

Reihe Alternativkommentare
Gesamtherausgeber Rudolf Wassermann

Präsident des Oberlandesgerichts

Kommentar zum Grundgesetz
für die Bundesrepublik Deutschland
in zwei Bänden

Bearbeitet von

Prof. Dr. Axel Azzola, Technische Hochschule Darmstadt
Prof. Dr. Richard Bäuml, Universität Bern
Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Dr. Jörg Berkemann, Hamburg
Prof. Dr. Dieter Birk, Universität Münster
Prof. Dr. Michael Bothe, Universität Frankfurt
Prof. Dr. Hans Peter Bull, Universität Hamburg
Prof. Dr. Erhard Denninger, Universität Frankfurt
Prof. Dr. Heiko Faber, Universität Hannover
Prof. Dr. Götz Frank, Universität Hannover
Dr. Friedhelm Hase, Berlin
Prof. Dr. Wolfgang Hoffmann-Riem, Universität Hamburg
Ministerialrat Dr. Jürgen Jekewitz, Bundesjustizministerium
Dr. Otto-Ernst Kempfen, Akademie der Arbeit in der Universität Frankfurt
Prof. Dr. Michael Kittner, Gesamthochschule Kassel
Prof. Dr. Karl-Heinz Ladeur, Universität Bremen
Prof. Dr. Dr. Adalbert Podlech, Technische Hochschule Darmstadt
Prof. Dr. Ulrich K. Preuß, Universität Bremen
Prof. Dr. Ulrich Ramsauer, Universität Hamburg
Prof. Dr. Ingo Richter, Universität Hamburg
Prof. Dr. Dr. h. c. Helmut Ridder, Universität Gießen
Prof. Dr. Alfred Rinke, Universität Bremen
Prof. Dr. Helmut Rittstiege, Universität Hamburg
Prof. Dr. Hans-Peter Schneider, Universität Hannover
Prof. Dr. Gunnar Folke Schuppert, Universität Hamburg
Prof. Dr. Ekkehart Stein, Universität Konstanz
Präsident des Oberlandesgerichts Rudolf Wassermann, Braunschweig
Prof. Dr. Manfred Zuleeg, Universität Frankfurt

Wissenschaftliche Redaktion:

Prof. Dr. Erhard Denninger, Universität Frankfurt
Prof. Dr. Dr. h. c. Helmut Ridder, Universität Gießen
Bundesverfassungsrichter Dr. Dr. h. c. Helmut Simon, Karlsruhe
Prof. Dr. Ekkehart Stein, Universität Konstanz

Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

Band 2
Art. 21–146

Bearbeitet von

Prof. Dr. Axel Azzola, Technische Hochschule Darmstadt
Prof. Dr. Dieter Birk, Universität Münster
Prof. Dr. Michael Bothe, Universität Frankfurt
Prof. Dr. Hans Peter Bull, Universität Hamburg
Prof. Dr. Erhard Denninger, Universität Frankfurt
Prof. Dr. Heiko Faber, Universität Hannover
Prof. Dr. Götz Frank, Universität Hannover
Dr. Friedhelm Hase, Berlin
Ministerialrat Dr. Jürgen Jekewitz, Bundesjustizministerium
Prof. Dr. Karl-Heinz Ladeur, Universität Bremen
Prof. Dr. Ulrich K. Preuß, Universität Bremen
Prof. Dr. Ulrich Ramsauer, Universität Hamburg
Prof. Dr. Ingo Richter, Universität Hamburg
Prof. Dr. Dr. h. c. Helmut Ridder, Universität Gießen
Prof. Dr. Alfred Rinke, Universität Bremen
Prof. Dr. Helmut Rittstiege, Universität Hamburg
Prof. Dr. Hans-Peter Schneider, Universität Hannover
Prof. Dr. Gunnar Folke Schuppert, Universität Hamburg
Prof. Dr. Ekkehart Stein, Universität Konstanz
Präsident des Oberlandesgerichts Rudolf Wassermann, Braunschweig

Luchterhand

1984

gestellt⁶. Daß die Entziehung des Entschädigungsanspruches nur eine Konkretisierung des »Ausmaßes« von »Verwirkung« ist – die Meinungsfreiheit wird kostenpflichtig gemacht –, bleibt unberücksichtigt. Die gesamte weitere zu Art. 18 argumentierende Rechtsprechung bewegt sich auf derselben Tiefebene. Da der Beschluß selbst auch politisch-moralisch argumentiert (der Präambel zum BEG folgend stellt er fest, »daß ein der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft aus Überzeugung oder um des Glaubens oder des Gewissens willen geleisteter Widerstand ein Verdienst um das Wohl des deutschen Volkes und Staates war«), muß ihm auch in einem juristischen Kommentar seine moralische Qualität entgegengehalten werden dürfen, die über die landesübliche Schabrigkeit hinausgeht: Was dem kommunistischen Opfer des organisierten Staatsverbrechens als »Entschädigung« gezahlt wird, ist verrenteter Lohn für den Verkauf von Gesinnung. – Die **Minima methodischer** Redlichkeit sind in allen nach *BVerfGE* 10, 118 ergangenen Entscheidungen des BVerfG dadurch verletzt, daß jegliche Auseinandersetzung mit der Entstehungsgeschichte von Art. 18 unterbleibt⁷.

19 In der **Literatur** ist im Gegensatz zur ganz vorherrschenden Tendenz der Judikatur zu einem nicht unerheblichen Teil daran festgehalten worden, daß Art. 18 alle Normierungen verbietet, die einen dem Art. 18 sachlich entsprechenden Tatbestand aufweisen und an dessen Verwirklichung Rechtsfolgen knüpfen, welche in ihrer Wirkung den Grundrechtsstatus des Betroffenen mindern⁸. Die Meinungen, die eine »Sperrwirkung« des Art. 18 nur bei solchen mißbrauchsabwehrenden Normen annehmen, welche mit Art. 18 in Tatbestand und Rechtsfolge identisch sind⁹, scheitern daran, daß Art. 18 die Festlegung der konkreten Rechtsfolge des »Ausspruchs« der Entscheidung des BVerfG überläßt. Das BVerfG trifft danach Anordnungen, denen und deren Durchführung gegenüber der Betroffene sich nicht mehr auf seine Grundrechte berufen kann, und diesen Effekt haben auch die Normen, die in ihrer Wirkung den Grundrechtsstatus des Betroffenen mindern. Daß es allein darauf ankommt, ob der Tatbestand einer einfachgesetzlichen Norm mit dem des Art. 18 übereinstimmt – was stets der Fall ist, wenn die »freiheitliche demokratische Grundordnung« als zu schützendes Gut erscheint (wobei es auf die Nomenklatur nicht ankommt) –, ist in der Literatur erstmals durch *Čopic*¹⁰ gründlicher erarbeitet worden. Die Praxis des politischen Strafrechts hat sich dadurch nicht beeinflussen lassen und konnte nur durch die Refomen des Achten Strafrechtsänderungsgesetzes vom 25. Juni 1968 (BGBl. I, 741) eingedämmt werden. In der späteren monographischen Literatur dürfte die normative Abwertung von Art. 18 am weitesten fortgeschritten sein bei *Wilke*¹¹.

6 Zur Kritik vgl. *Seiffert* in Denninger, Bd. 1, S. 230 f.; *Lameyer* Streitbare Demokratie, S. 42 ff.; *Dix* DuR 1980, 262 u. 270.

7 Vgl. zu dieser auch *Seiffert* a.a.O. S. 230 f.; *Kutscha* S. 123 f.

8 So *Backes* S. 117, 127; *Heyer* Die Entwicklung des politischen Strafrechts seit Inkrafttreten des Reichsstrafgesetzbuches, Diss. jur. Münster 1972, S. 81.

9 So *M/D/H/Sch* Rz. 94; *Klein* 82; *Haller* Grundrechtsverwirkung und Zuständigkeitsmonopol des Bundesverfassungsgerichts, Diss. jur. Tübingen 1963, S. 115 ff. *Wilke* S. 106 ff.

10 S. 109.

11 S. 118 ff.

der dem BVerfG lediglich den »zeitlichen Vortritt« für den Ausspruch der bloßen Grundrechtsverwirkung beläßt und BVerfG und Strafgerichte hinsichtlich der Verhängung konkreter Grundrechtseingriffe damit auf eine Stufe stellt. *Gallwas*¹² hat in Verfolg der Immanenz-Variante den Tatbestand des Art. 18 zu einem Teilausschnitt eines allgemeinen Mißbrauchsverbots gemacht und damit spezifiziert, was jedem Träger der öffentlichen Gewalt auch außerhalb eines Verwirklichungsverfahrens nach Art. 18 Satz 2 »Ausspruch« und Zugriff ermöglicht; insbesondere die strafrechtlichen Sanktionen legitimieren sich an Art. 18 vorbei unmittelbar aus dem GG (u. a. S. 151 f.). *Schmitt Glaeser* reduziert die Sperrwirkung des Tatbestands von Art. 18 durch einen willkürlichen Mißbrauchs begriff¹³, um jedenfalls den sicherheitsbehördlichen Zugriff zu ermöglichen; *Stettner*¹⁴ operiert ebenfalls mit einem allgemeinen Mißbrauchs vorbehalt. – In der jüngeren Aufsatzliteratur nimmt angesichts der Rechtsprechungsergebnisse, die einer vom historischen Datenkranz der GG-Entstehung mehr und mehr entfernten Generation nicht mehr plausibel sind, das Unbehagen zu. Sie sucht auf vorerst noch unübersichtlichen Wegen (vgl. etwa *Gusy*) dem kleinen Einmaleins der Demokratie auf die Spur zu kommen: daß Demokratie das Non-plus-ultra politischer Freiheit ist und jedes plus von »Freiheit« demzufolge ein minus.

Art. 9 Abs. 2 (Verbot von Vereinigungen)

(2) Vereinigungen, deren Zwecke oder deren Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten, sind verboten.

