die Bedeutung der EMRK

Die EMRK und ihre Zusatzprotokolle sind völkerrechtliche Verträge. Als ein solcher Vertrag wurde(n) die EMRK (sowie teilweise die Zusatzprotokolle) nach Maßgabe des Art. 59 Abs. 2 GG durch ein einfaches Zustimmungsgesetz in das deutsche Recht inkorporiert (vgl. Gesetz über die Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 07.08.1952, BGBl. II, S. 685). Sie ist damit Bestandteil der innerstaatlichen Rechtsordnung.

Allerdings kommt der EMRK nach herrschender Auffassung nur der Rang eines einfachen Bundesgesetzes in der deutschen Normenhierarchie zu (*Frowein*, in: *Frowein/Peukert*, EMRK, 3. Aufl. 2009, Einf. Rn. 5 und 7). Die Konvention ist somit *unterhalb* des Ranges des Verfassungsrechts angesiedelt, was durch das BVerfG auch ausdrücklich so festgestellt wurde (so z. B. BVerfGE 19, 342, 347 = NJW 1966, 243 ff.).

Als wichtige Konsequenz folgt daraus, dass eine angestrebte Verfassungsbeschwerde nicht *unmittelbar* auf die Verletzung eines der Rechte der EMRK gestützt werden kann (BVerfGE 111, 307, 317 = NJW 2004, 3407, 3408).

Dennoch genießt die Konvention eine besondere Stellung im Vergleich zu anderen einfachen Gesetzen des Bundes. Denn den Gewährleistungen der EMRK kommt insofern doch eine (mittelbare) verfassungsrechtliche Bedeutung zu, als sie nach der Rechtsprechung des BVerfG bei der Auslegung der Grundrechte und rechtsstaatlichen Grundsätze des Grundgesetzes zu berücksichtigen sind (vgl. BVerfGE 111, 307, 317 = NJW 2004, 3407, 3408; BVerfGE 131, 286, 295 = NJW 2012, 3357; *Mellech*, Die Rezeption der EMRK sowie der Urteile des EGMR in der französischen und deutschen Rechtsprechung, 2012, S. 50). Dieser Umstand beruht auf dem „*Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes*“, das „*die Betätigung staatlicher Souveränität durch Völkervertragsrecht und internationale Zusammenarbeit sowie die Einbeziehung der allgemeinen Regeln des Völkerrechts fördert und deshalb nach Möglichkeit so auszulegen ist, dass ein Konflikt mit völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland nicht entsteht*“ (vgl. BVerfGE 111, 307, 317 = NJW 2004, 3407, 3408). Grenzen für diese völkerrechtsfreundliche Auslegung sind zum einen in dem „*methodisch noch Vertretbaren*“ und zum anderen im Grundrechtsschutz des Grundgesetzes selbst angelegt, welcher durch die völkerrechtsfreundliche Auslegung weder eingeschränkt noch gemindert werden darf.

Dabei kann bei einer konkreten Prüfung sowohl der Text der Konvention als auch die Rechtsprechung des EGMR für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite der Grundrechte und rechtsstaatlichen Grundsätze des Grundgesetzes herangezogen werden. Der aktuellen Rechtsprechung des EGMR kommt insoweit eine besondere Bedeutung zu, als dass diese den aktuellen Entwicklungsstand der Konvention widerspiegelt (vgl. BVerfGE 111, 307, 324 = NJW 2004, 3407, 3409). Dabei ist hervorzuheben, dass das BVerfG nicht nur die Entscheidungen des EGMR, die gegen die Bundesrepublik Deutschland ergangen sind, berücksichtigt

wissen will, sondern auch Entscheidungen des Straßburger Gerichts miteinzubeziehen sind, die nicht denselben Streitgegenstand betreffen und sich z. B. gegen einen anderen Mitgliedstaat richten. Der Rechtsprechung des EGMR kommt daher eine „*faktische Orientierungs- und Leitfunktion über den konkret entschiedenen Einzelfall hinaus zu*“ (BVerfGE 128, 326, 368 = EUGRZ 2011, 297, 309).

Das BVerfG stellt insofern fest: Sei eine Entscheidung des EGMR für die Beurteilung eines Sachverhalts einschlägig, so seien grundsätzlich die vom Gerichtshof abgewogenen Aspekte auch in die grundrechtliche Verhältnismäßigkeitsprüfung einzubeziehen sowie eine Auseinandersetzung mit den Abwägungsergebnissen vorzunehmen (vgl. die bereits mehrfach zitierte Görgülü-Entscheidung des BVerfG, BVerfGE 111, 307, 324 ff. = NJW 2004, 3407, 3409; siehe dazu auch *Grabenwarter/Pabel*, EMRK, 6. Aufl. 2016, § 16 Rn. 9).

b) Kennzeichenverbot als Verstoß gegen Art. 10 und 11 EMRK

Das in §§ 9 Abs. 3, 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, S. 2 VereinsG angelegte und strafbewehrte Kennzeichenverbot ist mit Art. 10 Abs. 1 und Art. 11 EMRK unvereinbar. Dies muss bei der Auslegung der verfassungsrechtlich garantieren Grundrechte aus Art. 9 Abs. 1 GG und Art. 5 Abs. 1 GG berücksichtigt werden.

(1) Einleitung und Vorüberlegungen

Art. 10 EMRK (Freiheit der Meinungsäußerung) und Art. 11 EMRK (Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit) stehen in einem engen Zusammenhang, da es sich in beiden Fällen um Kommunikationsgrundrechte handelt. Liegt – wie hier – eine Fallkonstellation vor, in der zum einen die Vereinigungsfreiheit, gleichzeitig aber auch die Meinungsfreiheit betroffen sein kann, stellt sich die Frage des Konkurrenzverhältnisses zwischen beiden Menschenrechten. Dieses Verhältnis wird in der Rechtsprechung des EGMR – je nach Schwerpunkt der Beeinträchtigung – unterschiedlich bestimmt (*Anmerkung: Die nachfolgenden Entscheidungen des EGMR sind alle abrufbar und zitiert nach www.echr.coe.int/echr/en/hudoc. Englischsprachige Passagen werden in übersetzter Form mitgeteilt.*).

Grundsätzlich ist Art. 11 Abs. 1 EMRK (jedenfalls in Form der Versammlungsfreiheit) *lex specialis* zu Art. 10 Abs. 1 EMRK und damit vorrangig in Betracht zu ziehen, soweit es um die Kollektivität des Handelns geht (so z. B. bei versamlungsbezogenen Maßnahmen, vgl. dazu *Bröhmer*, in: Dörr/Grote/Marauhn, EMRK-GG-Konkordanz-Kommentar, 2. Aufl. 2013, Art. 11, Kap. 19 Rn. 122). Art. 10 Abs. 1 EMRK ist dementsprechend *lex generalis*, wobei allerdings anzumerken ist, dass sich diese Aussage in der Rechtsprechung des EGMR, soweit ersichtlich, bisher nur auf die Versammlungsfreiheit bezieht und diese Grundregel solchen Entscheidungen entstammt, bei denen z. B. eine Fahrt zu einer Versammlung verhindert wurde, um dort eine bestimmte Meinung kundzutun (EGMR im Fall *Gül u. a. gegen Türkei*, Urteil vom 08.06.2010, Az.: 4870/02, Rn. 34 f.; vgl. auch *Daiber*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer, EMRK, 4. Aufl. 2017, Art. 11 Rn. 66 m. w. N. aus der Rechtsprechung).

Ansonsten scheint der EGMR das Verhältnis eher pragmatisch zu bestimmen. Häufig prüft er beide Artikel gemeinsam, indem er – wiederum je nach Schwerpunkt – beispielsweise vorrangig Art. 11 EMRK zum Anknüpfungspunkt erhebt und diesen im Lichte des Art. 10 EMRK auslegt. Ziele des Meinungsaustausches und der Meinungsbildung i. S. d. Art. 10 Abs. 1 EMRK seien zugleich Ziele von Art. 11 Abs. 1 EMRK (vgl. *Bröhmer*, in: *Dörr/Grote/Marauhn, EMRK-GG-Konkordanz-Kommentar*, 2. Aufl. 2013, Art. 11, Kap. 19 Rn. 122 m. w. N. aus der Rechtsprechung). Vice versa ist dies auch möglich, wenn Art. 10 Abs. 1 EMRK schwerpunktmäßig betroffen ist. Dann wäre Art. 10 Abs. 1 EMRK der Maßstab der Prüfung, ausgelegt im Lichte des Art. 11 EMRK.

Der EGMR hatte sich auch bereits mehrfach mit der Vereinbarkeit von Verboten der Verwendung bestimmter Symbole in der Öffentlichkeit mit der Menschenrechtskonvention zu befassen (vgl. unten). Da der EGMR in diesen Entscheidungen nicht Art. 11 EMRK, sondern Art. 10 Abs. 1 EMRK in den Mittelpunkt seiner Ausführungen stellte, konzentrieren sich auch die folgenden Ausführungen auf Art. 10 Abs. 1 EMRK.

aa) Die Verletzung von Art. 10 Abs. 1 EMRK

Art. 10 Abs. 1 EMRK bestimmt:

„Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben. Dieser Artikel hindert die Staaten nicht, für Hörfunk-, Fernseh- oder Kinounternehmen eine Genehmigung vorzuschreiben.“

i. Persönlicher und sachlicher Schutzbereich

Auf Art. 10 Abs. 1 EMRK können sich sowohl natürliche als auch juristische Personen berufen, solange es sich um nichtstaatliche Organisationen i. S. d. Art. 34 EMRK handelt. So könnten sowohl Vereinsmitglieder als auch Vereine (vgl. z. B. EGMR [GK] im Fall *Verein Tierfabriken gegen Schweiz* (Nr. 2), Urteil vom 30.06.2009, 32772/02 = NJW 2010, 3699 ff.) denkbar eine Verletzung von Art. 10 Abs. 1 EMRK rügen (*Mensching*, in: *Karpentein/Mayer, EMRK*, 2. Aufl. 2015, Art. 10 Rn. 5).

Von Art. 10 Abs. 1 EMRK geschützt sind die sogenannten Kommunikationsfreiheiten, darunter vor allem die Freiheit der Meinungsäußerung. Der EGMR legt deren Schutzbereich dabei extensiv im Vergleich zu den (restriktiveren) Tendenzen einiger nationaler Verfassungsgerichte aus. So spielt beispielsweise die Unterscheidung zwischen Meinung und Tatsachenbehauptung, anders als im deutschen Verfassungsrecht, erst auf der Rechtfertigungsebene eine Rolle (EGMR EuGRZ 1996, 302). Geschützt ist demnach grundsätzlich jedes Verhalten, das auf Kommunikation gerichtet ist (vgl. dazu *Grote/Wenzel*, in: *Dörr/Grote/Marauhn, EMRK-GG-Konkordanz-Kommentar*, 2. Aufl. 2013, Art. 10, Kap. 18 Rn. 25). Es wird aber nicht nur

die Kommunikation geschützt, sondern es sind auch die Meinungsbildung und das Recht, eine bestimmte Meinung zu haben, als Voraussetzungen einer Äußerung umfasst (*Grabenwarter/Pabel*, EMRK, 6. Aufl. 2016, § 23 Rn. 4). Der Kommunikationsbegriff der EMRK ist somit ein offener.

So formulierte der EGMR, dass der garantierte Freiheitsgebrauch nicht nur Äußerungen umfasse, die in Form und Inhalt gemäßigt, inhaltlich unschädlich oder angepasst seien, sondern auch oder sogar in erster Linie Äußerungen von Meinungen, welche den Staat oder irgendwelche Bevölkerungsteile schockieren oder beunruhigen (vgl. EGMR im Fall *Handyside gegen Vereinigtes Königreich*, Urteil vom 07.12.1976, Az.: 5493/72, Rn. 49 = EUGRZ 1977, S. 38; *Oberschlick gegen Österreich (Nr. 1)*, Urteil vom 23.05.1991, Az.: 11662/85, Rn. 57 = NVwZ 2007, 313). Somit sind grundsätzlich *Äußerungen jedweden Inhalts* umfasst, unabhängig von ihrem Gegenstand oder gesellschaftlichen Nutzen; seien sie auch trivial, ausschließlich unterhaltend, kommerziell, absurd (*Cornils*, in: BeckOK-InfoMedienR, 16. Edit. 2016, EMRK, Art. 10 Rn. 16), zutiefst verletzend, rassistisch oder sogar gegen Grundprinzipien des demokratischen Staates gerichtet (*Grabenwarter/Pabel*, EMRK, 6. Aufl. 2016, § 23 Rn. 5; vgl. zu den Einzelheiten gegen die Grundprinzipien der EMRK gerichteter Äußerungen in der Rechtsprechung des EGMR, *Cornils*, in: BeckOK-InfoMedienR, 16. Edit. 2016, EMRK, Art. 10 Rn. 17.1).

Lediglich im Hinblick auf menschenrechtsfeindliche Äußerungen ist umstritten, ob sie bereits nach Art. 17 EMRK aus dem Schutzbereich auszunehmen sind oder die Art der Äußerung, so *Grabenwarter*, unter Berufung auf neuere Entscheidung des EGMR, erst in der Rechtfertigung Berücksichtigung findet. Selbst wenn man Art. 17 EMRK aber bereits als Begrenzung des Schutzbereichs verstehen wollte, wäre die Vorschrift vorliegend nicht einschlägig. Art. 17 EMRK soll die missbräuchliche Geltendmachung von Konventionsrechten verhindern. Genereller Zweck des Art. 17 EMRK ist, Einzelne oder Gruppen „mit totalitären Zielen“ daran zu hindern, die in der Konvention niedergelegten Prinzipien für ihre eigenen Interessen auszunutzen (vgl. nur EGMR im Fall *Vajnai gegen Ungarn*, Urteil vom 08.07.2008, Az.: 33629/06, Rn. 21 m. w. N.). Der Vorbehalt spielt vor allem in Entscheidungen im Zusammenhang mit Rassenhass und nationalsozialistischen Bestrebungen eine Rolle und wird eher zurückhaltend gehandhabt (vgl. *Gundel*, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band VI/1, 2010, § 147 Rn. 68). Im vorliegenden Fall gibt es von vornherein keine Hinweise auf totalitäre Bestrebungen, die von den Beschwerdeführern ausgingen. Die bislang gegen andere Charter der Hells Angels ergangenen Verbotsverfügungen wurden stets darauf gestützt, dass die Tätigkeiten des jeweiligen Vereins den Strafgesetzen zuwiderliefen, und nicht darauf, dass sich die Zwecke oder Tätigkeiten des Vereins gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder den Gedanken der Völkerverständigung gerichtet hätten (vgl. LG Bochum BeckRS 2015, 04094; *Albrecht* jurisPR-StrafR 9/2015 Anm. 2).

Für den Schutzbereich von Art. 10 Abs. 1 EMRK ist es ebenfalls nicht entscheidend, ob eine Äußerung in einem privaten oder öffentlichen Kontext erfolgt (*Kugelmann* EuGRZ 2003, 16, 20).

Des Weiteren wird vom Schutzbereich des Art. 10 Abs. 1 EMRK jedwede Form einer Äußerung umfasst. Es kommt nicht darauf an, ob sie in Wort, Bild oder in sonstigen Symbolen geäußert wird (*Grabenwarter/Pabel*, EMRK, 6. Aufl. 2016, § 23 Rn. 5).

Nach dem Vorstehenden können daher auch Symbole, wie sie von den Beschwerdeführern verwendet werden, nach der Rechtsprechung des EGMR dem Schutz des Art. 10 Abs. 1 EMRK unterfallen. So ist der Schutz nicht auf ausdrückliche Meinungsäußerungen begrenzt, sondern kann z. B. über die Wahl bestimmter Kleidung erfolgen (EGMR im Fall *Kara gegen das Vereinigte Königreich*, Urteil vom 22.10.1998, Az.: 36528/97, Rn. 2). Konkret das Tragen von bestimmten Kennzeichen auf Kleidung hat der EGMR ebenfalls bereits dem Schutzbereich des Art. 10 Abs. 1 EMRK unterstellt, so z. B. in der dazu häufig zitierten Leitentscheidung *Vajnai gegen Ungarn* (EGMR, Urteil vom 08.07.2008, Az.: 33629/06). Dort hatte der Beschwerdeführer im Rahmen einer rechtmäßigen Demonstration in Budapest als Redner und Vizepräsident einer linksgerichteten politischen Arbeiterpartei (Munkáspárt) einen fünfzackigen roten Stern auf der Jacke getragen. In Anwendung einer Vorschrift des ungarischen Strafgesetzbuches musste der Beschwerdeführer dieses Symbol erst abnehmen und später wurde er wegen des Tragens eines totalitären Symbols in der Öffentlichkeit strafrechtlich verfolgt und verurteilt (EGMR im Fall *Vajnai gegen Ungarn*, Urteil vom 08.07.2008, 33629/06, Rn. 6). Das Gericht ist in dieser Entscheidung auf die Frage der Eröffnung des Schutzbereichs des Art. 10 Abs. 1 EMRK noch nicht einmal näher eingegangen, sondern setzte die Schutzbereichseröffnung praktisch voraus. Das Symbol des fünfzackigen „roten Sterns“ und die ungarische Strafvorschrift, die u. a. dessen öffentliche Verwendung unter Strafe stellte, haben den EGMR noch in weiteren Entscheidungen beschäftigt (*Faber gegen Ungarn*, Urteil vom 24.07.2012, Az.: 40721/08; *Fratanoló gegen Ungarn*, Urteil vom 03.11.2011, Az.: 29459/10; weitere Einzelheiten zur „Roten-Stern-Rechtsprechung“ des EGMR siehe unten). Als eine weitere Entscheidung, die Symbole auf Kleidung betraf, kann der Fall *Donaldson gegen das Vereinigte Königreich* angeführt werden. Dort ordnete der Gerichtshof das Tragen einer sogenannten „Eastern lily“ auf der Kleidung (Osterlilie, ein Symbol, um irischen militanten Republikanern, die während des Osteraufstandes 1916 in Dublin gestorben sind oder aufgrund dessen hingerichtet wurden, zu gedenken) durch einen Gefängnisinsassen in Nordirland als Ausdruck seiner politischen Meinung ein (vgl. EGMR, Urteil vom 25.01.2011, Az.: 56975/09; insbesondere Rn. 5 und 20; gerechtfertigter Eingriff in Art. 10 Abs. 1 EMRK). In der Entscheidung *Maguire gegen das Vereinigte Königreich* ging es um ein Oberteil eines Fußballfans mit einem Aufdruck, den die nationalen Behörden als geeignet einstufen, Zusammenstöße mit anderen Fans (bei einem „Risikospiele“) zu provozieren, was ebenfalls vom Schutzbereich des Art. 10 Abs. 1 EMRK umfasst war (EGMR, Urteil vom 03.03.2015 2015, Az.: 58060/13, Rn. 46).

Auch die Beschwerdeführer verwenden ihre Vereinssymbole, um ein bestimmtes Lebensgefühl und eine bestimmte Lebensweise („*internationale Hells Angels Kultur*“) zum Ausdruck zu bringen und dieses nach außen zu kommunizieren. Auch wenn man diese Symbole keiner politischen Bewegung zuordnen kann, was nach der Rechtsprechung des EGMR zur Eröffnung des Schutzbereichs aber auch nicht notwendig ist, so werden sie zumindest mit einer Bewegung assoziiert und sind dabei Ausdruck gemeinsamer Ideen und Vorstellungen bzw.

repräsentieren eben solche (vgl. wiederum auf politische Symbole [PKK-Flagge] bezogen, EGMR im Fall *Müdüür Duman gegen die Türkei*, Urteil vom 06.10.2015, Az.: 15450/03, Rn. 29, unter Hinweis auf die Rechtsprechung im Fall *Faber gegen Ungarn*). Dabei ist es auch unschädlich, wenn mit den Kennzeichen von Motorradclubs kein öffentlicher Zweck verfolgt wird. Denn letztlich wird durch Art. 10 Abs. 1 EMRK, wie bereits dargelegt, grundsätzlich das jedermann zustehende Recht geschützt, sich in beliebiger Art und Weise und zu jedem beliebigen Zweck frei auszudrücken (*Gollwitzer*, in: Löwe-Rosenberg, StPO, Band 8, 26. Aufl. 2012, Art. 10 EMRK Rn. 6).

ii. Der Eingriff in den Schutzbereich

Die §§ 9 Abs. 3, 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, S. 2 VereinsG greifen in den Schutzbereich des Art. 10 Abs. 1 EMRK ein.

Der EGMR vertritt einen weiten Eingriffsbegriff, bei dem er einen abschreckenden („*chilling*“) bzw. beeinträchtigenden („*affected*“) Effekt einer staatlichen Maßnahme unabhängig von deren Art ausreichen lässt (*Gewerkschaft der Polizei in der Slowakei u. a. gegen Slowakei*, Urteil vom 25.09.2012, Az.: 11828/08 Rn. 60; *Daiber*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer, EMRK, 4. Aufl. 2017, Art. 11 Rn. 15). Es reichen daher auch faktische, nicht zielgerichtete Eingriffe (*Grote/Wenzel*, in: Dörr/Grote/Marauhn, EMRK-GG-Konkordanz-Kommentar, 2. Aufl. 2013, Art. 10, Kap. 18 Rn. 64 f.).

Art. 10 Abs. 2 EMRK erwähnt als mögliche, nicht abschließend aufgezählte Eingriffsakte „*Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafandrohungen*“, welche von allen drei Staatsgewalten ausgehen können (*Mensching*, in: Karpenstein/Mayer, EMRK, 2. Aufl. 2015, Art. 10 Rn. 25).

Die Vorschriften des deutschen VereinsG statuieren ein präventives Verbot für die Verwendung bestimmter Kennzeichen und versehen einen Verstoß gegen dieses Verhaltensgebot mit einer Strafandrohung als repressive Folge. Damit wird eine Meinungsäußerung strafbewehrt untersagt. Auch für den EGMR stellen solche Maßnahme ohne Zweifel Eingriffe in den Schutzbereich von Art. 10 Abs. 1 EMRK dar (vgl. z. B. *Fratanoló gegen Ungarn*, Urteil vom 03.11.2011, Az.: 29459/10, Rn. 13). Ein Eingriff liegt nämlich nicht erst dann vor, wenn der Meinungsäußernde bereits verurteilt wurde. Es reicht, wenn die gesetzliche Maßnahme sich unmittelbar und gegenwärtig auf die Ausübung der durch Art. 10 Abs. 1 EMRK gewährleisteten Freiheiten auswirkt. Ein solcher Fall ist insbesondere dann gegeben, wenn „*ein bestimmtes Verhalten mit Strafe bedroht wird und bereits der Vollzug des Gesetzes den Bürger in seinen Rechten beschränkt.*“ Eine Vollziehung des Gesetzes durch Einzelakt ist für die Annahme eines Eingriffs damit nicht erforderlich, da auch ohne einen solchen eine verhaltenssteuernde und abschreckende Wirkung bestehen kann (*Mensching*, in: Karpenstein/Mayer, EMRK, 2. Aufl. 2015, Art. 10 Rn. 29; vgl. dazu auch die sogenannte Burka-Entscheidung, *S.A.S. gegen Frankreich* [GK], Urteil vom 01.07.2014, Az.: 43835/11).

iii. Die Rechtfertigung des Eingriffs nach Art. 10 Abs. 2 EMRK

Der Eingriff in Art. 10 Abs. 1 EMRK ist nicht zu rechtfertigen.

Art. 10 Abs. 2 EMRK enthält einen qualifizierten Gesetzesvorbehalt. Art. 10 Abs. 2 EMRK lautet:

„Die Ausübung dieser Freiheiten ist mit Pflichten und Verantwortung verbunden; sie kann daher Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale Sicherheit, die territoriale Unversehrtheit oder die öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral, zum Schutz des guten Rufes oder der Rechte anderer, zur Verhinderung der Verbreitung vertraulicher Informationen oder zur Wahrung der Autorität und der Unparteilichkeit der Rechtsprechung.“

Ein gerechtfertigter Eingriff muss gesetzlich vorgesehen sein ([i]), einem (oder mehreren) der angeführten legitimen Ziele dienen ([ii]) und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ([iii]), sprich verhältnismäßig, sein (vgl. *Mensching*, in: Karpenstein/Mayer, EMRK, 2. Aufl. 2015, Art. 10 Rn. 36; *Grote/Wenzel*, in: Dörr/Grote/Marauhn, EMRK-GG-Konkordanz-Kommentar, 2. Aufl. 2013, Art. 10, Kap. 18 Rn. 77). Zumindest an der letzten Voraussetzung fehlt es hier. Der Eingriff in die Rechte von Schwesternvereinen von verbotenen Vereinen ist „in einer demokratischen Gesellschaft“ nicht notwendig.

(i) Gesetzlich vorgesehener Eingriff

Eine gesetzliche Grundlage liegt nach dem autonomen und materiellen Gesetzesbegriff der EMRK im Falle der Änderungen des VereinsG vor, da es sich um ein Gesetz im formellen Sinn, also um ein Parlamentsgesetz, handelt (vgl. *Mensching*, in: Karpenstein/Mayer, EMRK, 2. Aufl. 2015, Art. 10 Rn. 37).

(ii) Legitimes Ziel

Unter Zugrundelegung der einschlägigen Rechtsprechung des EGMR dürfte wohl auch das Vorliegen eines legitimen Zieles im Sinne des Art. 10 Abs. 2 EMRK anzunehmen sein (vgl. EGMR, *Donaldson gegen das Vereinigte Königreich*, Entscheidung vom 25.01.2011, Az.: 56975/09; EGMR, *Vajnai gegen Ungarn*, Urteil vom 08.07.2008, Az.: 33629/06; EGMR, *Faber gegen Ungarn*, Urteil vom 24.07.2012, Az.: 40721/08; EGMR, *Fratanoló gegen Ungarn*, Urteil vom 03.11.2011, Az.: 29459/10). Zu den mit den Änderungen des VereinsG verfolgten Zielen des Gesetzgebers kann hier auf die Ausführungen zu Art. 9 Abs. 1 GG verwiesen werden.

Die von Art. 10 Abs. 2 EMRK konkret benannten legitimen Ziele sind zwar abschließend, sie werden vom EGMR aber so weit ausgelegt, dass sich fast „alle“ denkbaren Regelungsziele von Mitgliedstaaten darunter subsumieren lassen (*Grote/Wenzel*, in: Dörr/Grote/Marauhn, EMRK-GG-Konkordanz-Kommentar, 2. Aufl. 2013, Art. 10, Kap. 18 Rn. 77; eine Zusammenfassung der Rechtsprechung des EGMR findet sich bei *Eiffler*, Die Auslegung unbestimmter Schrankenbegriffe der Europäischen Menschenrechtskonvention, 1999, S. 144).

