

## **L e i t s ä t z e**

**zum Beschluss des Ersten Senats vom 13. Juli 2018**

- 1 BvR 1474/12 -

- 1 BvR 670/13 -

- 1 BvR 57/14 -

- 1. Art. 9 Abs. 1 GG schützt die Gründung und den Bestand von Vereinigungen. Als Ausdruck einer pluralistischen, aber wehrhaften verfassungsstaatlichen Demokratie setzt Art. 9 Abs. 2 GG der Vereinigungsfreiheit eine Schranke.**
- 2. Jeder Eingriff in die Vereinigungsfreiheit ist an die Verhältnismäßigkeit gebunden. Ist der Verbotstatbestand des Art. 9 Abs. 2 GG festgestellt, muss eine Vereinigung verboten werden; stehen aber Maßnahmen zur Verfügung, um die in Art. 9 Abs. 2 GG benannten Rechtsgüter gleich wirksam zu schützen, gehen sie als mildere Mittel vor.**
- 3. Die Verbotsbefugnis des Art. 9 Abs. 2 GG ist eng auszulegen.**
  - a. Eine Vereinigung erfüllt den Verbotstatbestand des Art. 9 Abs. 2, 1. Alt. GG, wenn der erkennbare Zweck oder die Tätigkeit der Vereinigung wesentlich darin liegen, die Begehung von Straftaten durch Mitglieder oder Dritte hervorzurufen oder zu bestärken, zu ermöglichen oder zu erleichtern, indem sie deren strafbares Handeln fördert oder sich damit erkennbar identifiziert.**
  - b. Eine Vereinigung erfüllt den Verbotstatbestand des Art. 9 Abs. 2, 2. Alt. GG, wenn sie sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung richtet, indem sie als solche nach außen eine kämpferisch-aggressive Haltung gegenüber den elementaren Grundsätzen der Verfassung einnimmt.**
  - c. Eine Vereinigung erfüllt den Verbotstatbestand des Art. 9 Abs. 2, 3. Alt. GG, wenn sie Gewalt oder vergleichbar schwerwiegende völkerrechtswidrige Handlungen wie den Terrorismus in den internationalen Beziehungen oder zwischen Teilen der Bevölkerung aktiv propagiert und fördert. Das kann auch durch die Förderung Dritter geschehen, wenn diese objektiv geeignet ist, den Gedanken der Völkerverständigung schwerwiegend, ernst und nachhaltig zu beeinträchtigen, und die Vereinigung dies weiß und zumindest billigt. Dabei darf durch Vereinigungsverbote nicht jede Form humanitärer Hilfe in Krisengebieten wegen ihrer mittelbar den Terrorismus fördernden Effekte unterbunden werden.**

4. Soweit ein Vereinigungsverbot nach Art. 9 Abs. 2 GG auf grundrechtlich geschützte Handlungen gestützt wird oder sonstige Grundrechte beeinträchtigt, müssen diese Grundrechte im Rahmen der Rechtfertigung des Eingriffs in Art. 9 Abs. 1 GG beachtet werden. Ein Vereinigungsverbot darf nicht untersagen, was die Freiheitsrechte sonst erlauben, und sich nicht einseitig gegen bestimmte politische Anschauungen richten.

# BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BvR 1474/12 -

- 1 BvR 670/13 -

- 1 BvR 57/14 -



## IM NAMEN DES VOLKES

### In den Verfahren über die Verfassungsbeschwerden

I. des Vereins Internationale Humanitäre Hilfsorganisation e.V.,  
vertreten durch den Vorstand,

- Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. Reinhard Marx,  
Niddastraße 98-102, 60329 Frankfurt -

1. unmittelbar gegen

a) das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts  
vom 18. April 2012 - BVerwG 6 A 2.10 -,

b) die Verfügung des Bundesministeriums des Innern  
vom 23. Juni 2010 - ÖS II 3 - 619 314/28 -,

2. mittelbar gegen

§ 3 Abs. 1 Satz 1 VereinsG

- **1 BvR 1474/12** -,

II. des Vereins Hilfsorganisation für nationale politische Gefangene und deren  
Angehörige e.V. (HNG), vertreten durch den Vorstand,

- Bevollmächtigter: Rechtsanwalt L... -

1. unmittelbar gegen

a) das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts  
vom 19. Dezember 2012 - BVerwG 6 A 6.11 -,

b) die Verfügung des Bundesministeriums des Innern vom 30. August 2011 - ÖS III 4 - 619 312/48 -,

2. mittelbar gegen

§ 3 Abs. 1 Satz 1 VereinsG

**- 1 BvR 670/13 -,**

III. des Vereins Hells Angels, MC Charter Westend Frankfurt am Main, vertreten durch die Mitglieder

1. Herr A...,

2. Herr A...,

3. Herr B...,

4. Herr B...,

5. Herr B...,

6. Herr B...,

7. Herr B...,

8. Herr B...,

9. Herr B...,

10. Herr C...,

11. Herr D...,

12. Herr E...,

13. Herr F...,

14. Herr H...,

15. Herr H...,

16. Herr H...,

17. Herr K...,

18. Herr K...,

19. Herr M...,
20. Herr M...,
21. Herr O...,
22. Herr P...,
23. Herr R...,
24. Herr R...,
25. Herr R...,
26. Herr S...,
27. Herr S...,
28. Herr V...,
29. Herr V...,
30. Herr Z...,
31. Herr Z...,

- Bevollmächtigte: westendLaw Rechtsanwälte,  
Eschersheimer Landstraße 60/62, 60322 Frankfurt -

1. unmittelbar gegen

- a) den Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 19. November 2013 - BVerwG 6 B 26.13 -,
- b) das Urteil des Hessischen Verwaltunggerichtshofs vom 21. Februar 2013 - 8 C 2134/11.T -,
- c) die Verfügung des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 29. September 2011 - II 3 - 05b06.07-01-11/004 -,

2. mittelbar gegen

§ 3 Abs. 1 Satz 1 VereinsG

- 1 BvR 57/14 -

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat -  
unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsident Kirchhof,  
Eichberger,  
Masing,  
Paulus,  
Baer,  
Britz,  
Ott,  
Christ

am 13. Juli 2018 beschlossen:

**Die Verfassungsbeschwerden werden zurückgewiesen.**

### **G r ü n d e :**

#### **A.**

Die Verfassungsbeschwerden richten sich gegen die Verbote von Vereinen nach § 3 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts (Vereinsgesetz vom 5. August 1964, BGBl I S. 593, zuletzt geändert durch Art. 1 des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Vereinsgesetzes vom 10. März 2017, BGBl I S. 419; nachfolgend VereinsG) und die sie bestätigenden Gerichtsentscheidungen. Sie wenden sich außerdem mittelbar gegen § 3 Abs. 1 Satz 1 VereinsG.