Gliederung

	Rz.
1. Geschichte	1
1.1 Die geschichtlichen Bedingungen und ihre besondere Bedeutung für die gegenwärtige Situation	1
1.2 Entstehungsgeschichte	13
2. Die gegenwärtige Situation	17
2.1 Die Grundstruktur des Art. 9 Abs. 2 (und das Verhältnis der Vorschrift zu Art. 21 Abs. 2 und 18)	17
2.2 Die Verbotstatbestände	28

Riddor

1. Geschichte

1.1 Die geschichtlichen Bedingungen und ihre besondere Bedeutung für die gegenwärtige Situation

1 Die zu Art. 9 Abs. 1 und 2 führende politische, verfassungs- und normgeschichtliche Entwicklung wird in Literatur und Rechtsprechung kaum für die Interpretation von Abs. 2 verwertet. Sie ist indes von außerordentlicher Bedeutung für das Verständnis gerade dieser Vorschrift, die nicht von ungefähr weder von der »freiheitlichen demokratischen Grundordnung« handelt, noch Interventionen

12 S. 130 ff.

13 Etwa S. 278, 281.

14 ders. auch in DVBl. 1975, 806 ff.

- 7 Nach § 1 RVG unterlag das Recht der Reichsangehörigen, Vereine zu bilden und sich zu versammeln, »polizeilich (!) nur den in diesem Gesetz und anderen Reichsgesetzen enthaltenen Beschränkungen«. Das heißt mit aller nur wünschenswerten Deutlichkeit, **daß es sich um eben polizeiliche Eingriffsmöglichkeiten handelte** (neben denen alle anderen – Familien-, Disziplinar-, gewerberechtliche usw. – Beschränkungen fortbestanden). Nur waren die mit der Existenz und Tätigkeit von Vereinen verbundenen polizeilichen Gefahren nunmehr im RVG verbindlich und ausschließlich standardisiert und dadurch die Eingriffsmöglichkeiten enumeriert und berechenbar gemacht worden. § 2 RVG machte im Anschluß an Art. 30 der preußischen Verfassung den Strafgesetzen zuwiderlaufende Zwecke zu einer Gefahr, deretwegen ein Verein aufgelöst werden konnte; die übrigen einschlägigen Vorschriften des RVG dienten im wesentlichen der Sicherstellung der Kontrolle über die Vereine.
- 8 Mit seiner die (Landes-)Polizeigewalt mattsetzenden Systematik folgt das RVG der Gewerbeordnung und dem Reichspreßgesetz von 1874. Wie bei diesen Gesetzen ging es um die **Domestizierung polizeilicher Eingriffe unter vorrangiger Berücksichtigung der Interessenstruktur der das politische System tragenden permanenten »Großen Koalition« konservativer und nationalliberaler Kräfte**, die sich mit Irrungen und Wirrungen allmählich herausgebildet hatte und an deren gemeinsamer grundsätzlicher Reserviertheit (wo nicht Ablehnung) gegenüber einem nicht staatlich abgeleiteten politischen Vereinswesen sich nichts geändert hatte. Die »Liberalisierung« des RVG konnten die systemtragenden Kräfte sich »leisten«, nachdem das »reichsfeindliche« Rückgrat der Sozialdemokraten und des politischen Katholizismus (bei letzterem wurde auch der »Antimodernismus« getroffen) durch die Exekutierung der Sozialisten- und Kulturkampfgesetzgebung gebrochen war.
- 9 Für das mit dem RVG erreichte und arrondierte konservativ-nationalliberale Vereinigungsstatut stand (und steht bis heute) **jedes kollektive außerparlamentarische Opponieren dauerhaft, wo nicht an der Kriminalitäts-, so doch an der Grenze der Ordnungswidrigkeit**. Unter diesem Aspekt gesehen werden muß auch seine **scheinbar liberale** Erstreckung auf sehr lockere, sehr kleine (die heutige »Dogmatik« zu Art. 9 hat bereits die Einmanngesellschaft erreicht^{1a}) und nicht unbedingt sehr langfristig existierende Personenverbindungen, wobei die Grenzen zum »Versammlungs«-Begriff (heute Art. 8) zwar fließend sind, aber niemals, wo auch immer die Grenze verläuft, eine Lücke zwischen »Versammlung« und »Vereinigung« offenbleibt. Was dies für die »Freiheit« der Vereinigungen in Wahrheit bedeutet, wird nur klar, wenn man sich vergegenwärtigt, daß das Vereinigungsstatut **nur ein Modus reduzierter Unfreiheit** ist. Konservative Autoren haben sich nach dem Erlaß des RVG befremdet dazu geäußert, daß »also auch Frauen, selbst bei politischen Vereinen und Versammlungen« von der Beschränkung polizeilicher Zugriffsmöglichkeiten profitieren konnten². Sie verkannten, daß diese

1a Vgl. *M/D/H/Sch* Art. 9 Rz. 61.

2 *A. Arndt* S. 146 Anm. 1.

- »Freiheit« den informellen »Vereinigungen« gerade einen Teil der allgemeinen Handlungsfreiheit **nahm** (die damals in dem bestand, worin sie auch heute besteht, nämlich einzeln oder auch mit anderen zusammen alles tun zu dürfen, was die Gesetze nicht verbieten).
- 10 **Mit dem Vereinsrecht des am 1. Januar 1900 in Kraft getretenen BGB ergänzte sich das RVG zu einem noch umfassenderen System der staatlichen Vereinsüberwachung**, dessen Grundstruktur ebenfalls bis heute erhalten geblieben ist.
- 11 Mit dem »Aufruf des Rats der Volksbeauftragten« vom 12. November 1918 (RGBl. 1303) schien zum ersten Mal in der deutschen Verfassungsgeschichte der Weg zu einem Verständnis von Vereinigungsfreiheit als **Grundrecht** offenzustehen. Der Aufruf hatte »mit Gesetzeskraft« verkündet: ». . . 2. Das Vereins- und Versammlungsrecht unterliegt keiner Beschränkung, auch nicht für Beamte und Staatsarbeiter.« Daß jedoch schon die »Väter« der WRV diesen Weg nicht mit Entschiedenheit beschritten haben, zeigt sich bereits darin, daß sie glaubten, den Beamten die Vereinigungsfreiheit gesondert gewährleisten zu müssen (Art. 130 Abs. 2 WRV). Ob oder wie stark sie in ihren Alpträumen von unter grundrechtlicher Vereinigungsfreiheit meuternden Matrosen heimgesucht worden sind, läßt sich schwer ermitteln. Jedenfalls haben sie bei der Formulierung von **Art. 124 Abs. 1** bereits unter dem Einfluß des polizeirechtlichen Konzepts gehandelt. Denn der erste Teil dieser Vorschrift ist nur eine **Übernahme des Anfangs von § 1 RVG**. Und die Auslegung von Art. 124 Abs. 1 Satz 1 und 2 WRV hat von Anfang an den überkommenen polizeirechtlichen Interpretationshorizont nicht überschritten. Zwar wurde die eindeutige Antwort der Nr. 2 des Aufrufs der Volksbeauftragten auf das preußische Vereinsgesetz vom 11. März 1850 in der Lehre weniger als in der Judikatur (für deren Auffassung repräsentativ das KG bis JW 1931, 964) vom Rechts- zu einem »Programmsatz« heruntergestuft, aber die h. L. machte sowohl den Aufruf der Volksbeauftragten als auch Art. 124 (und 123) WRV in Fortführung der RVG-Tradition eben zu – freilich mit Verfassungsrang ausgestatteten und den Bewegungsraum der Vereinigungen vergrößernden – **Polizeigesetzen**. M. a. W.: **Wie bis 1918/19 stellten sich die vereinigungsbegünstigenden Verbürgungen als Milderungen einer grundsätzlichen Unfreiheit dar, die wegen der Gefährlichkeit von Vereinigungen »an sich« auch grundsätzlich angemessen ist und ihrer Entlassung aus dem Polizeiregime grundsätzlich im Wege steht. Die Gegenauffassung – eine grundsätzliche grundrechtliche Vereinigungsfreiheit, die freilich der gesetzlichen Organisation bedarf – wurde nur von einer Minderheit vertreten.** Zur ihr gehörte *Waldecker*, dessen Versuch, die Hypothek des Polizeirechts abzusprenken, keineswegs an den Realitäten vorbeiging (»Es zeigte sich . . ., daß . . . der Übergang von der Opposition in die Staatsleitung übersehen worden war«, 641) und gar nicht hoch genug veranschlagt werden kann, wenn man den zeitgenössischen Zustand der Grundrechtstheorie in der Staatsrechtslehre berücksichtigt, die noch weit davon entfernt war, Methoden zur Bestimmung der Normbereiche von Grundrechten zu entwickeln.
- 12 Das hinsichtlich seiner Folgen fatalste Element der totalen Okkupation von Nr. 2 des Aufrufs des Rates der Volksbeauftragten und der Art. 123 und 124 WRV

von der Entscheidung eines bestimmten, gar eines besonders hervorgehobenen, Organs (BVerfG) abhängig macht, weswegen bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen Vereinigungen schlicht und umstandslos »verboten sind«.

2 Art. 9 Abs. 2 ist Bestandteil eines Vereinigungsstatuts, das mit dem Reichsvereinsgesetz vom 1. April 1908 (RGBl. 151; nachfolgend RVG) ausgebildet war und seither in seiner Grundstruktur keine wesentlichen Änderungen mehr erfahren hat.