In vergleichbaren Fällen von Kennzeichenverboten hat sich der EGMR in der Regel auf das Ziel „der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung“ berufen (Nachweise sogleich). So hat der EGMR diese Schranke als einschlägig angesehen, wenn mit dem Verbot Unruhen oder anderen öffentlichen Störungen verhindert werden sollten (so jedenfalls der EGMR in *Perinçek gegen die Schweiz* [GK], Urteil vom 15.10.2015, Az.: 27510/08, Rn. 146). Dabei bezieht sich dieser in Art. 10 Abs. 2 EMRK genannte Schutzzweck nicht nur auf öffentliche Bereiche, sondern umfasst auch die Ordnung innerhalb bestimmter staatlicher Einrichtungen (z. B. Verbot von bestimmten Abzeichen [„*Easter lily*“] in irischen Gefängnissen, vgl. EGMR im Fall *Donaldson gegen das Vereinigte Königreich*, Entscheidung vom 25.01.2011, Az.: 56975/09, Rn. 20; zum Ganzen auch, *Grote/Wenzel*, in: Dörr/Grote/Marauhn, EMRK-GG-Konkordanz-Kommentar, 2. Aufl. 2013, Art. 10, Kap. 18 Rn. 88). Die Einschlägigkeit des Rechtfertigungsgrundes der Aufrechterhaltung der Ordnung lässt sich auch auf die Entscheidung im Fall *Vajnai gegen Ungarn* stützen, die eine strafrechtliche Verurteilung wegen des Tragens des „*roten Sterns*“ betraf (siehe bereits oben unter Schutzbereich zur „*Roten-Stern-Rechtsprechung*“). Dort hatte sich die Regierung Ungarns mit ähnlichen Erwägungen wie der deutsche Gesetzgeber eingelassen. Hintergrund des betreffenden Strafgesetzes sei gewesen, dass das Symbol des „*roten Sterns*“ aufgrund seiner Verbindung zur kommunistischen Diktatur ein Gefühl des Unbehagens, der Angst und der Entrüstung (...) in vielen Bürgern hervorrufen würde. Zum anderen müsse das Tragen wegen seines Bezuges zu einem totalitären System als eine Art Demonstration gegen das demokratische System gesehen werden (vgl. *Vajnai gegen Ungarn*, Urteil vom 08.07.2008, Az.: 33629/06, Rn. 33). Der EGMR nahm insoweit die durch die Regierung angeführten Ziele der Aufrechterhaltung der Ordnung (und des Schutzes der Rechte anderer) ohne weitere Ausführungen an (EGMR, *Vajnai gegen Ungarn*, Urteil vom 08.07.2008, Az.: 33629/06, Rn. 34; diese Ziele wurden ebenfalls bei den weiteren Fällen der „*Roten-Stern-Rechtsprechung*“ bejaht, vgl. EGMR *Faber gegen Ungarn*, Urteil vom 24.07.2012, Az.: 40721/08, Rn. 31; EGMR, *Fratanoló gegen Ungarn*, Urteil vom 03.11.2011, Az.: 29459/10, Rn. 14).

(iii) Die Notwendigkeit des Eingriffs in einer demokratischen Gesellschaft

Die von §§ 9 Abs. 3, 20 Abs. 1 S. 1, S. 2 Nr. 5 VereinsG ausgehenden Belastungen können jedoch nicht als notwendig angesehen werden.

Ein Eingriff ist notwendig, wenn er einem dringenden sozialen Bedürfnis („*pressing social need*“) entspricht. Der EGMR gewährt den Mitgliedstaaten bei dieser Frage einen gewissen Beurteilungs-/Einschätzungsspielraum. Der Beurteilungsspielraum ist aber in der Regel eingeschränkt, soweit es um politische Äußerungen oder Debatten über Fragen im öffentlichen

Interesse geht (*Mensching*, in: Karpenstein/Mayer, EMRK, 2. Aufl. 2015, Art. 10 Rn. 56). Daneben hat der EGMR stets betont, dass der den Konventionsstaaten zuerkannte Beurteilungsspielraum „*Hand in Hand*“ geht mit einer „*Europäischen Supervision*“, die den EGMR berechtigt, eine finale Entscheidung darüber zu fällen, ob ein Eingriff mit dem Schutz der Meinungsfreiheit vereinbar ist (vgl. *Fratanoló gegen Ungarn*, Urteil vom 03.11.2011, Az.: 29459/10, Rn. 20; *Frowein* in: Frowein/Peukert, EMRK, 3. Aufl. 2009, Art. 10 Rn. 31; *Dai-ber*, in: Meyer-Ladewig/Nettersheim/von Raumer, EMRK, 4. Aufl. 2017, Art. 10 Rn. 33). Bei dieser Prüfung von nationalen Maßnahmen am Maßstab des Art. 10 EMRK prüft das Gericht im Einzelnen, ob die dabei zur Rechtfertigung angeführten Gründe relevant und ausreichend sind und der Eingriff im Verhältnis zum verfolgten legitimen Ziel steht (*Mensching*, in: Karpenstein/Mayer, EMRK, 2. Aufl. 2015, Art. 10 Rn. 52). Hierbei erfolgt somit eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vergleichbar der deutschen Grundrechteprüfung.

Der EGMR hat in Entscheidungen zu Art. 10 Abs. 1 EMRK stets die essentielle Bedeutung der Meinungsfreiheit für eine demokratische Gesellschaft und deren Entwicklung sowie für die persönliche Selbstverwirklichung herausgestellt („*constitutes one of the essential foundations of a democratic society and one of the basic conditions for its progress and for each individual's self-fulfilment*“). Die im Rahmen des Art. 10 Abs. 2 EMRK möglichen Einschränkungen der Meinungsfreiheit seien daher immer eng auszulegen und die Notwendigkeit eben solcher müsse daher überzeugend begründet werden (EGMR im Fall *Observer and Guardian gegen das Vereinigte Königreich*, Urteil vom 26.11.1991, § 59, Series A No. 216).

Dies zugrunde gelegt, kann das hier streitige strafbewehrte Kennzeichenverbot nicht als verhältnismäßig angesehen werden. In vergleichbaren Fällen hat der EGMR die Verbote ebenfalls nicht als verhältnismäßig/notwendig angesehen. Ausgangspunkt für den EGMR ist dabei die Erkenntnis, dass in einer demokratischen Gesellschaft auch beunruhigende Symbole aus Gründen des Pluralismus, der Toleranz und Offenheit geduldet werden müssen.

„*Subject to Article 10 § 2, it is applicable not only to 'information' or 'ideas' that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those which offend, shock or disturb; such are the demands of pluralism, tolerance and broad-mindedness, without which there is no 'democratic society'* (vgl. beispielsweise *Vajnai gegen Ungarn*, Urteil vom 08.07.2008, Az.: 33629/06, Rn. 46, unter Verweis auf *Oberschlick gegen Österreich*, Urteil vom 23.05.1991, Az.: 11662/85, Rn. 57).

Was die Bewertung der Verhältnismäßigkeit der vorliegenden Bestimmungen anbelangt, kann insbesondere auf die Entscheidungen des EGMR in den Fällen *Vajnai*, *Fratanoló* und *Faber* jeweils gegen Ungarn rekurriert werden.

Streitgegenstand in diesen Fällen war jeweils die Strafvorschrift des Art. 269/B des ungarischen Strafgesetzbuches, aufgrund derer der jeweilige Beschwerdeführer wegen des Tragens eines „*roten Sterns*“ in der Öffentlichkeit verurteilt worden war.

Art. 269/B des ungarischen Strafgesetzbuches lautet:

„(1) Wer ein Symbol wie das Hakenkreuz, SS-Abzeichen, Pfeilkreuz, Hammer und Sichel, fünfzackiger roter Stern oder diese darstellende Abbildungen

a) verbreitet,

b) öffentlich verwendet,

c) öffentlich zur Schau stellt,

begeht, sofern keine schwerere Straftat realisiert wird, ein Vergehen und ist mit Geldstrafe zu bestrafen.

(2) Nicht bestraft werden darf wegen der in Abs. 1 festgelegten Handlung, wer diese zu populärwissenschaftlichen, Bildungs-, wissenschaftlichen bzw. künstlerischen Zwecken (...) verwendet.“

Die Vorschrift betrifft dabei die Verwendung totalitärer Symbole und ist vergleichbar mit § 86a StGB in Deutschland (Verwenden von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen).

Der EGMR steht solchen generalisierenden Totalverboten eher skeptisch gegenüber; diese Schlussfolgerung lässt sich ohne weiteres aus der sog. Roten-Stern-Rechtsprechung des Gerichts ableiten. Bei der Bewertung der Verhältnismäßigkeit solcher „Totalverbote“ eines Kennzeichens standen für den EGMR insbesondere folgende Fragen im Mittelpunkt: Ist das Symbol mehrdeutig? Ist die (strafbewehrte) Bedeutung im konkreten Kontext festgestellt worden? Wird die angeführte Gefahr durch das Symbol dargelegt bzw. ist eine einschränkende Auslegung bei gefahrloser Verwendung möglich?

In der *Vajnai*-Entscheidung äußerte der EGMR Befürchtungen bezüglich eines „Blankett-Verbotes“ („blanket ban“) eines Kennzeichens (hier: fünfzackiger „roter Stern“), wenn dieses auch mehrdeutig sein könne, da ansonsten auch nicht zu rechtfertigende Einschränkung zugelassen würden (*Vajnai gegen Ungarn*, Urteil vom 08.07.2008, Az.: 33629/06, Rn. 51). In der speziellen Entscheidung konnte der „rote Stern“ auch als Zeichen der „internationalen Arbeiterbewegung“ und nicht nur als Zeichen eines totalitären Regimes angesehen werden (*Vajnai gegen Ungarn*, Urteil vom 08.07.2008, Az.: 33629/06, Rn. 52).

Diese Mehrdeutigkeitsproblematik tritt auch vorliegend in Bezug auf die §§ 9 Abs. 3, 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, S. 2 VereinsG auf. Bei den betroffenen Kennzeichen von Schwesternvereinen handelt es sich zwar in jedem Fall um Kennzeichen der Hells Angels o. Ä., aber eben nicht unbedingt um solche eines verbotenen Vereins. Diese Mehrdeutigkeit im Sinne der EGMR-Rechtsprechung lässt sich gerade an einen unterschiedlichen Orts- oder Regionalzusatz anknüpfen. In der Öffentlichkeit können solche Zusätze als Kriterium zur Abgrenzung zwischen verbotenen und nicht verbotenen Vereinen fungieren. Ein Verbot wäre damit nicht notwendig. Diese Deutungsmöglichkeit wollte der deutsche Gesetzgeber durch die Gesetzesänderung aber gerade ausschließen. Der strafbarkeitsverneinenden Rechtsprechung des BGH,

nach der die Möglichkeit bestand, dass ein solches Kennzeichen als nicht verbotenes anzusehen sei, sollte der Boden entzogen werden (vgl. dazu oben). Der mögliche Zweifel, ob ein verbotenes Kennzeichen vorliegt, sollte demnach zur Verbannung sämtlicher Kennzeichen führen – gerade ohne eine Unterscheidbarkeit zu berücksichtigen. Dies geht nach den Maßstäben des EGMR aber zu weit, wenn eine das Konventionsrecht schonende Differenzierung zur Verfügung steht. Die Regelung des ungarischen Rechts beurteilte er jedenfalls als unangemessen weit.

Ist ein Zeichen nämlich mehrdeutig, verlangt der EGMR eine Darlegung, dass das Verwenden im konkreten Fall ausschließlich die Identifikation mit totalitären (oder wohl anderen das Verbot betreffenden) Gedanken bedeuten könne. Dabei sei eine sorgfältige Untersuchung des konkreten Kontextes entscheidend (im Fall *Vajnai* z. B. das Verwenden im Rahmen einer rechtmäßigen Versammlung als Vizepräsident einer Partei des linken Flügels, vgl. *Vajnai gegen Ungarn*, Urteil vom 08.07.2008, Az.: 33629/06, Rn. 25). Genau diese differenzierende Restriktion hat der 3. Strafsenat des BGH bislang vorgenommen und genau dieser Rechtsprechung hat der Gesetzgeber mit der Einfügung des § 9 Abs. 3 S. 2 VereinsG die Grundlage entzogen. Nach seinem Willen sollen nun sämtliche Kennzeichen von Rockergruppierungen unabhängig davon, wer sie in welchem Kontext benutzt, aus der Öffentlichkeit verbannt werden.

Im Hinblick auf das Ziel der Aufrechterhaltung der Ordnung scheint es für den EGMR daneben äußerst problematisch zu sein, wenn ein Gesetz für eine Strafbarkeit allein, starr und ohne Bezug zu jeglicher Gefahr an ein bloßes Verwenden des Symbols in der Öffentlichkeit anknüpft.

Die oben genannte Vorschrift des ungarischen Strafrechts ist nach der Darstellung in der *Fratanoló*-Entscheidung eine reine „conduct offence“, was in diesem Zusammenhang bedeutet, dass für die Strafbarkeit allein das Tragen des Symbols in der Öffentlichkeit ausreicht und keine zusätzlichen objektiven Voraussetzungen – wie z. B. eine Gefahr – dargelegt werden müssen (*Fratanoló gegen Ungarn*, Urteil vom 03.11.2011, Az.: 29459/10, Rn. 16). Die Regierung Ungarns hatte insoweit auch von keinem Fall berichtet, bei dem eine aktuelle oder potentielle Gefahr der Unruhe aufgrund des öffentlichen Tragens des „roten Sterns“ hervorgerufen worden wäre. Bezüglich einer möglichen Verbindung des Symbols mit einer dahinterstehenden Ideologie betont der Gerichtshof zudem, dass eine potenzielle Verbreitung dieser Ideologie „allein“ nicht ausreichend sei, um ein strafbewehrtes Verbot zu rechtfertigen (*Vajnai gegen Ungarn*, Urteil vom 08.07.2008, Az.: 33629/06, Rn. 56). Allein die Eindämmung einer „bloß spekulativen Gefahr“ als präventive Maßnahme zum Schutz der Demokratie könne nicht als „pressing social need“ angesehen werden („in the Court’s view, the containment of a mere speculative danger, as a preventive measure for the protection of democracy, cannot be seen as a ‚pressing social need‘“, *Vajnai gegen Ungarn*, Urteil vom 08.07.2008, Az.: 33629/06, Rn. 55).

Auch vor diesem Hintergrund erweisen sich die Neuregelungen des VereinsG als nicht zu rechtfertigen. Die Strafvorschrift des § 20 Abs. 1 VereinsG ist ebenfalls als abstraktes Gefährdungsdelikt ausgestaltet (vgl. bezüglich § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 VereinsG, BGH NStZ 2006, 356, 357). Insofern ist weder eine inhaltliche Zustimmung zum Symbolgehalt noch ein

tatbestandlicher Erfolg in Form des Eintritts eines Schadens bzw. einer diesbezüglichen konkreten Gefahr erforderlich (vgl. diesbezüglich zum ähnlich ausgestalteten § 86a StGB *Fischer*, StGB, 64. Aufl. 2017, § 86a Rn. 18). Allein das Tragen von Kennzeichen durch Mitglieder eines nicht verbotenen Schwestervereins führt zur Tatbestandsverwirklichung, ohne dass es einer bestimmten Gefahr bedarf, z. B. des Eindrucks, dass ein verbotener Verein weiterhin ungehindert in der Öffentlichkeit agiert, oder eine Einschüchterung von Teilen der Bevölkerung festgestellt werden muss. Insbesondere ist nach der Gesetzesänderung auch das subjektive einschränkende Element als Nachweis des Teilens derselben Ideologie gestrichen worden. Es handelt sich daher allenfalls um eine „spekulative“ Gefahr, sodass eine Parallele zum ungarischen Recht gezogen werden muss.

Der EGMR hat in diesem Zusammenhang zudem betont, dass ein Verbot eines Symbols auf der Grundlage einer Gefahr für die öffentliche Ordnung nur dann gerechtfertigt werden kann, wenn entweder das Vorliegen einer solchen überprüfbar ist oder der Tatbestand auf andere Weise einschränkend ausgelegt werden kann. Allein das Vorhandensein einer Sozialklausel genügt für den EGMR nicht (*Vajnai gegen Ungarn*, Urteil vom 08.07.2008, Az.: 33629/06, Rn. 56). Für den EGMR ist vielmehr entscheidend, wie das Gesetz mit den Fällen umgeht, in denen das angestrebte gesetzgeberische Ziel nicht erreicht werden kann, weil eine Gefahr für das angeführte Gut nicht besteht (vgl. EGMR *Donaldson gegen das Vereinigte Königreich* (Entscheidung vom 25.01.2011, Az.: 56975/09, Rn. 29; EGMR, *Vajnai gegen Ungarn*, Urteil vom 08.07.2008, Az.: 33629/06, Rn. 57

Besteht im konkreten Fall keine (objektive) Gefahr für die öffentliche Ordnung, ist ein Eingriff nach der Rechtsprechung des EGMR auch nicht unter Berufung auf den Gefühlsschutz zu rechtfertigen, seien die Gefühle auch noch so nachvollziehbar. So führte der Gerichtshof bezüglich des Verbotes des „*roten Sterns*“ – trotz dessen Bedeutung für die kommunistische Diktatur – aus, dass eine Einschränkung der Meinungsfreiheit kein dringendes soziales Bedürfnis in einer demokratischen Gesellschaft erfüllen kann. Hier zeigt sich wieder, dass der EGMR bestimmte Anforderungen an eine demokratische Gesellschaft stellt – in diesem Fall, dass eine solche sich in ihren Beurteilungen von vernünftigen (und wohl eben nicht gefühlsgesteuerten) Erwägungen leiten lässt. Dies anders zu sehen, würde bedeuten, die Rede- und Meinungsfreiheit „*dem Veto des Zwischenrufers*“ zu unterwerfen (vgl. dazu *Vajnai gegen Ungarn*, Urteil vom 08.07.2008, Az.: 33629/06, Rn. 57, „*in the Court’s view, a legal system which applies restrictions on human rights in order to satisfy the dictates of public feeling – real or imaginary – cannot be regarded as meeting the pressing social needs recognised in a democratic society, since that society must remain reasonable in its judgement. To hold otherwise would mean that freedom of speech and opinion is subjected to the heckler’s veto.*“).

Dies bedeutet, dass der Schutz des Sicherheitsgefühls nicht als hinreichender Grund zur Rechtfertigung des Eingriffs angesehen werden kann. Vorliegend kommt hinzu, dass die Symbole der Hells Angels keine derartige geschichtliche Verflechtung aufweisen wie das Symbol des „*roten Sterns*“. Kann aber noch nicht einmal ein so stark emotionsbelastetes Symbol wie der „*rote Stern*“ ein Verbot rechtfertigen, muss dies erst recht für ein „*nur*“ möglicherweise einschüchterndes Symbol gelten.

Des Weiteren ist in die Abwägung einzustellen, dass die Einschränkung der Meinungsfreiheit sogar mit einer Strafdrohung einhergeht. Dies ist ein Umstand, der, selbst wenn die Strafdrohung gering ist oder die Strafe im Einzelfall leicht ausfällt, nach der Rechtsprechung des EGMR schwer wiegt (*Vajnai gegen Ungarn*, Urteil vom 08.07.2008, Az.: 33629/06, Rn. 58; *Fratanoló gegen Ungarn*, Urteil vom 03.11.2011, Az.: 29459/10, Rn. 17). Eine strafrechtliche Sanktion als schwerwiegendste Konsequenz hat immer einen großen Abschreckungseffekt („*chilling effect*“).

Nach alledem liegt eine Verletzung von Art. 10 Abs. 1 EMRK nach den Maßstäben des EGMR – insbesondere mit Blick auf die Rote-Stern-Rechtsprechung – vor. Jedenfalls ohne eine differenzierende Restriktion ist die Neuregelung des § 9 Abs. 3 VereinsG i. V. m. § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, S. 2 VereinsG nach der Rechtsprechung des EGMR als nicht notwendig/unverhältnismäßig anzusehen („*unacceptably broad*“, vgl. *Vajnai gegen Ungarn*, Urteil vom 08.07.2008, Az.: 33629/06, Rn. 56); *Fratanoló gegen Ungarn*, Urteil vom 03.11.2011, Az.: 29459/10, Rn. 27).

Dieses Ergebnis ist bei der Anwendung der Art. 9 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG auf den vorliegenden Fall zu berücksichtigen. Die angegriffenen Vorschriften sind vor diesem Hintergrund nicht verfassungsrechtlich zu rechtfertigen.

4. Die Eigentumsfreiheit nach Art. 14 GG

Neben der Vereinigungsfreiheit des Art. 9 Abs. 1 GG und der Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG jeweils unter Berücksichtigung der europarechtlichen Vorgaben ist auch die Eigentumsfreiheit des Art. 14 GG verletzt.

a) Der Schutzbereich der Eigentumsfreiheit

(1) Allgemeines

aa) Persönlicher Schutzbereich

In persönlicher Hinsicht schützt Art. 14 GG jedermann, also alle natürlichen Personen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit, und zudem alle juristischen Personen i. S. d. Art. 19 Abs. 3 GG, soweit die Eigentumsfreiheit ihrem Wesen nach auf diese anwendbar ist. Zu den juristischen Personen i. S. d. Art. 19 Abs. 3 GG zählen alle voll- und teilrechtsfähigen inländischen Personenmehrheiten und Organisationen einschließlich der nicht eingetragenen Vereine i. S. d. § 54 BGB (*Enders*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 19 Rn. 35; *Epping*, Grundrechte, 7. Aufl. 2017, Rn. 446). Die Frage, ob es sich um eine in- oder ausländische juristische Person handelt, ist nach dem sogenannten Sitzprinzip zu beantworten, wobei ausländischen juristischen Personen mit Sitz innerhalb der EU derselbe Schutz zukommt wie inländischen juristischen Personen (BVerfGE 129, 78, 98 f. = NJW 2011, 3428, 3429 ff.; *Enders*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 19 Rn. 36 f.). Im Hinblick auf Art. 14 GG wird die wesensmäßige Anwendbarkeit auf juristische Personen ohne weitere Einschränkungen bejaht, da

die Zuordnung von Rechten zu juristischen Personen auch für deren freie wirtschaftliche Tätigkeit elementar ist (BVerfGE 50, 290, 352 = NJW 1979, 699, 703 f.; *Enders*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 19 Rn. 42).

bb) Sachlicher Schutzbereich

Die Eigentumsfreiheit des Art. 14 GG zielt darauf ab, dem Inhaber geschützter Rechte einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich zu sichern und ihm auf diese Weise eine eigenverantwortliche Lebensgestaltung zu ermöglichen (BVerfGE 115, 97, 110 = NJW 2006, 1191, 1192; BVerfG NVwZ 2014, 211, 213; *Axer*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 14 Einf.). Der Eigentumsbegriff des Grundgesetzes ist daher in einem weiten Sinne zu verstehen, sodass er über den Eigentumsbegriff des bürgerlichen Rechts hinausreicht (*Axer*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 14 Einf.). Er umfasst alle vermögenswerten Rechte und Güter, die dem Einzelnen vergleichbar dem Sacheigentum des BGB als Leitbild und Kern des verfassungsrechtlichen Eigentums von der Rechtsordnung zur eigenverantwortlichen privatnützigen Verwendung zugewiesen sind (BVerfGE 115, 97, 111 f. = NJW 2006, 1191, 1192; *Axer*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 14 Einf. und Rn. 10 f.). Mit diesen geschützten Gegenständen darf der Eigentümer bzw. Rechteinhaber im Grundsatz nach Belieben verfahren (BVerfGE 102, 1, 15 = NJW 2000, 2573, 2574; BVerfG NVwZ 2014, 211, 213; *Axer*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 14 Rn. 1 und Rn. 10). Insbesondere gewährleistet Art. 14 GG das Recht, die geschützten Positionen „*innezuhaben, zu nutzen, zu verwalten und über sie zu verfügen*“ (BVerfGE 115, 97, 111 f. = NJW 2006, 1191, 1192; BVerfGE 105, 17, 30 = NJW 2002, 3009; *Epping*, Grundrechte, 7. Aufl. 2017, Rn. 455). Zugleich soll das Eigentum aber auch dem Wohle der Allgemeinheit dienen, was Art. 14 Abs. 2 GG besonders hervorhebt (BVerfGE 102, 1, 15 = NJW 2000, 2573, 2574; BVerfG NVwZ 2014, 211, 214).

Eine Besonderheit weist die Eigentumsfreiheit insofern auf, als dass es sich wie bei der Vereinigungsfreiheit auch um ein normgeprägtes Grundrecht handelt, dessen Schutzgegenstände zunächst durch die Rechtsordnung geschaffen werden müssen (*Axer*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 14 Rn. 7; *Epping*, Grundrechte, 7. Aufl. 2017, Rn. 433). Die geschützten Zuordnungen von Rechten zu Personen sind selbst Produkte der Rechtsordnung und ergeben sich nicht aus faktischen Umständen außerhalb derselben (*Axer*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 14 Rn. 7). Um dem Schutz des Art. 14 GG zu unterfallen, müssen andere Rechtspositionen als Eigentum i. S. d. § 903 BGB dem zivilrechtlichen Eigentum von der Ausgestaltung des Rechts derart entsprechen, dass es sich ebenfalls um vermögenswerte Rechte handelt, „*die dem Berechtigten von der Rechtsordnung in der Weise zugeordnet sind, dass dieser die damit verbundenen Befugnisse nach eigenverantwortlicher Entscheidung zu seinem privaten Nutzen ausüben darf*“ (BVerfGE 115, 97, 111 f. = NJW 2006, 1191, 1192; *Axer*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 14 Einf. und Rn. 10 f.). Art. 14 GG schützt daher beispielsweise neben dinglichen Rechtspositionen auch sonst gegenüber jedermann wirkende Rechte und sogar schuldrechtliche Ansprüche (BVerfGE 115, 97, 111 f. = NJW 2006, 1191, 1192; *Axer*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 14 Rn. 10 f.).

Vor diesem Hintergrund ist insbesondere auch das sogenannte Geistige Eigentum als Oberbegriff für u. a. Patent-, Urheber-, Marken-, Design- bzw. Geschmacksmuster- oder Sortenrechte mit in den Schutzbereich des Art. 14 GG einbezogen, auch wenn das Geistige Eigentum im GG anders als in einigen Landesverfassungen keine eigenständige Erwähnung findet (*Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, 79. EL 2016, Art. 14 Rn. 197; *Götting* GRUR 2006, 353, 357). Voraussetzung ist nach dem Vorstehenden alleine, dass das jeweilige Immaterialgüterrecht vermögenswerter Natur ist und durch den Gesetzgeber „*einen besonderen Schutz in Form der Zuweisung von Verfügungs- und Verwertungsrechten*“ erfahren hat (*Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, 79. EL 2016, Art. 14 Rn. 197).

Unter denselben Bedingungen werden auch Lizenzen und Nutzungsrechte, die sich auf die vorstehenden Rechte beziehen, vom Schutz des Art. 14 GG erfasst (BVerfGE 129, 78, 98 f. = NJW 2011, 3428, 3429; BVerfG NJW 2001, 1783, 1784). Zu nennen ist etwa das Recht, zugunsten eines Dritten geschützte Kennzeichen zu verwenden, wobei es für die Eröffnung des Schutzbereiches irrelevant ist, ob die Nutzung wirtschaftliche oder immaterielle Ziele verfolgt. Der Umstand, ob die Lizenzen oder Nutzungsrechte entgeltlich oder unentgeltlich erworben worden sind, ist für die Frage des Schutzbereiches ebenfalls unmaßgeblich. Sie spielt erst für die Verhältnismäßigkeitsprüfung eine Rolle.

Einschränkend nehmen das BVerfG und die überwiegende Kommentarliteratur allerdings bislang für das Markenrecht an, dass sich der Schutz des Art. 14 GG nur auf schutzfähige, rechtmäßig eingetragene und aufrechterhaltene Marken erstreckt (BVerfGE 51, 193, 216 f. = NJW 1980, 383, 385 f.; BVerfGE 78, 58, 71 = NJW 1988, 2594, 2595 f.; *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, 79. EL 2016, Art. 14 Rn. 199), was dann konsequent auch für die aus dem Markenrecht abgeleiteten Rechte gelten muss. Nur diesen solle eine geschützte „*Herkunfts-, Garantie- und Werbefunktion*“ zukommen (BVerfGE 78, 58, 72 = NJW 1988, 2594, 2596; entsprechend bereits BVerfGE 51, 193, 216 f. = NJW 1980, 383, 385). Nicht eingetragene Marken sollen demgegenüber keinen Schutz durch Art. 14 GG erfahren.