1

#### **I.**

1. Verfassungsrechtlich verbürgte erstmals die Weimarer Reichsverfassung (WRV) in Art. 124 Abs. 1 Satz 1 WRV das Recht, „Vereine oder Gesellschaften zu bilden“. Art. 124 WRV garantierte dies für alle Deutschen und alle Zwecke, Art. 130 Abs. 2 WRV gesondert für die Beamten, Art. 137 Abs. 2 WRV für religiöse Zwecke und Art. 159 WRV für Koalitionen. Eine gesonderte Norm für politische Parteien - wie heute Art. 21 GG - gab es nicht. Die Reichweite der Vereinigungsfreiheit konnte allerdings der Gesetzgeber selbst mitbestimmen, da auch Strafgesetze, die sich gerade gegen Vereinigungen richteten, schon eine in der Verfassung selbst angelegte Grenze bildeten. In Reaktion auf Attentate gegen Politiker der Weimarer Republik, insbesondere auf die Ermordung von Walther Rathenau und Matthias Erzberger, wurden auf Grundlage des Republikschutzgesetzes vom 21. Juli 1922 (RGBl S. 585) bis 1929 zahlreiche Vereinigungen verboten, weil diese die republikanische Staatsform des Reichs oder eines Landes zu untergraben suchten. Der 1922 neu geschaffene Staatsgerichtshof zum Schutze der Republik legte die Verbotsnormen allerdings ins-

2

gesamt restriktiv aus; so verlangte er beispielsweise systematische und planmäßige Bestrebungen, um ein Verbot zu rechtfertigen (vgl. Hueck, Der Staatsgerichtshof zum Schutze der Republik, 1996, S. 252 ff., 261). Später wurden Vereinigungen mehrfach nach Art. 48 Abs. 2 WRV auf der Grundlage von Notverordnungen des Reichspräsidenten verboten oder zumindest überwacht. Prägend wirkte sich in der Weimarer Zeit aus, dass Vereinsverbote zunächst in der Zuständigkeit und im Ermessen der Länder standen. So konnten in einem Land verbotene Vereine nicht nur in andere Länder ausweichen und bestanden fort; zudem standen die Entscheidungen über Vereinsverbote unter besonderem politischen Druck, der ein wirksames Vorgehen gerade gegenüber Vereinigungen, die aktiv gegen die Demokratie kämpften, letztlich verhinderte (vgl. Gusy, Die Weimarer Reichsverfassung, 1997, S. 317 ff.).

2. Auch die vor dem Grundgesetz in Kraft getretene Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946 (GVBl S. 333) stellte ein Vereinigungsverbot in Art. 114 Abs. 2 BayVerf in das Ermessen der Behörde. Die Vorschrift wurde so verstanden, dass gegen Vereine nur im Wege eines Verbots vorgegangen werden könne. Dies wurde als problematisch angesehen, weil „danach nur das schärfste Mittel angewendet werden kann, auch wenn mildere - vielleicht sogar besser - zum Erfolg führen könnten.“ (vgl. Nawiasky/Leusser, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 1948, S. 129).

3. In Art. 9 Abs. 1 GG wurde die Vereinigungsfreiheit anders als in der Weimarer Reichsverfassung erstmals unabhängig von einfachrechtlichen Vorgaben garantiert. Ausdrücklich sind daneben in Art. 9 Abs. 3 GG die Koalitionsfreiheit, in Art. 21 GG die Freiheit der politischen Parteien und in Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 2 WRV die Freiheit der religiösen Vereinigungen genannt. Art. 9 Abs. 2 GG normiert nun bundeseinheitlich das Vereinigungsverbot.

Die Verbotsnorm des Art. 9 Abs. 2 GG war im Parlamentarischen Rat nicht Gegenstand eingehender Beratungen oder inhaltlicher Diskussionen. Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee übernahm den Vorschlag des Unterausschusses I des Ausschusses für Grundsatzfragen, der das Vereinigungsrecht „unter gleichzeitigem Verbot der Verfolgung rechts- und sittenwidriger Zwecke und der Gefährdung der Demokratie und Völkerverständigung“ konzipierte (Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Bd. 2, S. 222). Beraten wurde auch die Fassung des Abgeordneten Bergsträsser als Berichterstatter, wonach Vereinigungen verboten seien, „die rechtswidrige Zwecke verfolgen oder die Demokratie oder die Völkerverständigung bekämpfen oder die Anwendung von Gewalt bei der Durchsetzung ihrer Ziele nicht ablehnen“ (Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Bd. 5/I, S. 25). Insbesondere der Ausschuss für Grundsatzfragen setzte sich dafür ein, dass ein Verbot auf Zweck und Tätigkeit der Vereinigung abstellen könne (Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Bd. 5/II, S. 685, 703 f.). Angenommen wurde die bis heute geltende Fassung des Art. 9 Abs. 2 GG: „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.“

a) In den ersten Jahren nach Inkrafttreten des Grundgesetzes wurde überwiegend angenommen, das Verbot einer Vereinigung trete unmittelbar ein, sobald eine Vereinigung den Tatbestand von Art. 9 Abs. 2 GG erfülle (vgl. BTDrucks 4/430, S. 12). Die Rechtsprechung stellte zunächst geringe Anforderungen an das Vorliegen der Verbotgründe (vgl. BVerwGE 1, 184). Im Jahr 1956 entschied das Bundesverwaltungsgericht jedoch, dass eine Vereinigung erst als verboten gelten könne, wenn behördlich festgestellt worden sei, dass die Voraussetzungen des Art. 9 Abs. 2 GG vorlägen (BVerwGE 4, 188). Eine gesetzliche Grundlage schuf dann das 1964 in Kraft getretene Vereinsgesetz. Es sollte das behördliche Verfahren für Vereinigungsverbote gestalten (vgl. BTDrucks 4/430, S. 8 f.) und das Vereinsrecht damit an die Vorgaben des Grundgesetzes, die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und die tatsächlichen Entwicklungen anpassen.