3 Vereinigungsfreiheit war kein Gegenstand der Verfassungen des deutschen Frühkonstitutionalismus; sie konnten demgemäß auch nicht von Beschränkungen einer solchen Freiheit handeln. Diese Erzeugnisse von Kompromissen eines beginnenden bürgerlichen Liberalismus mit den monarchischen Mächten waren nicht zuletzt angesichts der »Schrecken der Revolution« – von abgrundtiefem Mißtrauen gegen ein politisches Vereinigungswesen getragen. Für sie – wie für das gemeine Recht (die zivilrechtliche Parallelentwicklung darf bei der Würdigung des Vereinigungsstatuts nie aus dem Auge verloren werden)¹ – war es selbstverständlich, daß einerseits den sich nach der Entzunftung von Handel und Gewerbe auf diesem Gebiet bildenden Assoziationen grundsätzlich freier Lauf zu lassen sei, andererseits mindestens die scharfe Kontrolle und ggf. die Repression politischer Vereine notwendig zur Obsorge des überkommenen Polizeiregimes gehöre. »Geheime« Vereine, d. h. solche, die nicht bereit waren, Statuten, Mitgliederverzeichnisse usw. bekanntzugeben, waren schon nach PrALR II 20 § 185 genehmigungspflichtig gewesen (dazu kamen im weiteren Verlauf diverse verschärfende normative Maßnahmen wie das Edikt wegen Verhütung und Bestrafung geheimer Gesellschaften, welche der allgemeinen Sicherheit nachteilig werden könnten; GS 1816, 7). Importen französisch-revolutionärer Herkunft wie die vor allem im Rheinland aufgetretenen »Lesegesellschaften«, jakobinische Zirkel u. ä. hatten sich nach dem Wiener Kongreß ohnehin kaum regenerieren können. Seit den Karlsbader Beschlüssen waren die studentischen Verbindungen, die sich ein (in der Sprache heutiger westdeutscher Literatur und Judikatur ausgedrückt) »allgemeinpolitisches Mandat anmaßen« (und geraume Zeit die einzigen politischen Assoziationen waren), unnachsichtig reprimiert worden. Nach dem »Hambacher Fest« und in Vollzug der Geheimen Beschlüsse der Wiener Ministerkonferenz von 1834 erfaßte der polizeiliche Zugriff spärlich nachgewachsenes politisches Assoziationswesen; in vielen Staaten des Deutschen Bundes galten Totalverbote (mit Erlaubnisvorbehalt) für Vereine (bemerkenswert die Begründung, daß der »ältere und wichtigste Verein«, nämlich der Staat, die Vereine der Bürger zuvor genehmigt haben müsse, um »Verwirrung« zu vermeiden)¹. Sub specie der schon ergangenen Verfassungen war all das rechtens.

4 Erst die Paulskirche, in deren Umkreis auch die Zusammenschlüsse entstanden, die man als Vorläufer der späteren politischen Parteien ansehen kann, versuchte sich an einer grundrechtlichen Vereinsgründungsfreiheit, die »durch keine vorbeugende Maßregel beschränkt werden« durfte (§ 162). Auch diese Bestimmung

¹ Zit. b. F. Müller S. 254.

entzog jedoch die gebildeten Vereine nicht eindeutig dem polizeilichen Regime, wenn sie auch nicht wie § 161 Abs. 2 für »Volksversammlungen unter freiem Himmel« (verfassungsrechtliche Regelungen für Vereine und Versammlungen erscheinen seither immer in enger Nachbarschaft) »bei dringender Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit« ausdrücklich ein Verbot vorsah.

5 Die Paulskirche war in ihrer großen Mehrheit jedenfalls hinsichtlich der Vereinigungsfreiheit nicht weit von der Überzeugung der »siebzehn Männer des öffentlichen Vertrauens« entfernt gewesen, die am 26. April 1848 der Deutschen Bundesversammlung ihr Gutachten für ein »Deutsches Reichsgrundgesetz« überreicht, im Vorwort von der »Erblichkeit nicht bloß in der Gewissenhaftigkeit und der Gesinnung der Deutschen, sondern auch in ihren politischen Überzeugungen« gehandelt und im Blick auf »eine unabsehbare Reihe von Gewaltthaten und Freveln . . . in anderen europäischen Reichen« dem Vorschlag für ein »freies Versammlungs- und Vereinsrecht« gleich den »Vorbehalt eines Gesetzes gegen den Mißbrauch« hinzugefügt hatten (§ 25). Ganz und gar eindeutig war die Reaktion der preußischen revidierten Verfassung von 1850. Sie wiederholte ganz ähnlich zunächst Art. 28 der »oktroierten« Verfassung von 1848 (»Alle Preußen haben das Recht, sich zu solchen Zwecken, welche den Strafgesetzen nicht zuwiderlaufen, in Gesellschaften zu vereinigen«) und fügte hinzu: »Das Gesetz regelt, insbesondere zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, die Ausübung des in diesem und dem vorstehenden Artikel [Versammlungsfreiheit] gewährleisteten Rechts. Politische (!) Vereine können Beschränkungen und vorübergehenden Verboten im Wege der Gesetzgebung unterworfen werden« (Art. 30). Und schon wenige Wochen nach der Verkündung der Verfassung, am 11. März 1850, erging das entsprechende »Gesetz«, nämlich die als Notverordnung erlassene »Verordnung über die Verhütung eines die gesetzliche Freiheit und Ordnung gefährdenden Mißbrauchs des Versammlungs- und Vereinigungsrechtes« (GS 277), womit das ganze »Grundrecht« zur Disposition der polizeilichen Gefahrenabwehr gestellt war.

6 Auch die Hohlform, die von Art. 30 der revidierten preußischen Verfassung von 1850 übrigbleibt, wenn man das »Gesetz« vom 11. 3. 1850 abzieht, und die natürlich auch nach Art. 111 bereits »zeit- und distriktweise außer Kraft gesetzt werden« konnte (vgl. Vorbem. Rz. 6), wurde von der Verfassungsebene abgeräumt und unterhalb derselben durch das RVG von 1908 ersetzt (nach Art. 2 der RV 1871 beseitigte kompetenzgerechtes Reichsrecht auch Landesverfassungsrecht; die Kompetenzzuweisung für die Materie »Vereinsrecht« enthielt Art. 4 Nr. 16). Dieses reichsgesetzliche Vereinigungsstatut erstreckte sich nunmehr auf das ganze Reich, in dem es jetzt also keinerlei verfassungsrechtliche Gewährleistung der Vereinigungsfreiheit mehr gab. Der Erlaß des RVG gilt allerdings als Grundsteinlegung der sog. Polizeifestigkeit der Vereinigungsfreiheit. Der Ausdruck »Polizeifestigkeit« ist indes mit besonderer Vorsicht zu gebrauchen, da er die unzutreffende Vorstellung vermittelt, das RVG habe die Vereinigungen dem Funktionsbereich polizeilicher Gefahrenabwehr entzogen. Das Gegenteil ist richtig.

durch polizeiliches Ordnungsdenken war das **Splitting**, mit dem (seit RGSi 56, 177, in der Rechtsprechung allgemein akzeptiert) **Teile des RVG von 1908 als fortgeltend in die Republik »gerettet«** wurden (welche, »ist dann folgerichtig im einzelnen wieder streitig geblieben«)³. Repräsentativ für den politisch und historisch völlig unsensiblen, geradezu absurden »Positivismus«, mit dem das bewerkstelligt wurde, ist der Kommentar von *Anschütz* mit der Bemerkung, der Aufruf habe diejenigen Bestimmungen des RVG **nicht** beseitigt, »die – nur oder doch **auch** – einen Schutz dieser Freiheit bedeuten oder bezwecken«⁴. Zu einer Abänderung des dergestalt fortgeltenden RVG durch eine Vereinsgesetzgebung der Republik ist es nicht gekommen; ein Entwurf von 1926/29 setzte die Polizeilinie fort⁵. Massive Anreicherungen des Repressionsinstrumentariums gegen Vereinigungen brachten dafür die beiden Republikschutzgesetze vom 21. Juli 1922 (RGBl. I, 585) und 25. März 1930 (RGBl. I, 91), die wiederum polizeilich-staatsschützerisch konzipiert waren, sich nach der Vorstellung mancher Initiatoren gegen die Gewalttätigkeiten der zahlreichen antirepublikanischen Bünde, paramilitärischen Organisationen, uniformierten und bewaffneten Bürgerkriegsarmeen der Rechten usw. richten sollten, aber insoweit durch die Rechtsprechung und durch Interventionen der Reichswehr erfolgreich sabotiert bzw. umfunktioniert wurden. Ihr z. T. neues Instrumentarium – so ein explizites eigenständiges Nebenstrafrecht und ein als »Vermögenseinziehung« verkleidetes Sonderstrafrecht – gehört zu der vom jetzt geltenden Vereinsgesetz von 1964 übernommenen Hinterlassenschaft.

1.2 Entstehungsgeschichte

- 13 **Nach Kriegsende hoben die Alliierten** durch das Gesetz Nr. 1 des Kontrollrats vom 20. September 1945 (ABIKR v. 29. 10. 1945, 3 ff.) **die vereinsfeindlichen Maßnahmen des »Dritten Reiches« auf**, die durch § 1 der VO des Reichspräsidenten »zum Schutz von Volk und Staat« vom 28. Februar 1933 (RGBl. I, 83) eingeleitet worden waren (Außerkräftsetzung von Art. 124 WRV »bis auf weiteres«). Nach einer kurzen Phase der Abhängigkeit der Vereinsgründung von alliierter Linzenzierung blieb die weitere Ausgestaltung des Vereinsregimes den deutschen Stellen überlassen.
- 14 **Die vorgrundgesetzlichen Landesverfassungen haben** in unterschiedlicher Weise **versucht, die Restituierung der Vereinigungsfreiheit mit Kautelen des Verfassungsschutzes zu verbinden** (vgl. Art. 15 HessVerf. i. Vbd. m. Art. 146 Abs. 2, Art. 17 BremVerf., Art. 114 Abs. 2 BayVerf.).
- 15 Der Parl. Rat beschritt **gesetzssystematisch einen neuen Weg**, indem er deutlicher **unterschied zwischen dem uneingeschränkten Individualrecht der Vereinsbildung** (Art. 9 Abs. 1) **und einem speziellen Regime für** die aus der Wahrnehmung dieses Rechts hervorgegangenen **Vereinigungen** (Art. 9 Abs. 2). Doch waren seine Beratungen dazu eher flüchtig (sie konzentrierten sich nämlich im

³ Waldecker HdbDStR 2, 642 m. Anm. 1.

⁴ Anm. 3 zu Art. 123.