Eine solche Differenzierung trägt jedoch nicht und der Schutz von Art. 14 GG ist auch auf gewachsene Marken bzw. Benutzungsmarken i. S. d. § 4 Nr. 2 MarkenG zu erstrecken. Die in den genannten Urteilen gewählten Formulierungen stammen noch aus der Zeit des Warenzeichengesetzes (WZG), das gewachsenen Marken im heutigen Sinne nicht kannte.

(2) Die Schutzbereichseröffnung im konkreten Fall

Bezogen auf alle Beschwerdeführer sind als Schutzgüter das Eigentum betroffen sowie des Weiteren das erworbene Markennutzungsrecht. Darüber hinaus ist jedoch im Rahmen der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der angegriffenen Normen zu berücksichtigen, dass auch Inhaber von Urheber- und Markenrechten von dem Verbot betroffen sein können und ein entsprechender Eingriff der Rechtfertigung bedarf.

i. Schutzgut Eigentum

Geschützt ist nach den vorstehenden Erwägungen u. a. das Eigentum von Personen an Sachen, die zum privaten Gebrauch bestimmt sind und nun verbotene Kennzeichen aufweisen, wie etwa das Eigentum an Kleidungsstücken, Schmuckstücken sowie Autos oder Motorrädern. Gleiches gilt für das Eigentum an Vereins- und Clubhäusern bzw. -räumen, das im Falle des Beschwerdeführers zu 1 den Mitgliedern analog §§ 718 f. BGB gesamthänderisch zusteht sowie für das Eigentum an bereits produzierten Merchandise-Artikeln, die nun nicht mehr angeboten und verkauft werden dürfen, weil sie verbotene Kennzeichen aufweisen.

ii. Schutzgut Marken- und Markennutzungsrechte

(i) Die Marken- und Markennutzungsrechte der Hells Angels Motorcycle Corporation und der nationalen Charter

Die Markenrechte an den in Frage stehenden Kennzeichen stehen der Hells Angels Motorcycle Corporation zu. Die jeweiligen Charter und deren Mitglieder erwerben gegen Gebühr ein Markennutzungsrecht. Dies gilt auch für die Beschwerdeführer. Die Mitglieder des Beschwerdeführers zu 1 zahlen pro Person 100,- USD im Jahr und erhalten im Gegenzug das Recht, die geschützten Kennzeichen selbst zu tragen, aber auch gewerblich zu nutzen.

Eine solche gewerbliche Nutzung ist den Beschwerdeführern von nun an untersagt. In der Vergangenheit hatte der Beschwerdeführer zu 1 u. a. zwei Mal Kalender in einer Auflage von je 2000 Stück mit Vereinsmotiven produziert und verkauft, Memberbekleidung in Größenordnungen zwischen 100 und 1000 Stück hergestellt und vereinsintern veräußert sowie eine CD mit einer Auflage von 1000 Stück anlässlich des Todes eines Mitglieds öffentlich verkauft. Der Beschwerdeführer zu 2 hatte z. B. das Recht erworben, die Kennzeichen in dem Film „*Ein Hells Angel unter Brüdern*“ zu zeigen und in seinem Bildband „*Die letzten Krieger – Deutsche Hells Angels im Fokus*“ zu veröffentlichen.

Der Death Head und der Hells-Angels-Schriftzug sind bereits seit 1978 eingetragene Marken und werden unter der Registernummer 1136494 im Markenregister des United States Patent and Trademark Office geführt (http://tsdr.uspto.gov/#caseNumber=1136494&caseSearchType=US_APPLICATION&caseType=DEFAULT&searchType=statusSearch; Stand: 01.02.2018). Seit dem 18.10.2016 ist auch das Logo Hells Angels MC samt Death Head, so wie es sich als Rückenpatch bestehend aus Top Rocker, Center Patch und Bottom Rocker auf den Kutten findet, unter der Registernummer 5062349 als Marke durch das United States Patent and Trademark Office eingetragen (http://tsdr.uspto.gov/#caseNumber=5062349&caseSearchType=US_APPLICATION&caseType=DEFAULT&searchType=statusSearch; Stand: 01.02.2018).

Die Eintragung beim United States Patent and Trademark Office schützt die Marke allerdings zunächst nur national, also in den Vereinigten Staaten, da ein Staat ausschließliche Rechte im Grundsatz nur mit Wirkung für sein eigenes Staatsgebiet gewähren kann (*Hacker*, Markenrecht, 3. Aufl. 2013, § 10 Rn. 181). Für die Voraussetzungen und die Reichweite des Marken-

schutzes gilt daher das sogenannte Territorialitätsprinzip (*Hacker*, Markenrecht, 3. Aufl. 2013, § 10 Rn. 181). Der Schutz wurde jedoch später auf Deutschland erstreckt.

Nach dem Madrider Abkommen über die internationale Registrierung von Marken (MMA) können die Angehörigen eines Vertragsstaates, u. a. die Vereinigten Staaten und Deutschland, den Schutz ihrer national eingetragenen Marken in anderen Vertragsstaaten dadurch sichern, dass sie ihre Marken beim Internationalen Büro für Geistiges Eigentum der WIPO (World Intellectual Property Organisation) eintragen lassen (*Hacker*, Markenrecht, 3. Aufl. 2013, § 10 Rn. 194 f.). Die internationale Registrierung der Marke hat dieselbe Wirkung, als wenn die Marke am Tag der internationalen Registrierung zur Eintragung in das vom Deutschen Patent- und Markenamt (DPMA) geführte Register angemeldet und eingetragen worden wäre (so § 112 Abs. 1 MarkenG).

Im konkreten Fall ist das Logo Hells Angels MC samt Death Head, so wie es der Eintragung beim United States Patent and Trademark Office unter der Registernummer 5062349 entspricht, seit dem 18.04.2017 auch unter der Registernummer 1357024 bei der WIPO registriert und in der WIPO Gazette of International Marks, Heft 27/2017, am 20.07.2017 veröffentlicht worden (<http://www.wipo.int/madrid/gazette/>; Stand: 01.09.2017). Die Eintragung entfaltet daher Wirkung in allen benannten Vertragsstaaten, konkret also in der EU und in Deutschland.

Zudem ist eine Eintragung im Unions- bzw. Gemeinschaftsmarkenregister beim Amt der Europäischen Union für Geistiges Eigentum (EUIPO) erfolgt. Die Unions- bzw. Gemeinschaftsmarke (vgl. Verordnung [EG] Nr. 207/2009 und Verordnung [EU] 2015/2424) bewirkt mit Eintragung ins Unions- bzw. Gemeinschaftsmarkenregister ein supranationales Schutzrecht, das unabhängig von den nationalen Schutzrechten besteht (*Hacker*, Markenrecht, 3. Aufl. 2013, § 10 Rn. 210).

Von der EUIPO wird die Wortmarke Hells Angels seit dem 16.11.1998 als Unionsmarke, zuvor Gemeinschaftsmarke, unter der Registernummer 000454819 geführt (https://register.dpma.de/DPMA_register/marke/registerHABM?AKZ=000454819; Stand: 01.02.2018). Gleiches gilt für den Death Head in der Seitenansicht, der seit dem 23.10.1998 unter der Registernummer 000283044 als Marke geführt wird (<https://euipo.europa.eu/eSearch/#details/trademarks/000283044>; Stand: 01.02.2018), und den Death Head in der Frontalansicht, der ebenfalls seit dem 23.10.1998 und zwar unter der Registernummer 000297929 als Marke registriert ist (<https://euipo.europa.eu/eSearch/#details/trademarks/000297929>; Stand: 01.02.2018). Zuletzt wurde die Wortmarke Big Red Machine unter der Registernummer 002157378 am 08.04.2004 von der EUIPO aufgenommen (<https://euipo.europa.eu/eSearch/#details/trademarks/002157378>; Stand: 01.02.2018). Die Eintragungen wirken innerhalb der EU. Europäisch geschützten Marken muss jedoch derselbe Schutz zukommen wie national geschützten Marken.

Zwar ist Inhaber der Rechte stets die Hells Angels Motorcycle Corporation, USA, aber die Beschwerdeführer haben jeweils ein Markennutzungsrecht erworben, das dem Schutz des Art. 14 GG unterfällt. Das Markennutzungsrecht umfasst, wie bereits ausgeführt, die Gestattung der Verwendung der markenrechtlich geschützten Kennzeichen zu Vereinszwecken, aber

auch zu gewerblichen Zwecken wie der Erstellung und des Verkauf von Hells Angels Kalendern, von Merchandiseprodukten und Vergleichbaren und wurde bislang in diesem Sinne genutzt.

(ii) Marken- und Markennutzungsrechte Dritter

Auch unabhängig von den Markennutzungsrechten der Beschwerdeführer verstößt das neue Vereinsrecht gegen Art. 14 GG. Für die abstrakte Frage der Verfassungswidrigkeit kommt es nämlich nicht darauf an, ob die Beschwerdeführer selbst in ihrer Eigentumsfreiheit betroffen sind. Sofern die Verfassungsbeschwerde zulässig erhoben wird und die Beschwerdeführer durch die Maßnahme jedenfalls in einem eigenen Grundrecht betroffen sind, hier wohl nicht zu bestreiten jedenfalls in Art. 9 GG, prüft der 2. Senat des BVerfG das Gesetz „*unter jedem in Betracht kommenden Gesichtspunkt*“ auf seine verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit (sogenannte objektive Prüfung; vgl. BVerfGE 70, 138, 162 = NJW 1986, 367; BVerfGE 124, 235, 241 f. = NVwZ 2010, 35) und der 1. Senat führt seit der Elfes-Entscheidung (BVerfGE 6, 32, 41) eine inzidente Prüfung der Verfassungsmäßigkeit durch, wobei er allerdings nur solche Grundrechte berücksichtigt, die auch gerügt worden sind (sogenannte rügebezogene Prüfung; vgl. BVerfGE 32, 319, 326 = NJW 1972, 859; BVerfGE 82, 6, 18 = NJW 1990, 1593; umfassend zum Prüfungsumfang beider Senate *Borowski*, Glaubens- und Gewissensfreiheit, 2006, S. 329 ff.; *Klein*, in: *Linien der Rechtsprechung des BVerfG*, Band 1, 2009, hrsg. v. Rensen und Brink, S. 87 ff.). Geprüft werden daher mittelbar auch Grundrechte Dritter (BVerfGE 85, 191, 205 f.; *Wienbracke*, Einführung in die Grundrechte, 2013, Rn. 652).

Borowski (Glaubens- und Gewissensfreiheit, 2006, S. 329 f.) formuliert:

„Liegt ein Eingriff in den Schutzbereich eines Grundrechts vor, ist er nur dann verfassungsrechtlich gerechtfertigt, wenn er mit der Verfassung im Übrigen übereinstimmt. [...] In der Prüfung der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung eines Eingriffs ist auch die Verletzung der Grundrechte anderer zu prüfen. Die Verletzung eines Grundrechts der Person A kann für eine andere Person B zur Begründetheit der Verfassungsbeschwerde führen. Greift beispielsweise ein Gesetz in den Schutzbereich eines Grundrechts von B ein, und verletzt dieses Gesetz ein Grundrecht von A, so kann ohne weitere Prüfung der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung des Eingriffs in das Grundrecht von B gesagt werden, daß dieses Gesetz auch das Grundrecht von B verletzt. Denn jenseits ihrer Qualität als subjektive Rechte für ihren Träger A stellen genau diese Grundrechte als fremde Grundrechte für B objektive Normen des Verfassungsrechts dar, die in der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung ebenso zu prüfen sind wie in jedem Fall bloß objektivrechtliche Normen.“

Später heißt es (S. 337):

„Jeder Verfassungsverstoß eines grundrechtseingreifenden Gesetzes impliziert einen Verfassungsverstoß, ebenso wie jedes rechtswidrige Urteil eines Fachgerichts einen Grundrechtsverstoß darstellt, da in diesem Fall der verfassungskräftige Vorbehalt eines Gesetzes verletzt ist.“

Diese Konstruktion sei seit dem Elfes-Urteil des BVerfG praktisch unbestritten und auf alle, auch spezielle, Abwehrrechte zu übertragen (*Borowski*, Glaubens- und Gewissensfreiheit, 2006, S. 329 und 334).

In den Schutzbereich fallen daher u. a. auch die Markenrechte der Pelagius KG (vgl. Anlage 7), die u. a. eine abgewandelte Form des Death Head (sogenannter Charter-Death-Head) beim Deutschen Patent- und Markenamt unter der Nr. 302013046105 am 29.10.2013 hat eintragen lassen und diesen Charter-Death-Head wirtschaftlich nutzt, indem sie ihn nebst dem Zusatz „Lake Constance“, der der Kennzeichnung des eigenen Vereins dient, auf T-Shirts (ca. 200 Stk./Jahr), Jacken (ca. 50 Stk./Jahr) oder Pins (ca. 50 Stk./Jahr) druckt und diese veräußert bzw. dies bis zum Zeitpunkt der Änderung der Vereinsrechts getan hat.

Die folgenden Fotos zeigen den sog. „Side-View-Charter-Death-Head“ sowie die Verbindung des Charter-Death-Head mit dem Vereinsnamen „Lake Constance“. Die entsprechenden Kleidungsstücke werden seit dem Verbot nicht mehr verkauft und nicht mehr getragen.



Entsprechend den vorstehenden Ausführungen sind jedoch nicht nur die Markenrechte von Schwestervereinen des Beschwerdeführers zu 1, sondern auch die Markenrechte von Fußballbundesligavereinen geschützt, die durch die Verwendung ihrer Kennzeichen seitens einer Hooliganorganisation (vgl. den Fall „Riot 0231“, in dem ein Hooliganverein einem Verbot durch die Selbstauflösung zuvorgekommen ist und anderenfalls das BVB-Logo zum verbote-

nen Kennzeichen gemacht hätte) und deren Verbot in den Anwendungsbereich der Verbots- tatbestände geraten würden, sowie viele andere wirtschaftlich gewichtige Marken, die von bestimmten Personengruppen als Kennzeichen missbraucht werden. Der Wert der Marke „BVB“ wird etwa auf eine halbe Milliarde Euro geschätzt und ein Verbot der Verwendung der entsprechenden Schriftzüge, Farben etc. aufgrund eines Verbots einer Hooligan-Gruppe, die die Kennzeichen ggf. ohne Gestattung und ohne Einflussmöglichkeit des BVB getragen hat, unterfiele ebenfalls dem Schutzbereich.

b) Der Eingriff in den Schutzbereich

Ein Eingriff in den Schutzbereich liegt in Form einer Inhalts- und Schrankenbestimmung vor.

(1) Allgemeines

In den Schutzbereich der Eigentumsfreiheit kann auf verschiedene Weisen, etwa durch Verwaltungsakt, Realhandeln, formelles Gesetz oder materielles Gesetz, eingegriffen werden. Des Weiteren kann der Eingriff von verschiedener Qualität sein. Von der Qualität des Eingriffs hängt u. a. ab, welche Schranken für den Eingriff gelten und ob der Eingriff gerechtfertigt ist. Unterschieden wird gemeinhin zwischen Eingriffen in Form der Enteignung i. S. d. Art. 14 Abs. 3 GG und solchen in Form einer Inhalts- und Schrankenbestimmung i. S. d. Art. 14 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 GG (*Axer*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 14 Rn. 12 ff. und Rn. 70). Wie und auf welche Weise darüber hinaus zwischen Eingriffen in Form von Inhaltsbestimmungen und solchen in Form von Schrankenbestimmungen zu unterscheiden ist, ist umstritten, im Hinblick auf die einheitlichen Ergebnisse für die Anforderungen, die an die Rechtfertigung zu stellen sind, aber im Folgenden nicht von Bedeutung (vgl. *Axer*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 14 Rn. 13; *Epping*, Grundrechte, 7. Aufl. 2017, Rn. 463 ff.; *Papier*, in: Maunz/Düring, 79 EL 2016, Art. 14 Rn. 307).

Abzugrenzen ist eine Enteignung von einem Eingriff durch bloße Inhalts- und Schrankenbestimmungen nach inzwischen ganz h. M. nach rein formellen Kriterien (BVerfGE 58, 300, 330 ff. = NJW 1982, 745, 749 f.; *Epping*, Grundrechte, 7. Aufl. 2017, Rn. 469). Eine Abgrenzung nach dem materiellen Kriterium der Eingriffsintensität ist vom BVerfG mit der Nasauskiesungsentscheidung aufgegeben worden (BVerfGE 58, 300, 330 ff. = NJW 1982, 745, 749 f.). Seitdem definiert das BVerfG die Enteignung in ständiger Rechtsprechung als den vollständigen oder auch nur teilweisen Entzug konkreter vermögenswerter Rechtspositionen durch gezielten hoheitlichen Rechtsakt zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. In der wohl jüngsten Entscheidung des BVerfG zu Art. 14 GG vom 06.12.2016, Az.: 1 BvR 2821/11, 1 BvR 321/12 und 1 BvR 1456/12, hebt das BVerfG noch einmal ausdrücklich hervor, dass eine Enteignung ausschließlich in Betracht komme, wenn der Eingriff auf einem Entzug einer Eigentumsposition beruhe, die durch eine Änderung der Eigentumsordnung ausgelöst werde und der Güterbeschaffung der öffentlichen Hand oder des sonst Enteignungsbegünstigten diene (BVerfG NJW 2017, 217, 224 Rn. 242 ff.). Das Ziel der Güterbeschaffung sei konstitutives Merkmal der Enteignung (BVerfG NJW 2017, 217, 224 Rn. 248). Nutzungs- und Verfü-

gungsbeschränkungen unterfielen dem Enteignungsbegriff daher selbst dann nicht, wenn sie die mit dem Eigentum verbundenen Nutzungsmöglichkeiten nahezu oder vollständig entwerthen würden (BVerfG NJW 2017, 217, 224 Rn. 243 und Rn. 245; entsprechend BVerwGE 94, 1, 3 ff. = NJW 1993, 2949, 2950; *Epping*, Grundrechte, 7. Aufl. 2017, Rn. 471). Sie stellen als abstrakt-generelle Eingriffe in das Eigentum immer nur Inhalts- und Schrankenbestimmungen dar, wobei die Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit selbstredend mit der Eingriffsintensität steigen.

Abzugrenzen von einem Eingriff ist nach einer Auffassung zudem die bloße Ausgestaltung des Schutzbereichs durch den Gesetzgeber (*Epping*, Grundrechte, 7. Aufl. 2017, Rn. 433 f.). Eine bloße Ausgestaltung ist nach dieser Auffassung anzunehmen, wenn der Staat „mit dem Ziel der Einrichtung und Abgrenzung verschiedener privater Rechtssphären und somit in Erfüllung seiner Einrichtungspflicht“ handelt (so *Epping*, Grundrechte, 7. Aufl. 2017, Rn. 435; entsprechend BVerfGE 77, 275, 284 = NJW 1988, 1255; BVerfGE 92, 26, 42 = NJW 1995, 2339, 2340). Anders verhält es sich, so die Zusammenfassung der Rechtsprechung des BVerfG durch *Epping*, „wenn der Gesetzgeber Recht zur Durchsetzung von Allgemeinwohlzielen schafft, die mit der Abgrenzung verschiedener Rechtssphären nicht mehr unmittelbar in Verbindung stehen“ (*Epping*, Grundrechte, 7. Aufl. 2017, Rn. 435). Beispielhaft nennt er die Vorschriften des Vereinsrechts, „die die Gründung von Vereinen im Hinblick auf die öffentliche Sicherheit begrenzen.“ Wichtiges Indiz für die Einordnung sei zudem die Rechtsnatur der jeweiligen Vorschrift, da die Einrichtungsgarantien des Grundgesetzes das Privatrecht betreffen, sodass öffentlich-rechtliche Normen nicht als deren Ausgestaltung anzusehen seien (*Epping*, Grundrechte, 7. Aufl. 2017, Rn. 436). Konkret bei Art. 14 GG stellt das BVerfG auf die Frage ab, ob bestehende Rechtspositionen von der neuen staatlichen Regelung betroffen werden (*Epping*, Grundrechte, 7. Aufl. 2017, Rn. 437). Es greift in Bezug auf Art. 14 GG der Gedanke des Bestandsschutzes (BVerfGE 58, 300, 335 f. = NJW 1982, 745, 749; *Epping*, Grundrechte, 7. Aufl. 2017, Rn. 443).

Nach anderer Auffassung soll jeder Eingriff als Ausgestaltung anzusehen sein, wobei für die Ausgestaltung dann jedoch dieselben Rechtfertigungsvoraussetzungen gelten wie für Eingriffe, sodass es im vorliegenden Kontext entsprechend dem zu Art. 9 GG Ausgeführten nicht darauf ankommt, ob zwischen Eingriff und Ausgestaltung zu unterscheiden ist oder nicht (vertiefend *Axer*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 14 Rn. 70 m. w. N.).

(2) Das Vorliegen eines Eingriffs im konkreten Fall

Kennzeichenverbote sind hinsichtlich aller in Betracht kommender Schutzgüter als Eingriff und nicht als Ausgestaltung des Schutzbereichs der Eigentumsfreiheit anzusehen, da sie sowohl im öffentlichen Interesse zur Gefahrenabwehr erlassen wurden als auch in bestehende Rechtspositionen eingreifen.

Des Weiteren handelt es sich im Hinblick auf alle in Betracht kommenden Schutzgüter um einen Eingriff in Form der Inhalts- und Schrankenbestimmung und nicht um eine Enteignung, da es jedenfalls am Merkmal der Güterbeschaffung fehlt und die Rechte und Pflichten, wie

mit den geschützten Gegenständen zu verfahren ist, durch abstrakt-generelle Regelungen neu festgelegt werden.

c) Die Rechtfertigung des Eingriffs

Der Eingriff in die Eigentumsfreiheit ist auch nicht gerechtfertigt.

(1) Die Schranken eines Eingriffs in Form der Inhalts- und Schrankenbestimmung

Im Ergebnis entspricht Art. 14 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 GG von seinen Wirkungen einem einfachen Gesetzesvorbehalt (Axer, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 14 Rn. 14; Epping, Grundrechte, 7. Aufl. 2017, Rn. 468). Die Rechtfertigung eines Eingriffs in Form der Inhalts- und Schrankenbestimmung erfordert daher, dass das dem Eingriff zugrunde liegende Gesetz formell und materiell verfassungsgemäß ist und auch der Umsetzungsakt selbst, sofern es eines solchen bedarf, mit der Verfassung in Einklang steht. Die Rechtfertigung einer Enteignung ist nur unter strengeren formellen und materiellen Voraussetzungen möglich und entschädigungspflichtig (Epping, Grundrechte, 7. Aufl. 2017, Rn. 469).

Wie bereits ausgeführt, handelt es sich vorliegend um einen Eingriff in Form der Inhalts- und Schrankenbestimmung. Folge dessen ist, dass § 9 Abs. 3 VereinsG formell verfassungsgemäß sein, einen legitimen Zweck verfolgen und darüber hinaus geeignet, erforderlich und angemessen sein muss, was nicht der Fall ist. Insbesondere spielt im Zusammenhang mit Art. 14 GG der Vertrauensschutz eine besondere Rolle (BVerfGE 83, 201, 212 f. = NJW 1991, 1807, 1808; Epping, Grundrechte, 7. Aufl. 2017, Rn. 484 f.).

(2) Die Schranken-Schranken

§ 9 Abs. 3 VereinsG ist auch im Hinblick auf die Eigentumsgarantie materiell verfassungswidrig. Um Wiederholungen zu vermeiden, wird im Folgenden nur auf eigentumsspezifische Überlegungen im Rahmen der Verhältnismäßigkeit eingegangen.

Wie bereits ausgeführt, dient das Kennzeichenverbot vor allem dem Sicherheitsgefühl der Allgemeinheit, zu dessen Stärkung Kennzeichen, die in Verbindung mit verbotenen Vereinen gebracht werden können, aus der Öffentlichkeit verbannt werden sollen. Dass dieses angeführte Schutzziel keinen Verfassungsrang besitzt, ist bereits dargelegt worden. Jedenfalls wird das Gewicht des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung in der Bundesrepublik durch § 9 Abs. 3 VereinsG aber nicht erheblich gestärkt. Auch ohne die spezifischen Kennzeichen bleiben die nicht verbotenen Vereine nämlich erhalten und sind für Dritte ggf. erkennbar tätig. Die Kennzeichen verbotener Vereine waren demgegenüber schon vor der Reform in der Öffentlichkeit verboten.

Die mit der Einschränkung für den einzelnen verbundenen Belastungen sind von unterschiedlichem Gewicht, aber überwiegen in jedem Fall gegenüber den geschützten Rechtspositionen. Für die im Privateigentum von Vereinsmitgliedern stehenden Gegenstände ist der Eingriff

noch am geringsten zu bewerten, da die jeweiligen Gegenstände zumindest im privaten Kontext weiter genutzt werden können und im Falle der Umgestaltung tendenziell weniger an wirtschaftlichem als an ideellem Wert verlieren. Es ist allerdings zu beachten, dass der Eingriff dennoch ein solcher bleibt und es sich auch nicht um einen Bagatelleingriff handelt. Die durch den Gesetzgeber veranlassten Kosten, die zur Umgestaltung und zur nicht beschränkten Weiterverwendung des Gegenstands erforderlich sind, bringen spürbare finanzielle Belastungen mit sich und sind der Bundesrepublik zuzurechnen.

Von noch stärkerem Gewicht sind die Eingriffe in das Marken- und Markennutzungsrecht. Eingriffe in das Markenrecht, insbesondere in das Recht an gewerblich genutzten Marken, erlangen nämlich ganz erhebliche Bedeutung, wenn die Marke aufgrund eines nicht vom Markenrechtsinhaber zu verantwortenden Vereinsverbotes im gesamten Bundesgebiet nicht mehr verwendet werden darf. Dies gilt auch für die Inhaber entgeltlich erworbener Markennutzungsrechte, deren weitere wirtschaftliche Nutzung durch das Vereinsverbot in Deutschland ausgeschlossen ist. Für Nutzungsberechtigte, die ihre Rechte unentgeltlich erworben haben, dürfte der Eingriff geringer, aber immer noch größer als derjenige in das Privateigentum sein. Konkret im Zusammenhang mit den Nutzungsrechten ist noch einmal an die Merchandiseshops zu erinnern, deren Umsätze im Zusammenhang mit der Änderung des Vereinsgesetzes drastisch zurückgegangen sind; teilweise sogar bis auf null, weshalb die Shops geschlossen werden mussten (z. B. Shop des HAMC Harbor City, Umsatzrückgang um 70 %; Shop des HAMC Lake Constance, Umsatzrückgang um 80 %; Shop des HAMC Heilbronn, Umsatzrückgang um 85 %; Shop des HAMC Nassau, kein Umsatz mehr, vollständige Einstellung des Vertriebs; Shop des HAMC Nomads Berlin, kein Umsatz mehr, vollständige Einstellung des Vertriebs).

An entsprechende Fallgestaltungen hat der Gesetzgeber offensichtlich nicht gedacht und eine Auseinandersetzung mit den Folgen der Neufassung für die Eigentumsgarantie findet sich aus diesem Grund auch nicht in der Gesetzesbegründung (vgl. BT-Drucks. 18/9758).