6

b) In Reaktion auf die Terroranschläge des 11. September 2001 wurde der Anwendungsbereich der Regelungen über das Vereinsverbot im Ersten Gesetz zur Änderung des Vereinsgesetzes vom 4. Dezember 2001 (BGBl I S. 3319) durch Streichung des sogenannten Religionsprivilegs auf religiöse Vereinigungen erstreckt (vgl. BTDrucks 14/7026, S. 6). Seit 2001 ist die Zahl der Vereinigungsverbote erheblich angestiegen. Sie liegt mit über 60 Verboten inzwischen höher als in dem gesamten Zeitraum zwischen dem Inkrafttreten des Vereinsgesetzes 1964 und dem 11. September 2001.

7

4. Gesetzliche Grundlage für Vereinigungsverbote ist das Vereinsgesetz vom 5. August 1964 in der Fassung vom 10. März 2017. Es ist als Ausführungsgesetz zu Art. 9 Abs. 2 GG konzipiert (vgl. Albrecht/Roggenkamp, Vereinsgesetz, 2014, § 1 Rn. 21; Deres, VR 1992, S. 421 <423>). Es soll nach § 1 Abs. 1 VereinsG die Vereinigungsfreiheit schützen und deren Missbrauch zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung entgegenwirken (§ 1 Abs. 2 VereinsG). Nach § 3 VereinsG darf ein Verein „erst dann als verboten (Artikel 9 Abs. 2 des Grundgesetzes) behandelt werden, wenn durch Verfügung der Verbotsbehörde festgestellt ist, dass seine Zwecke oder seine Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder dass er sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder den Gedanken der Völkerverständigung richtet; in der Verfügung ist die Auflösung des Vereins anzuordnen (Verbot)“.

8

a) In einer Verbotsverfügung nach § 3 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 VereinsG wird festgestellt, dass die Voraussetzungen für ein Verbot vorliegen, und die Auflösung des Vereins angeordnet. In der Zeit danach darf die Vereinigung nur noch handeln, um die Aufhebung der Verbotsverfügung im gerichtlichen Verfahren zu erreichen (vgl. Roth, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 3 VereinsG Rn. 130 ff. m.w.N.). § 8 Abs. 1 VereinsG untersagt, eine verbotene Vereinigung fortzuführen; nach § 8 Abs. 2 Satz 1 VereinsG sind Ersatzorganisationen zu verbieten. Die Kennzeichen verbotener Vereinigungen dürfen - strafbewehrt - nicht öffentlich verwendet werden (§§ 9, 20 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 und 5 VereinsG). In aller Regel wird neben dem Verbot auch die Beschlagnahme und Einziehung von Vereinsvermögen verfügt (§ 3 Abs. 1 Satz 2 VereinsG), die sich auf Forderungen und Gegenstände

9

Dritter erstrecken, die in Verbindung mit den verbotenen Tätigkeiten stehen (§§ 10 bis 12 VereinsG).

b) Vereinigungen mit Sitz im Inland, deren Mitglieder überwiegend nicht Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Union sind, können als Ausländervereine nach § 14 Abs. 2 VereinsG verboten oder ihnen kann nach § 14 Abs. 3 VereinsG eine Betätigung untersagt werden. Dies steht im Ermessen der Behörde. Nach § 15 Abs. 1 Satz 1 VereinsG gilt dies auch für ausländische Vereine, also in Deutschland tätige Vereinigungen mit Sitz im Ausland, in denen nicht überwiegend Deutsche oder Unionsangehörige organisiert sind (§ 15 Abs. 2 VereinsG).

10

## II.

Der Beschwerdeführer zu I) ist als Verein wegen der Unterstützung einer terroristischen Vereinigung durch humanitäre Hilfeleistungen verboten worden; er richte sich gegen den Gedanken der Völkerverständigung. Der Beschwerdeführer zu II) versteht sich als Hilfsorganisation für politische Gefangene und deren Angehörige; er wurde verboten, weil er sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung richte und nach Zweck und Tätigkeiten den Strafgesetzen zuwiderlaufe. Der Beschwerdeführer zu III) ist eine organisatorisch eigenständige Einheit der „Hells Angels“-Bewegung; sein Verbot wurde darauf gestützt, dass sein Zweck und seine Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderliefen.

11

1. Das Verfahren 1 BvR 1474/12 betrifft die vom Bundesverwaltungsgericht im Urteil vom 18. April 2012 - 6 A 2.10 - bestätigte Verbotsverfügung des Bundesministeriums des Innern gegen den Verein Internationale Humanitäre Hilfsorganisation e.V. (IHH) wegen mittelbarer Unterstützung der als terroristisch eingestuften Organisation „Hamas“.

12

a) Der 1997 gegründete Verein verfolgt nach seiner Satzung den Zweck, „weltweit in Fällen von Naturkatastrophen, Kriegen und anderen Katastrophen humanitäre Hilfe in geeigneter Form zu leisten“. Er wirbt nach eigener Darstellung im Bundesgebiet insbesondere unter Muslimen um Spenden und unterstützt Projekte in zahlreichen, überwiegend islamischen Ländern. Mitglieder seines Kuratoriums sind Funktionäre der Islamischen Gemeinschaft Milli Görüs e.V.

13

b) Das Bundesministerium des Innern ordnete die Überwachung der Telefonanschlüsse von Mitgliedern und Mitarbeitern des Beschwerdeführers zu I) nach § 3 des Gesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10-Gesetz - G 10) an. Dabei wurden Gespräche über die finanzielle Fördertätigkeit aufgezeichnet. Das Bundesministerium stellte durch Bescheid vom 23. Juni 2010 fest, dass sich der Beschwerdeführer zu I) gegen den Gedanken der Völkerverständigung richte. Er wurde verboten und aufgelöst, die Nutzung von Kennzeichen und die Gründung einer Ersatzorganisation untersagt sowie das Vermögen einschließlich einer Immobilie beschlagnahmt und eingezogen. Eine vorherige Anhörung unterblieb, weil der Erfolg der Sicherstellung sonst gefährdet erschien.