⁵ Vgl. Waldecker HdbDStR 2, 645.

wesentlichen auf die »Koalitionsfreiheit« des Abs. 3). Aufschlußreich ist die erläuternde Bemerkung des Abg. *Zinn*, der zu dem Formulierungsvorschlag des Grundsatzausschusses (»Vereinigungen, deren Zwecke den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten, sind verboten«) ausführte: Dem **traditionellen** (!) Vorbehalt zum Vereinsrecht (Verbot von Vereinigungen, die den Strafgesetzen zuwiderlaufen) sei in Abs. 2 eine Vorschrift **zugefügt** (!), welche das Verbot von Vereinigungen ermöglichen solle, die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richteten. Solche Vereinigungen müßten unabhängig von der Strafbarkeit verboten werden können⁶. Hier zeigt sich sehr deutlich, daß **der Parl. Rat sich vom überkommenen Konzept eines polizeilichen Vereinsregimes nicht gelöst hat**. So kam es, sieht man Abs. 1 und 2 zusammen, zu einer eigentümlich zwiespältigen Entscheidung. Das Individualrecht nach Abs. 1 ließ der Parl. Rat an der allgemeinen Grundrechtsaufwertung, die ihren Ausdruck in Art. 1 Abs. 3 findet, partizipieren, während gegenüber dem durch Ausübung dieses Grundrechts entstandenen, »aus der Gesellschaft« agierenden Handlungskollektiv der tradierte antirevolutionäre Horror durchschlug. Den antiplebiszitär-antidemagogischen nationalliberal-polizeilichen Affekt unüberwindlichen Mißtrauens gegen spontane Regungen intermediärer Assoziationen, aus dem auch Art. 9 Abs. 2 entstanden ist, hat der Abg. Dr. *Heuss* bei den Beratungen des Parl. Rats zu Art. 8 artikuliert, als er zu der Anregung des Abg. Dr. Bergsträßer, gemäß der Empfehlung des Allgemeinen Redaktionsausschusses Beschränkungen der Versammlungsfreiheit »aus politischen Gründen« zu untersagen, Stellung nahm. Die Stellungnahme war kurz und bündig (»Es kommen überhaupt nur politische Gründe in Frage«) und fand »allgemeine Zustimmung«^{6a}. Der Parl. Rat hat wegen dieses Mißtrauens, das den Massen als primärer Gefahrenquelle, nicht den auf die Massen einwirkenden Kräften gilt, auch die Schaffung eines besonderen Grundrechts der Demonstrations- oder Meeting-Freiheit nicht in Erwägung gezogen.

- 16 **Das Vereinigungsstatut des Art. 9 Abs. 2 ist also, wie der Abg. Zinn mit dem Wort »zugefügt« klargestellt hat, eine Erweiterung und keine Abschaffung des überkommenen sondergesetzlichen Polizeistatuts für Vereine.**

2. Die gegenwärtige Situation

2.1 Die Grundstruktur des Art. 9 Abs. 2 (und das Verhältnis der Vorschrift zu Art. 21 Abs. 2 und 18)

- 17 Vor- und Entstehungsgeschichte der Vorschrift zeigen, daß sie **nicht in der Ideologie der Auftragsdemokratie wurzelt**, die das präzedenzlose Parteienstatut des Art. 21 und die präzedenzlose, durch Art. 18 abgesicherte normative Aufrüstung der über Art. 1 Abs. 3 in ihrem individuell-negatorischen Gehalt akzentuierten Grundrechte hervorgebracht hat. In die Vereinigungen hat der

6 JöR N. F. 1, 117.

6a JöR N. F. 1, 115.

GG-Geber nicht das Vertrauen gesetzt, das er in die Parteien und in die Menschen investiert hat. Da sie keine Agenten eines staatlichen Demokraieauftrags sind, ist ihre Behandlung auch nicht durch die Widersprüchlichkeiten einer derartigen Beauftragung gekennzeichnet, sondern folgt der altbacken angelegten Linie eines nationalliberal domestizierten Polizeibegriffs.

- 18 Das von Art. 124 Abs. 1 WRV deutlich abweichende, auf Verfassungsebene neuartige **Arrangement des Neben- und Miteinanders von Art. 9 Abs. 1 und Abs. 2 GG ähnelt** infolgedessen **dem Neben- und Miteinander von § 1 und § 2 des zählbaren RVG**. Gesetzssystematisch ist es aber vor allem wegen seiner Defektivität eine Verschlechterung. Im Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts vom 5. August 1964 (nachfolgend: VG), das sich als Nachfolger des RVG versteht (vgl. § 30 Abs. 1 Nr. 1), ziehen sprachliche und begriffliche Inkompetenz weitere rechtsstaatlich destruktive Kreise (wie in den nachfolgenden Erläuterungen wenigstens an einigen Beispielen dargetan werden kann).
- 19 § 1 RVG gewährleistete wie der (nachmalig entstandene und wieder weggefallene) Art. 124 Abs. 1 Satz 1 WRV das individuelle Vereinigungsrecht von vornherein **nur** »zu Zwecken, die Strafgesetzen nicht zuwiderlaufen«. § 2 RVG ließ folgerichtig die **Auflösung** eines Vereins zu, »dessen Zweck den Strafgesetzen zuwiderläuft«. Durch den **Kontext der §§ 1 und 2 RVG** wurde die unwiderlegliche Vermutung aufgestellt, daß ein solcher Verein die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährde, und deswegen war als einzige – selbstverständlich nach pflichtmäßigem Ermessen zu handhabende – Maßnahme zur Bekämpfung dieser Gefahr die Auflösung zugelassen (eine Verpflichtung zur Satzungsergänzung oder Auskunftserteilung wurde von *PrOVGE* 56, 334, für unzulässig erklärt) **Aus dem Kontext der §§ 1 und 2 RVG ergab sich aber auch die unwiderlegliche gesetzliche Vermutung** dafür, daß die **Existenz aller anderen Vereinigungen keine Polizeigefahr darstelle**, weswegen gegen sie auch nicht mit existenzgefährdenden polizeilichen Maßnahmen, welcher Art auch immer, vorgegangen werden durfte.
- 20 Art. 9 Abs. 1 gewährleistet das (nur) individuelle Vereinigungsrecht **unbeschränkt**. Zu seinen denknottwendigen Implikationen gehört die Gewährleistung der **Existenz** der durch seine Wahrnehmung gebildeten Vereinigungen. Sonst wäre es sinnlos. Aber es wird **nur insofern** auch ein Recht der **Vereinigung** (so teils richtig *BVerfGE* 13, 175: »Recht auf . . . Bestehen«, wohingegen es kein Recht der Vereinigung auf »Entstehen« geben kann, sintemalen sie während der »Entstehung« noch nicht vorhanden ist), die im übrigen in ihrer **Tätigkeit andere Grundrechte** (Meinungs-, Presse-, Petitionsfreiheit etc.) in Anspruch nimmt und dabei an das jeweilige spezielle grundgesetzliche Grundrechtsregime gebunden ist (falsch also u. v. a. *M/D/H/Sch*^{6b} mit der Behauptung eines Grundrechts der **Vereinigung** auf »funktionsgerechte Betätigung«). Da die Vereinigung durch ihre bloße Existenz die Vereinigungsfreiheit nicht »mißbrauchen« kann, kommt sie also auch nicht für ein Verfahren vor dem *BVerfG* nach Art. 18 in Betracht (so im Ergebnis richtig, wenn auch in Begründung und weiteren Zusammenhängen

6b Rz. 43.

- verfehlt, auch *M/D/H/Sch*^{6c}). Wenn im Katalog der »verwirkbaren« Grundrechte des Art. 18 »die Vereinigungsfreiheit (Art. 9)« erscheint, so kann sich das **nur auf das in Art. 9 Abs. 1 verbürgte Individualrecht**, »Vereine und Gesellschaften zu bilden«, beziehen. Die **Vereinigung** als solche könnte hingegen die für ihr kollektives Handeln in Anspruch genommenen Grundrechte der Pressefreiheit usw. i. S. von Art. 18 »mißbrauchen«, was das *BVerfG* – mit Wirkung für das betreffende Grundrecht – »aussprechen« könnte (vgl. die Erläuterungen zu Art. 18). An all dem geht § 1 Abs. 2 VG begriffslos vorbei, der von etwas handelt, was es nach dem GG gar nicht geben kann, nämlich von »Vereinen, die die Vereinigungsfreiheit mißbrauchen«, und verkennt, daß ein Einschreiten »zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung« seiner Natur nach auch dann ein polizeiliches ist, wenn das Wort »Polizei« im Text der gesetzlichen Ermächtigung nicht vorkommt, und demzufolge den allgemein dem polizeilichen Handeln gezogenen Schranken unterworfen ist.
- 21 Art. 9 Abs. 2 ist **genauso wenig ein Grundrecht wie Art. 18 oder Art. 21 Abs. 2**. Die Vorschrift handelt nur von – schon vorhandenen – Vereinigungen. Sie nimmt **nicht** so auf Art. 9 Abs. 1 Bezug wie § 2 auf § 1 RVG. Sie stellt vielmehr – **selbständig** – in bezug auf Vereinigungen, die einen der in ihr genannten sog. Verbotstatbestände erfüllen, die (nunmehr verfassungs-) gesetzliche unwiderlegliche Vermutung auf, daß schon die Existenz solcher Vereinigungen eine polizeiliche Gefahr darstellt. In Bezug auf alle anderen Vereinigungen bedeutet das auch hier die (nunmehr verfassungs-) gesetzliche Aufstellung der Vermutung, daß deren Existenz keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt. Gegen sie darf deswegen »vereinspolitisch« auch nicht eingeschritten werden.
- 22 **Alle Vereinigungen unterliegen** wie eh und je natürlich den »vereinspolitisch neutralen« (Verkehrssicherung, Feuerschutz, Bauwesen etc.) **polizei- oder ordnungsbehördlichen Maßnahmen** nach den allgemeinen Voraussetzungen.
- 23 **Was die spezielle, die Existenz betreffende Traktierung der einen der sog. Verbotstatbestände von Art. 9 Abs. 2 erfüllenden Vereinigungen angeht, ist die Vorschrift defektiv**. Sie beschränkt sich auf die beiden Worte »sind verboten«, die für diese Frage nichts hergeben. Das ist ihren Schöpfern nicht bewußt geworden. Da auch der Gesetzgeber des VG nicht erkannt hat, daß er in erster Linie eine Lücke zu schließen hatte, hat das VG eher zur Vermehrung als zur Verminderung der vielfältigen Verwirrungen beigetragen, wenn es auf der anderen Seite auch wenigstens zum endgültigen Abbau der in den ersten Jahren der BRD stark verbreiteten sog. *ex lege*-Theorie⁷ beigetragen hat, derzufolge gegen »verbotene« Vereinigungen »ohne weiteres« sollte eingeschritten werden dürfen (dagegen auch schon früher *BVerwGE* 4, 188, 189 f.)⁸. § 3 Abs. 1 Satz 1 VG ordnet so einerseits zutreffend an, daß **vor** einer u. a. die Tatbestandserfüllung feststellen-

6c Rz. 121.