Anderes galt noch, wie bereits betont, für die frühere Gesetzesfassung, die das Verbot von Kennzeichen selbständiger nicht verbotener Vereine davon abhängig gemacht hatte, dass der nicht verbotene Verein die Zielsetzung des verbotenen Vereins teilte. Die Wahrscheinlichkeit einer Kollision des Verbotes mit dem Markenrecht war daher gering und die Einschränkung der Eigentumsgarantie in Bezug auf selbständige Vereine, die die Ziele des verbotenen Vereins teilten, wurde seitens des Gesetzgebers ausdrücklich mit der Sozialpflichtigkeit des Eigentums gerechtfertigt (BT-Drucks. 14/7386, S. 49). Es sei einem Verein zuzumuten, die von ihm verwendeten und propagierten Kennzeichen abzuändern und umzustellen, wenn sie durch die Verwendung durch einen verbotenen Drittverein diskreditiert und zum Symbol verfassungswidriger Aktivitäten geworden seien (BT-Drucks. 14/7386, S. 49).

Im Hinblick auf die Marken- und Markennutzungsrechte gilt Vorstehendes jedoch nicht und es ist diesbezüglich zweierlei hervorzuheben. Zum einen ist eine Änderung der Marke nicht ohne erhebliche Entwertung derselben möglich. Es geht nicht um bloße ideelle Positionen, sondern um konkrete und werthaltige Kennzeichen, deren Ersetzung oder Änderung die Werbekraft der Marke, ihre Kennzeichenkraft und ihren Wert aufheben würde. Zum anderen wür-

den bereits produzierte und für den Vertrieb vorgesehene Waren weitgehend unverkäuflich. Sie dürften weder beworben noch öffentlich angeboten werden.

Sofern eine Zurechnung der Verbotsgründe zum Markenrechtsinhaber nicht möglich ist, erhöht dieser Umstand die Belastung. Es verhält sich daher nicht so, wie der Gesetzgeber in BT-Drucks. 14/7386, S. 49, andeutet, dass der Grundrechtseingriff durch die Möglichkeit zur Änderung oder Neugestaltung des Kennzeichens abgeschwächt würde. Das Gesetz kennt aber weder Ausnahmen noch Anwendungsvorbehalte oder Ausgleichsklauseln für atypische und vom Gesetzgeber nicht vorhergesehene Fallkonstellationen.

Dem Ausschluss der Markennutzung in Deutschland durch den Markenrechtsinhaber bzw. Markennutzungsberechtigten ist daher ein besonderes Eingriffsgewicht zuzusprechen. Für Eingriffe in Art. 14 GG mit besonderem Gewicht stellt das BVerfG fest (BVerfG NJW 2017, 217, 226 Rn. 261):

„In diesen Fällen hat der Gesetzgeber besonders sorgfältig zu prüfen, ob ein solcher Entzug nur dann mit Art. 14 Abs. 1 GG vereinbar ist, wenn für den Eigentümer ein angemessener Ausgleich vorgesehen ist. Bei der hierfür gebotenen Zumutbarkeitsprüfung wird jeweils von besonderer Bedeutung sein, inwieweit der Eigentümer die den Entzug des Eigentums legitimierenden Gründe zu verantworten hat oder sie ihm jedenfalls zuzurechnen sind.“

An einer solchen Prüfung fehlt es. Dabei legt es die vom Gesetzgeber beabsichtigte Erstreckung des strafbewehrten Kennzeichenverbotes auf Dritte, die weder selbst Verbotsgründe erfüllen noch die Zielsetzungen des verbotenen Vereins teilen, nahe, dass diese Dritten die den Entzug des Eigentums legitimierenden Gründe nicht zu verantworten haben und sie ihnen auch nicht zuzurechnen sind. Erst recht gilt dies für Kennzeichen, die von den Dritten nur zufällig in im Wesentlichen gleicher Form verwendet werden. Hier sei erneut an den Fall erinnert, dass ein Hooliganverein verboten wird, der mit bestimmten Zusätzen die Kennzeichen eines Bundesligaver eins verwendet. Vereinsverbot und Kennzeichenverbot wurden bewusst entkoppelt und Nicht-Verursacher in die Pflicht genommen.

Klar ist jedoch, dass weder Dritte noch Mitglieder eines nicht verbotenen Vereins rechtlichen Einfluss auf das Verhalten der Mitglieder des verbotenen Vereins haben. Ein Verbot, die gemeinsamen oder sich ähnelnden Kennzeichen zu verwenden, kann ein Schwesterverein nicht wirksam aussprechen. Ebenso wenig kann ein Schwesterverein Einfluss auf die Vereinsgremien des anderen Vereins nehmen und dessen den Bestand des Vereins gefährdende Mitglieder wegen zum Beispiel vereinschädigendem Verhalten ausschließen. Selbst der Markenrechtsinhaber, der die weitere Verwendung der Kennzeichen ggf. untersagen kann, kann damit keinen Einfluss auf die Vereinstätigkeit nehmen und daher ein Verbotsverfahren auch nicht verhindern oder die Zurechnung der zunächst rechtmäßig vom Verein verwendeten Kennzeichen zu diesem aufheben. Am geringsten dürften die Einflussmöglichkeiten auf den rechtswidrig handelnden Verein von markennutzungsberechtigten Merchandiseshopbetreibern

sein. Damit ist dargetan, dass verschiedenen Grundrechtsbetroffenen keine Abwendungsmöglichkeit und keine Möglichkeiten zum Schutz ihrer Rechte zur Verfügung stehen.

Des Weiteren ist bei der Bestimmung des Gewichts des Eingriffs zu berücksichtigen, dass das Markennutzungsverbot mangels tatbestandlicher Begrenzung oder Höchstdauer aus Sicht des Betroffenen jedenfalls für einen derart unbestimmten und langfristigen Zeitraum gilt, dass es einem Entzug des Rechts gleichkommen dürfte. Die geschützte Marke wird bei Fortgeltung der derzeitigen Rechtslage wahrscheinlich nie wieder verwendet werden können.

Das neue Vereinsrecht greift daher unverhältnismäßig in die Eigentumsfreiheit der Beschwerdeführer und jedes von einem Vereinsverbot betroffenen Marken- oder Markennutzungsrechtsinhabers ein.

5. Das Recht auf körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 S. 1 Var. 2 GG

Auch in das Recht auf körperliche Unversehrtheit der Beschwerdeführer zu 2 und zu 3 wird ohne verfassungsrechtliche Rechtfertigung eingegriffen.

a) Der Schutzbereich des Rechts auf körperliche Unversehrtheit

Art. 2 Abs. 2 S. 1 Var. 2 GG schützt zunächst die körperliche Unversehrtheit von natürlichen Personen im Sinne ihrer biologisch-physiologischen Gesundheit (*Di Fabio*, in: Maunz/Dürig, GG, 79. EL 2016, Art. 2 Abs. 2 S. 1 Rn. 55; *Epping*, Grundrechte, 7. Aufl. 2017, Rn. 107).

Die Integrität und Unverletztheit des Körpers wird bei natürlichen Personen durch Art. 2 Abs. 2 S. 1 Var. 2 GG umfassend unter Schutz gestellt, sodass auch Heileingriffe, die den Körperzustand mittel- und langfristig verbessern, als Beeinträchtigung des Schutzgutes anzusehen sind (*Epping*, Grundrechte, 7. Aufl. 2017, Rn. 107; *Kunig*, in: von Münch/Kunig, GG, Band 1, 6. Aufl. 2012, Art. 2 Rn. 65).

b) Der Eingriff in den Schutzbereich des Rechts auf körperliche Unversehrtheit

Durch § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, S. 2 VereinsG i. V. m. § 9 Abs. 3 S. 1, S. 2 VereinsG greift der Gesetzgeber in die körperliche Unversehrtheit derjenigen ein, die Tätowierungen nebst Orts- oder Regionalbezeichnung tragen und nicht oder nicht zumutbar abdecken können, weshalb die Betroffenen sie umgestalten oder entfernen lassen müssen. Gleiches gilt für Personen, die sich dagegen entscheiden, entsprechende Tattoos am Körper für Schwimmbadbesuche und gewisse sportliche Betätigungen jeweils abkleben zu müssen.

Die gilt namentlich für den Beschwerdeführer zu 2, der schon seit einer Zeit vor dem ersten Verbot eines Hells Angels Charter in Deutschland ein rückendeckendes Tattoo der Hells Angels Stuttgart trägt und dessen Arzt ihm regelmäßige Schwimmbadbesuche verordnet hat (vgl. Anlage 8 und 9).

Die Umgestaltung sowie die Entfernung solcher Tätowierungen sind zwingend mit einer Verletzung der Haut des Tattooträgers verbunden. Dies gilt sowohl für die Methode des Laserns als auch für Säurebehandlungen, das Abschleifen der Haut oder das Übertätowieren. Die in der Rechtsprechung des BVerfG sowie des BVerwG teilweise geforderte Erheblichkeitsschwelle ist bei der Tattoorentfernung eindeutig überschritten (vgl. BVerfGE 17, 108, 115 = NJW 1963, 2368, 2369; BVerwGE 125, 85, 88 = NVwZ-RR 2007, 781, 782).

Auch ist der Eingriff dem Staat zuzurechnen, da die entsprechende Entscheidung keine freie ist, sondern durch den Gesetzgeber veranlasst wird. Eine solche Begründung des Eingriffs ist für den Impfwangs oder den früheren Röntgenzwangs anerkannt (BVerwGE 9, 78, 79 = NJW 1959, 2325 f.; *Di Fabio*, in: Maunz/Dürig, GG, 79. EL 2016, Art. 2 Abs. 2 S. 1 Rn. 66). Auch in anderen Konstellationen hat das BVerfG mittelbare Eingriffe, die als adäquate Folge der staatlichen Tätigkeit einem Hoheitsträger normativ zuzurechnen sind und die sich nicht als selbständig zu verantwortende Tätigkeit eines Dritten oder schicksalhafte Fügung darstellen, anerkannt (vgl. zur Zurechnung fremden Verhaltens in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung betreffend die Stationierung von Atomwaffen BVerfGE 66, 39, 60 = NJW 1984, 601, 602, und betreffend Organspenden BVerfG NJW 1999, 3399, 3401). Auch in Teilen der Literatur ist ein klares Bedürfnis zu erkennen, die Lockerungen des modernen Eingriffsbegriffs in der gesamten Breite für Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG fruchtbar zu machen und Korrekturen erst im Rahmen der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung vorzunehmen (vgl. *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 2 Rn. 88; *Murswiek/Rixen*, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 2 Rn. 157; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Band 1, 3. Aufl. 2013, Art. 2 Abs. 2 Rn. 42 und 51).

Jarass etwa will alle mittelbaren Grundrechtsbeeinträchtigungen als Eingriff begreifen, die bei normativer Betrachtung dem Staat zuzurechnen sind (*Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 2 Rn. 88). Auch indirekte oder influenzierende Eingriffe erkennt er im Grundsatz an, betont allerdings, dass der nur geringe staatliche Einfluss dazu führe, dass „*die Grundrechtseinschränkung vielfach verhältnismäßig*“ sei (*Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 2 Rn. 88). Entsprechend erstreckt auch *Schulze-Fielitz* den Schutz auf mittelbare und indirekte Beeinträchtigungen ohne jede Zwangsandrohung, sofern sie dem Staat objektiv zugerechnet werden können (*Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Band 1, 3. Aufl. 2013, Art. 2 Abs. 2 Rn. 42 und 51). Die Voraussetzungen der Zurechenbarkeit werden jedoch oft nicht näher ausgeführt. Sofern sich explizite Auseinandersetzung mit dem Begriff der Zurechnung in der Literatur finden, sind deutliche Bemühungen erkennbar, diesen dem zivilrechtlichen Zurechnungsbegriff anzunähern und die auch im Verfassungsrecht unumgänglichen Wertungen mit Hilfe von Norm- und Schutzzweckerwägungen vorzunehmen (vgl. *Ramsauer* VerwArch 72 [1981], 89 ff.; *Rönnau/Faust/Fehling* JuS 2004, 113, 117 f.; abgestellt wird dabei auf die Grundrechtsbezogenheit der Beeinträchtigung, also Schutzzweckerwägungen, die Dichte der Erfolgsbeziehungen, also die Länge der Kausalkette, und die Intensität der Gefährdung bzw. Beeinträchtigung).

Anbieten würde sich eine Parallele zu den sogenannten zivilrechtlichen „*Herausforderungsfällen*“. Auch hier geht es um die Frage, wann ein dem Grunde nach freiverantwortliches Verhalten einer Person unter gewissen Voraussetzungen demjenigen zuzurechnen ist, der die-

ses Verhalten herausgefordert hat (vgl. BGHZ 57, 25, 28 ff. = NJW 1971, 1980 f.; BGHZ 132, 164, 166 ff. = NJW 1996, 1533 f.; *Wagner*, in: MK-BGB, Band 6, 7. Aufl. 2017, § 823 Rn. 454 ff.). Die Voraussetzungen der Zurechnung der Rechtsgutsbeeinträchtigung zum Veranlasser sind neben einfacher Kausalität erstens, dass das Risiko entsprechender selbstschädigender Verhaltensweisen objektiv gesteigert worden ist, zweitens, dass die freiverantwortliche Entscheidung auf billigen Motiven beruht und sich als vernünftig und verhältnismäßig darstellt, und drittens, dass der Veranlasser in subjektiver Hinsicht mit der Reaktion hätte rechnen können oder müssen.

Die angegriffene Gesetzesänderung hat objektiv das Risiko entsprechender Entschlüsse, vorhandene Tattoos zu entfernen, gesteigert. Die Motivation der Betroffenen wird rechtlich gebilligt, da der Gesetzgeber die verbotenen Kennzeichen aus der Öffentlichkeit verbannen will, und ist bei normativer Bewertung auch vernünftig, da das Kennzeichen als verboten gilt und seine Verwendung – die Verfassungsgemäßheit der neuen Regelungen unterstellt – Kriminalstrafe nach sich ziehen kann. Schlussendlich war auch damit zu rechnen, dass sich zumindest einige Betroffene entsprechende Tattoos entfernen lassen. Damit ist ein Grundrechtseingriff zu bejahen.

c. Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Der Eingriff in die körperliche Unversehrtheit des Beschwerdeführers zu 2 und entsprechend vieler weiterer Träger solcher Tattoos ist auch nicht gerechtfertigt.

Eingriffe in Art. 2 Abs. 2 S. 1 Var. 2 GG werden nach Art. 2 Abs. 2 S. 3 GG in Form eines einfachen Gesetzesvorbehalts gestattet. In Ergänzung der sonstigen Erwägungen zur formellen und materiellen Verfassungsmäßigkeit ist anzuführen, dass der Eingriff je nach Größe der Tätowierung ein nicht nur unerhebliches Gewicht erlangt. Das Gewicht des Eingriffs wird ggf. noch dadurch erhöht, dass sich der Träger der Tätowierung schon vor langer Zeit von dem jeweiligen Verein distanziert hat und keinerlei Kontakte mehr zur Szene pflegt. Tätowierungen bleiben jedoch ohne entsprechende Gegenmaßnahmen ein Leben lang erhalten und führen nun zu einem staatlich veranlassten Eingriff, der dem Bestandsschutzgedanken nicht hinreichend Rechnung trägt. Zum Zeitpunkt der Tätowierung bestand kein Verbot und das Tragen des jeweils tätowierten Kennzeichens war erlaubt. Die tätowierte Person kann sich nun jedoch nicht mehr ohne Eingriff in den eigenen Körper von der Tätowierung lösen, egal wie sehr sie es auch möchte. Für entsprechende Personen stellt das Verbot daher eine besondere Härte dar, die erneut nicht durch den Schutz eines entsprechend gewichtigen Gutes gerechtfertigt ist. Entscheidet sich ein Träger des Tattoos, dieses zu behalten, bleibt jedenfalls ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit bestehen, da die entsprechende Person die tätowierten Hautpartien nicht mehr öffentlich zeigen darf.

6. Verstoß gegen die Rechtsschutzgarantie und das Rückwirkungsverbot aufgrund einer nachträglichen Erweiterung der Tatbestandswirkung der Verbotsverfügung in personeller Hinsicht

Das Zweite Gesetz zur Änderung des Vereinsgesetzes vom 10.03.2017, BGBl. I, S. 419, kollidiert des Weiteren auch mit der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG. Die Beschwerdeführer müssen die gegen Drittvereine erlassenen Verbotsverfügungen gegen sich gelten lassen, obwohl sie nicht die Möglichkeit hatten, diese Verfügungen anzufechten. Daneben wurde durch die Änderung des Vereinsgesetzes auch eine ungerechtfertigte echte Rückwirkung von Rechtsfolgen bewirkt. Hierin liegt ein Verstoß gegen das aus Art. 20 Abs. 3 GG abgeleitete Rückwirkungsverbot.

a) Der temporale Anwendungsbereich der Gesetzesänderung

Nach Art. 2 des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Vereinsgesetzes vom 10.03.2017 trat das Gesetz am Tag nach seiner Gesetzesverkündung in Kraft. Insofern ist unzweifelhaft, dass das erweiterte Kennzeichenverbot und die neue Strafbestimmung ihre Wirkungen erst ab dem 16.03.2017 und (nur) für die Zukunft entfalten (zur zeitlichen Geltung von Gesetzen vgl. *Dannecker*, Das intertemporale Strafrecht, 1993, S. 191 ff.).

Die Gesetzesänderungen haben ohne Zweifel aber auch eine retrospektive Dimension. Gemäß § 31 Abs. 2 VereinsG sind §§ 8, 9 und 20 VereinsG ebenfalls anzuwenden, wenn ein Verein vor „*Inkrafttreten des Vereinsgesetzes*“ verboten worden ist. Die Vorschrift regelt damit unmittelbar zwar nur den Fall, dass ein Verein bereits vor dem Inkrafttreten des Gesamtgesetzeswerkes „*Vereinsgesetz*“ am 05.08.1964 bereits verboten war – auch dann sollen das Kennzeichenverbot des § 9 VereinsG und die hieran anknüpfende Strafbestimmung Anwendung finden. Diese Regel muss aber erst recht auch für Vereinsverbote gelten, die bereits nach dem geltenden VereinsG erlassen wurden. Wenn die Vorschriften in den §§ 9 und 20 VereinsG sogar an Verbote vor dem Inkrafttreten des VereinsG anknüpfen können, kann für spätere Verbote nichts anderes gelten und zwar auch dann nicht, wenn die §§ 9 und 20 VereinsG selbst noch einmal eine Änderung erfahren haben.

Mithin knüpft das modifizierte Kennzeichenverbot des § 9 Abs. 3 VereinsG in seiner heutigen Fassung (auch) an alle Kennzeichen von (bestandskräftig) verbotenen Vereinen an. Ob der Verein vor dem Inkrafttreten des VereinsG, vor dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des VereinsG vom 10.03.2017 oder zu einem späteren Zeitpunkt verboten wurde, spielt dafür keine Rolle.

b) Die akzessorische Anknüpfung des Kennzeichenverbotes an bereits bestandskräftige Vereinsverbote

Das Kennzeichenverbot in § 9 VereinsG verhält sich akzessorisch zu einer auf § 3 VereinsG gestützten Vereinsverbotsverfügung (vgl. nur BVerwG, Urteil vom 04.11.2016, Az.: 1 A 6/15, Rn. 37, zitiert nach juris). § 9 VereinsG ist damit „*verwaltungsaktsakzessorisch*“ ausge-

staltet (vgl. zur Verwaltungsaktsakzessorietät *Schmahl*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 103 Rn. 62 m. w. N.). Da § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, S. 2 VereinsG wiederum an § 9 VereinsG (als Verhaltensnorm) anknüpft und einen Verstoß gegen das hierin enthaltene Verbot zur objektiven Tatbestandsvoraussetzung der Strafbarkeit erhebt, verhält sich mithin auch § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, S. 2 VereinsG nicht nur „*verwaltungsrechtsakzessorisch*“, (vgl. zum Begriff der Verwaltungsrechtsakzessorietät *Schall*, in: SK-StGB, 9. Aufl. 2016, Vor §§ 324 ff. Rn. 50 ff.), sondern ebenfalls „*verwaltungsaktsakzessorisch*“. Die Strafbarkeit nach § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, S. 2 VereinsG setzt damit also ein vorheriges Verbot eines Vereins durch die Verwaltungsbehörde voraus (vgl. *Heinrich*, in: MK-StGB, Band 6, 2. Aufl. 2013, VereinsG, § 20 Rn. 22). Die Verwaltungsaktsakzessorietät stellt das Strafrecht folglich in Abhängigkeit zu Einzelanordnungen der Verwaltungsbehörden (*Witteck*, in: BeckOK-StGB, 34. Edit. 2017, § 85 Rn. 5; *Schall* NJW 1990, 1263, 1266; *Otto* Jura 1991, 308, 311; *Rogall* NStZ 1992, 561, 565; *ders.* GA 1995, 299, 303). Die Verhaltenspflicht, deren Missachtung das Strafrecht kriminalisiert, folgt letztlich nicht aus einem formellen und materiellen Gesetz, sondern aus einer Anordnung der Exekutive. Sanktioniert wird mithin das Handeln gegen einen (bestandskräftigen) Verwaltungsakt oder gegen eine sofort vollziehbare Auflage (*Witteck*, in: BeckOK-StGB, 34. Edit. 2017, § 85 Rn. 5).

Der Verbotsverfügung kommt daher im Ergebnis nicht nur eine tatbestandliche Bedeutung für das Kennzeichenverbot des § 9 (Abs. 1 bis 3) VereinsG zu, sondern auch für die Verwirklichung des objektiven Tatbestandes des § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, S. 2 VereinsG, der unter dem Vorbehalt einer Verbotsverfügung steht. Abhängig vom Anknüpfungstatbestand (§ 9 Abs. 1, § 9 Abs. 2 oder § 9 Abs. 3 VereinsG) muss diese Verfügung entweder vollziehbar oder sogar bestandskräftig sein (so für Abs. 3, vgl. *Albrecht*, in: Albrecht/Roggenkamp, VereinsG, 2014, § 9 Rn. 21). In solchen Konstellationen, in denen ein (Straf-)Tatbestand tatbestandlich an einen Verwaltungsakt anknüpft, spricht man geläufig von einer sogenannten *Tatbestandswirkung* des Verwaltungsaktes (vgl. bereits *Kühl*, in: Festschrift für Lackner, 1987, S. 815, 844; *Steindorf*, in: LK-StGB, 11. Aufl. 2005, Vor § 324 Rn. 31; *Dölling* JZ 1985, 461, 469; *Rühl* JuS 1999, 521, 526). Angesprochen sind also Fälle, in denen der behördlichen Entscheidung unabhängig von ihrer Rechtmäßigkeit eine konstitutive Wirkung für einen anderen Tatbestand zukommt (*Heinrich*, in: MK-StGB, Band 6, 2. Aufl. 2013, VereinsG, § 20 Rn. 23; *Rütters*, Die strafrechtliche Absicherung des Verbots eines ausländischen Vereins, 2009, S. 35 ff.; *Ensenbach*, Problem der Verwaltungsakzessorietät im Umweltstrafrecht, 1989, S. 159 ff.; *Winkelbauer*, Zur Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts, 1985, S. 9 f.; *Witteck*, in: BeckOK-StGB, 34. Edit. 2017, § 85 Rn. 6 ff.; *Dölling* JZ 1985, 461, 469; *Horn* NJW 1981, 1, 3; *Lenckner*, in: Festschrift für Pfeiffer, 1988, S. 27 ff.; *Rudolphi* NStZ 1984, 193, 194; vgl. zudem aus der Rechtsprechung außerhalb des Vereinsrechts BGHSt 23, 86, 91 = NJW 1969, 2023, 2025 f.; BGHSt 31, 314, 315 = NJW 1983, 1986; BGH NJW 2005, 2095, 2096; OLG Frankfurt/M. StV 1988, 301; OLG Karlsruhe MDR 1981, 163; OLG Hamburg JZ 1980, 110 f.).

Darüber hinaus soll durch den Begriff der Tatbestandswirkung zum Ausdruck gebracht werden, dass die rechtliche Existenz des Verwaltungsaktes einschließlich seiner Wirkungen außer von den Verfahrensbeteiligten auch von allen anderen Behörden und Gerichten beachtet wer-

den muss (ausführlich *Seibert*, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, S. 69; *Merten* NJW 1983, 1993, 1997; *Breuer* JZ 1994, 1077, 1084 f.; *Peine* JZ 1990, 201, 207 f.; *Fluck* VerwArch 1988, 406, 411 f.; *Broß* VerwArch 1987, 91, 102 ff.; *Ostendorf* JZ 1981, 165, 167; *Otto* Jura 1991, 308, 312; *Papier* NuR 1986, 1, 3). In Anlehnung an den Begriff der materiellen Bestandskraft soll ein Verwaltungsakt, der mit Tatbestandswirkung ausgestattet ist, die Voraussetzungen für eine weitere Rechtsfolge oder einen noch zu erlassenden Verwaltungsakt präjudizieren (so *Ericksen/Knoke* NVwZ 1983, 185, 191).

Im hiesigen Kontext greifen das Kennzeichenverbot und die daran anknüpfende Strafbestimmung des § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, S. 2 VereinsG allein auf Grundlage eines wirksamen (und bestandskräftigen) Vereinsverbotes ein. Beide hier verfassungsrechtlich angegriffenen Tatbestände, die die Rechte der Beschwerdeführer erheblich tangieren, „arbeiten“ also mit der beschriebenen Tatbestandswirkung.

c) Die Erweiterung der Tatbestandswirkung auf Vereine ohne Klagebefugnis gegen das Vereinsverbot

Die bereits zuvor im Gesetz verankerte Verwaltungsaktsakzessorietät und die hiermit korrelierende Tatbestandswirkung wurden durch die letzte Gesetzesreform *in personeller Hinsicht* ausgedehnt. Die Verwaltungsaktsakzessorietät und die Tatbestandswirkung betreffen seit der letzten Reform auch (rechtsfähige und nichtrechtsfähige) Vereine und Personen wie die Beschwerdeführer, denen gegenüber die an andere Vereinen gerichteten Verbotsverfügungen bisher keine unmittelbare Wirkung entfaltet haben.

Ein Vereinsverbot richtet sich nämlich unmittelbar nur an den Verein, der die in den Verbotsatbeständen genannten Voraussetzungen erfüllt. Bisher war aber eben nur dieser Verein von dem Verbot, der Verwaltungsaktsakzessorietät und von der Tatbestandswirkung der an ihn gerichteten und ihm gegenüber bekannt gegebenen Verbotsverfügung betroffen. Andere Vereine oder sonstige Personen, die dem betroffenen Verein nicht angehörten, wie z. B. die Beschwerdeführer, wurden nicht ohne Weiteres vom Vereinsverbot tangiert. Nicht einmal „Schwestervereine“, die dieselben Grundkennzeichen (Top Rocker und Center Patch) verwendeten, diese jedoch mit einer eigenen Ort- bzw. Regionalbezeichnung (Bottom Rocker) versehen hatten, wurden von dem an ihren Schwesterverein gerichteten Verwaltungsakt berührt. Dies gilt jedenfalls unter Zugrundelegung der Rechtsprechung des BGH (BGHSt 61, 1, 8 f. = NStZ 2016, 86, 89 Rn. 22 f.; BGH NStZ 2017, 481, 482; vgl. auch *Albrecht* jurisPR-StrafR 7/2017 Anm. 4).