14

Das Verbot stützt sich auf § 3 Abs. 1 Satz 1 Alt. 3 VereinsG in Verbindung mit Art. 9 Abs. 2 Alt. 3 GG. Der Verein richte sich gegen den Gedanken der Völkerverständigung. Er trage mittelbar zu den von der Organisation Hamas gegen das israelische Volk verübten Gewalttaten bei, indem er der Hamas zuzuordnende Sozialvereine in Palästina langfristig und in beträchtlichem Umfang finanziell unterstütze. Die Hamas bestreite das Existenzrecht Israels und wirke in aggressiv-kämpferischer Weise darauf hin, Angehörige und Institutionen des israelischen Staates auch mit terroristischen Mitteln zu bekämpfen. Ihre militärischen, politischen und sozialen Bestandteile seien miteinander verschmolzen.

15

Der Verein habe über Jahre hinweg und in beträchtlichem Umfang Sozialvereine gefördert, die der Hamas zuzuordnen seien. Von 2007 bis 2009 hätten die Zuwendungen für die Islamic Society 1,7 Millionen Euro und in den Jahren 2006 bis 2009 für die Islamic Charitable Society Hebron knapp 280.000 Euro betragen. In diesen Sozialeinrichtungen seien hochrangige Funktionäre der Hamas führend tätig; ihr Engagement rechne die palästinensische Bevölkerung der Hamas zu, was deren Akzeptanz steigere, ihr Gesamtbudget entlaste und mittelbar zur Gewalt gegen Israel beitrage. Dazu kämen weitere Spenden an Organisationen in Pakistan, Jemen, Sudan und der Türkei, die ebenfalls die Hamas unterstützten.

16

Im Verein selbst fänden sich Funktionäre der größten islamistischen Organisation in Deutschland, Milli Görüs, an entscheidender Stelle. Diesen sei bekannt gewesen, dass es sich bei den geförderten Einrichtungen um Hamas-Sozialvereine handle. Darüber werde seit dem Jahr 2002 fortlaufend informiert. Zudem hätten sie bewusst Versuche unternommen, an Ersatzorganisationen zu spenden, als ihnen die Bindung an Hamas bekannt geworden sei. Die Leiter des Vereins träten werbend für die ideale Ausrichtung der Hamas ein und förderten die Angehörigen von „Märtyrern“ finanziell. Das alles zeige, dass sie sich mit der Hamas einschließlich der von dieser ausgehenden Gewalt identifizierten.

17

c) Gegen die Verbotsverfügung erhob der Beschwerdeführer zu I) Klage und beantragte einstweiligen Rechtsschutz.

18

Das Bundesverwaltungsgericht unterbreitete auf die mündliche Verhandlung vom 25. Mai 2011 zunächst einen Vergleichsvorschlag. Hiernach sollte sich der Beschwerdeführer verpflichten, bis zum 30. Juni 2014 keine für die palästinensischen Gebiete im Gazastreifen und im Westjordanland bestimmten Hilfeleistungen zu erbringen und einen Nachweis über Einnahmen und Ausgaben vorzulegen. Die Verbotsverfügung sollte dann zunächst außer Vollzug gesetzt werden und am 30. Juni 2014 außer Kraft treten. Der Vergleichsvorschlag beruhe darauf, dass die finanzielle Fördertätigkeit außerhalb der Palästinensergebiete nicht den Verbotstatbestand für ein Vereinsverbot erfülle und die finanzielle Fördertätigkeit in den Palästinensergebieten noch nicht abschließend bewertet werden könne. Damit bestehe für beide Parteien ein Prozessrisiko. Dies gleiche der Einigungsvorschlag aus. Der Beschwerdeführer zu I) nahm den Vergleichsvorschlag an, die beklagte Bundesrepublik lehnte

19

ihn ab.

Im Klageverfahren trug der Beschwerdeführer in erster Linie vor, wie er seine transnationale karitative Hilfe organisiere und verstehe. Er werde auch nicht durch Kuratoriumsmitglieder geleitet, die Ämter bei Milli Görüs innehätten, weshalb er Milli Görüs nicht zuzurechnen sei. 20

d) Das Bundesverwaltungsgericht stellte zunächst die aufschiebende Wirkung der Klage unter der Auflage wieder her, dass der Beschwerdeführer zu I) bei monatlichem Nachweis seiner Einnahmen und Ausgaben keine Hilfeleistungen erbringt oder fördert, die für die palästinensischen Gebiete im Gazastreifen oder im Westjordanland bestimmt sind. Auf die mündliche Verhandlung wies es die Klage mit dem hier angegriffenen Urteil jedoch als unbegründet ab. 21

aa) Die Voraussetzungen für das Verbot eines Vereins, der sich gegen den Gedanken der Völkerverständigung im Sinne von § 3 Abs. 1 Satz 1 VereinsG in Verbindung mit Art. 9 Abs. 2 GG richte, wenn er Sozialvereine finanziell unterstütze, die Bestandteil des Gesamtgefüges der terroristischen Organisation der Hamas seien, habe der Senat im Urteil vom 3. Dezember 2004 - 6 A 10.02 - geklärt. Am Charakter der Hamas als einer gegen den Gedanken der Völkerverständigung gerichteten Organisation habe sich zum entscheidungserheblichen Zeitpunkt im Juni 2010 nichts geändert. 22

bb) Die Vereinigungsfreiheit werde durch das Verbot auch nicht unverhältnismäßig eingeschränkt. Hilfeleistungen, die ein Verein aus Deutschland Sozialvereinen zuleite, die der Hamas zuzuordnen seien, seien objektiv geeignet, den Gedanken der Völkerverständigung schwerwiegend, ernst und nachhaltig zu beeinträchtigen, wenn sie über einen langen Zeitraum und in beträchtlichem Umfang erfolgten. Die Zuwendungen unterstützten die terroristischen Aktivitäten auch dann mittelbar, wenn sie zu sozialen Zwecken verwendet würden. Dadurch werde die Akzeptanz der Hamas bei der palästinensischen Bevölkerung gesteigert, was wiederum die Rekrutierung von Kämpfern erleichtere. Außerdem habe die Hamas durch die finanzielle Entlastung im sozialen Bereich größere Mittel für den militärisch-terroristischen Sektor zur Verfügung. Finanzielle Zuwendungen an andere Organisationen in andere Länder sowie zeitweise an die Islamic Charitable Society Hebron erfüllten den Verbotstatbestand zwar nicht, da deren Verbindung zur Hamas nicht feststellbar gewesen sei. Die objektiven Verbotsvoraussetzungen habe der Beschwerdeführer zu I) aber verwirklicht, weil er zwei Vereine in erheblichem Umfang gefördert habe, die personell mit der Hamas verknüpft und Teil des Netzwerks gewesen seien. Ihre Unterstützung sei in der Sache unverändert fortgeführt worden, als dies öffentlich bekannt geworden sei, um Probleme zu vermeiden. Zudem sei die Förderung bewusst an Projekte gebunden worden, die der Hamas zuzurechnen seien. 23

cc) Dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit werde im objektiven Tatbestand und auch durch Anforderungen an die subjektiven Tatbestandsvoraussetzungen eines Vereinigungsverbotes Rechnung getragen. Es sei erforderlich, dass sich der verbotene Verein mit der völkerverständigungswidrigen Betätigung der mittelbar geförderten 24