7 Vgl. z. B. *Wernicke* BK Anm. II 2 a zu Art. 9; v. *Mangoldt* 83; *Geiger* *BVerfGG*, 1952, Vorbem. 3 vor § 43.8 Sowie *Seifert* *DÖV* 1954, 354 ff.; *Willms* *NJW* 1957, 1618; und in der jüngeren Literatur von *Feldmann* S. 36; *Kutscha* S. 258.

den Verfügung **nicht** gegen einen Verein vorgegangen werden darf, verwickelt sich aber schon dabei und dann in vielen weiteren Vorschriften hoffnungslos und immer tiefer in die um das Wort »verboten« entstandene Begriffsverwirrung. Sie führt schon im 2. Halbsatz von § 3 Abs. 1 Satz 1 VG dazu, daß die **Anordnung der Auflösung** eines Vereins als »**Verbot**« bezeichnet wird. Dementsprechend heißen die für den Erlaß von **Auflösungsverfügungen** kompetenten Behörden »**Verbotsbehörden**«, wird von der Anfechtbarkeit oder Unanfechtbarkeit solcher »**Verbote**« gesprochen usw. Literatur und Rechtsprechung versuchen, zwischen »förmlichen« und (dann wohl) nicht-förmlichen Verboten zu unterscheiden. Es gibt, soweit ersichtlich, keine einzige Literatur- oder Judikaturstelle, in der nicht unreflektiert Verbot und Auflösung miteinander verwechselt oder vertauscht würden. Im Blick auf Art. 9 Abs. 2 ist aber jegliches sprachliche Hantieren mit einem begrifflich anders besetzten »verboten« aber unsinnig. Was »verboten« ist, kann nicht mehr und braucht nicht mehr »verboten zu werden«. Das hatte die – (nur) in diesem ihrem allerersten Denkansatz richtige – »ex lege-Theorie« denn auch unschwer erkannt: Keine »Auslegung« kann daran vorbeiführen, daß nach Art. 9 Abs. 2 Vereinigungen, die einen der drei Tatbestände erfüllen, verboten »sind«!

- 24 Aber weder kann die Norm, nach der solche Vereinigungen »verboten« sind, eine Aussage darüber enthalten, ob eine konkrete Vereinigung einen der Verbotstatbestände erfüllt, noch hat überhaupt das Verbotensein von Etwas unmittelbar mit seinem Vorhandensein zu tun. Rechtlich Verbotenes kann nach näherer normativer Maßgabe je nach seiner konkreten Beschaffenheit rechtens beseitigt, aufgehoben, bestraft usw. werden, **weil** es verboten ist. Für eine einen Verbotstatbestand des Art. 9 Abs. 2 erfüllende Vereinigung könnte vorgeschrieben werden, daß sie aufzulösen sei – so unmißverständlich § 2 RVG; es könnte ihr aber auch aufgegeben werden, sich durch Änderung ihrer Statuten, Programme, Handlungsformen usw. aus der Verbotszone zu entfernen; sie könnte zu diesem Zweck vorübergehend unter Aufsicht oder Quarantäne gestellt werden usw. **Zu all dem sagt Art. 9 Abs. 2 gar nichts.**
- 25 **Aus diesem Befund hat aber die erste Bundesregierung für ihre Repressionspraxis gegen kommunistische Vereinigungen Schlüsse nach Art der »ex lege-Theorie« gezogen.** Sie ist von der unmittelbaren polizeilichen Exekutierbarkeit des Art. 9 Abs. 2 auch ohne Ergänzungs- und Ausführungsgesetzgebung ausgegangen, hat sich nach ihrem Beschluß vom 19. Sept. 1950 über die »Politische Betätigung von Angehörigen des Öffentlichen Dienstes gegen die demokratische Grundordnung«⁹ jenseits der bundesstaatlichen Kompetenzregelungen des GG durch drei Beschlüsse, in denen kommunistische Organisationen als durch Art. 9 Abs. 2 verboten bezeichnet werden, als oberste die Tatbestandserfüllung feststellende politische Bundespolizeibehörde konstituiert und die Länder aufgefordert, gegen diese Organisationen einzuschreiten (Beschl. v. 24. 5. 1951, GMBI. 109; Volksbefragung gegen die Remilitarisierung; Beschl. v. 26. 6. 1951, GMBI. 149; FDJ:

9 GMBI. 93 = *Denninger* Bd. 2, S. 507 f.

Beschl. v. 21. 7. 1951, GMBI. 175: VVN)¹⁰. Nach getaner Arbeit hat das *BVerwG* 1956 festgestellt, daß dem Beschluß der Bundesregierung vom 24. 5. 1951 nicht die von ihm beanspruchte Wirkung eines »förmlichen Verbots« zukam (*BVerwGE* 4, 188, 189 f.). – Eine andere Praxislinie nahm bis 1964 ihren Ausgang von § 129 a Abs. 1 und 3 StGB i. d. F. des 1. Strafrechtsänderungsgesetzes v. 30. 8. 1951. Danach konnte das Bundesverwaltungsgericht bzw. das oberste Verwaltungsgericht eines Landes auf Antrag der Bundesregierung bzw. einer Landesregierung feststellen, daß eine Vereinigung gemäß Art. 9 Abs. 2 verboten sei; ein solches »justizielles Vereinsverbot« wurde z. B. gegen die FDJ verhängt (*BVerwGE* 1, 184 ff. = *NJW* 1954, 1947). Fortführung oder Aufrechterhaltung einer so für verboten erklärten Vereinigung waren nach § 129 a StGB strafbar¹¹. Schon an der Unvereinbarkeit einer Regelung, die Verwaltungsakte als Justizakte ergehen läßt, um sie einer verselbständigten gerichtlichen Kontrolle zu entziehen, mit Art. 19 Abs. 4 hätten niemals Zweifel bestehen dürfen. – Schließlich wurde auch auf § 2 RVG zurückgegriffen, wonach die zuständige Landesbehörde ein »Verbot« aussprechen, d. h. die Auflösung anordnen kann¹². Das entsprach der schon oben (Rz. 11 f.) geschilderten Auffassung, die sich darüber hinwegsetzt, daß in Wahrheit das gesamte RVG schon durch den Aufruf des Rates der Volksbeauftragten beseitigt worden ist. Wenn nicht, ist es jedenfalls durch die Gesetzgebung des »Dritten Reichs« außer Kraft gesetzt worden und kann nicht automatisch wieder zu geltendem Recht geworden sein. – Die Regelungen des seit 1964 geltenden VG, das insgesamt weit unter dem rechtsstaatlichen Pegel des RVG von 1908 (!) liegt, sind in vielen Punkten problematisch, teils grundgesetzwidrig. Problematisch ist u. a. die Bundeszuständigkeit für das sog. Verbot überregionaler Vereinigungen nach § 3 Abs. 2 Nr. 2¹³. Man wird die Grundgesetzmäßigkeit am Ende bejahen können, wenn man Art. 9 Abs. 2 als einer für sich allein nicht »exekutierbaren« Verfassungsnorm den Auftrag an den Bundesgesetzgeber entnimmt, ein bundeseinheitliches System für die Feststellung der Tatbestandserfüllung, die Verhängung von Maßnahmen und die Bestimmung der Maßnahmen zu schaffen. Grundgesetzwidrig ist aber auf jeden Fall u. a. die Vermögenseinziehung nach §§ 3 Abs. 1 Satz 2, 11 VG. Das Äußerste, was Art. 9 Abs. 2 gegen einen »verbotenen« Verein zulassen kann, ist seine Beseitigung durch Auflösung. Die Vermögenseinziehung ist eine verkappte Geldstrafe für diejenigen, die durch Wahrnehmung ihres **Grundrechts aus Art. 9 Abs. 1** den Verein gebildet haben, verletzt also **deren** Grundrecht und läuft im übrigen genau auf das hinaus, was auch nach § 3 Abs. 1 Satz 1 VG nicht sein soll, nämlich eine rückwirkende Behandlung eines aufgelösten Vereins als schon vor der Auflösung aufgelöst und gegen die Auflösungsverfügung tätig gewesen. Nicht zu beanstanden ist hingegen u. a., daß der Gesetzgeber nicht das *BVerfG* für Feststellungen und Maßnahmen

10 Vgl. von *Brünneck* S. 54 ff., 62 ff.

11 Einzelheiten b. *Lüttger* GA 1958, 181 ff., 225 ff.; *Koehler* VwGO, 1960, Erl. zu §§ 48, 50 Abs. 1 Nr. 2, 51.

12 Vgl. auch *Seifert* DÖV 1954, 353 ff.; *Offczors* DuR 1981, 96 f.

13 Vgl. *Bullinger* JuS 1964, 232 gegen die sog. Dampfkesselentscheidung, *BVerfGE* 11, 6, auf die sich die Befürworter der Grundgesetzmäßigkeit von § 3 Abs. 2 Nr. 2 VG beziehen.

nach Art. 9 Abs. 2 zuständig gemacht hat (für eine Verbotszuständigkeit des BVerfG über dessen Auslegungsmonopol für den Rechtsbegriff der »freiheitlichen demokratischen Grundordnung« tieferschürfende, aber letztlich nicht durchschlagende Ausführungen bei Čopić¹⁴; die Auflösung ist ein Verwaltungsakt, und eine Kompetenz des BVerfG dafür müßte das GG selbst angeordnet haben¹⁵).