Drittvereine und ihre Mitglieder konnten jedoch bisher und können auch weiterhin nicht gegen Verbotsverfügungen vorgehen, die an andere Vereine adressiert waren oder – so zumindest das BVerwG – künftig an diese gerichtet werden (BVerwG, Beschluss vom 10.01.2018, Az.: 1 VR 14.17, Anlage 10). Jedenfalls bis zum 15.03.2017 war ihnen die Widerspruchs- und Klagebefugnis mangels unmittelbarer rechtlicher Betroffenheit (i. S. d. verwaltungsprozessualen Schutznormtheorie) zwingend abzusprechen (vgl. dazu *Wahl*, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, 32. Aufl. 2017, § 42 Rn. 94 ff.; zur Schutznormtheorie im Zusammenhang mit der Klagebefugnis von Drittbetroffenen vgl. *Heitsch*, in; Eiding/Hofmann-Hoeppel, Verwaltungs-

recht, 2. Aufl. 2017, § 9 Rn. 41 ff.). Nach § 42 Abs. 2 VwGO ist die verwaltungsprozessuale Klage einer Person nämlich nur zulässig, wenn der Kläger geltend machen kann, durch den Verwaltungsakt oder seine Ablehnung bzw. Unterlassung in eigenen Rechten verletzt zu sein. Unter Anwendung der Schutznormtheorie wird die mögliche Beeinträchtigung in subjektiven Rechten danach bestimmt, ob die streitgegenständlichen Bestimmungen nicht nur dem öffentlichen Interesse oder dem Schutz von anderen Personen gewidmet sind, sondern auch dem Schutz desjenigen Personenkreises dienen, zu dem der Betroffene zählt (vgl. nur *Sodan*, in: NK-VwGO, 4. Aufl. 2014, § 42 Rn. 386 ff.). Solange aber von der an einen anderen selbständigen Verein gerichteten Verbotsverfügung keinerlei unmittelbare Belastungen für einen Drittverein ausgingen, konnte wohl kaum die Auffassung vertreten werden, den Vorschriften zur Verbotsverfügung komme auch gegenüber nichtbetroffenen Drittvereinen eine Schutzwirkung im Sinne der Schutznormtheorie zu. Das Gesetz konnte keinen Schutz von Personen oder Organisationen bezwecken, deren Interessen durch die Entscheidung weder positiv noch negativ tangiert worden sind.

Die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte zur Klagebefugnis gegen Vereinsverbote ist ohnehin sehr restriktiv. In ständiger Rechtsprechung sollen grundsätzlich nicht einmal die eigenen Mitglieder eines von einer Verbotsverfügung betroffenen Vereins Klage gegen die an den Verein gerichtete Verbotsverfügung erheben dürfen (vgl. BVerwG NVwZ 2014, 1573, 1574; BVerwG NVwZ 2011, 372; BVerwG NVwZ 2006, 214, 216; BVerwG DÖV 1984, 940; OVG Münster BeckRS 2015, 4028; OVG NRW, Beschluss vom 10.09.2012, 5 B 664/12, zit. nach juris). Sogar den Mitgliedern selbst fehlt es nach dieser Rechtsprechung also an einer Klagebefugnis im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO. Die Verbotsverfügung betreffe nämlich nicht die individuelle Rechtsstellung natürlicher Personen, sondern die Rechtsstellung der verbotenen Vereinigung als einer Personengesamtheit. Sofern das Vereinsverbot Rechte verletze, könnten dies alleine die Rechte der verbotenen organisierten Personengesamtheit sein (so zuletzt OVG Münster BeckRS 2015, 4028). Eine Klagebefugnis wurde nur dann bejaht, wenn die Mitglieder des von der Verbotsverfügung betroffenen Vereins entweder *neben* dem Verein klagen (VGH BW NJW 1990, 61, 62; OVG Münster BeckRS 2015, 4028), wenn sie mit ihrer alleinigen Klage den Einwand erheben, der verbotenen Organisation fehle es bereits an der Vereinseigenschaft i. S. d. VereinsG (vgl. dazu OVG Hamburg, Urteil vom 06.10.2000, Az.: 4 Bs 269/00, zit. nach juris; vgl. zum Ganzen auch *Albrecht*, in: *Albrecht/Roggenkamp, VereinsG*, 2014, § 3 Rn. 122 ff.; *Groh, VereinsG*, 2012, § 3 Rn. 23) oder wenn sie die Regelungen über die Zuständigkeit nach § 3 Abs. 2 VereinsG rügen wollen (so zumindest OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 17.01.2017, Az.: 7 C 10326/16, zit. nach juris; SächsOVG, Urteil vom 12.11.2015, Az.: 3 C 12/13, zit. nach juris).

Die Verbotsverfügungen, die inzwischen auch eine negative Tatbestandswirkung zulasten der Beschwerdeführer ausstrahlen, liegen zum Teil sogar Jahrzehnte zurück und sind in großer Zahl inzwischen bestandskräftig, sodass sich eine Klagebefugnis jedenfalls für diese nicht begründen lässt.

d) Die nachträgliche Erweiterung der Tatbestandswirkung von bestandskräftigen Verbotsverfügungen als Verstoß gegen das Verfassungsrecht

(1) Die Problembeschreibung

Unter dem Gesichtspunkt, dass Drittvereine und ihre Mitglieder keine Möglichkeit hatten und haben, die an andere selbstständige Vereine gerichteten Verbotsverfügungen im Rechtswege gerichtlich anzugreifen, verstößt die Erweiterung der Tatbestandswirkung neben den bereits genannten Grundrechten auch gegen die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG.

Die aktuelle Gesetzesänderung hat zu einer Erweiterung der Tatbestandswirkung der Verbotsverfügung geführt. Die Tatbestandswirkung entfaltet ihre Wirkung nun nicht mehr nur gegenüber demjenigen Verein, an den die Grundverfügung gerichtet war, sondern die Rechtswirkungen der Grundverfügungen sind durch die Ausdehnung des Kennzeichenverbotes und der daran anknüpfenden Strafbestimmung extensiviert und auf weitere Vereine erstreckt worden. Durch die Gesetzesänderungen wurden bestandskräftige Grundverfügungen, die Schwestervereine wie den Beschwerdeführer zu 1 bisher nicht betrafen, zu drittbelastenden Verfügungen umgestaltet. Auch Drittvereine werden nach neuer Rechtslage durch die in der Zwischenzeit bestandskräftigen Grundverfügungen tangiert, obwohl sie zum Zeitpunkt des Erlasses dieser Verfügungen darauf vertraut haben und – mangels bestehender Klagebefugnis (siehe dazu oben) – darauf vertrauen mussten, durch diese nicht belastet zu werden.

Das an sich rechtlich zulässige Vehikel der Tatbestandswirkung ist durch diese Ausdehnung auf Drittvereine in verfassungswidriger Weise „überstrapaziert“ worden.

Bevor jedoch der Verstoß gegen die Rechtsschutzgarantie näher begründet werden soll, lohnt sich ein genereller Blick auf den Diskurs zur rechtlichen Zulässigkeit einfacher Tatbestandswirkung. Bereits diese einfache Variante der Tatbestandswirkung wird von vielen Stimmen in der Literatur als (verfassungsrechtlich) problematisch angesehen. Auch wenn diese Bedenken nach der herrschenden Meinung nicht durchgreifen, sollen sie dargestellt werden, um zu zeigen, dass sich die Gegenargumente der herrschenden Meinung auf den vorliegenden Sachverhalt nicht übertragen lassen.

(2) Die grundsätzliche Zulässigkeit der einfachen Tatbestandswirkung nach herrschender Meinung

Die Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten wird grundsätzlich, und zwar auch im Bereich strafrechtlicher Sanktionsnormen, als rechtlich zulässig anerkannt (vgl. *Ensenbach*, Problem der Verwaltungsakzessorietät im Umweltstrafrecht, 1989, S. 159 ff.; *Rütters*, Die strafrechtliche Absicherung des Verbots eines ausländischen Vereins, 2009, S. 35 ff.; *Winkelbauer*, Zur Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts, 1985, S. 34 ff.), obwohl zum Teil auch (verfassungsrechtliche) Bedenken erhoben werden (*Arnhold*, Die Strafbewehrung rechtswidriger Verwaltungsakte, 1978, S. 63 ff. und 114 f.; *Heghmanns*, Grundzüge einer Dogmatik, 2000, S. 100; *Otto* JURA 1991, 308, 311). Einer der Haupteinwände lautet dabei, die Anerkennung einer Verwaltungsaktsakzessorietät bzw. einer Tatbestandswirkung würde zu einer unzulässigen Strafnormsetzung durch die Behörden führen und damit gegen Art. 103

Abs. 2 GG verstoßen (vgl. z. B. *Haaf*, Die Fernwirkungen gerichtlicher und behördlicher Entscheidungen, 1984, S. 256). Die überwiegende Ansicht in der Rechtswissenschaft weist solche verfassungsrechtliche Bedenken jedoch als nicht überzeugend zurück (*Dietmeier*, Blankettstrafrecht, 2002, S. 137; *Kemme*, Verletzung verwaltungsrechtlicher Pflichten, 2007, S. 111 ff. und 326 ff.; *Winkelbauer*, Zur Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts, 1985, S. 34 ff.; *Rudolphi* NStZ 1984, 248, 249; *Kühl*, in: Festschrift für Lackner, 1987, S. 815, 845 und 849; zumindest im Ergebnis auch: BGHSt 23, 86, 91 = NJW 1969, 2023, 2024 f.; BGHSt 31, 314, 315 = NJW 1983, 1986; BGH NJW 2005, 2095, 2096; OLG Frankfurt a. M. StV 1988, 301; OLG Karlsruhe MDR 1981, 163; OLG Hamburg JZ 1980, 110 f.; OLG Köln wistra 1991, 74, 75).

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten werden des Weiteren auch mit Blick auf Art. 19 Abs. 4 GG erhoben (*Schmitz*, Verwaltungshandeln und Strafrecht, 1992, S. 70 f.; *Haaf*, Die Fernwirkungen gerichtlicher und behördlicher Entscheidungen, 1984, S. 257 ff.; *Kühl*, in: Festschrift für Lackner, 1987, S. 815, 845; *Peine* Jura 1983, 292). Begründet wird solch ein möglicher Konflikt mit dem Anspruch auf (effektiven) Rechtsschutz und vor allem mit dem Hinweis darauf, dass durch die Bindung an den nur wirksamen Verwaltungsakt die volle tatsächliche und rechtliche Würdigung (Überprüfung) durch den Richter ausgeschlossen werde. Die Judikative werde durch die Tatbestandswirkung gezwungen, auch möglicherweise rechtswidrige Verwaltungsakte als Strafbarkeitsvoraussetzung hinzunehmen (so *Kühl*, in: Festschrift für Lackner, 1987, S. 815, 845; vgl. aber auch *Haaf*, Die Fernwirkungen gerichtlicher und behördlicher Entscheidungen, 1984, S. 257 ff.).

Im Ergebnis werden aber auch diese Bedenken von der Rechtsprechung und der überwiegenden Literatur nicht geteilt und zwar selbst dann nicht, wenn es um die Bindung an wirksame, aber rechtswidrige Verwaltungsakte geht (BGHSt 23, 86, 91 ff. = NJW 1969, 2023, 2024 f.; BGHSt 31, 314, 315 = NJW 1983, 1986; BGH NJW 2005, 2095, 2096; OLG München NJW 2007, 1152, 1153; *Ransiek*, in: NK-StGB, 5. Aufl. 2017, § 324a Rn. 21 f.; *Schall*, in: SK-StGB, 9. Aufl. 2016, Vor §§ 324 Rn. 78; *Steindorf*, in: LK-StGB, 11. Aufl. 2005, Vor §§ 324 Rn. 31 und 39 f.; *Alt*, in: MK-StGB, Band 5, 2. Aufl. 2014, § 324a Rn. 21; *Breuer* DÖV 1987, 169, 181; *ders.* JZ 1994, 1077, 1084 f.; *Peine* JZ 1990, 201, 207 f.; *Fluck* VerwArch 1988, 406, 411 f.; *Broß* VerwArch 1987, 91, 102 ff.; *Ostendorf* JZ 1981, 165, 167; *Rogall* GA 1995, 299, 308 f.; *Rudolphi* ZfW 1982, 197, 202 f.). Der BGH verweist diesbezüglich zur Rechtfertigung seiner Ansicht auf die „berechtigten Bedürfnisse der staatlichen Ordnung, denen sich jeder einsichtige Bürger, der Ordnung und Sicherheit wünscht, beugen müsse“ (so BGHSt 23, 86, 92 = NJW 1969, 2023, 2025). Argumentativ wird hier zudem der Grundsatz der „Einheit der Rechtsordnung“ bemüht, um die Bindung der Gerichte an rechtswidrige, aber eben wirksame Einzelanordnungen der Verwaltung zu legitimieren (vgl. *Heine/Meinberg*, Gutachten 57. DJT, S. D 48 f.; vgl. zum Ganzen auch *Kemme*, Verletzung verwaltungsrechtlicher Pflichten, 2007, S. 319 f.; a. A. *Schmitz*, Verwaltungshandeln und Strafrecht, 1992, S. 35 f., der dieses Postulat zur Begründung der entgegengesetzten Sichtweise verwendet).

Nach herrschender Meinung kollidiert die Tatbestandswirkung aber insbesondere deshalb nicht mit Art. 19 Abs. 4 GG, weil dem Betroffenen eine eigenständige Rechtsschutzalternati-

ve gegen den Verwaltungsakt mit Tatbestandswirkung auf dem Verwaltungsrechtsweg zur Verfügung stehe (OLG Stuttgart DÖV 1967, 132; *Schall*, in: SK-StGB, 9. Aufl. 2016, Vor §§ 324 Rn. 78; *Stern*, in: Festschrift für Lange, 1976, S. 859, 862 f.). Hierdurch erhalte der Betroffene die Möglichkeit, den (Grund-)Verwaltungsakt anzugreifen und dessen Tatbestandswirkung zu beseitigen (OLG Stuttgart DÖV 1967, 132; *Schall*, in: SK-StGB, 9. Aufl. 2016, Vor §§ 324 Rn. 78). Habe der Betroffene nicht um Rechtsschutz auf dem Verwaltungsrechtsweg ersucht, habe er eben bewusst auf seinen Rechtsschutz verzichtet. Die Nachteile beruhen in diesem Falle allein auf der bewussten Entscheidung des Empfängers des Verwaltungsaktes, keinen Rechtsbehelf (Widerspruch oder Anfechtungsklage) zu erheben. Der hier zu behandelnde Fall liegt nun aber grundlegend anders.

(3) Die Erweiterung der Tatbestandswirkung

Die Problematik um die Tatbestandswirkung stellt sich im hiesigen Kontext in deutlich verschärfter Form und lässt sich im Ergebnis nicht mehr rechtfertigen. Die Tatbestandswirkung erstreckt sich im Zusammenhang mit dem erweiterten Kennzeichenverbot nämlich auch auf Vereine und Personen, denen bisher nicht die Möglichkeit offenstand und auch jetzt nicht offensteht, jedenfalls einen vor dem 16.03.2017 ergangenen Verwaltungsakt mit Tatbestandswirkung auf dem Verwaltungsrechtsweg anzugreifen. Auch dieser Personenkreis ist aufgrund der neuen Gesetzeslage an die Verbotsverfügungen, die sich ursprünglich nur gegen andere selbständige Vereine richteten, unmittelbar gebunden. Sowohl das Kennzeichenverbot als auch die vereinsrechtliche Strafbestimmung knüpfen an diese Grundverwaltungsakte an.

Die Bedenken bezüglich Art. 19 Abs. 4 GG lassen sich hier daher nicht mit den bislang vorgebrachten Argumenten auflösen, da viele Verbotsverfügungen, die nunmehr auf die Beschwerdeführer „ausstrahlen“ schon lange bestandskräftig sind. Die Verbotsverfügungen, von denen die nunmehr erweiterte Tatbestandswirkung ausgeht, liegen zum Teil mehr als dreißig Jahre zurück. So ist der „*Hell's Angels Motorclub e. V. Hamburg*“ durch bestandskräftige Verfügung des Bundesministeriums des Inneren vom 21.10.1983 verboten worden.

Die Beschwerdeführer haben jedenfalls auch nicht die Möglichkeit, die bereits vor dem 16.03.2017 bestandskräftig gewordenen Verfügungen nachträglich anzugreifen. Eine Klagebefugnis ist den Beschwerdeführern nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts auch durch die letzte Reform des VereinsG nicht erwachsen. Ohnehin wäre eine nunmehr erhobene Klage gegen die in der Vergangenheit ergangenen Verbotsverfügungen nach Auffassung des BVerwG verfristet.

Der Beschwerdeführer zu 1 hat mit Schriftsatz vom 07.11.2017 Anfechtungsklage gegen die Verfügung des Bundesministers des Innern vom 21.10.1983 erhoben und beantragt, diese aufzuheben. Die angegriffene vereinsrechtliche Verbotsverfügung richtete sich gegen den Hells Angels MC e. V. Hamburg. In ihr war festgestellt worden, dass Zweck und Tätigkeit dieses Charters den Strafgesetzen zuwiderliefen und der Verein verboten sei. Der Beschwerdeführer zu 1 wird mit Blick auf den nunmehr in Kraft getretenen § 9 Abs. 3 VereinsG durch diesen Bescheid in seinen Rechten verletzt. Aufgrund der Erweiterung der Tatbestandswirkung belastet die Verbotsverfügung des Bundesministers des Innern vom 21.10.1983 seit dem

16.03.2017 auch den Beschwerdeführer zu 1. Dieser hatte bislang keine Gelegenheit, sich gegen diesen Bescheid zur Wehr zu setzen.

Der Beschwerdeführer zu 1 hat ebenfalls mit Antrag vom selben Tag zugleich um einstweiligen Rechtsschutz beim Bundesverwaltungsgericht ersucht. Er hat primär beantragt, festzustellen, dass die Verbotsverfügung des Bundesministers des Innern vom 21.10.1983 zumindest ihm gegenüber nicht bestandskräftig ist. Hilfsweise hat der Beschwerdeführer zu 1 mit Hilfsantrag vom 07.12.2017 beantragt, die aufschiebende Wirkung der Klage gegen die Verbotsverfügung vom 07.11.2017 wiederherzustellen. Klage und Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz hat der Beschwerdeführer durch seinen Prozessbevollmächtigten begründen lassen (vgl. Anlagen 10 bis 12).

Der 1. Senat am BVerwG hat mit Beschluss vom 10.01.2018, Az.: 1 VR 14.17 (vgl. Anlage 10), die Anträge des Beschwerdeführers zu 1 abgelehnt. Der Leitsatz des Beschlusses lautet:

„Eine dem verbotenen Verein nicht eingegliederte selbständige Organisation ist zur Anfechtung einer gegenüber dem Verein ergangenen Verfügung nach § 3 Abs. 1 Satz 1 VereinsG nicht befugt. Eine Anfechtungsbefugnis ergibt sich auch nicht aus dem Verbot, Kennzeichen zu verwenden, die jenen des verbotenen Vereins im Wesentlichen gleichen (§ 9 Abs. 3 VereinsG).“

Nach Ansicht des BVerwG sind sowohl Haupt- als auch Hilfsantrag im einstweiligen Rechtschutzverfahren unzulässig. Dem Beschwerdeführer zu 1 fehle es bereits an der notwendigen Antragsbefugnis. Des Weiteren habe er mit seiner Anfechtungsklage keinen zulässigen Rechtsbehelf eingelegt.

Trotz der Erweiterung der Tatbestandswirkung auf den Beschwerdeführer zu 1 (und seine Mitglieder) hält das BVerwG ihn weiterhin nur für einen „Drittbetroffenen“, dem i. S. d. verwaltungsprozessualen Schutznormtheorie keine Antragsbefugnis (und Klagebefugnis) zukomme (Beschluss, Rn. 7 bis 22 und Rn. 32 ff.). Das aus dem Vereinsverbot gegen einen Schwesterverein erwachsende Kennzeichenverbot bewirke auch mit Blick auf eine etwaige Verletzung seiner in Art. 9 Abs. 1 GG garantierten Rechte keine Antragsbefugnis. Eine Beeinträchtigung seiner hieraus folgenden Rechte (eigene Kennzeichenverwendung) würde nicht unmittelbar durch die Verbotsverfügung bewirkt, sondern folge unmittelbar aus dem Gesetz, nämlich aus § 9 Abs. 3 VereinsG (Beschluss, Rn. 13 ff.). Der Angriff müsse sich daher gegen dieses richten.

Unabhängig hiervon hält das Bundesverwaltungsgericht die Anträge im einstweiligen Rechtsschutz für unzulässig, weil die Anfechtungsklage offenkundig verfristet sei (Beschluss, Rn. 23 ff.). Der Beschwerdeführer habe seine Klage gegen die Verbotsverfügung vom 21.10.1983 nicht innerhalb der Frist des § 74 Abs. 1 S. 2, § 58 Abs. 2 VwGO erhoben. Da der verfügende Teil der Verbotsverfügung gemäß § 3 Abs. 4 S. 2 VereinsG im Bundesanzeiger und danach im amtlichen Mitteilungsblatt veröffentlicht werde, müsse auch der Beschwerdeführer zu 1 die Bekanntmachung gegen sich gelten lassen (Beschluss, Rn. 24 ff.). Die Verfü-

gung sei damit bereits formell bestandskräftig. Auch durch das Inkrafttreten des neuen § 9 Abs. 3 VereinsG sei die Rechtsbehelfsfrist nicht nachträglich in Lauf gesetzt worden. Nachträgliche Veränderungen der Rechtslage beseitigten eine bereits eingetretene Bestandskraft nicht. Eine Wiedereinsetzung komme ebenfalls nicht in Betracht. Die bereits ergangenen Verbotsverfügungen können hiernach insgesamt nicht durch die Beschwerdeführer einer gerichtlichen Überprüfung zugeführt werden, obwohl sie durch diese belastet werden.

Erstaunlicherweise zwingt nach Ansicht des BVerwG auch die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG zu keinem anderen Ergebnis. Das Festhalten an der Bestandskraft erschwere dem Beschwerdeführer den Zugang zu den Gerichten nicht in einer unzumutbaren, aus Sachgründen nicht mehr zu rechtfertigen Weise (Beschluss, Rn. 30 f.). Dem wird entgegengetreten.

Wegen der näheren Einzelheiten sei hier auf die Beschlussbegründung (Anlage 10) verwiesen. Gegen den Beschluss des BVerwG steht dem Beschwerdeführer zu 1 kein ordentliches Rechtsmittel zur Verfügung. Weil der 1. Senat am BVerwG dem Beschwerdeführer zu 1 damit zugleich inhärent auch die Klagebefugnis gegen die gegen andere Vereine ergangene Vereinsverbote abspricht, hat der Beschwerdeführer seine Anfechtungsklage gegen die Verfügung des Bundesministers des Innern vom 21.10.1983 inzwischen zurückgenommen. Weitere Klagen gegen Verbotsverfügungen, die die Beschwerdeführer zu 1 bis 3 aufgrund der Tatbestandswirkung belasten, sind – mit Blick auf die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts – nicht erfolgversprechend.

(4) Die Unvereinbarkeit der erweiterten Tatbestandswirkung mit der Rechtsschutzgarantie aus Art 19 Abs. 4 GG

Die eben beschriebene in den §§ 9 Abs. 3, 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, S. 2 VereinsG angelegte erweiterte Tatbestandswirkung zulasten von Drittvereinen ist jedoch entgegen der Ausführungen des BVerwG mit Art. 19 Abs. 4 GG unvereinbar.

aa) Der verfassungsrechtliche Anspruch auf Rechtsschutz aus Art. 19 Abs. 4 GG

Art. 19 Abs. 4 GG verleiht dem Einzelnen Anspruch auf einen „möglichst wirkungsvollen effektiven“ Rechtsschutz (vgl. *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Band 1, 3. Aufl. 2013, Art. 19 Abs. 4 Rn. 39; *Enders*, in: Epping/Hillgruber, GG, 2. Aufl. 2013, Art. 19 Rn. 51). Die Vorschrift garantiert dabei den Rechtsweg gegen Maßnahmen der öffentlichen Gewalt. Diese Garantie wird als echtes subjektives Grundrecht verstanden (*Sachs*, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 19 Rn. 12). Sie dient, ebenso wie die in Art. 19 Abs. 1 bis 3 GG genannten Garantien, überwiegend der Verwirklichung der Grundrechte (so BVerfGE 1, 264, 280 = NJW 1952, 865, 866, vgl. auch BVerfGE 113, 273, 310 = BeckRS 2005, 27946). Ohne die Anerkennung von Individualrechten wäre auch die Rechtsschutzgarantie obsolet; sie dient nicht der Verwirklichung ihrer selbst willen, sondern gerade der Durchsetzung und dem Schutz von Individualrechten (vgl. nur *Enders*, in: Epping/Hillgruber, GG, 2. Aufl. 2013, Art. 19 Rn. 51). Aus diesem Grund muss sie als „formell-verfahrensrechtliche Ergänzung“

der geschützten Individualpositionen betrachtet werden (so *Enders*, BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 19 Rn. 51; entsprechend BVerfGE 88, 118, 123 = NJW 1993, 1635 f.; BVerfGE 107, 299, 311 = NJW 2003, 1787, 1795; BVerfGE 107, 395, 401 = NJW 2003, 1924, 1925 f.). Der Träger von subjektiven Rechten muss eben auch die Möglichkeit zur Seite gestellt bekommen, seine Rechte durchzusetzen. Ohne Rechtsschutz drohen die Grundrechte letztlich leerzulaufen. Dieser Garantie kommt im Gesamtrechtsgefüge daher eine „*überragende Bedeutung*“ zu (vgl. nur *Schmidt-Aßmann*, in: Maunz/Dürig, GG, 79. EL 2016, Art. 19 Rn. 1; *Antoni*, in: Hömig/Wolff, GG, 11. Aufl. 2016, Art. 19 Rn. 12; *Schöne* DÖV 1954, 552, 556, spricht gar von der „*Magna Charta des Rechtsschutzes*“).

Art. 19 Abs. 4 GG räumt folglich jedermann einen lückenlosen gerichtlichen Rechtsschutz gegen mögliche Eingriffe in subjektive Rechte durch die öffentliche Gewalt ein (BVerfGE 22, 106, 110 = BeckRS 1967, 30421841; BVerfGE 113, 273, 310 = BeckRS 2005, 27946; BVerfGE 129, 1, 20 = NVwZ 2011, 1062, 1065). Es muss jedem möglich sein, eine behauptete Rechtsverletzung auf dem Rechtsweg in effektiver Weise geltend zu machen.

Der Begriff der öffentlichen Gewalt wird dabei im Ausgangspunkt eng interpretiert. Zu ihm zählen gerade nicht alle Akte der Exekutive, der Judikative und der Legislative (so z. B. das klassische Verständnis bei Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, vgl. auch Art. 1 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 2 GG). Im Rahmen der Rechtsschutzgarantie wird die „*öffentliche Gewalt*“ von der herrschenden Meinung auf die Akte der deutschen vollziehenden Gewalt (Exekutive) reduziert (vgl. BVerfGE 107, 395, 401 ff. = NJW 2003, 1924, 1925; BVerfGE 112, 185, 207 = NJW 2005, 1999, 2001; BVerfGE 122, 248, 270 = NJW 2009, 1469, 1473; *Voßen*, Die Rechtsprechung des BVerfG zur Rechtsweggarantie, 2002, S. 96 ff.; *Antoni*, in: Hömig/Wolff, GG, 11. Aufl. 2016, Art. 19 Rn. 14; *Sachs*, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 19 Rn. 118; *Enders*, in: Epping/Hillgruber, GG, 2. Aufl. 2013, Art. 19 Rn. 55; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 19 Rn. 42; *Brüning*, in: Stern/Becker, GG, 2. Aufl. 2015, Art. 19 Rn. 86 ff.). Diese Auffassung spiegelt sich insbesondere in dem vielzitierten Satz wider, Art. 19 Abs. 4 GG gewährleiste „*Schutz durch den Richter, nicht gegen den Richter*“ (so im Ergebnis schon BVerfGE 11, 263, 265 = NJW 1960, 1563; wörtlich übereinstimmend dann BVerfGE 15, 275, 280 f. = NJW 1963, 803; BVerfGE 49, 329, 340 = NJW 1979, 154, 155; BVerfGE 65, 76, 90 = NJW 1983, 2929; BVerfGE 107, 395, 403 f. = NJW 2003, 1924, 1925; *Burghart*, in: Leibholz/Rinck, GG, 73. Akt. 2017, Art. 19 Rn. 266; kritisch *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Band 1, 3. Aufl. 2013, Art. 19 Abs. 4 Rn. 49).