Organisation identifiziere. Hier seien dem unterstützenden Verein die Umstände bekannt gewesen, aus denen sich sein völkerverständigungswidriges Handeln ergeben habe. Leitende Mitglieder des Vereins, deren Kenntnisse diesem zuzurechnen seien, hätten die Verknüpfung zwischen der terroristischen Organisation und den geförderten Sozialvereinen gekannt. Ihnen sei auch die einschlägige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bekannt gewesen, die ein Verbot gerade wegen der Förderung des Sozialvereins bestätigt habe, den auch der Beschwerdeführer zu I) gefördert habe. Den Verein könne nicht entlasten, dass auch andere humanitäre Organisationen im Gazastreifen tätig seien, weil diese keine Teile der Hamas unterstützten. Er habe auch die Verbindung zu Hamas zu verschleiern gesucht, was dafür spreche, dass er sich mit dieser identifiziere. Zudem habe er die finanziellen Zuwendungen verringert, wo der Einfluss der Hamas abnahm, aber erheblich gesteigert, wo die Hamas herrschte. Streitig seien insofern nur die relativen, nicht aber die absoluten Beträge.

dd) Für Verhältnismäßigkeitsüberlegungen auf der Rechtsfolgenseite sei kein Raum. Das Vereinsgesetz stelle nur klar, was Art. 9 Abs. 2 GG vorgebe. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz könne in Ausnahmefällen heranzuziehen sein, doch liege ein solcher Fall nicht vor. Es spreche nichts dafür, einen Verein, der einen Verbotgrund erfülle, weiter bestehen zu lassen, wenn er neben den verbotenen noch andere Aktivitäten entfalte. Das käme einer Einladung gleich, ein Vereinsverbot durch eine Diversifizierung der Vereinstätigkeiten zu umgehen. 25

2. Das Verfahren 1 BvR 670/13 betrifft die vom Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 19. Dezember 2012 - 6 A 6.11 - bestätigte Verbotserfügung des Bundesministeriums des Innern gegenüber der „Hilfsorganisation für nationale politische Gefangene und deren Angehörige“ (HNG), dem Beschwerdeführer zu II). 26

a) Der 1979 gegründete Verein verfolgt satzungsgemäß ausschließlich karitative Zwecke, indem er „nationale politische Gefangene“ und deren Angehörige im Rahmen der ihm zur Verfügung stehenden Mittel unterstützt. Er ist bundesweit mit etwa 600 Mitgliedern tätig und gibt in einer Auflage von 700 Stück monatlich eine Vereinszeitschrift als „Nachrichten der HNG“ heraus. Die Vorstandsmitglieder stehen mit inhaftierten Straftätern, die der Verein als „nationale politische Gefangene“ bezeichnet, im Briefkontakt oder vermitteln solche Kontakte. Die Briefe werden in den „Nachrichten der HNG“ ebenso abgedruckt wie eine Liste von Inhaftierten, die um Briefwechsel bitten. 27

b) Das Bundesministerium des Innern leitete im August 2010 ein vereinsrechtliches Ermittlungsverfahren gegen den Beschwerdeführer zu II) ein. Im September 2010 wurden bei dessen Funktionären und Mitgliedern Durchsuchungen durchgeführt. Mit Verfügung vom 30. August 2011 stellte das Bundesministerium des Innern fest, der Beschwerdeführer richte sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung und laufe nach Zweck und Tätigkeiten den Strafgesetzen zuwider. Unter dem Motto „Draußen wie draußen eine Front“ rufe der Verein zum aktiven Kampf gegen die verfassungsmäßi- 28

ge Ordnung auf. Die Zeitschrift sei „Sprachrohr des Vereins und Kommunikationsplattform für inhaftierte Rechtsextremisten“. Der Verein lehne die staatliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland ab, der er ein nationalistisches Weltbild rassistischer und antisemitischer Prägung gegenüberstelle, glorifiziere Elemente nationalsozialistischer Vergangenheit und binde rechtsextremistische Straftäter während und nach der Haft systematisch an die rechtsextreme Szene. So würden staatliche Bemühungen um eine Resozialisierung der Täter gezielt untergraben und die zukünftige Begehung von Straftaten gefördert. Eine Anhörung unterblieb, da zu befürchten gewesen sei, dass Infrastruktur, Vermögen sowie weitere verbotsrelevante Unterlagen dem Zugriff der Verbotsbehörde entzogen worden wären.

c) Gegen die Verbotsverfügung erhob der Beschwerdeführer zu II) Klage. Die Straftaten der betreuten Gefangenen, bei denen es sich vorwiegend um Meinungsdelikte handele, ließen sich ihm nicht zurechnen. Er bestärke die Inhaftierten lediglich darin, dass ihnen aus moralischer und politischer Sicht nichts vorzuwerfen sei. Damit ziele er nicht darauf ab, dass diese weitere Straftaten begingen. Er richte sich auch nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung; insbesondere verlange er nicht die Anwendung von Gewalt oder die Bereitschaft hierzu. Da in den 30 Jahren seines Bestehens kein Verbot ergangen sei, könne keine Notwendigkeit bestehen, ihn nunmehr zu verbieten. 29

d) Das Bundesverwaltungsgericht wies die Klage ab. Die Verbotsvoraussetzungen nach § 3 Abs. 1 Satz 1 VereinsG in Verbindung mit Art. 9 Abs. 2 GG seien erfüllt. 30

aa) Der Verein richte sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung. Dazu gehörten vor allem die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten sowie das demokratische Prinzip mit der Verantwortlichkeit der Regierung, das Mehrparteienprinzip und das Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition. Hiergegen richte sich eine Vereinigung, wenn sie in Programm, Vorstellungswelt und Gesamtstil eine Wesensverwandtschaft mit dem Nationalsozialismus aufweise. Nicht ausreichend sei, dass die Vereinigung die verfassungsmäßige Ordnung lediglich ablehne. Sie müsse ihre verfassungsfeindlichen Ziele kämpferisch-aggressiv verwirklichen wollen. Das erfordere keine Gewaltanwendung, denn das Vereinsverbot sei Mittel des vorbeugenden Verfassungsschutzes. Ausreichend sei, dass der Verein die verfassungsmäßige Ordnung fortlaufend untergraben wolle. 31