- 26 Da die Vereinsrepression nach Art. 9 Abs. 2 polizeilicher Natur ist, steht sie im **Entschließungsermessen** der zuständigen Behörden (**»Opportunitätsprinzip«**). Das ist im Ergebnis – bei unterschiedlichen Begründungen – die Auffassung der h. L.¹⁶. Soweit die Vertreter der gegenteiligen Auffassung nicht von vornherein übersehen, daß es sich um polizeiliche Maßnahmen handelt, müssen sie sich um geeignete Ausgrenzungen aus dem »Bereich des Polizeirechts« bemühen¹⁷.
- 27 Zu bejahen ist auch **nicht nur**, daß die sog. Verbotsbehörden **»mildere Mittel« anwenden dürfen**; sie **müssen** es sogar, orientiert am polizeirechtlichen Übermaßverbot. Denn § 3 Abs. 1 Satz 1 VG ist insofern grundgesetzwidrig, als er – nach dem Vorgang von § 2 RVG – keine Maßnahmen unterhalb der Auflösung (Androhung der Auflösung, Satzungsauflage, partielle Einschränkung der Tätigkeit etc.) zugelassen hat. Das in Art. 9 Abs. 2 artikulierte Ziel ist das Nichtvorhandensein von Vereinigungen, die einen der Verbotstatbestände erfüllen, nicht eine »Bestrafung« solcher Vereinigungen (die mit einer Auflösung immer impliziert ist). Da Art. 9 Abs. 2 nicht anordnet, daß das Ziel nur durch Auflösung solcher Vereinigungen erreicht werden darf, bleibt es bei der allgemeinen polizeilichen Maxime, daß das »mildeste Mittel« Anwendung finden muß, mit dem das Ziel erreicht werden kann. Die Zulässigkeit der Anwendung »milderer Mittel« wird auch in der übrigen Kommentarliteratur vertreten. Wenn diese Auffassung dort mit der Bemerkung verbunden wird, daß es stets darum gehe, »die Vereinigung wieder auf den Weg des Rechtes zurückzuführen«¹⁸, so artikuliert sich damit allerdings ein sehr verbreitetes (sonst meist latent bleibendes) grundsätzliches Mißverständnis sowohl von verbandlichen Handlungsstrukturen als auch von Staatsgewalt qua Polizei, das sich auch den Blick auf die Struktur der Verbotstatbestände verstellt.

2.2 Die Verbotstatbestände

- 28 **Vereinigungen** – nur von ihnen, nicht von ihren Mitgliedern, handelt Art. 9 Abs. 2 – können **als solche** weder auf den »Weg des Rechts« zurückgeführt werden, noch ihn verlassen, noch ihn überhaupt beschreiten. Sie **sind nicht fähig, deliktisch zu handeln**. Daran ändert nichts, daß ihnen – aus Gründen der Praktikabilität und in rechtsstaatlich notwendig engen Grenzen – im Steuerrecht, Wirtschaftsrecht usw. deliktische Handlungen von Mitgliedern »zugerechnet«

¹⁴ S. 74.

¹⁵ Richtig von Feldmann S. 35 f.

¹⁶ Vgl. etwa *Gastroph* S. 137; *M/D/H/Sch Rz.* 134.

¹⁷ So Klein in *Denninger/Klein*, 80 m. Anm. 110, der hier ein zweckdienliches Polizeirecht »im weiteren Sinne« parat hält.

¹⁸ *M/D/H/Sch Rz.* 134.

werden können; das darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß dabei mit Rechtsfiktionen gearbeitet wird.

- 29 **Der Zugriff der Staatsgewalt qua Polizei gilt nicht rechtswidrigem Verhalten** (für das die »normale« Rechtsordnung einen reichhaltigen Köcher von Abwehrmitteln und Sanktionen bereithält). Er reprimiert Zustände, Verhältnisse, Einrichtungen, Verhaltensweisen usw., um die von ihnen ausgehenden **Gefahren** zu bekämpfen. Dies müssen nach den die Reprimierung gestattenden oder anordnenden Polizeigesetzen Gefahren für die »öffentliche Sicherheit oder Ordnung« sein. Das zwar modifizierbare und reduzierbare, aber grundsätzlich nicht aufheb- bare rechtsstaatliche Dilemma der selbst der vorrechtlichen Prärogative entstammenden Betätigung von Polizeigewalt besteht darin, daß sie infolge ihrer Orientierung auf die »Gefahrenabwehr« Verhaltensweisen trifft, die rechtmäßig sind. Ein ziemlich gesichertes Ergebnis der vom rechtsstaatlichen Telos der säkularen Konfrontation »Rechtsstaat contra Polizeistaat« getriebenen neueren Bemühungen besteht in der Erkenntnis, daß über den Schutz der öffentlichen »Ordnung« nicht die Einhaltung der nicht dem Recht angehörenden Regeln sichergestellt werden darf, die »nach den jeweils herrschenden Anschauungen ein geordnetes staatsbürgerliches Zusammenleben ermöglichen«, da die Positivierung der Grundrechte nach Art. 1 Abs. 3 als »unmittelbar geltendes Recht« auch die Auseinandersetzung über divergierende politische und ideologische »Anschauungskomplexe« zwischen den Trägern staatlicher Gewalt und gegnerischen Anschauungen auf den Weg der Konfrontation nur im politischen Meinungs- und Willensbildungsprozeß der Nation verwiesen hat. Über den Schutz der öffentlichen »Sicherheit« ist immer schon der Schutz von **rechtsbewehrten** Gütern vermittelt, aber eben auch **nur vermittelt** worden. **Unmittelbar** trifft der Gefahren für die öffentliche »Sicherheit« abwehrende polizeiliche Eingriff in das gefahrenträchtige Vor- oder Umfeld von Rechtsverletzungen. Auf die Ambivalenzen der Ausdünnung dieses Gefahrenbereichs durch konkretisierende und ihrerseits spezielle Rechtsbewehrungen vorsehende Vertatbestandlichungen der Gefahr für die öffentliche »Sicherheit« – sie läuft zusammen mit anderen Operationen unter dem mehr Euphorie als Klarheit verbreitenden Stichwort »Entpolizeilichung« – braucht **hier nicht** eingegangen zu werden¹⁹, weil die von Art. 9 Abs. 2 enumerativ vorgenommenen drei Vertatbestandlichungen den **Vereinigungen** jedenfalls keine rechtliche Pflicht zur Unterlassung deliktischen Handelns auferlegen (können), weil diese unfähig sind, deliktisch zu handeln. Auch der nach Art. 9 Abs. 2 erfolgende Eingriff an die Adresse und in die Existenz von **Vereinigungen** ist uneingeschränkt »klassische« polizeiliche Bekämpfung von nicht als rechtmäßig oder rechtswidrig qualifizierbaren Gefahren für die öffentliche »Sicherheit« (und nicht notwendig, und falls ja, nur vermittelt, zugleich Unterbindung etwaigen rechtswidrigen Verhaltens der Mitglieder, das, da rechtswidrig, unmittelbar mit den Instrumenten des nicht-polizeilichen »Normalrechts«, z. B. durch Strafverfolgung, zu sanktionieren wäre).

¹⁹ Allgemein zur Problematik des Polizei- als »Notstands«-Rechts *Ridder* Notstand II.

- 30 Das geht auch aus der **textlichen Gestaltung der drei Verbotstatbestände** hervor, insbesondere aus den **Verben** der Formulierungen. Art. 9 Abs. 2 spricht nicht von »verletzen«, sondern von »zuwiderlaufen« und »sich richten gegen«. Ein Schmuggler und Hehler »verletzt« diverse Strafgesetze. Der »Zweck« oder die »Tätigkeit« eines organisierten Rings von Schmugglern und Hehlern »läuft den Strafgesetzen zuwider«, wofür die Strafrechts»verletzungen« seiner Mitglieder (nur) indiziell sind; und eine Vereinigung kann diesen Verbotstatbestand auch schon dann erfüllen, wenn es noch nicht zu solchen Rechtsverletzungen gekommen ist. Genauso steht es mit dem »Sich richten« einer Vereinigung gegen die »verfassungsmäßige Ordnung« oder den »Gedanken der Völkerverständigung«, für das natürlich auch nur das Verhalten der Mitglieder indiziell sein kann, das aber nicht ein schon aktuelles rechtswidriges Verhalten der Mitglieder voraussetzt.
- 31 Der **erste Verbotstatbestand** erlaubt das Einschreiten gegen eine Vereinigung, wenn sich aus ihren (offenen oder verdeckten) Zwecken oder aus ihrer vereinigungsmäßigen oder vereinskonnexen Gesamttätigkeit oder der Tätigkeit ihrer, insbesondere führender, Mitglieder zureichende Gründe dafür ergeben, daß man sie als »Hort« oder »Brut-« oder sonstige Verdichtungsstätte von Kriminalität von einigem Gewicht bezeichnen kann; sie muß dadurch ihr spezifisches »Gepräge« erhalten. In der frühen Zeit dieses Verbotstatbestands galten »Ringvereine«, Organisationen für »Mädchenhandel« und ähnliche Gangstersyndikate, Clubs, deren Mitglieder dem verbotenen Glücksspiel huldigten usw. als »typische Beispiele«. Die in der heutigen Kommentar- und monographischen Literatur umfänglich ausgebreitete Kasuistik wirkt angesichts der praktisch geringen Bedeutung dieser Fortsetzung einer alten Vereinsverbotstradition etwas verloren (die Strafverfolgung bedarf zur Erhöhung ihrer Effizienz selten einer förmlichen Vereinsauflösung). Über manche Einzelheiten läßt sich streiten (nach *BVerwGE* 37, 361 genügt z. B. ein strafrechtsrelevanter **Nebenzweck** nicht: für die gegenteilige Auffassung²⁰ dürfte mehr sprechen). Von grundsätzlicher Bedeutung ist die Feststellung, daß Strafgesetze, die entweder in ihrer abstrakten Fassung oder in ihrer konkreten Anwendung ausschließlich darauf abzielen, die Ausübung des Grundrechts der Vereinsfreiheit zu drosseln, die m. a. W. »besondere« Strafgesetze sind, selbst gegen das GG verstoßen (einheitliche Auffassung).
- 32 Im **zweiten Verbotstatbestand** ist der Begriff der »verfassungsmäßigen Ordnung« umstritten. Weitestgehende Einigkeit besteht darin, daß er **nicht die gesamte verfassungsmäßige Rechtsordnung und auch nicht den normativen Gesamtbestand des GG** umfaßt. Nach etlichen Autoren und einzelnen Entscheidungen soll der Begriff der »verfassungsmäßigen Ordnung« in Art. 9 Abs. 2 jedenfalls in einem gewissen Umfang **über den der »freiheitlichen demokratischen Grundordnung«** der Art. 21 Abs. 2 und 18 **hinausgehen** (vgl. etwa *BVerwGE* 1, 186)²¹. Sehr häufig wurde und wird er als **inhaltsgleich mit dem der »freiheitlichen demokratischen Grundordnung«** angesehen²².