Zum Begriff der „*öffentlichen Gewalt*“ in diesem Sinne zählen Maßnahmen der Regierung, der Verwaltung (samt den strafprozessualen Maßnahmen durch Staatsanwaltschaft und Polizei), aber z. B. auch Akte der Rechtspflege außerhalb der Rechtsprechungstätigkeit und Tätigkeiten von juristischen Personen des öffentlichen Rechts wie Körperschaften, Anstalten und Stiftungen (weitere Fälle bei *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Band 1, 3. Aufl. 2013, Art. 19 Abs. 4 Rn. 53; vgl. z. B. BVerfGE 60, 253, 268 f. = NJW 1982, 2425 f.).

Art. 19 Abs. 4 GG enthält zudem keine Garantie, dass jede natürliche (oder juristische Person) grundsätzlich gegen jeden Akt der vollziehenden Gewalt Rechtsschutz erlangen kann. Dies würde die dieser Garantie zukommende Funktion (vgl. oben) überspannen. Das Recht zu Popular- oder Verbandsklagen wird daher durch Art. 19 Abs. 4 GG nicht gewährleistet

(BVerfG NVwZ 2009, 1426, 1427). Die Gewährleistung ist vielmehr beschränkt auf Fälle, in denen der jeweilige Grundrechtsträger eine mögliche Verletzung eigener subjektiver Rechte beansprucht (*Krebs*, in: von Münch/Kunig, GG, Band 1, 6. Aufl. 2012, Art. 19 Rn. 64; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Band 1, 3. Aufl. 2013, Art. 19 Abs. 4 Rn. 60; ausführlich *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, 2009, S. 55 ff.). Subjektive Rechte werden von der Rechtsschutzgarantie gerade nicht geschaffen, sondern sie werden vorausgesetzt (vgl. BVerfGE 83, 182, 194 = NJW 1991, 1878 f.; BVerfGE 103, 142, 156 = NJW 2001, 1121, 1123 f.; BVerfGE 116, 1, 11 = NJW 2006, 2613 f.). Der Akt der vollziehenden Gewalt muss damit grundsätzlich die Rechte desjenigen betreffen, der um Rechtsschutz ersucht. Die Betroffenheit in eigenen Rechten richtet sich dabei nach dem Verfassungsrecht, aber auch nach dem einfachen Recht. Entscheidend ist, ob die vollziehende Gewalt bei ihrer Entscheidung auch Vorschriften anzuwenden bzw. zu beachten hatte, die (nicht nur reflexartig) dem Schutz der sich auf Art. 19 Abs. 4 GG berufenden Person dienen (vgl. BVerfGE 27, 297, 307 = BeckRS 1969, 104935; BVerfGE 78, 214, 226 = NJW 1989, 666, 667 f.; BVerfG NVwZ 2017, 305, 306; BVerfG NVwZ 2012, 694, 695; *Sachs*, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 19 Rn. 129). Auch im Rahmen der Rechtsschutzgarantie gilt mithin das zur Schutznormtheorie Ausgeführte entsprechend. Es reicht für die Eröffnung des Schutzbereichs von Art. 19 Abs. 4 GG aus, wenn die behauptete Verletzung subjektiver Rechte möglich erscheint (*Sachs*, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 19 Rn. 133; ausführlich *Lorenz*, Der Rechtsschutz des Bürgers und die Rechtsschutzgarantie, 1973, S. 133 f.). Ob die Verletzung dann tatsächlich gegeben ist, ist auf dem Rechtsweg zu prüfen, dessen Eröffnung durch Art. 19 Abs. 4 GG garantiert wird.

Die mögliche Rechtsschutzbeeinträchtigung muss den Betroffenen zudem im Grundsatz schon gegenwärtig treffen. In Bezug auf rein in der Zukunft liegende Verletzungen ist der Schutzbereich des Art. 19 Abs. 4 GG noch nicht eröffnet (*Schmidt-Aßmann*, in: Maunz/Dürig, GG, 79. EL 2016, Art. 19 Rn. 164). Die Rechtsverletzung muss dabei zwar nicht gegenwärtig fortwirken, sodass eine Erledigung eines Eingriffs durch die vollziehende Gewalt die Eröffnung des Schutzbereichs nicht ausschließt (BVerfGE 104, 220, 232 = NJW 2002, 2456; BVerfGE 96, 27, 40 = NJW 1997, 2163, 2164; BVerwGE 119, 341, 435 = BeckRS 2004, 21340). Jedoch ist anerkannt, dass es die Verfassung nicht verbietet, die Zulässigkeit eines Rechtsbehelfs in einem solchen Fall der Erledigung vom Fortbestehen eines Rechtsschutzinteresses abhängig zu machen (zum Ganzen: *Enders*, in: Epping/Hillgruber, GG, 2. Aufl. 2013, Art. 19 Rn. 79).

Für die Eröffnung des persönlichen Schutzbereiches ist es unerheblich, ob die Person, die eine Verletzung eigener Rechte beanstandet, eine natürliche oder eine juristische Person ist. Art. 19 Abs. 4 GG gilt als „*Jedermanngrundrecht*“ (*Sachs*, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 19 Rn. 113). Dieses Recht gilt damit im Grundsatz auch für inländische juristische Personen des Privatrechts im Sinne des Art. 19 Abs. 3 GG, da diese Gewährleistung wesensmäßig auch auf diese Personen passt. Auch sie können nämlich Träger von Grundrechten sein, deren verfahrensrechtlicher Schutz von Art. 19 Abs. 4 GG intendiert wird (*Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Band 1, 3. Aufl. 2013, Art. 19 Abs. 4 Rn. 82). Letztlich greift Art. 19 Abs. 4 GG damit auch für Vereinigungen im Sinne des Art. 9 GG (und ihre Mitglieder) und zwar unabhängig davon, ob sie rechtsfähig oder nicht rechtsfähig sind (vgl. *Brüning*, in: Stern/Becker,

GG, 2. Aufl. 2015, Art. 19 Rn. 130). Diese können sich zumindest auf Art. 9 GG berufen (vgl. oben). Um mögliche Verletzungen dieses Grundrechts geltend machen zu können, bedürfen auch nicht rechtsfähige Vereinigungen der Gewährleistung des Art. 19 Abs. 4 GG.

Ist der Schutzbereich des Art. 19 Abs. 4 GG eröffnet, so gilt als Rechtsfolge, dass dem Grundrechtsträger ein Rechtsweg gegen den Akt der vollziehenden Gewalt offenstehen muss. Der Betroffene muss also die Möglichkeit haben, gegen den ihn betreffenden Akt der vollziehenden Gewalt eine Entscheidung durch ein deutsches Gericht im Sinne der Art. 92 und 97 GG herbeizuführen (BVerfGE 11, 232 f. = BeckRS 1960, 103956; BVerfGE 49, 329, 340 = NJW 1979, 154, 155).

Der Anspruch aus Art. 19 Abs. 4 GG geht aber über den reinen Anspruch auf Zugang zu einem Gericht hinaus. Er „umfasst [neben dem] Zugang zu den Gerichten, die Prüfung des Streitbegehrens in einem förmlichen Verfahren sowie die verbindliche gerichtliche Entscheidung“ (so BVerfGE 107, 395, 401 = NJW 2003, 1924; BVerfGE 113, 273, 310 = BeckRS 2005, 27946). Im gerichtlichen Verfahren hat dabei grundsätzlich eine vollständige Überprüfung des Streitbegehrens in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht stattzufinden (BVerfGE 15, 275, 282 = NJW 1963, 803 f.; BVerfGE 101, 106, 122 f. = NStZ 2000, 151; BVerfGE 104, 220, 231 = NJW 2002, 2456; BVerfGE 113, 273, 310 = BeckRS 2005, 27946; BVerfG NVwZ 2011, 1062; zuletzt auch BVerfG NVwZ 2017, 305; vgl. auch *Schmidt-Aßmann*, in: Maunz/Dürig, GG, 79. EL 2016, Art. 19 Rn. 181; *Enders*, in: Epping/Hillgruber, GG, 2. Aufl. 2013, Art. 19 Rn. 74). Um diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben gerecht zu werden, verlangt das BVerfG, dass das staatliche Gericht „die tatsächlichen Grundlagen selbst ermittel[t] und seine rechtliche Auffassung unabhängig von der Verwaltung, deren Entscheidung angegriffen ist, gewinn[t] und begründe[t]“ (so BVerfGE 101, 106, 123 = NStZ 2000, 151; BVerfGE 103, 142, 156 = NJW 2001, 1121, 1123; *Enders*, in: Epping/Hillgruber, GG, 2. Aufl. 2013, Art. 19 Rn. 74 m. w. N.).

Das Grundrecht auf Rechtsschutz aus Art. 19 Abs. 4 GG ist somit in jedem Fall verletzt, in dem bereits der Zugang zu staatlichen Gerichten entweder ganz versperrt bleibt oder in einer nicht zu rechtfertigenden Weise erschwert, verkürzt oder sogar gänzlich vereitelt wird (BVerfGE 40, 272, 274 f. = NJW 1976, 141; BVerfGE 60, 253, 269 = NJW 1982, 2425 f.; BVerfGE 69, 381, 385 f. = NJW 1986, 244 f.; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 19 Rn. 51; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Band 1, 3. Aufl. 2013, Art. 19 Abs. 4 Rn. 84). Dies wäre dann der Fall, wenn der Grundrechtsadressat (also jeder Träger öffentlicher Gewalt, vgl. dazu BVerfGE 58, 1, 26 ff. = NJW 1982, 507, 508 f.) den Betroffenen überhaupt keinen Rechtsweg zu den Gerichten eröffnet oder den Zugang von solchen Anforderungen abhängig macht, die bestimmte Personen nur schwer erfüllen können und sie damit faktisch vom Rechtsweg ausschließt (z. B. folgt daher ein Anspruch auf Prozesskostenhilfe aus Art. 19 Abs. 4 GG i. V. m. Art. 3 GG; vgl. BVerfGE 81, 347, 356 f. = NJW 1991, 413 f.; ständige Rechtsprechung).

Art 19 Abs. 4 GG beinhaltet nach Ansicht des BVerfG aber nicht nur das formale Recht, ein staatliches Gericht anzurufen; die Vorschrift garantiert vielmehr auch einen *effektiven und tatsächlich wirksamen Rechtsschutz* (vgl. BVerfGE 35, 382, 401 f. = NJW 1974, 227 f.; BVerfGE 37, 150, 153 = NJW 1974, 1079; BVerfGE 101, 397, 407 = NJW 2000, 1709, 1710;

zuletzt BVerfG, Beschluss vom 12. Juni 2017, 2 BvR 1160/17, zit. nach juris). Der Bürger hat, so das BVerfG, einen substanziellen Anspruch auf eine wirksame gerichtliche Kontrolle (BVerfGE 49, 329, 340 = NJW 1979, 154, 155; vgl. auch BVerfGE 35, 263, 274 = NJW 1973, 1491, 1493). Wird dem Betroffenen ein Rechtsweg eröffnet, muss sich der hierin gewährte Rechtsschutz auch auf die konkret behauptete Rechtsverletzung erstrecken. Das Gerichtsverfahren, das dem Anspruch aus Art. 19 Abs. 4 GG in Bezug auf eine konkrete Rechtsbeeinträchtigung gerecht werden soll, muss mithin (gerade) diese Rechtsverletzung zum Gegenstand des Verfahrens haben und über diese Rechtsverletzung muss eine Entscheidung getroffen werden, die den oben genannten Maßstäben genügt (so *Schmidt-Aßmann*, in: Maunz/Dürig, GG, 79. EL 2016, Art. 19 Rn. 280; *Sachs*, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 19 Rn. 135). Es reicht nicht aus, wenn in einem Gerichtsverfahren lediglich andere Gegenstände einer vollständigen Prüfung unterzogen werden. Gerade die behauptete Rechtsverletzung muss in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht von einem Gericht vollständig überprüft werden können, um in Bezug auf diese mögliche Rechtsbeeinträchtigung den Anspruch aus Art. 19 Abs. 4 GG zu erfüllen (zu den möglichen Einschränkungen bei der Prüfung in Bezug auf Ermessen und Beurteilungsspielräume *Enders*, in: Epping/Hillgruber, GG, 2. Aufl. 2013, Art. 19 Rn. 75).

bb) Die erweiterte Tatbestandswirkung als Ausschluss des Rechtsschutzes gegen die an Drittvereine gerichteten Verbotsverfügungen

Soweit man bei der Anwendung von § 9 Abs. 3 VereinsG und § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, S. 2 VereinsG die Tatbestandswirkung von Verbotsverfügungen aus der Zeit vor Inkrafttretens des Vereinsänderungsgesetzes 2017, so wie es das VereinsG vorschreibt, tatsächlich anerkennt, tritt ein unauflösbarer Konflikt mit den soeben geschilderten Gewährleistungen aus Art. 19 Abs. 4 GG auf. Die Anerkennung einer Tatbestandswirkung in dem Sinne, dass eine Verbotsverfügung nur wirksam (und bestandkräftig), aber eben nicht rechtmäßig zu sein braucht, verkürzt den Rechtsschutzanspruch der Beschwerdeführer in nicht zu rechtfertigender Weise. Die Beschwerdeführer müssten Verwaltungsakte gegen sich gelten lassen, obwohl sie nicht die Möglichkeit hatten, diese gerichtlich überprüfen zu lassen.

Der Schutzbereich von Art. 19 Abs. 4 GG ist in der hiesigen Konstellation ohne Weiteres eröffnet. Bei einer Verbotsverfügung handelt es sich um einen Akt der vollziehenden Gewalt. Die Stellen, die nach dem VereinsG für den Erlass der Verbotsverfügung zuständig sind (vgl. § 3 Abs. 2 VereinsG), sind Teil der Exekutive.

Da alle nicht verbotenen Charter der Hells Angels – unabhängig von ihrer Rechtsfähigkeit – den Schutz von Art. 9 Abs. 1 GG genießen, ist auch der persönliche Schutzbereich von Art. 19 Abs. 4 GG für den Beschwerdeführer zu 1 eröffnet. Ebenfalls unzweifelhaft ist dies des Weiteren für die Beschwerdeführer zu 2 und 3.

Die Verbotsverfügungen gegen andere Vereine, auch diejenigen, die vor der Gesetzesänderung 2017 ergangen sind, tangieren inzwischen die subjektiven Rechte von Vereinen, die gleichartige Kennzeichen im Sinne des § 9 Abs. 3 VereinsG verwenden. Diese Vereinsverbote sind die Grundlage für das in § 9 Abs. 3 VereinsG statuierte Kennzeichenverbot. Gerade

ihre Tatbestandswirkung bewirkt, dass auch nicht verbotene Vereine im Sinne des VereinsG ihre Kennzeichen nicht mehr tragen dürfen. Wie bereits ausführlich im Zusammenhang mit Art. 9 GG und anderen Grundrechten dargestellt wurde, ergeben sich aus dem Kennzeichenverbot erhebliche Eingriffe, insbesondere in die von Art. 9 Abs. 1 GG geschützte Vereinigungsfreiheit. Insofern ist es mindestens möglich, dass diese Verbotsverfügungen die eigenen Rechte von Drittvereinen (in rechtswidriger Weise) beeinträchtigen. Wären diese Verbote rechtswidrig, könnten dadurch auch die subjektiven Rechte von Drittvereinen und ihren Mitgliedern tangiert sein (vgl. ebenfalls oben). Die (mögliche) Beeinträchtigung subjektiver Rechte erweist sich dabei auch als gegenwärtig. Die Beschwerdeführer dürfen seit dem 16.03.2017 einen Großteil ihrer traditionellen Kennzeichen nicht mehr verwenden. Diese Beeinträchtigungen dauern fort und belasten das Vereinsleben schwer.

Da aufgrund der Belastungen durch die Verbotsverfügungen der Schutzbereich von Art. 19 Abs. 4 GG eröffnet ist, muss den nicht verbotenen Vereinen, die nun von § 9 Abs. 3 GG und § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, S. 2 VereinsG betroffen sind, gegen die Verbotsverfügungen selbst ein Rechtsweg eröffnet werden. Art. 19 Abs. 4 GG verlangt, wie oben ausgeführt wurde, dass auch diesen Vereinen in Bezug auf die Verbotsverfügungen – als Akte der vollziehenden Gewalt – Zugang zu deutschen Gerichten gewährt wird und dass im Rahmen des gerichtlichen Verfahrens eine umfassende Prüfung des Streitbegehrens in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht erfolgen muss (zuletzt auch BVerfG NVwZ 2017, 305; vgl. auch BVerfGE 107, 395, 401 = NJW 2003, 1924, 1927; BVerfGE 113, 273 = BeckRS 2005, 27946; *Schmidt-Aßmann*, in: Maunz/Dürig, GG, 79. EL 2016, Art. 19 Rn. 181; *Enders*, in: Epping/Hillgruber, GG, 2. Aufl. 2013, Art. 19 Rn. 74). Die eröffnete Rechtsschutzmöglichkeit gegen den in Streit stehenden Akt der vollziehenden Gewalt muss dabei möglichst wirkungsvoll ausgestaltet sein.

Unter Zugrundelegung der oben herausgearbeiteten Prämissen steht den Drittvereinen (Beschwerdeführer zu 1) und Mitgliedern solcher Vereine (Beschwerdeführer zu 2 und 3) auch seit der letzten Reform kein Recht zu, die alten Verbotsverfügungen im Wege von Anfechtungsklagen oder anderen verwaltungsgerichtlichen Klagen anzugreifen (vgl. oben). Die Beschwerdeführer hatten auch vor dem Inkrafttreten des reformierten § 9 Abs. 3 VereinsG keine Möglichkeit, die gegen Dritte erlassenen Verfügungen auf dem Rechtsweg anzugreifen.

Der Umstand, dass die vom unmittelbaren Verbot betroffenen Vereine die Möglichkeit hatten, gegen die Verbotsverfügungen auf dem Verwaltungsrechtsweg vorzugehen und deren mögliche Rechtswidrigkeit zu beanstanden, ändert nichts an der Unvereinbarkeit der erweiterten Tatbestandswirkung mit Art. 19 Abs. 4 GG. Schließlich muss jedem, der eine Beeinträchtigung seiner subjektiven Rechte geltend machen kann, selbst eine eigene Rechtsschutzmöglichkeit eröffnet sein. Es kann nicht genügen, nur anderen Personen oder Vereinen einen Rechtsweg zu eröffnen. Die unmittelbar vom Vereinsverbot betroffenen Vereine sind in ihren Verfahren nämlich auf die Einwände beschränkt, die ihre eigenen subjektiven Rechte betreffen. Belastungen für Dritte kann der Verein, der selbst vom Verbot betroffen ist, nicht zur Begründung der Rechtswidrigkeit anführen. Eine Anfechtungsklage des unmittelbar vom Verbot betroffenen Vereines konnte nur Erfolg haben, wenn das Verbot rechtswidrig war und der damalige Kläger dadurch in seinen *eigenen* subjektiven Rechten verletzt worden ist (vgl. nur § 113 Abs. 1 VwGO). Die letztgenannte Vorschrift knüpft die Begründetheit einer An-

fechtungsklage damit streng an das tradierte deutsche Rechtsschutzmodell; nicht jeder soll rechtswidriges Handeln der Verwaltung vor den Verwaltungsgerichten angreifen können, sondern nur derjenige, der durch den rechtswidrigen Akt der Verwaltung in seinen Rechten betroffen ist (so *Decker*, in: BeckOK-VwGO, 41. Edit. 2017, § 113 Rn. 16). Eine drittbezogene Rechtswidrigkeit rechtfertigt in Verfahren, die von anderen Vereinen geführt werden, keine Stattgabe der Klage. Insofern kann der bestimmten Personen eröffnete Rechtsweg auch keine Kompensation darstellen, wenn einem anderen der Rechtsweg versperrt geblieben ist.

Einwenden lässt sich hiergegen auch nicht, dass das Abschneiden des Rechtsschutzes gegen die alten Verbotsverfügungen deshalb rechtlich nicht als erheblich angesehen werden kann, weil der Gesetzgeber – anstelle mit einer Tatbestandswirkung zu arbeiten – auch selbst die verbotenen Kennzeichen hätte festlegen können (z. B. in einer Anlage zum VereinsG). Hätte sich der Gesetzgeber im vorliegenden Fall für eine Gesetzeslösung (und damit gegen eine Tatbestandswirkung) entschieden, dann müsste eine Kollision mit Art. 19 Abs. 4 GG wohl verneint werden. Bereits der Schutzbereich wäre – mangels einer Maßnahme der vollziehenden Gewalt – nicht eröffnet (vgl. oben). Der Gesetzgeber hat sich aber gerade nicht für eine Gesetzeslösung entschieden. Allein der Umstand, dass der Gesetzgeber die rechtliche Problematik im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 GG hätte vermeiden können, rechtfertigt keine Negation eines Verstoßes, wenn der Gesetzgeber von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch macht. Nicht ohne Grund bezieht sich die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG auf Akte der vollziehenden Gewalt und damit gerade nicht auf Maßnahmen der legislativen Gewalt. Die Legislative ist unmittelbar demokratisch legitimiert, sodass ihre Entscheidungen einen anderen Grad an Anerkennung verdienen als die der Exekutiven. Beleg dessen ist gerade Art. 19 Abs. 4 GG, der eine Rechtsschutzgarantie nur in Bezug auf die Entscheidungen der vollziehenden Gewalt festlegt.

Die reformierten Vorschriften des § 9 Abs. 3 VereinsG und des § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, S. 2 VereinsG verstoßen daher gegen die Vorgaben aus Art. 19 Abs. 4 GG und sind auch deshalb verfassungswidrig.

(5) Die Unvereinbarkeit der erweiterten Tatbestandswirkung mit dem Rückwirkungsverbot

Letztlich ist in der Erweiterung der Tatbestandswirkung auch eine unechte Rückwirkung i. S. v. Art. 20 Abs. 3 GG zu erblicken. Ein bereits in der Vergangenheit liegender Tatbestand (Bestandskraft der Verbotsverfügungen) wird nachträglich auf einen bisher nicht unmittelbar Betroffenen ausgedehnt.

aa) Die Grundsätze des Rückwirkungsverbots, insbesondere die Unterscheidung echter und unechter Rückwirkung einschließlich der jeweiligen Ausnahmen

Das Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG verbürgt unter anderem die Postulate der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes (BVerfGE 30, 392, 401 = NJW 1971, 1211 f.; BVerfGE 45, 142, 167 = NJW 1977, 2024, 2026; BVerfGE 99, 280, 299 = NJW 1999, 1457, 1460; BVerfGE 101, 239, 257 = NJW 2000, 413, 415 f.; BVerfGE 105, 17, 38 = NJW 2002,

3009, 3011 f.). Im Rechtsstaat muss eine gewisse Verlässlichkeit des Rechts gewährleistet bleiben (Sachs, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 20 Rn. 122; C. Münch NJW 1996, 3320, 3321). Insbesondere muss für den Einzelnen ein bestimmter Grad an Vertrauensschutz hergestellt werden (grundlegend zur Entwicklung Schwarz, Vertrauensschutz als Verfassungsprinzip, 2002, S. 568 ff.). Der Bürger soll grundsätzlich darauf vertrauen dürfen, dass die Rechtsordnung beständig bleibt bzw. dass sein mit der geltenden Rechtslage konformes Verhalten von der Rechtsordnung anerkannt bleibt (so K. Fischer JuS 2001, 861; insbes. der Beschwerdeführer zu 2 hat sich wiederholt die Rechtmäßigkeit der von ihm verwendeten Kennzeichen bescheinigen lassen, vgl. Anlage 9).

Ausfluss dieser Topoi sind die Grundsätze zur (verbotenen) Rückwirkung von Gesetzen (BVerfGE 11, 139, 145 = NJW 1960, 1563; BVerfGE 30, 367, 382; BVerfGE 57, 361, 391 = NJW 1981, 1771, 1774). Hintergrund ist, dass das Vertrauen in die Beständigkeit berührt sein kann, wenn Gesetze in zeitlicher Hinsicht auch für Sachverhalte gelten, die sich ganz oder zum Teil in der Vergangenheit abgespielt haben (K. Fischer JuS 2001, 861). Wenn der Gesetzgeber daher die Rechtsfolgen der Vergangenheit zugehörigen Verhaltens nachträglich belastend ändern will, bedarf dies einer besonderen Rechtfertigung vor dem Rechtsstaatsprinzip und den Grundrechten des Grundgesetzes, unter deren Schutz die Sachverhalte „*ins Werk gesetzt*“ worden sind (so BVerfGE 45, 142, 167 f. = NJW 1977, 2024, 2025 f.; BVerfGE 97, 67, 78 f. = NJW 1998, 1547, 1548; entsprechend Degenhart, StaatsR I, 32. Aufl. 2016, Rn. 394). Es würde, so das BVerfG in ständiger Rechtsprechung, „*den Einzelnen in seiner Freiheit erheblich gefährden, dürfte die öffentliche Gewalt an sein Verhalten oder an ihn betreffende Umstände im Nachhinein belastendere Rechtsfolgen knüpfen, als sie zum Zeitpunkt seines rechtserheblichen Verhaltens galten*“ (vgl. BVerfGE 127, 1, 16 = NJW 2010, 3629, 3630 Rn. 55; entsprechend BVerfGE 30, 272, 285 = NJW 1971, 1603, 1604; BVerfGE 72, 200, 257 f. = NJW 1987, 1749, 1750; BVerfGE 97, 67, 78 = NJW 1998, 1547, 1548; BVerfGE 109, 133, 180 = NJW 2004, 739, 747 f.; BVerfGE 114, 258, 300 f. = NJW 2005, 1294, 1301). Bezüglich der „*Rückwirkung von Gesetzen*“ trifft das BVerfG darüber hinaus eine grundlegende Unterscheidung, von der die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Rückwirkung entscheidend abhängt.