Der Beschwerdeführer zu II) tue dies. Entscheidend sei sein Auftreten in der Öffentlichkeit, Publikationen und Äußerungen sowie die Grundeinstellung der Funktionsträger. Sie könnten für sich genommen unverfänglich sein und untergeordnet scheinen; ein Verbotstatbestand ergebe sich in der Regel aus dem Gesamtbild. Dem Beschwerdeführer zu II) seien die Beiträge in den „Nachrichten der HNG“ zuzurechnen. Dies sei keine Publikation für den offenen Markt der Meinungen und die dort abgedruckten Briefe von Strafgefangenen seien auch nicht einfach Leserbriefe, sondern so ausgewählt, dass sie gemeinsame politische Überzeugungen stärkten und damit die Ziele des Vereins selbst wiedergäben. Daher seien die Briefe dem Verein zuzu- 32

rechnen, auch wenn sie nicht von Mitgliedern des Vereins stammten. Dazu käme der Briefwechsel von Strafgefangenen mit Vorstandsmitgliedern des Vereins selbst.

Ausweislich dieser Unterlagen richte sich der Beschwerdeführer zu II) gegen die verfassungsmäßige Ordnung, weil er nach seiner Programmatik, seiner Vorstellungswelt und seinem Gesamtstil eine Wesensverwandtschaft mit dem Nationalsozialismus aufweise. Es bedürfe insoweit keiner weiteren Belege, sondern dies sei für sich genommen mit den Grundsätzen unvereinbar, die die Demokratie in ihrem Kern ausmachen. Das sei nicht der pauschale Vorwurf, rechtsextremistisches Gedankengut zu pflegen, sondern eine Bewertung konkreter Äußerungen. Sie belegten, dass der Beschwerdeführer zu II) über als rechtsextremistisch bewertete Meinungen und Gesinnungen hinaus die verfassungsmäßige Ordnung aktiv kämpferisch untergrabe. Er mache die demokratische Staatsform verächtlich. Außerdem bekenne er sich zur ehemaligen NSDAP und deren maßgeblichen Funktionsträgern. Er propagiere eine mit Art. 3 Abs. 3 GG unvereinbare Volksgemeinschafts- und Rassenlehre. Insgesamt nehme er eine kämpferisch-aggressive Haltung ein, was vielfache Äußerungen zu Gewalt als Mittel der politischen Auseinandersetzung, der Hinweis auf notwendige Opfer und Drohungen gegenüber gegenwärtigen Inhabern staatlicher Ämter belegten.

33

bb) Die Zwecke des Beschwerdeführers zu II) liefen auch den Strafgesetzen zuwider. Eine Vereinigung erfülle diesen Verbotstatbestand auch dann, wenn Personen Straftaten begingen, die der Vereinigung zurechenbar seien und ihren Charakter prägten, und wenn Straftaten hervorgerufen, ermöglicht oder erleichtert würden. Das Verbot solle der besonderen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung begegnen, wenn Straftaten in einem vereinsmäßig organisierten Zusammenhang begangen würden. Hier unterstütze der Beschwerdeführer zu II) nach seiner Satzung Straftäter, deren Taten aus einer bestimmten politischen Einstellung herrührten. Diese Einstellung solle erhalten und gefestigt und sie selbst in dem vom Beschwerdeführer propagierten Kampf gegen das demokratische System bestärkt werden. Das sei keine mitmenschliche Zuwendung, sondern ziele darauf, „Kämpfer“ gegen die Demokratie zu erhalten. Es gehe nicht nur um „Propagandadelikte“, sondern auch um Gewalttaten wie Körperverletzungen, Brandstiftungen oder einen Mordversuch, der aus politischer („nationaler“) Gesinnung heraus begangen worden sei. Der Beschwerdeführer bestärke Strafgefangene in einer „fanatisch-aggressiven“ Grundhaltung, die weitere Straftaten erwarten ließen. Er identifiziere sich mit den Straftaten als von ihm propagiertem Kampf gegen das System.

34

cc) Das Verbot verletze nicht den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Diesem sei im Rahmen des Tatbestands Rechnung zu tragen. Unerheblich sei daher, ab wann der Beschwerdeführer die Verbotsvoraussetzungen erfüllt habe, denn das Gericht prüfe nur, ob dies aktuell der Fall sei. Auch eine Befristung sei verfassungsrechtlich nicht zwingend.

35

dd) Aus Art. 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) folge nichts

36

anderes. Das Verbot diene der Aufrechterhaltung der verfassungsmäßigen Ordnung und sei notwendig im Sinne des Art. 11 Abs. 2 EMRK. Bei dem Beschwerdeführer zu II) handele es sich nicht um eine politische Partei, so dass sich nicht die Frage stelle, ob tatsächlich eine Übernahme der Macht und die Beseitigung wesentlicher Grundlagen der Demokratie durch ihn bevorstehe. Er untergrabe durch seine Aktivitäten beständig die Grundlagen der demokratischen Ordnung; daher dürfe im Interesse einer wehrhaften Demokratie nicht abgewartet werden, bis diese Bestrebungen erfolgreich seien.