20 Z. B. v. Münch Rz. 21, ders. in BK Rz. 57.

21 Auch *M/D/H/Sch* Rz. 127.

22 Vgl. statt vieler Čopić S. 62; Ridder *DÖV* 1963, 325; v. Münch in BK Rz. 68; *Kutsch* S. 71; *Klein* 56

- 33 Berücksichtigt man, daß die letztgenannte große Gruppe, die als repräsentativ für eine in diesem Punkt durchaus h. L. gelten kann, ebensowohl das Apostolat der »wehrhaften Demokratie« (zu dem auch diejenigen gehören, die der »freiheitlichen demokratischen Grundordnung« bei Art. 9 Abs. 2 unter »verfassungsmäßiger Ordnung« noch etwas zulegen) als auch seine politischen und juristisch-methodischen Gegner umfaßt, **erscheint die Übereinstimmung als frappierend**. Sie ist ein Beleg für die ungeheure Tiefe und Breite der alle rechtsstaatlichen Dämme unterspülenden ideologischen Systembildung von »präventivem Verfassungsschutz«, deren volle Wucht mit dem Strafrechtsänderungsgesetz vom 30. August 1951 entfesselt worden ist und auch das sich ihr entgegenstimmende Denken in seinen Bann gezogen hat. Die Staats- und Systemkrise der BRD der 80er Jahre erleichtert eine kritische Aufarbeitung ab ovo. Diese muß von der Feststellung ausgehen, daß es keinerlei rechtssystematische Gemeinsamkeiten zwischen den Neubildungen der Auftragsdemokratie in Art. 21 Abs. 2 und 18 und der Fortführung der polizeilichen Traditionslinie in Art. 9 Abs. 2 gibt, letztere also **nicht »gemeinsam«** mit ersteren »ein Instrument des »präventiven Verfassungsschutzes« verkörpert«²³.
- 34 **Was die »verfassungsmäßige Ordnung« in Art. 9 Abs. 2 wirklich bedeutet, ergibt sich bereits aus der Entstehungsgeschichte des GG, die in diesem Zusammenhang ohne Einbeziehung des ursprünglichen Art. 143 unvollständig ist.** Art. 143 galt bereits beim Erscheinen des ersten GG-Kommentars (v. Mangoldt) als »erledigt«, schied mithin als Gegenstand von GG-Erläuterungen aus und ist durch Art. 7 des 1. Strafrechtsänderungsgesetzes vom 30. 8. 1951 auch ausdrücklich außer Kraft gesetzt worden. Er lautete: »(1) Wer mit Gewalt oder durch Drohung mit Gewalt die verfassungsmäßige Ordnung des Bundes oder eines Landes ändert . . . [folgen Bestimmungen zum Funktionsschutz für den Bundespräsidenten und zum territorialen Bestandsschutz der BRD], wird . . . bestraft. . . (6) Die vorstehenden Vorschriften gelten bis zu einer anderweitigen Regelung durch Bundesgesetz.« Die Vorschrift sollte als interimistischer Ersatz für die vom Kontrollrat aufgehobenen, nazistisch pervertierten Vorschriften des StGB über Hochverrat dienen (wegen der Einzelheiten und Vorschlagsvarianten vgl. *JöR* N. F. 1, 913 ff.). **Die hier genannte »verfassungsmäßige Ordnung« ist das Schutzgut des »klassischen« Hochverrats**, das sich übrigens auch mit nur verhältnismäßig leichten Blessuren bis in die Gegenwart konservieren konnte, weil die Hauptkraft des durch den Korea-Schock enthemmten antikommunistischen Streitbarkeitswahns sich strafrechtlich in dem neu geschaffenen politischen Strafrechtskomplex der »Staatsgefährdung« (damals §§ 88 ff. StGB) entlud²⁴. Und danach ist die »verfassungsmäßige Ordnung« auch heute die »konkrete Staatsordnung, wie sie in den verfassungsmäßigen Organen und Einrichtungen Gestalt gewonnen hat«

Anm. 9; auch *BVerwGE* 47, 351 = *DÖV* 1974, 284, wohingegen das *BVerwG* in seinem Urteil zur Auflösung der »Wehrsportgruppe Hoffmann« v. 2. 12. 1980 = *DÖV* 1980, 871, den Begriffsinhalt der »verfassungsmäßigen Ordnung« als »in der Rechtsprechung des erkennenden Senats . . . noch nicht abschließend geklärt« bezeichnet.

23 So aber *M/D/H/Sch* Rz. 113 Anm. 3 im Anschluß an *Stern* Staatsrecht I, S. 183.

24 Vgl. zur Entstehung Čopić S. 8 ff.

(so, abgesehen von einer Kontrastierung mit einem »wehrhaft demokratisch« gewonnenen staatsrechtlichen Begriff der »verfassungsmäßigen Ordnung«, richtig Schönke/Schröder²⁵). Daß das Strafrechtsänderungsgesetz vom 20. August 1951 u. a. auch zentral gegen Art. 143 verstieß, ist nie bemerkt worden, weil man es als durch Art. 143 Abs. 6 abgedeckt betrachtete: Dabei enthielt diese Vorschrift zwar die Ermächtigung an den »einfachen« Bundesgesetzgeber, durch »anderweitige Regelung« ein neues Hochverratsrecht zu schaffen, aber weder die Erlaubnis noch den Auftrag, durch Kreierung einer ganz neuen gesinnungs-, äußerungs- und kontaktstrafrechtlichen Hydra die grundrechtlich geschützten staatsbürgerlichen Freiheiten auszuhöhlen.

35 Der Dogmatik des »Hochverrats« eignete von jeher die Tendenz, sich auf das Feld der »Vorbereitungshandlungen« auszudehnen. Der Abg. Zinn wollte bei den Verhandlungen des Parl. Rats insoweit den »Niederschlag der neuzeitlichen Erfahrungen« mit diesem rechtsstaatlich prekären Komplex in Gestalt der einschlägigen Bestimmungen des Entwurfs eines Allgemeinen Deutschen Strafgesetzbuchs von 1927 in Art. 143 verankert wissen, wonach wegen »Vorbereitung des Hochverrats« (nur) strafbar ist, »wer einen Hochverrat mit einem andern verabredet« (der heutige § 83 StGB greift weiter in das Feld der »Vorbereitungshandlungen« aus, verlangt aber immerhin ein »bestimmtes hochverräterisches Unternehmen«). Was er zur Erläuterung des zweiten (und des dritten) Verbotstatbestands in Art. 9 Abs. 2 ausführte, geht von der Strafbarkeit des Hochverrats aus und setzt an der Grenze der Strafbarkeit an: »Solche Vereinigungen müßten unabhängig von der Strafbarkeit verboten werden können«²⁶. Dies können, da es sich um eine Anreicherung der tradierten nationalliberalen Vereinsrepression nach dem RVG handelt – »dem traditionellen Vorbehalt zum Vereinsrecht (Verbot von Vereinigungen, die den Strafgesetzen zuwiderlaufen) . . . zugefügt« – nur solche Vereinigungen sein, die eine Verdichtungsstätte von Bestrebungen sind, die zu hochverräterischen Unternehmen führen können, d. h. zur Beseitigung oder Änderung der »verfassungsmäßigen Ordnung« (= der konkreten staatlichen Ordnung auf der Grundlage der geltenden Verfassung) durch Gewalt oder Drohung mit Gewalt.

36 Die so gewonnene Bestimmung des Begriffs der »verfassungsmäßigen Ordnung« in Art. 9 Abs. 2 ist zwingend. Es gibt keinen Anhaltspunkt dafür, daß der GG-Geber des Jahres 1949 (als die antikommunistische Ideologie der »abwehrbereiten Demokratie« noch nicht vorherrschend war) die von ihm geschaffenen Grundrechte, die jede politische Auseinandersetzung mit nicht gewaltsamen Mitteln vor der polizeilichen Gefahrenabwehr schützen, durch Art. 9 Abs. 2 als Spezialgesetz hätte einschränken wollen. Gegen sie spricht auch nicht, daß man, da die Hochverratsbestimmungen zu den »Strafgesetzen« gehören, dasselbe Ergebnis auch schon aus dem ersten Verbotstatbestand gewinnen kann. Denn solche Teilwiederholungen, seien sie reflektiert oder nicht, gewollt oder nicht,

²⁵ StGB, 21. Aufl. 1982, § 81 StGB Rz. 7.
²⁶ JöR N. F. 1, 117.

sind gerade in Verfassungen nichts Ungewöhnliches; und außerdem handelt es sich um eine Festschreibung im Range von Verfassungsrecht, während das Strafrecht sich durch »einfache« Gesetzgebung ändern kann.