In ständiger Rechtsprechung differenziert das BVerfG zwischen Gesetzen mit echter Rückwirkung, die grundsätzlich nicht mit der Verfassung vereinbar sind (vgl. BVerfGE 45, 142, 167 f. = NJW 1977, 2024, 2025 f.; BVerfGE 101, 239, 262 = NJW 2000, 413, 415; BVerfGE 135, 1, 13 = NVwZ 2014, 577, 578), und solchen mit unechter Rückwirkung, die grundsätzlich zulässig sind (vgl. BVerfGE 132, 302, 318 = NJW 2013, 145, 146; BVerfGE 135, 1, 13 = NVwZ 2014, 577, 578). Diese tradierte Unterscheidung wurde 1986 durch den 2. Senat des BVerfG zumindest in terminologischer Hinsicht modifiziert (BVerfGE 72, 200 ff. = NJW 1987, 1749 ff.; BVerfGE 72, 302 ff. = NJW 1986, 2817, 2818; vgl. aber auch schon BVerfGE 64, 158 ff. = NVwZ 1983, 733, 734). Seitdem differenziert der 2. Senat zwischen der grundsätzlich unzulässigen „*Rückbewirkung von Rechtsfolgen*“ und der umgekehrt in der Regel zulässigen „*tatbestandlichen Rückanknüpfung*“. Obwohl diese terminologische Unterscheidung zunächst auch eine inhaltliche Diskrepanz im Verhältnis zum 1. Senat des BVerfG nahelegt, geht die überwiegende Lehre davon aus, dass der 2. Senat trotz der Implementierung

neuer Begrifflichkeiten weitgehend an seiner bis dahin geltenden Rechtsprechung festgehalten habe und die unterschiedliche Kategorisierung keine (spürbaren) Unterschiede zwischen den Senaten bewirke (ausführlich *S. Muckel*, Kriterien des verfassungsrechtlichen Vertrauensschutzes bei Gesetzesänderungen, 1989, S. 69 ff.; *Iliopoulos-Strangas*, Rückwirkung und Sofortwirkung von Gesetzen, 1986, S. 46 f.; *Maurer*, HStR III, 3. Aufl. 2005, § 60 Rn. 11 und 14 f.; *Sachs*, in: *Sachs*, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 20 Rn. 132; *Schmidt-Aßmann*, HStR II, 3. Aufl. 2004, § 26 Rn. 68). Diese Einschätzung findet ihre Bestätigung darin, dass der 2. Senat in einer Entscheidung aus dem Jahre 1997 die Rückbewirkung von Rechtsfolgen selbst mit der echten Rückwirkung und die tatbestandliche Rückanknüpfung mit der unechten Rückwirkung begrifflich gleichgesetzt hat (BVerfGE 97, 67, 78 = NJW 1998, 1547, 1548; vgl. auch *Grzeszick*, in: *Maunz/Dürig*, GG, 79. EL 2016, VII. Rn. 79). Im Folgenden wird daher an die tradierte Kategorisierung zwischen echter und unechter Rückwirkung angeknüpft.

Nach der Rechtsprechung des BVerfG entfaltet eine Gesetzesbestimmung eine echte Rückwirkung, „*wenn sie nachträglich in einen bereits abgeschlossenen Sachverhalt ändernd eingreift*“ (vgl. BVerfGE 11, 139, 145 f. = NJW 1960, 1563; BVerfGE 30, 367, 386; BVerfGE 101, 239, 263 = NJW 2000, 413, 415; BVerfGE 123, 186, 257 = NJW 2009, 2033, 2043; BVerfGE 132, 302, 318 = NJW 2013, 145, 146; BVerfGE 135, 1, 13 = NVwZ 2014, 577, 578; vgl. zudem die ausführliche Darstellung der Rechtsprechung bei *Schwarz*, Vertrauensschutz als Verfassungsprinzip, 2002, S. 106 ff.). Dies ist der Fall, wenn die Rechtsfolge einer Norm mit belastender Wirkung für bereits vor dem Zeitpunkt ihrer Verkündung abgeschlossene Tatbestände gelten soll (vgl. nur BVerfGE 127, 1, 16 = NJW 2010, 3629, 3630). Zum Teil findet auch die folgende Umschreibung zur Kennzeichnung der echten Rückwirkung Verwendung: Eine solche liege vor, wenn ein Gesetz vor seiner Verkündung bereits abgeschlossene Rechtsbeziehungen nachträglich veränderten Bedingungen unterwerfe (so z. B. BVerfGE 88, 384, 403 f. = DtZ 2013, 275, 276; BVerfGE 94, 241, 258 f. = NJW 1996, 2293, 2294; BVerfGE 122, 374, 394 = NVwZ 2009, 1025, 1029; *Sachs*, in: *Sachs*, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 20 Rn. 133).

Von einer unechten Rückwirkung einer Rechtsnorm soll hingegen zu sprechen sein, „*wenn sie auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte und Rechtsbeziehungen für die Zukunft einwirkt und damit zugleich die betroffene Rechtsposition nachträglich entwertet*“ (vgl. BVerfGE 101, 239, 263 = NJW 2000, 413, 415; BVerfGE 123, 186, 257 = NJW 2009, 2033, 2043; BVerfGE 132, 302, 318 = NJW 2013, 145, 146). Davon soll auszugehen sein, wenn belastende Rechtsfolgen einer Norm erst nach ihrer Verkündung eintreten, diese tatbestandlich aber von einem bereits ins Werk gesetzten Sachverhalt ausgelöst werden („*tatbestandliche Rückanknüpfung*“; BVerfGE 132, 302, 318 = NJW 2013, 145, 146 f.), oder mit anderen Worten der von der Bestimmung betroffene Sachverhalt zwar schon vor der Verkündung der Norm begonnen hat, er allerdings zu diesem Zeitpunkt noch nicht vollständig abgeschlossen war (so *Degenhart*, StaatsR I, 32. Aufl. 2016, Rn. 394).

Während die echte Rückwirkung dabei grundsätzlich verfassungsrechtlich untersagt und die Durchbrechung des Verbotes nur ausnahmsweise gestattet ist, weil sie einer besonderen Rechtfertigung bedarf (vgl. BVerfGE 72, 200, 257 = NJW 1987, 1749, 1750; BVerfGE 88,

384, 403 f. = DtZ 1993, 275, 276; BVerfGE 118, 277, 288 = BeckRS 2007, 24546), wird eine unechte Rückwirkung von Rechtsprechung und Literatur in der Regel als zulässig angesehen (vgl. nur BVerfGE 101, 239, 263 = NJW 2000, 413, 415; *Huster/Rux*, in: BeckOK-GG, 33. Edit. 2017, Art. 20 Rn. 187; *Sachs*, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 20 Rn. 136 f.).

Das Rückwirkungsverbot, so das BVerfG, finde im Postulat des Vertrauensschutzes nicht nur seinen Ursprung, sondern auch seine Grenze (vgl. BVerfGE 135, 1, 21 = NVwZ 2014, 577, 580 f.; vgl. auch BVerfGE 88, 384, 404 = DtZ 1993, 275, 276; BVerfGE 122, 374, 394 = NVwZ 2009, 1025, 1029 f.). Das Verbot echter Rückwirkung könne daher dann nicht gelten, wenn sich kein Vertrauen auf den Bestand des geltenden Rechts habe bilden können (BVerfGE 135, 1, 21 f. = NVwZ 2014, 577, 580 f.; BVerfGE 95, 64, 86 f. = NJW 1997, 722, 724 f.; BVerfGE 122, 374, 394 = NVwZ 2009, 1025, 1029) oder ein Vertrauen in eine bestimmte Rechtslage sachlich nicht gerechtfertigt und daher nicht schutzwürdig sei (BVerfGE 13, 261, 271 = NJW 1962, 291; BVerfGE 50, 177, 193 = BeckRS 1979, 106468; BVerfGE 135, 1, 22 = NVwZ 2014, 577, 581). Ein solcher Fall soll u. a. dann einschlägig sein, wenn die Betroffenen schon im Zeitpunkt, auf den die Rückwirkung bezogen wird, nicht auf den Fortbestand einer gesetzlichen Regelung vertrauen durften und mit einer Änderung rechnen mussten (BVerfGE 135, 1, 22 = NVwZ 2014, 577, 581; BVerfGE 122, 374, 394 = NVwZ 2009, 1025, 1029). Die Schutzwürdigkeit des Vertrauens wird des Weiteren negiert, „*wenn die Rechtslage so unklar und verworren war, dass eine Klärung erwartet werden musste*“ (BVerfGE 135, 1, 22 = NVwZ 2014, 577, 581; entsprechend BVerfGE 30, 367, 388; BVerfGE 122, 374, 394 = NVwZ 2009, 1025, 1029; BVerfGE 126, 369, 393 f. = BeckRS 2010, 52661) „*oder wenn das bisherige Recht in einem Maße systemwidrig und unbillig war, dass ernsthafte Zweifel an seiner Verfassungsmäßigkeit bestanden*“ (so BVerfGE 135, 1, 22 = NVwZ 2014, 577, 581).

Außerdem lässt das BVerfG Ausnahmen vom echten Rückwirkungsverbot „*wegen überwiegender, zwingender Gründe des Gemeinwohls*“ zu (BVerfGE 13, 261, 272 = NJW 1962, 291; BVerfGE 30, 367, 390 f.; BVerfGE 88, 384, 389 = DtZ 1993, 275, 276; vgl. zu dieser Ausnahme auch *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, 79. EL 2016, VII. Rn. 85). Für ein solches Zurücktreten des Vertrauensschutzes verlangt das BVerfG aber, dass die „*überragenden Belange des Gemeinwohls, die dem Prinzip der Rechtssicherheit vorgehen [sollen], eine rückwirkende Beseitigung erfordern*“ (BVerfGE 135, 1, 22 = NVwZ 2014, 577, 581; entsprechend BVerfGE 18, 429, 439 = NJW 1965, 1267, 1268; BVerfGE 88, 384, 404 = DtZ 1993, 275, 276; BVerfGE 95, 64, 87 = NJW 1997, 722, 724 f.; BVerfGE 122, 374, 394 f. = NVwZ 2009, 1025, 1029). Schließlich soll eine echte Rückwirkung von Normen auch dann nicht gegen das Rechtsstaatsprinzip verstoßen, wenn es sich um einen sogenannten Bagatelltatbestand handelt, bei dem durch die retroaktive Wirkung der Rechtsnorm kein oder ganz unerheblicher Schaden verursacht worden ist (BVerfGE 30, 367, 389; BVerfGE 72, 200 und 258 = NJW 1987, 1749, 1753). Das BVerfG spricht hier von einem Bagatellvorbehalt (BVerfGE 135, 1, 22 f. = NVwZ 2014, 577, 581).

Eine unechte Rückwirkung wird hingegen als grundsätzlich statthaft angesehen. Die grundsätzlich zugelassene unechte Rückwirkung soll nur dann ausnahmsweise unzulässig sein, wenn das Vertrauen des Rechtsbetroffenen im Einzelfall besonders schutzwürdig ist, sodass es verfassungsrechtlich höher zu bewerten ist als das vom Gesetzgeber verfolgte Anliegen

(vgl. BVerfGE 30, 392, 404 ff. = NJW 1971, 1211 f.; BVerfGE 68, 287, 307 = BeckRS 1984, 30421663). Dies ist z. B. dann anzunehmen, wenn sich der Betroffene aufgrund besonderer Umstände auf die Beständigkeit unveränderter Bedingungen verlassen durfte (BVerfGE 68, 287, 307 = BeckRS 1984, 30421663). Von einem Überwiegen der Bürgerinteressen soll auch dann ausgegangen werden, wenn die rückwirkende Norm eine (annähernd) vollständige Entwertung der bisher geschützten Rechtspositionen zur Folge hätte (vgl. BVerfGE 50, 386, 395 = NJW 1979, 1399, 1400; BVerfGE 51, 356, 363 = NJW 2510 [nur LS]; BVerfGE 68, 287, 307 = BeckRS 1984, 30421663; BVerfGE 69, 272, 319 = NJW 1989, 39, 41). In solchen Fällen müsse der Gesetzgeber, um die verfassungsrechtlichen Grenzen der Zumutbarkeit zu wahren, gegebenenfalls geeignete Übergangsregelungen vorsehen, wobei ihm das BVerfG hierbei einen weiten Gestaltungsspielraum einräumt (vgl. BVerfGE 43, 242, 288 = NJW 1977, 1049, 1050; BVerfGE 67, 1, 15 f. = NJW 1984, 2567).

bb) Die Bewertung der Erweiterung der Tatbestandswirkung als echte Rückwirkung

Mit Blick auf die erweiterte Tatbestandswirkung muss vorliegend von einer echten Rückwirkung ausgegangen werden. Diese ist auch nicht ausnahmsweise zulässig.

Die Abgrenzung zwischen echter und unechter Rückwirkung wird, trotz der auf den ersten Blick vermeintlich eindeutigen Zuordenbarkeit, nicht nur als diffizil, sondern inzwischen als nicht leistbar angesehen (vgl. schon *Zimmerli*, Das Verbot rückwirkender Verwaltungsgesetze, 1967, S. 8 f. und 114 ff.; *Stern*, in: Festschrift für Maunz, 1981, S. 381, 388; *Bauer JuS* 1984, 241, 247). Der Grund dafür liegt darin, dass „*die Formen der Verknüpfung von Gegenwart und Vergangenheit [für eine Abgrenzung] zu vielfältig und die Normstrukturen der unterschiedlichen Rechtsmaterien [zu] komplex [sind]*“ (so *Pieroth JZ* 1990, 279, 280). Eindeutig sind nur die Fälle zu beurteilen, in denen das Gesetz ausdrücklich anordnet, dass es auch für die Zeit vor seinem Inkrafttreten Anwendung finden soll („*rückdatiertes Inkrafttreten*“). Solche eindeutigen Fälle sind selten; in den meisten Fällen bedarf die Verifizierung einer echten Rückwirkung einer deutlich subtileren Betrachtung.

In der Literatur wird die „*Gefahr willkürlicher Abgrenzung*“ schon immer als Kritik gegen die tradierten Grundsätze zur Rückwirkung erhoben (vgl. nur *Muckel*, Kriterien des verfassungsrechtlichen Vertrauensschutzes bei Gesetzesänderungen, 1989, S. 70 ff. m. w. N.). Als Ausweg aus diesem Dilemma der mangelnden Berechenbarkeit wird zum Teil vorgeschlagen, den Sinn und Zweck des Rückwirkungsverbot in den Mittelpunkt der Betrachtung zu stellen (*Muckel*, Kriterien des verfassungsrechtlichen Vertrauensschutzes bei Gesetzesänderungen, 1989, S. 74 ff.). Es müsse, da sich die Abgrenzung anhand abgewickelter bzw. unabgewickelter Tatbestände nicht als hinreichend fundiert und der Sache angemessen erwiesen habe, entscheidend darauf abgestellt werden, ob das im konkreten Fall in Frage stehende Gesetz in einen von Verfassungs wegen schutzwürdigen Vertrauenstatbestand in unzulässiger Weise eingegriffen habe (so *Muckel*, Kriterien des verfassungsrechtlichen Vertrauensschutzes bei Gesetzesänderungen, 1989, S. 74; vgl. aber auch *Seewald DÖV* 1976, 228, 230; *Friauf BB* 1972, 669, 674). Dieser Aspekt spiegelt sich in der Rechtsprechung des BVerfG zumindest insofern wider, als auch darin betont wird, dass die Ausnahmen von der Regel für die

(Un-)Zulässigkeit echter und unechter Rückwirkung letztlich am Maßstab der Schutzwürdigkeit des Vertrauens im konkreten Fall zu bestimmen seien (vgl. BVerfGE 88, 384, 404 = DtZ 1993, 275, 276; BVerfGE 122, 374, 394 = NVwZ 2009, 1025, 1029; BVerfGE 135, 1, 21 = NVwZ 2014, 577, 581).

Mit Blick auf die vorgenannten Erwägungen lässt sich echte Rückwirkung der Änderungen des VereinsG nicht ablehnen, wenn man den für die Bewertung maßgeblichen Tatbestand zutreffend in der rückwirkenden Erstreckung der Tatbestandswirkung auch auf Schwestervereine erblickt.

In der Vergangenheit lag ein abgeschlossener Sachverhalt vor, der ursprünglich die Beschwerdeführer nicht unmittelbar tangierte. Die Bestandskraftwirkung betraf die Beschwerdeführer bis zur Gesetzesänderung nicht unmittelbar. Erst durch die Gesetzesänderungen ist es zu einer Ausdehnung der Bestandskraftwirkung auf die Beschwerdeführer gekommen. Diese „*Rechtsbeziehung*“ (feststehende Bestandskraft) ist als in der „*Vergangenheit liegend*“ und „*abgeschlossen*“ anzusehen. Dieser „*abgewickelte Tatbestand*“ lässt sich, die bisherigen Erkenntnisse zusammenfassend, wie folgt beschreiben: Es bestand eine Verbotungsverfügung gegenüber einem bestimmten Verein. Nur dieser wurde von der Regelungsanordnung der Verfügung unmittelbar betroffen. Entsprechend konnte die Verbotungsverfügung nur von diesem Verein gerichtlich angegriffen werden. Andere Vereine waren nicht betroffen, sie waren daher auch nicht klagebefugt und hatten letztendlich auch kein Interesse daran, die Verbotungsverfügung anzugreifen. Die Verbotungsverfügung entfaltete gegenüber Drittvereinen keine unmittelbaren Rechtswirkungen. Die materielle Bestandskraft und die Tatbestandswirkung wirkten damit nur zu Lasten des verbotenen Vereins. Nur seine Kennzeichen waren verboten; Kennzeichen von Drittvereinen waren von der Tatbestandswirkung nicht erfasst – zumindest nicht unmittelbar.

Die Rechtsbedingungen in Bezug auf die Verbotungsverfügung haben sich durch die Erweiterung der Tatbestandswirkung nun aber erheblich verändert. Dies verdeutlicht bereits ein Blick auf die Konsequenzen, die die Änderung des § 9 Abs. 3 VereinsG für das Verbotungsverfügungsverfahren mit sich gebracht hat. Würde heute eine Verbotungsverfügung gegen ein Hells Angels Charter ergehen, käme die Verbotbehörde meines Erachtens nicht daran vorbei, auch alle Schwestervereine, die von der Verbotungsverfügung in ihren Rechten betroffen wären, am Verfahren zu beteiligen. Insbesondere wären wohl alle Schwestervereine gemäß § 13 Abs. 2. S. 2 VwVfG als notwendige Beteiligte anzusehen. Notwendig zu beteiligen sind (auf Antrag) alle Personen, auf die der Ausgang des Verfahrens rechtsgestaltende Wirkung entfalten könnte. Von einer rechtsgestaltenden Wirkung wird dann ausgegangen, wenn durch den möglicherweise ergehenden Verwaltungsakt „*zugleich und unmittelbar Rechte des Dritten begründet, aufgehoben oder geändert werden*“ (so *Gerstner-Heck*, in: BeckOK-VwVfG, 35. Edit. 2017, § 13 Rn. 20; vgl. auch *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Aufl. 2014, § 13 Rn. 40). Aufgrund des erweiterten Kennzeichenverbotes müsste eine solche Wirkung seit dem 16.03.2017 wohl bejaht werden (vgl. oben). Insgesamt wären die Schwestervereine heute als unmittelbar Betroffene und des Weiteren auch als klagebefugt anzusehen.

All diese Voraussetzungen und Umstände galten für Verbotungsverfügungen, die bereits vor dem Inkrafttreten des Vereinsänderungsgesetzes 2017 bestands- oder rechtskräftig waren, nicht.

Dennoch werden diese bestandskräftigen Verbotsverfügungen nunmehr mittels ihrer Tatbestandswirkung auf alle Drittvereine (und ihre Mitglieder) ausgedehnt. Aus diesem Grund ist es gerechtfertigt, von einer nachträglichen Ausdehnung des bereits rechtlich abgeschlossenen *Bestandskrafttatbestandes* zu sprechen.

Der Tatbestand wäre dann „*nachträglich veränderten Bedingungen*“ (so die Umschreibung echter Rückwirkung in BVerfGE 122, 374, 394 = NVwZ 2009, 1025, 1029; vgl. auch *Sachs*, in: *Sachs*, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 20 Rn. 133) unterworfen worden. Die Bestandskraft schlägt nachträglich auf Dritte, die am Verfahren nicht beteiligt waren, durch. Die Drittvereine müssen nun auch bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Änderungsgesetzes bestandskräftige Verbotsverfügungen gegen sich gelten lassen; sie werden an die Regelungen, die in diesen Bescheiden getroffen wurden, nachträglich gebunden, obwohl sie bei Erlass des Bescheides keine Möglichkeit zur Anfechtung hatten.

Für eine echte Rückwirkung spricht auch die oben angesprochene „*Vertrauensschutzbetrachtung*“. Wenn man bei der Abgrenzung zwischen echter und unechter Rückwirkung darauf abstellen wollte, ob und inwieweit in einen von Verfassungs wegen schutzwürdigen Vertrauensstatbestand in unzulässiger Weise eingegriffen worden ist (vgl. dazu schon oben), dann ließe sich für eine echte Rückwirkung das Problem der fehlenden Rechtsschutzmöglichkeit ins Feld führen (zu Art. 19 Abs. 4 GG dazu schon oben). Die betroffenen Drittvereine konnten damals mangels Klagebefugnis nicht klagen und hatten auch kein rechtlich schutzwürdiges Interesse an einer Klage gegen die an andere Vereine gerichteten Verbotsverfügungen. Obendrein wurden Schwestervereine (wie der Beschwerdeführer zu 1) weder informiert noch in irgendeiner anderen Form an den Verbotsverfahren oder den gerichtlichen Verfahren beteiligt. Die nicht verbotenen Vereine konnten nicht nur, sie *mussten* sogar darauf vertrauen, dass diese Verfügungen und die hiermit verbundenen Rechtswirkungen nicht nachträglich auf sie erstreckt werden. Andernfalls hätten sie gegen diese Verfügungen klagen können müssen, um den Eintritt einer gegen sie gerichteten Tatbestandswirkung zu verhindern. Da diese Drittvereine aber keine Möglichkeit hatten, Klage zu erheben, muss ihr Vertrauen in diesen Tatbestand als überaus schutzwürdig eingestuft werden. Das Ausmaß der Schutzwürdigkeit dieses Vertrauens streitet damit ebenfalls als Aspekt für die Annahme einer echten Rückwirkung. Ebenfalls haben die Beschwerdeführer Dispositionen in Form von Investitionen in das Clubhaus, Modifikationen von Motorrädern und Erwerb von Kleidungs- und Schmuckstücken sowie Tätowierungen getroffen und werden nun in den Erwartungen enttäuscht, die mit den Dispositionen verbunden waren.

Die hier angenommene echte Rückwirkung lässt sich auch nicht aus besonderen Gründen rechtfertigen. Ein besonderer Grund im Sinne der oben dargestellten Rechtsprechung (insbesondere BVerfGE 95, 64, 86 f. = NJW 1997, 722, 724 f.; BVerfGE 122, 374, 394 = NVwZ 2009, 1025, 1029; BVerfGE 135, 1, 21 f. = NVwZ 2014, 577, 581), nach der eine echte Rückwirkung ausnahmsweise gerechtfertigt werden kann, ist nicht ersichtlich. Es ist kein Grund erkennbar, warum das Vertrauen der Drittvereine in die Nichtbetroffenheit durch an andere Vereine gerichtete Verbotsverfügungen nicht als schutzwürdig angesehen werden sollte. Da den Drittvereinen bisher jede Möglichkeit fehlte, die Verbotsverfügungen gerichtlich anzufechten, blieb ihnen nichts anderes übrig, als darauf zu vertrauen, dass die Wirkung sol-

cher Verwaltungsakte nicht nachträglich auf sie erstreckt wird. Auch wenn sie hierauf nicht vertraut haben sollten, z. B. weil sich die Gesetzesänderung bereits seit einiger Zeit abzeichnet hat, hätten sie auf Grund der bis zum 15.03.2017 geltenden Rechtslage keine Maßnahmen ergreifen können, um die Nachteile einer echten Rückwirkung abzuwenden.

Die nunmehr überholte Rechtslage war auch nicht „in einem Maße systemwidrig und unbillig“, dass ernsthafte Zweifel an ihrer Verfassungsmäßigkeit bestanden. Es findet sich bis heute keine Entscheidung eines deutschen Gerichts, in der die Ansicht vertreten wurde, es sei verfassungsrechtlich bedenklich, wenn nur die verbotenen Vereine ihre Kennzeichen nicht mehr tragen dürften. Die Gerichte haben vielmehr gerade umgekehrt argumentiert und geurteilt. Der BGH hat in seinen grundlegenden Entscheidungen zur Kennzeichenverwendung durch Schwesternvereine von verbotenen Motorradclubs (BGHSt 61, 1 ff. = NStZ 2016, 86 ff.; BGH NStZ 2017, 481 f.; vgl. auch *Albrecht* jurisPR-StrafR 7/2017 Anm. 4) darauf hingewiesen, dass er eine restriktive Auslegung des Verwendungstatbestandes für Schwesternvereine gerade mit Blick auf Art. 9 GG für notwendig erachte (vgl. BGHSt 61, 1, 8 f. = NStZ 2016, 86, 89 Rn. 23). Das Verfassungsrecht streitet mithin dafür, nicht verbotene Schwesternvereine von Belastungen durch staatliche Maßnahmen gegen verbotene Vereine freizuhalten – und nicht umgekehrt.

Eine echte Rückwirkung lässt sich auch nicht unter Verweis auf „überwiegende, zwingende Gründe des Gemeinwohls“ (BVerfGE 13, 261, 272 = NJW 1962, 291; BVerfGE 30, 367, 390 f.; BVerfGE 88, 384, 389 = DtZ 1993, 275, 276) rechtfertigen. Betrachtet man den Zustand, der bis zur Rechtsänderung im März 2017 vorherrschte, kann dieser nicht als so unerträglich betrachtet werden, dass sich eine proaktive Rückwirkung rechtfertigen lässt. Auch hierfür lassen sich die eben erwähnten Entscheidungen des BGH heranziehen. In den Fällen, die nunmehr von § 9 Abs. 3 S. 2 VereinsG erfasst sein sollen, sah der BGH bisher überhaupt keine Gefahr für irgendwelche Rechtsgüter oder Interessen der Allgemeinheit (BGHSt 61, 1, 8 f. = NStZ 2016, 86, 89 Rn. 22).

Aufgrund der erheblichen Belastungen für Drittvereine kann auch nicht von einem sogenannten Bagatellfall ausgegangen werden. Um dem Bagatellvorbehalt zu unterfallen, dürfte die retroaktive Wirkung der Rechtsnorm entweder gar keinen oder nur einen ganz unerheblichen Schaden verursacht haben (vgl. nur BVerfGE 30, 367, 389; BVerfGE 72, 200, 258 = NJW 1987, 1749, 1753; BVerfGE 135, 1, 22 f. = NVwZ 2014, 577, 581). Aufgrund der nachträglichen Erstreckung der Tatbestandswirkung von bereits bestandskräftigen Verbotsverfügungen auf Drittvereine müssen diese notfalls auch rechtswidrige Verfügungen gegen sich gelten lassen, obwohl sie nie die Möglichkeit hatten, diese auf dem Verwaltungsrechtsweg anzufechten. Der Verstoß gegen solche, möglicherweise rechtswidrigen Verfügungen ist des Weiteren mit Kriminalstrafe bedroht. Von einem Bagatellfall kann deshalb keine Rede sein.

Insgesamt verstoßen die angegriffenen Bestimmungen des VereinsG damit gegen das Verbot echter Rückwirkung.

7. Verstoß gegen den aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitenden Grundsatz der Normenwahrheit

In der Gesetzesbegründung werden Zwecke angeführt, die sich nicht mit den tatsächlichen Motiven des Gesetzgebers decken. Auch aus diesem Grund ist das neue Gesetz verfassungswidrig. Es verstößt gegen den aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitenden Grundsatz der Normenwahrheit.

Zudem belegen die genannten Zwecke noch einmal eindrücklich, dass sie kein kollidierendes Verfassungsrecht darstellen und im Vergleich mit den vorliegenden Grundrechtsbeeinträchtigungen nur von untergeordneter Bedeutung sind.