3. Das Verfahren 1 BvR 57/14 betrifft eine vom Hessischen Verwaltungsgerichtshof mit Urteil vom 21. Februar 2013 - 8 C 2134/11.T - bestätigte Verbotsverfügung des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport gegenüber dem Verein „Hells Angels MC Charter Westend Frankfurt am Main“. Die Beschwerde wegen der Nichtzulassung der Revision wies das Bundesverwaltungsgericht mit Beschluss vom 19. November 2013 - 6 B 26.13 - zurück. 37

a) Der Beschwerdeführer zu III) wurde 1999 als organisatorisch eigenständige, regional tätige Einheit innerhalb der „Hells Angels“-Bewegung gegründet. Er ist nicht im Vereinsregister eingetragen. Wie alle anderen „Charter“ der Hells Angels führt er einen eigenen Namen und ein eigenes Clubabzeichen als „Patch“. Er verfügt über einen aus „Offizieren“ bestehenden Vorstand. Außer den Funktionsträgern hat der Beschwerdeführer weitere Vollmitglieder als „Members“. 38

b) Mit Verfügung vom 29. September 2011 stellte das Hessische Ministerium des Innern und für Sport fest, dass Zweck und Tätigkeit des Beschwerdeführers zu III) den Strafgesetzen zuwiderliefen und sprach das Verbot und die Auflösung des Vereins aus. Zugleich erging das Verbot, Ersatzorganisationen zu bilden sowie Kennzeichen des Beschwerdeführers zu verbreiten und öffentlich zu verwenden. Das Vereinsvermögen wurde beschlagnahmt und die sofortige Vollziehung angeordnet. Eine vorherige Anhörung des Beschwerdeführers zu III) fand nicht statt, weil sie die Beschlagnahme gefährdet hätte. 39

Die Verbotsbehörde stützte sich darauf, dass der Beschwerdeführer nicht das Motorradfahren fördern wolle, sondern seine Zwecke und seine Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderliefen. Das zeige sich auch daran, dass 17 seiner insgesamt 38 Mitglieder kein Motorrad auf ihren Namen angemeldet hätten und 14 % der Mitglieder keinen Führerschein zum Motorradfahren besäßen. Der Vereinszweck sei, den Mitgliedern umfassende Hilfestellung zu den von ihnen begangenen Straftaten zu bieten. Dies zeigten auch die strafrechtlich ermittelten Kenntnisse zu den „MC Germany Rules“ mit den Regeln Nr. 22 („Keine Bullen oder Ex-Bullen im Club“), Nr. 23 („Keine Verräter im Club“), Nr. 34 („bei Verhaftung - nur Name und Rechtsanwalt“) und Nr. 35 („Anwaltsliste - vom jeweiligen Charter zum Germany Secty“). 40

c) Die Klage des Beschwerdeführers zu III) gegen die Verbotsverfügung wies der Hessische Verwaltungsgerichtshof mit Urteil vom 21. Februar 2013 - 8 C 2134/11.T - ab. 41

Zweck und Tätigkeit des Beschwerdeführers liefen den Strafgesetzen zuwider, wenn Mitglieder und Funktionsträger des Vereins in einer diesem zuzurechnenden und den Charakter der Vereinigung prägenden Weise gegen Straftatbestände verstoßen hätten. Das Verbot solle der besonderen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung begegnen, die in der Organisation zum Ausdruck komme.

42

Vereinigungen seien als solche nicht straffähig; daher komme es auf das Verhalten ihrer Mitglieder an. Nicht erforderlich sei, dass verbotswidriges Handeln Hauptzweck der Vereinigung sei oder auf Dauer bestehe. Es genüge, wenn sich Straftaten nach außen als Vereinsaktivitäten darstellten, die die Vereinigung diesen Umstand kenne und billige oder jedenfalls widerspruchslos hinnehme. Ferner seien auch Straftaten der Vereinsmitglieder zurechenbar, die der Verein decke, indem er den Mitgliedern durch Hilfe Rückhalt biete und dadurch straffällig gewordenen Mitgliedern den Eindruck vermittele, ihr Fehlverhalten werde gewünscht oder gebilligt, und vereinsintern oder nach außen deutlich werde, sie erhielten jederzeit den erwarteten Schutz. Das zeige sich auch, wenn Straftaten in Vereinskleidung begangen würden, den Ruf des Vereins begründeten und vom Verein widerspruchslos hingenommen würden. Ein Verein sei durch die strafrechtswidrige Zwecksetzung insbesondere geprägt, wenn Straftaten der Selbstbehauptung des Vereins dienten. Das liege nahe, wenn zurechenbare Straftaten von Mitgliedern mit Leitungsfunktionen oder in großer Anzahl begangen würden. Es könne auch daraus folgen, dass die Taten im Interesse des Vereins begangen worden seien.

43

Der Beschwerdeführer zu III) habe nicht ausschließlich, aber auch strafrechtswidrige Zwecke verfolgt. Dies könne zwar nicht den internen Regelungen entnommen werden, da sie veraltet seien und ihre interne Bindungswirkung unklar. Doch habe er bedenkenlos Mitglieder aufgenommen, die bereits schwerste Straftaten begangen hätten, und planmäßig Strukturen aufgebaut, um künftig straffällige Mitglieder und Anhänger vor Strafverfolgung zu bewahren, bei einer Inhaftierung deren Loyalität zum Verein durch straff organisierte materielle und ideelle Unterstützung zu gewährleisten und ihnen Gewissheit zu geben, ohne Rücksicht auf Art und Schwere ihrer Straftaten mit einer nahezu bedingungslosen Solidarität rechnen zu können. Dazu zählten die internen Verfahrensweisen des Vereins, die eine starke Bindung erzeugen sollten, die Vereinskleidung und die darauf getragenen Leitsprüche sowie die Infrastruktur und Praxis bedingungsloser Solidarität. Sie gehe über Freundschaftsdienste hinaus; der Verein zeige vielmehr Wertschätzung auch nach schweren Straftaten und wolle die Hemmschwelle für künftige Taten senken.

44

Für eine strafrechtswidrige Prägung des Beschwerdeführers sprächen die Straftaten der Mitglieder, da deutliche Bezüge zum Verein zu erkennen seien. Dazu gehörten Rettungsaktionen ebenso wie Formen der Heldenverehrung; Mitglieder und Führungspersonal identifizierten sich nachträglich mit abgeurteilten Verbrechen; es gebe geschäftsmäßig konzipierte Besuche inhaftierter Straftäter. Bei einer Durchsuchung im Vereinsheim seien, obwohl diese absehbar gewesen sei, Waffen, Munition und

45

gefährliche Gegenstände gefunden worden; das indiziere fehlendes Unrechtsbewusstsein.