37 Alle Bemühungen um eine Interpretation des »Sich richtens« beim zweiten Verbotstatbestand des Art. 9 Abs. 2, die bei der Jurisprudenz zu Art. 21 Abs. 2 und 18 gastieren und danach ein »aggressiv-kämpferisches« Vorgehen für notwendig und zugleich ausreichend halten, gehen fehl. Die Predigt der Gewaltanwendung ist zweifellos »aggressiv-kämpferisch«; aber nicht deswegen, sondern weil sie der Gewaltanwendung Vorschub leistet, kann sie zur Vereinsauflösung führen. Gegen eine Vereinigung darf auch dann nicht nach Art. 9 Abs. 2 eingeschritten werden, wenn sie sich »aggressiv-kämpferisch« an der gewaltfreien politischen Auseinandersetzung beteiligt.

38 Der dritte Verbotstatbestand überschreitet in neuartiger Weise den Funktionsbereich polizeilicher Gefahrenbekämpfung und korrespondiert mit anderen GG-Vorschriften, die in ihrer Gesamtheit die regionale und globale internationale Friedenssicherung zur Staatsaufgabe der BRD auszuformen bemüht sind (Präambel, Art. 1 Abs. 2, 24 Abs. 2, 25, 26). Auf seiner Grundlage kann (nach einhelliger Auffassung) gegen Vereinigungen eingeschritten werden, die auf eine Störung des Friedens unter den Völkern und Staaten zielen, indem sie eine Verletzung des auch für die BRD geltenden Gewaltverbots der Satzung der Vereinten Nationen (Art. 2 Nr. 4), einen Friedensbruch (i. S. v. Art. 1 Nr. 1 und Art. 39) und Zuwiderhandlungen gegen das Verbot des Völkermords und der Verfolgung rassischer, konfessioneller oder ethnischer Gruppen (Genozid-Abkommen vom 9. 12. 1948) propagieren.

39 Konkret-historisch entstanden im Rückblick auf den im »Dritten Reich« aufgipfelnden Kriegsimperialismus hätte der Tatbestand keine Schwierigkeiten bei der Anwendung auf offen oder in durchsichtiger Verdeckung Traditionspflege betreibende Verbände »alter Kameraden« (z. B. HIAG) bereiten dürfen. Doch ist insoweit von ihm kaum Gebrauch gemacht worden, weil die das aus den Zwängen des Nazi-Regimes hervorgetretene Gewissen wieder verdrängende hegemonische Ideologie der »abwehrbereiten Demokratie« zwar einerseits die Optik einer politischen »Mitte« pflegen, ihre Schläge gegen den »Rechts-« und den »Linksextremismus« aber, unberührt von jeglicher geschichtlicher Realitätserfahrung, extrem unterschiedlich dosieren und dahin konzentrieren muß, wo das restaurierte Umverteilungssystem in Frage gestellt zu sein scheint (so scheiterte denn auch in letzter Instanz der noch vom HessVGH – DÖV 1961, 830 – gestützte Versuch, den »Bund für Gotterkenntnis« der Mathilde Ludendorff aufzulösen).

40 Eine vollends unüberwindliche faktische Entfaltungsschranke war den »Vätern« des GG nicht bewußt, die in der BRD nur ein flüchtiges, selbst nicht bewaffnetes, seine Weichteile in den militärischen Panzer fremder Mächte bergendes Staatsprovisorium erblicken konnten. Die aus dem Provisorium herausgewachsene BRD ist entsprechend ihren im Zeichen des Kalten Krieges von außen gesetzten Geburtsbedingungen ein permanentes Mitglied des nordatlantischen Paktsystems geworden. Ob und wann und zu welchen Teilen die bündnikonforme Politik der

BRD, die sich selbst als Dienst am Frieden versteht, mit dem »Gedanken der Völkerverständigung« in Einklang steht (vgl. zu dem gesamten Problembereich auch die Erläuterungen zu Art. 26), wird unter politischen, ethischen, religiösen, juristischen und polemologisch-friedenswissenschaftlichen Gesichtspunkten genauso unterschiedlich beurteilt wie die mit diesem Problemkreis verzahnte Deutschland- und Ostpolitik der BRD. Daß die Staatsgewalt der BRD gegen Verbände einschreitet, die die jeweilige Politik, wie immer sie unter dem »Gedanken der Völkerverständigung« zu beurteilen sein mag, grundsätzlich unterstützen, kann füglich nicht erwartet werden. Relativ offen ist die Politik der BRD z. Zt. hinsichtlich der Befreiungsbewegungen in der »Dritten Welt«, die das Recht auf Selbstbestimmung und Unabhängigkeit für sich in Anspruch nehmen und darin keine Gefährdung des Friedens erblicken; BRD-Vereinigungen, die solche Bewegungen unterstützen, unterfallen nach Auffassungen, die nicht als faktisch undurchsetzbar gelten müssen, nicht dem dritten Verbotstatbestand des Art. 9 Abs. 2 (vgl. auch *BVerwG* in DVBl. 1982, 202, gegen die schematische Bewertung einer Straßensammlung für eine Befreiungsbewegung als friedensgefährdende Handlung i. S. des Art. 26).

- 41 Die zivilrechtlichen Vorschriften, nach denen die Auflösung eines Vereins zulässig ist (z. B. § 62 GmbHG) oder einem Verein die Rechtsfähigkeit entzogen werden kann (§ 43 BGB), verstoßen nicht gegen Art. 9 Abs. 2. Sie haben mit dem aus Art. 9 Abs. 1 und 2 bestehenden grundgesetzlichen Vereinigungsstatut nichts zu tun, das in seinem das (individuelle) Grundrecht verbürgenden Teil (Abs. 1) beispielsweise auch nicht dadurch verletzt ist, daß gemäß § 56 BGB weniger als 7 Mitglieder nicht die verselbständigte Rechtsfähigkeit eines e. V. erlangen können oder nach § 5 GmbHG Gesellschafter einer GmbH nur werden kann, wer eine Stammeinlage von mindestens 500,- DM übernimmt. Das verfassungsrechtliche Vereinsstatut setzt Rechtsnormen voraus, die die Entstehung, die Tätigkeit und den Untergang von rechtsförmigen Vereinen ihrer speziellen Formtypik entsprechend spezifisch, natürlich unter Einhaltung der Verfassung, regeln. Es unterwirft alle gebildeten Vereinigungen jeglichen mehr oder weniger förmlichen Typs unabhängig von der Art ihres Zustandekommens und ihrer Rechtsform den Verbotstatbeständen des Art. 9 Abs. 2 und stellt sie damit von darüber hinausgehenden nicht durch ihre spezielle Rechtsform usw. bedingten, generell sicherheitspolizeilich motivierten Zugriffen auf ihre Existenz, nicht aber von solchen Eingriffen frei, die aufgrund der jeweiligen Gesetze der Verwirklichung eines gesetzgeberischen Programms dienen, auf das hin ein jeweiliger Vereinstyp überhaupt geschaffen worden, eine Kartell- oder Mitbestimmungsgesetzgebung angelegt ist usw.

Art. 79 (Änderungen des Grundgesetzes)

- (1) Das Grundgesetz kann nur durch ein Gesetz geändert werden, das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt. Bei völkerrechtlichen Verträgen, die eine Friedensregelung, die Vorbereitung einer Friedensregelung oder den Abbau einer besatzungsrechtlichen Ordnung zum Gegenstand

haben oder der Verteidigung der Bundesrepublik zu dienen bestimmt sind, genügt zur Klarstellung, daß die Bestimmungen des Grundgesetzes dem Abschluß und dem Inkraftsetzen der Verträge nicht entgegenstehen, eine Ergänzung des Wortlautes des Grundgesetzes, die sich auf diese Klarstellung beschränkt.

(2) Ein solches Gesetz bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates.

(3) Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.

Gliederung

	Rz.
1. Geschichte	1
1.1 Geschichtliche Bedingungen	1
1.2 Entstehungsgeschichte	10
2. Die gegenwärtige Situation	14
2.1 Absätze 1 und 2	14
2.2 Absatz 3	26

1. Geschichte

1.1 Geschichtliche Bedingungen

- 1 In für die Bestimmung der realen Funktion der Vorschrift freilich nur vordergründiger Weise ist Inhalt von Art. 79 »Verfassungsschutz« in dem ganz buchstäblichen Sinne, daß die »Verfassung« (als Verfassungsgesetz) in ihrem textlich-normativen Bestand geschützt wird. Das geschieht durch eine Mixtur neuartiger und überkommener Vorkehrungen. Abs. 1 Satz 1 schreibt in neuartiger Weise für eine »Änderung« oder »Ergänzung« des GG die »ausdrückliche« Inbezugnahme des Wortlautes des Grundgesetzes vor; der erst durch »verfassungsergänzendes« Gesetz vom 26. März 1954 (BGBl. I, 45) eingefügte Satz 2 entbindet in Hinsicht auf völkerrechtliche Verträge der näher genannten Inhalte von der Strenge des Satzes 1. Abs. 2 benutzt ein überkommenes Instrumentarium, indem er für »ein solches Gesetz« die »Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates« vorschreibt. In wiederum neuartiger Weise werden nach Abs. 3 »die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung [des Bundes]« und »die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze« jeglicher Änderung entzogen.

- 2 Vergleiche zwischen diesem Regelungskomplex und früheren Regelungen zur »Gewähr« des Normbestandes von Verfassungen gegen Änderungen bleiben in dem Maße unergiebig, wie sie nicht mit der weiterführenden Funktionsfrage und insbesondere mit der Frage verbunden werden, welchem Funktionswandel einzelne Instrumente durch die Kombination mit anderen bzw. durch den Wegfall solcher Kombinationen unterliegen: Wer oder was wird vor wem durch solche Vorschriften und deren Verbindung mit der alles andere als selbstzweckhaften Gesamtfunktion des Verfassungsgesetzes konkret geschützt? Zu wessen Lasten