So wird im Initiativentwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Vereinsgesetzes der Bundesregierung vom 12.08.2016, BT-Drucks. 18/9758, S. 6, klargestellt, dass die theoretische Möglichkeit, eine Vereinigung als Deckmantel für Straftaten zu verwenden, maßgeblicher Faktor für die Änderung des VereinsG war:

„Vereinigungen [...] können einen Deckmantel für vielfältige Formen der schweren und organisierten Kriminalität [...] bieten. Dem soll durch eine Verschärfung des Vereinsgesetzes entgegengetreten werden. Kennzeichen verbotener Vereinigungen sowie solche, die mit denen eines bereits verbotenen Vereins im Zusammenhang stehen, sollen von anderen Gruppierungen im Bundesgebiet nicht mehr weiter genutzt werden“ (BT-Drucks. 18/9758, S. 6).

Inwiefern ein Kennzeichenverbot aber dazu beitragen kann, dass Vereinigungen als Deckmantel für Kriminalität missbraucht werden können, bleibt offen.

Als weiterer Zweck der Ausweitung des Kennzeichenverbotes wird auf den Eindruck in der Bevölkerung abgestellt:

„Ein Verein, der im Wesentlichen gleiche Kennzeichen wie der verbotene Verein verwendet, erweckt in der Öffentlichkeit zumindest den Eindruck, er stehe gleichermaßen für die strafbaren Aktivitäten oder verfassungswidrigen Bestrebungen des verbotenen Vereins. Das in § 9 VereinsG geregelte Kennzeichenverbot soll somit Gefahren abwehren, die allein mit dem äußeren Erscheinungsbild solcher Kennzeichen verbunden sind“ (BT-Drucks. 18/9758, S. 8).

Auch in diesem Zusammenhang wird deutlich, dass sich der angegebene Gesetzeszweck in einer Mutmaßung erschöpft. Dass das Ziel der ausnahmslosen Verbannung von Kennzeichen eines verbotenen Vereines aus dem gesamten Bundesgebiet (siehe *Veith*, in: Verhandlungen des BT, 18. Wahlp., S. 19351D), um den Bürgerinnen und Bürgern ein Gefühl von Sicherheit zu vermitteln (siehe *Jelpke*, in: Verhandlungen des BT, 18. Wahlp., S. 21284D), durch ein

Verbot von Kennzeichen erlaubter Vereine auch nur unwesentlich gesteigert werden kann, ist bereits thematisiert worden.

Schlussendlich sollte durch die Einführung des § 9 Abs. 3 S. 2 VereinsG aber auch die Durchsetzung des Verbots der Kennzeichen von verbotenen Vereinen praxistauglicher und effektiver ausgestaltet werden (BT-Drucks. 18/9758, S. 9; *S. Mittag*, in: Verhandlungen des BT, 18. Wahlp., S. 19353A, und *A. Lindholz*, in: Verhandlungen des BT, S. 19353D). Insofern gilt Vorstehendes entsprechend.

Abgesehen von der geringen Tragkraft der angeführten Gründe ist jedoch auch zu beachten, dass diese im Konflikt mit dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG stehen, da sich der Gesetzgeber in Wahrheit von anderen Motiven und Annahmen hat leiten lassen.

Die genannten Zwecke verstoßen daher gegen den Grundsatz der Normenwahrheit als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips und sind aus diesem Grund nicht zu berücksichtigen. Gesetze und Verordnungen müssen nämlich nicht nur in ihrem materiellen Gehalt mit der Verfassung in Einklang stehen, sondern darüber hinaus auch gewissen formellen Anforderungen genügen. Zu diesen gehören neben anderen die Grundsätze der Normenklarheit und Normenwahrheit, die jeweils aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitet werden (BVerfGE 114, 196, 236 f. = NVwZ 2006, 191, 196; BVerfGE 114, 303, 312 = BeckRS 2005, 31112; vgl. auch *Driien ZG* 2009, 60, 68: „*formale Normenwahrheit*“). Obwohl beide Grundsätze in gewisser Weise miteinander verzahnt sind (vgl. BVerfGE 108, 1, 20 = NVwZ 2003, 715, 717; BVerfGE 114, 196, 236 f. = NVwZ 2006, 191, 196), kann dennoch jedem Grundsatz ein eigener Anwendungsbereich zugeordnet werden.

Aus der Rechtsprechung zum hier interessierenden Grundsatz der Normenwahrheit ergeben sich unmittelbar zwei Forderungen, die an den Gesetzgeber zu stellen sind (BVerfG 107, 218, 256 = NVwZ 2003, 1364, 1370; BVerfGE 108, 1, 20 = NVwZ 2003, 715, 717). Einerseits muss er Normerwartung und Normgehalt in Einklang bringen. Andererseits muss er sich an seinen *im Gesetz* angelegten Wertungen, Motiven, Zwecken oder Gründen festhalten lassen (ähnlich *Driien ZG* 2009, 60, 67 m. w. N.).

Darüber hinaus brachte das BVerfG in verschiedenen Entscheidungen zum Ausdruck, dass im Bereich der Gesetzgebung ein allgemeines Täuschungsverbot gilt und der Gesetzgeber keine Gründe vorschieben darf, wenn er seine eigentlichen Motive für nicht tragfähig hält (BVerfGE 17, 306, 318 f. = NJW 1964, 1219, 1220; BVerfG NVwZ 2017, 696, 697).

Das BVerfG formuliert diesbezüglich, dass eine „[...] *Gesetzesgestaltung, die die wahren Absichten des Gesetzgebers verschleiert, gegen das Rechtsstaatsprinzip [verstößt]; sie hält sich nicht im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung und ist deshalb nichtig*“ (BVerfGE 17, 306, 318 f.).

Gesetze, bei denen der Gesetzgeber einen Gesetzeszweck vorschiebt, um seine wahren (wohl verfassungswidrigen) Ziele zu kaschieren, können vor diesem Hintergrund nicht mit dem Rechtsstaatsprinzip in Einklang gebracht werden.

Im vorliegenden Fall verdeutlichen die Gesetzgebungsmaterialien, dass das den Gesetzgeber leitende Motiv eigentlich ein ganz anderes war als das angegebene und dieses gerade keinen

sachlichen Rechtfertigungsgrund für Grundrechtseingriffe darstellt. War ein unbenannter anderer Grund tatsächlicher Antrieb für eine gesetzgeberische Maßnahme, muss sich der Gesetzgeber an dem von ihm in Wahrheit intendierten Zweck festhalten lassen.

Festzuhalten ist daher, dass Zwecke und Gründe nur dann i. R. d. verfassungsrechtlichen Rechtfertigung Berücksichtigung finden können, wenn es sich in Wahrheit nicht nur um zum Schein vorgeschobene Gründe handelt (zur Divergenz zwischen vorgegebenen und in Wahrheit intendierten Gesetzeszwecken vgl. *Uwer*, in: Festschrift für Kloepfer, 2013, S. 867, 885; ähnlich jeweils BVerfGE 135, 155, 201 = NVwZ 2014, 646, 648, und BVerfG, Beschluss vom 27.11.1978, Az.: 2 BvR 165/75, Rn. 10, zit. nach juris; SG Detmold, Urteil vom 31.10.2007, Az.: S 5 KR 235/04, Rn. 32, zit. nach juris).

Bezogen auf die Reform des VereinsG besteht eine Vielzahl von Anhaltspunkten dafür, dass der vorgenannte Grund (vergleichbare/identische Kennzeichenverwendung) in Wahrheit nicht das wirkliche Motiv für die Gleichbehandlung von nicht verbotenen und verbotenen Vereinen sowie die sonstigen mit dem neuen Gesetz verbundenen Grundrechtseingriffe war. Zu vermuten steht, dass die gesetzgeberische Intention einzig die (nicht empirisch belegte) Annahme war, dass auch die nicht verbotenen Schwesternvereine kriminelle Vereinigungen darstellen, man dies aber nicht beweisen kann. Eine solche Pauschalisierung würde keinen rechtfertigenden Grund für Grundrechtseingriffe darstellen können. Er kommt allerdings sowohl in der Gesetzesbegründung als auch in den Beratungsprotokollen vermehrt zum Ausdruck. Weiterhin hatte erst ein Gutachten darauf aufmerksam gemacht, dass die zunächst ausschließlich angeführten Ziele die erstrebte Reform nicht legitimieren könnten. Es wurde daher in dem Gutachten angeraten, gegebenenfalls weitere zu schützende Rechtsgüter, wie den öffentlichen Frieden oder den Schutz des demokratischen Rechtsstaats, in die Gesetzesbegründung aufzunehmen, auch wenn diese Gedanken den Gesetzgeber in keiner Weise geleitet haben (vgl. *Groh*, A-Drucks. 18[4]726 E, S. 5). Dies wird vermutlich den Anlass dazu gegeben haben, dass in der Gesetzesbegründung bei gleichlautendem Entwurfstext Gesetzeszwecke vorgeschoben worden sind. Das wirklich Gewollte wird aber noch immer an unterschiedlichen Stellen des Gesetzgebungsverfahrens deutlich. Zur Illustration dienen die folgenden Beispiele.

„Zu beachten ist außerdem, dass unter kriminellen Vereinigungen, insbesondere Rockergruppierungen, genau reglementiert ist, wer und zu welchen Bedingungen ihre Kennzeichen in der Öffentlichkeit verwenden darf“ (BT-Drucks. 18/9758, S. 8).

An dieser Stelle wird erkennbar, dass der Gesetzgeber Rockergruppierungen insgesamt als kriminelle Vereinigung ansieht.

„Es ist damit kaum denkbar, dass ein gesetzestreuer Verein rein versehentlich ein ähnliches Kennzeichen verwendet und in der Folge durch ein Kennzeichenverbot betroffen wäre. Damit ist eine unverhältnismäßige Inpflichtnahme von unbeteiligten Dritten ausgeschlossen“ (BT-Drucks. 18/9758, S. 8).

Diese Begründung wurde ausdrücklich in sachlichem Zusammenhang mit der Ausweitung des Kennzeichenverbotes auf alle Rockergruppierungen abgegeben. Hierbei wird ebenfalls deutlich, dass der Gesetzgeber im Umkehrschluss davon ausgeht, dass es keine gesetzestreue *Rockervereinigung* im Bundesgebiet gibt, denn gesetzestreue Vereine seien schließlich von der Verbotsweiterung nicht betroffen. Ebenso übersieht er, dass nicht nur Rockervereine von den Kennzeichenverboten betroffen sein können, sondern ebenso Umweltschutzvereine, Sportvereine u. a.

Die pauschale Verurteilung aller Rockergruppierungen und die Unmöglichkeit, diesen Nachweis zu führen, werden als wahrer Grund für die Reform auch an zahlreichen weiteren Stellen im Gesetzgebungsverfahren deutlich:

„Bundesweit gibt es inzwischen mehr als 9.300 solcher Rocker in mehr als 600 örtlichen Chapters. Diesen Kriminellen sagen wir mit diesem Gesetz den Kampf an, [...]“ (Grötsch, in: Verhandlungen des BT, 18. Wahlp., S. 19349C).

„Menschen, die die freiheitliche Grundordnung unseres Landes offensichtlich ablehnen, auch wenn sie sich in Form eines Vereins zusammentun, dürfen ihre Vereinszeichen und die ihrer Schwestervereinigungen, die auch nichts Besseres im Schilde führen, nicht ungestraft zur Schau stellen. Das wollen wir nicht, und deshalb wollen wir es heute verbieten“ (Veith, in: Verhandlungen des BT, 18. Wahlp., S. 19351D).

„Was auffällt, ist, dass der anscheinend größte Unterschied zwischen den nun verbotenen Gruppierungen allenfalls der angehängte Ort ist. Ansonsten sind sie sich ähnlich. Aber Hells Angels nennen sich viele; die Strukturen sind identisch. Genau das ist das Problem, dem wir mit dem nun vorliegenden Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Vereinsgesetzes begegnen wollen. [...] Wir dürfen uns hier nicht von den Namen der Motorradklubs täuschen lassen. Das hat nichts mit Freiheit und Abenteuer zu tun. [...] Das angeblich so coole Image, das diesen Vereinen oft in der Öffentlichkeit zugeschrieben wird, trifft nicht einmal ansatzweise zu“ (S. Mittag, in: Verhandlungen des BT, 18. Wahlp., S. 19352B).

„Wir müssen und wollen das BKA in seiner Koordinierungsfunktion stärken, um in Zusammenarbeit mit den Ländern, die wir dann unterstützen können, gegen diese kriminellen Strukturen vorzugehen. Nur so schaffen wir es zum Beispiel in Flensburg, Kiel, Köln, Berlin, Bremen, Frankfurt, Bonn und sehr vielen anderen Städten in Deutschland, der organisierten Kriminalität entgegenzutreten“ (S. Mittag, in: Verhandlungen des BT, 18. Wahlp., S. 19353A).

„Ein Verein kann verboten werden, wenn ihm eine schwerwiegende Gefährdung der Allgemeinheit und entsprechende Straftaten nachgewiesen wurden. Mit dem Verbot wird dann auch das Tragen des Abzeichens dieses Vereins strafbar. [...] Der Koalitionsvertrag sah daher bereits eine Änderung in diesem Bereich vor, und der Bundesgerichtshof hat auch erst im Juli letzten Jahres auf diese Strafbarkeitslücke hingewiesen. Es ging dabei um das Tragen von Rockerkutten, die verschiedene Ortsbezeichnungen, aber das gleiche Kennzeichen hatten. Diese Lücke wollen wir jetzt schließen. Dies ist sicherlich kein Allheilmittel, aber es ist absolut richtig, es ist wichtig und ein weiterer Beitrag im Kampf gegen die organisierte Kriminalität“ (Lindholz, in: Verhandlungen des BT, 18. Wahlp., S. 19353B).

In dieser letzten Aussage wird wiederholt auf die Entscheidung des BGH aus 2015 angespielt. Gemeint ist auch hier die Entscheidung des 3. Strafsenats vom 09.07.2015 (BGHSt 61, 1 = NStZ 2016, 86). Die Parlamentarier verkennen insoweit, dass der BGH gerade keine Strafbarkeitslücke ausgemacht, sondern vielmehr eine verfassungskonforme Reduktion vorgenommen hat. Diese fußt letztlich auf der Beachtung des naheliegenden Sinns und Zwecks des Kennzeichenverbotes – der Durchsetzung desselben hinsichtlich der Verbotsadressaten – und der Berücksichtigung der einschlägigen Grundrechte. Es wird deutlich, dass diese Entscheidung durch die Reform des VereinsG negiert werden sollte, weil es dem Gesetzgeber um eine pauschale Kriminalisierung der Rockergruppierungen geht.

„Warum brauchen wir diese Verschärfung? Sie kann vor allem im Kampf gegen Rockergruppen helfen. Sie nennen sich selbst verharmlosend ‚Motorradclub‘; tatsächlich sind es aber Klubs, die für schwerste Verbrechen wie Drogen- und Menschenhandel, für Erpressung und brutale Gewalttaten bis hin zu Mord verantwortlich sind“ (Lindholz, in: Verhandlungen des BT, 18. Wahlp., S. 19353C).

„Es geht hier um das Tragen eines gemeinsamen Kennzeichens, eines bestimmten Symbols, das auch für organisierte Kriminalität steht, für schwerste Verbrechen, die dort begangen worden sind“ (Lindholz, in: Verhandlungen des BT, 18. Wahlp., S. 19353D).

„In der ersten Beratung im Plenum am 30. September 2016 habe ich von einem möglichen Ende des Mythos um Hells Angels oder Bandidos gesprochen, weil das verbindende Vereinssymbol wegfallen könnte. In der öffentlichen Sachverständigenanhörung hat uns einer der Sachverständigen geschildert, dass die Bikerkutte auch ein Stück Kultur und Tradition in der Rockerszene ist, die es seit Jahren in Deutschland gibt. Das teile ich ausdrücklich und sage: Es geht uns nicht um diese Jacken, sondern um diejenigen, die sie für einen Vereinszweck nutzen, der ein anderer ist als der vorgegebene“ (Grötsch, in: Verhandlungen des BT, 18. Wahlp., S. 21286A).

„Sie nennen sich harmlos Motorradklub, fahren augenscheinlich mit ihren benzinbetriebenen Feuerstühlen brav über unsere Straßen, lassen sich den Wind freudig unter Näschen wehen, genießen die Sonne bei der Ausfahrt, sind stolz darauf und tragen mit Überzeugung ihre zum Teil bedrohlich aussehenden uniformähnlichen Monturen. Klingt alles soweit harmlos und hört sich gut an. Doch weit gefehlt! Dieses gestellt verharmlosende Bild ist natürlich nicht die Realität. In der Realität handelt es sich um Klubs, die für schwerste Verbrechen und eine ganze Reihe von Straftaten der organisierten Kriminalität stehen. Sie betreiben Drogen- und Menschenhandel, sind in Zuhälterei und Prostitution verwickelt, verüben Gewalttaten bis hin zu Mord und Totschlag. Sie sind damit der organisierten Kriminalität zuzurechnen“ (Veith, in: Verhandlungen des BT, 18. Wahlp., S. 21288A).

„Hierbei geht es nicht nur um eine regionale Zugehörigkeit, wie es derzeit einige Gerichte werten müssen. Es geht um die Zugehörigkeit zu einer großen überregionalen Gruppe, und diese ist immer Teil der organisierten Kriminalität“ (S. Mittag, in: Verhandlungen des BT, 18. Wahlp., S. 21288D).

Ohne belastbare Nachweise wurde und wird also davon ausgegangen, dass sich jeder Schwesterverein mit den Handlungen oder Zielsetzungen eines anderen verbotenen Schwestervereins identifiziert. Weiter wird – ebenfalls generalisierend und jedweder Tatsachengrundlage entbehrend – davon ausgegangen, dass alle Schwestervereine solche Handlungen begehen oder solche Ziele verfolgen, wie es auch bei einem verbotenen Schwesterverein der Fall ist (bzw. war). Eine solche Pauschalisierung begibt sich fernab von vernünftigen Erwägungen, kommt in den Sitzungsprotokollen aber auch an weiteren Stellen zum Ausdruck:

„Vor allem wird mit dieser Änderung klar, dass man nicht die Möglichkeit hat, sich dieser an sich verbotenen Organisation durch einen schnellen Wechsel des Namenszusatzes auf der Kutte in der Öffentlichkeit auf legale Weise weiterhin als zugehörig zu zeigen“ (S. Mayer, in: Verhandlungen des BT, 18. Wahlp., S. 21284B).

„Warum wollen wir diese Verschärfung? Wir wissen, dass Rockergruppierungen, darunter die hier schon erwähnten sogenannten Outlaw Motorcycle Gangs, die Organisationsfreiheit unseres Vereinsrechts ausnutzen. Sie segeln unter der Tarnung und dem Schutz der Freiheit, sich zu versammeln und zusammenzuschließen. [...] In der Realität handelt es sich um Klubs, die für schwerste Verbrechen und eine ganze Reihe von Straftaten der organisierten Kriminalität stehen“ (Veith, in: Verhandlungen des BT, 18. Wahlp., S. 21287D und 21288A).

Diese zahlreichen Ausführungen illustrieren mehr als deutlich, dass der Grund für das erweiterte Kennzeichenverbot und die damit verbundenen Grundrechtseinschränkungen darin besteht, dass nach Auffassung des Gesetzgebers alle *Rockergruppierungen* kriminell sind. Die abstrakte Gefahr, dass das Vertrauen der Bevölkerung in die Durchsetzungsmacht des Staates sinkt, sowie die weiteren in der Gesetzesbegründung angeführten Zwecke sind allesamt vorgeschoben und vermögen die Grundrechtsbeschränkungen schon deshalb nicht zu rechtfertigen. Triebfeder des Gesetzgebers war vielmehr der Generalverdacht gegenüber allen *Rockergruppierungen*, jedenfalls in dem Fall, dass eine Schwestervereinigung schon verboten worden ist – ein solcher Grund vermag verfassungsrechtliche Eingriffe jedoch nicht zu rechtfertigen. Die in der Gesetzesbegründung genannten Motive hat der Gesetzgeber lediglich vorgeschoben. Der Grundsatz der Normenwahrheit verbietet es daher, diese bei der Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen zu berücksichtigen.

Wenn der eigentliche gesetzgeberische Grund darin besteht, dass alle *Rockergruppierungen* als kriminell angesehen werden und sie ohne entsprechenden Nachweis so behandelt werden sollen, muss sich der Gesetzgeber an diesem Grund festhalten lassen. Dieser Grund ist freilich nicht geeignet, um die oben genannten Grundrechtseingriffe zu rechtfertigen. Es sollte nach dem Willen des Gesetzgebers schlicht verhindert werden, dass es künftig zu einer weiteren höchstrichterlichen Entscheidung des BGH kommt, die den Schwestervereinen von verbotenen Vereinen das Tragen der eigenen Kennzeichen gestattet. Die Reform von § 9 Abs. 3 VereinsG war daher vordergründig oder ausschließlich von dem Bedürfnis getragen, auch solchen Vereinen und deren Mitgliedern ein Kennzeichenverbot aufzuerlegen, bei denen ein Nachweis für ein Vereinsverbot nicht geführt werden kann. Hierdurch sollten die engen Voraussetzungen des Vereinsverbotes ausgehebelt werden.

Abschließend soll ein Zitat aus dem rockerkritischen Umfeld die Eigenständigkeit der einzelnen Schwestervereine und den Umstand, dass der Beschwerdeführer zu 1 und seine Mitglieder keinerlei Bezüge zur organisierten oder sonstigen Kriminalität aufweisen, belegen. Dass sich diese Relativierung in einem reißerischen und einem gegenüber der Rockerszene kritischen Buch findet, sei noch einmal ausdrücklich betont und hervorgehoben. Das Zitat lautet:

„Die Stuttgarter Angels gelten auch innerhalb der Szene als das Gegenstück zu tief im Rotlichtmilieu verstrickten Charters wie Hamburg und Hannover. Sie vermitteln nach wie vor den Eindruck eines Motorradclubs, in dem noch der Geist der Hippiebewegung der 60er-Jahre zu wehen scheint. Dieser Verdienst ist zu einem großen Teil Lutz S., 49 Jahre alt und Präsident des Charters seit 1981, zuzuschreiben. Der gelernte Kfz-Mechaniker und Vater zweier Kinder tauschte seinen Beruf gegen das Color der Hells Angels ein oder, wie er es formulierte, ‚für ein Leben auf der Überholspur‘. Der als freier Fotograf arbeitende Angel stellte in seinem Atelier in der Nähe des Hauptbahnhofs schon viele weithin beachtete Porträts von Drogensüchtigen, Behinderten und Obdachlosen aus.

Die Ausstellung, welche die größte öffentliche Resonanz hervorrief, handelte vom Holocaust. Auch von den Gleisen des Stuttgarter Nordbahnhofs fuhren die Deportations-

züge gen Osten in die Konzentrationslager. Der Leidensweg der todgeweihten 2500 Juden aus Stuttgart und Umgebung sollte bis in die Lager von Riga führen. Davon erzählen die 30 großformatigen Fotos von S., die auch Ziel von Schulausflügen sind. Diese und weitere Arbeiten, darunter ästhetisch anspruchsvolle Schwarzweißbilder von Hells Angels, sind auf seiner persönlichen Homepage einsehbar und kürzlich als Bildband Die letzten Krieger erschienen.

Selbst der Stuttgarter Oberbürgermeister würdigte den Einsatz des örtlichen Hells-Angels-Präsidenten zur Aufarbeitung der NS-Vergangenheit der Stadt und begrüßte ihn per Handschlag. Der Stuttgarter Club spendet außerdem regelmäßig für karitative Zwecke.

Dies alles scheint doch zu viel Engagement und Herzblut zu beweisen, als dass man es nur als Feigenblattaktion und die Stuttgarter Vereinigung als bloßes Alibi-Charter darstellen kann, wie Kritiker es tun. Dabei leugnet Lutz S. nicht einmal eine gewisse Affinität zur Gewalt in der Bikerwelt: ‚Wir sind kein Kirchenchor. Wenn mich einer anrempelt, warne ich ihn einmal, zweimal, aber kein drittes Mal, weil das keinen Sinn hat.‘

Das Stuttgarter Charter wirkt als die deutsche Niederlassung der Angels, die am authentischsten den Easy-Rider-Mythos der 60er-Jahre weiterlebt. Die vier grundlegenden Werte der Hells Angels – Ehrlichkeit, Zuverlässigkeit, Respekt und Freiheit – scheinen hier nach wie vor eine größere Rolle zu spielen als zügelloser Expansionsdrang und Machtstreben. Bei allen kriminellen Aktivitäten, die man der Bruderschaft gerne als Ganzes nachsagt, darf man nicht verschweigen, dass das Verhalten der Stuttgarter auch eine Seite des Hells Angels MC Germany darstellt“ (Schubert, Wie die Hells Angels Deutschlands Unterwelt eroberten, 2. Aufl. 2013, Kap. 2).

Entsprechendes gilt allerdings nicht nur für den Beschwerdeführer zu 1 und seine Mitglieder, sondern auch für eine Vielzahl weiterer Hells-Angels-Vereine, die keinerlei Einfluss auf diejenigen Vereine hatten oder haben, die verboten worden sind oder deren Verbot droht (vgl. auch das Aufsatzkonglomerat in Anlage 13).

Die Mitglieder des Red Devils MC Erfurt, eines Unterstützervereins der Hells Angels Erfurt, haben beispielsweise eine Unterlassungsklage gegen den Freistaat Thüringen gewonnen, dem seitdem gerichtlich untersagt ist, den Verein als kriminellen Biker- oder Motorradclub zu bezeichnen (VG Weimar, Urteil vom 23.10.2012, Az. 8 K 1309/11 We [Anlage 14]). Der Schluss von verbotenen Schwestervereinen auf den Red Devils MC Erfurt hat sich daher nachweislich als falsch erwiesen.

Seiner ebenfalls aus dem Rechtsstaatsprinzip erwachsenden Pflicht, „sich Kenntnis von der zur Zeit des Erlasses des Gesetzes bestehenden tatsächlichen Ausgangslage in konkreter und ausreichender Weise“ zu verschaffen, hat der Gesetzgeber daher sowohl in Bezug auf die Wirkungen der Kennzeichen nicht verbotener Vereine in der Öffentlichkeit als auch auf die Kriminalitätsbelastung der verschiedenen Ortsvereine verletzt (vgl. dazu BVerfGE 39, 210, 226).

Zudem ist zu bedenken, dass sich auch im Zusammenhang mit Fußballvereinen, Umweltschutzorganisationen und zahlreichen weiteren juristischen Personen nicht von einer Hooligan-Gruppe oder einem Aktivistenverein auf die Gesamtorganisation oder nicht gewaltbereite Schwestervereine schließen lässt.

Die im Gesetz angelegten Pauschalisierungen und das Ziel, einer verfassungskonformen Auslegung den Boden zu entziehen, lassen es daher auch im Hinblick auf das Rechtsstaatsprinzip nicht zu, das Gesetz als verfassungsgemäß einzuordnen.

8. Zusammenfassung

Die am 16.03.2017 in Kraft getretenen §§ 9 Abs. 3, 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, S. 2 VereinsG sind verfassungswidrig und nichtig. Mangels Schranke kann schon der Eingriff in Art. 9 Abs. 1 GG nicht gerechtfertigt werden. Der Eingriff in die Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG ist jedenfalls unverhältnismäßig. Dies gilt erst recht vor dem Hintergrund der Art. 10 und 11 EMRK und deren Auslegung durch den EGMR. Darüber hinaus lassen sich aber auch die Eingriffe in Art. 14 und Art. 2 Abs. 2 S. 1 Var. 2 GG nicht rechtfertigen.

Eindeutig verletzt die mit der Neufassung der Vorschriften verbundene tatbestandliche Rückanknüpfung auch die Rechtsschutzgarantie und das Rückwirkungsverbot. Die angegriffenen Normen sind mithin aufzuheben.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Sönke Gerhold