Die Verbotsverfügung sei verhältnismäßig. Art. 9 Abs. 2 GG und § 3 Abs. 1 Satz 1 VereinsG normierten eine zwingende Rechtsfolge. Dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sei tatbestandlich Rechnung getragen worden; eine Ausnahme liege nicht vor. Dem Verbot stehe Art. 11 EMRK nicht entgegen. Sachfremde Anhaltspunkte seien nicht ersichtlich. 46

d) Das Bundesverwaltungsgericht wies die gegen die Nichtzulassung der Revision erhobene Beschwerde mit Beschluss vom 19. November 2013 - 6 B 26.13 - zurück. 47

### III.

1. Die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu I) - 1 BvR 1474/12 - richtet sich unmittelbar gegen den Bescheid des Bundesministeriums des Innern und gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts sowie mittelbar gegen die dem Verbot zugrunde liegende Vorschrift des § 3 Abs. 1 Satz 1 VereinsG. Das Verbot verletze den Beschwerdeführer zu I) in seinen Grundrechten aus Art. 9 Abs. 1, Art. 4 Abs. 1 und 2, Art. 3 Abs. 1, Art. 10 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 4 GG. 48

a) Gegen Art. 9 Abs. 1 GG werde verstoßen, weil in der angegriffenen Verfügung und den Entscheidungen sowie im zugrunde liegenden Gesetz der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht berücksichtigt worden sei. Das Vereinsgesetz sehe bei Vorliegen von Verbotsgründen nach Art. 9 Abs. 2 GG nur das Vereinsverbot vor. Mildere Maßnahmen wie ein Betätigungsverbot ermögliche das Gesetz nur gegenüber Ausländervereinen und ausländischen Vereinen; das sei auch ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Eine Verhältnismäßigkeitsprüfung wäre voraussichtlich zugunsten seines Fortbestands ausgefallen. Die ganz überwiegende Fördertätigkeit sei nicht beanstandet worden und lasse sich von der finanziellen Förderung im Gazastreifen abtrennen. Die von Art. 9 Abs. 2 GG bezweckte Gefahrenprävention hätte bereits durch ein Betätigungsverbot erreicht werden können. 49

b) Die angefochtenen Entscheidungen verletzten den Beschwerdeführer zu I) zudem in seinen Rechten aus Art. 9 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 und 2 GG. Er sei als religiöser Verein zu behandeln. Das folge aus der Verbindung mit der Islamischen Gemeinschaft Milli Görüs sowie aus seiner karitativen Tätigkeit, denn sie sei verpflichtender Ausdruck der islamischen Nächstenliebe und eine Form, das islamische Glaubensbekenntnis zu leben. Er habe gezielt von Muslimen Spenden gesammelt und dafür mit islamischen Symbolen geworben sowie erkennbar religiöse Veranstaltungen finanziert. Zum Schutz der Glaubensfreiheit müssten an ein Verbot nach Art. 9 Abs. 2 GG besonders hohe Anforderungen gestellt werden. 50

c) Das Bundesverwaltungsgericht habe die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 9 Abs. 2 GG unzutreffend bejaht. Das Gericht lege das Tatbestandsmerkmal des „Richtens“ gegen den Gedanken der Völkerverständigung zu weit aus; es bedürfe einer konkreten Gefahr. Auch dürften karitative Tätigkeiten nicht als mittelbare Unter- 51

stützung einer terroristischen Organisation bewertet werden, wenn, wie hier, die Organisation das Gebiet beherrsche, in dem Menschen auf Unterstützung zwingend angewiesen seien. Auf „allgemeines Erfahrungswissen“ dürfe sich das Gericht bei solchen Prognosen nicht stützen. Die Verbindung zwischen dem geförderten Verein und der Hamas sei nicht mit Tatsachen belegt, die Kenntnis der einschlägigen, aber veralteten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts sei nicht nachgewiesen und eine Identifikation des Vereins mit der Hamas und der von ihr verübten terroristischen Gewalt sei nicht erkennbar. Mit den höheren finanziellen Zuwendungen nach Gaza habe der Verein ebenso wie mit der Förderung eines anderen Vereins auf die stark gestiegene Zahl von Waisenkindern reagiert.

d) Das Urteil verletze das Willkürverbot aus Art. 3 Abs. 1 GG. Die Auslegung der Verbotsnorm und die Beweiswürdigung seien unter keinem denkbaren Aspekt rechtlich vertretbar. 52

e) Art. 10 Abs. 1 GG sei verletzt, weil das Verbot auf rechtswidrig aufgezeichnete Telefongespräche gestützt sei. Der Beschwerdeführer zu I) habe der Verwertung nicht zugestimmt, sondern sie gerade als unzulässig gerügt. 53

2. Die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu II) - 1 BvR 670/13 - wendet sich gegen die Verbotsverfügung des Bundesministeriums des Innern und das dieses bestätigende Urteil des Bundesverwaltungsgerichts sowie in der Sache mittelbar auch gegen die zugrunde liegende Verbotsnorm des § 3 Abs. 1 Satz 1 VereinsG. Der Beschwerdeführer zu II) sei durch das Verbot in seinen Grundrechten aus Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 3, Art. 5, Art. 9 und Art. 19 Abs. 3 GG verletzt. 54

a) Das Schutzgut der verfassungsmäßigen Ordnung müsse auch im Einklang mit Art. 11 EMRK enger verstanden werden als bisher: ein Verbot sei erst dann gerechtfertigt, wenn ein Verein eine „Gewaltbereitschaft“ zeige, welche „das normale Funktionieren der Staatsordnung zu beeinträchtigen droht“. Die „aggressiv-kämpferische Haltung“, die derzeit gefordert werde, sei keine rechtsstaatliche Anforderung. 55

b) Die Voraussetzungen für ein Vereinsverbot nach § 3 Abs. 1 Satz 1 VereinsG lägen nicht vor. Seine Begründung sei so angelegt, dass auch die Grundrechte auf Schutz vor Diskriminierung wegen der politischen Anschauung aus Art. 3 Abs. 3 GG und das Recht auf Äußerung dieser Anschauungen aus Art. 5 GG beeinträchtigt seien. Zudem sei die Garantie eines weltanschaulich neutralen Verwaltungshandelns verletzt. 56

Eine „Wesensverwandtschaft zum Nationalsozialismus“ werde ohne konkreten Nachweis konstruiert. Demgegenüber werde auch im Rahmen der Parteiverbote der Nachweis für erforderlich gehalten, dass eine Organisation die Schutzgüter tatsächlich beeinträchtigen wolle. Die in den Vereinsnachrichten abgedruckten Briefe genügen insofern nicht. Es sei zudem grundrechtlich geschützt, eine Ideologie zu äußern, was ein Vereinsverbot nicht unterlaufen dürfe. Hier würden lediglich - wenn auch sprachlich überzogen - die Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland kritisiert. 57

Das Argument einer „Wesensverwandtschaft zum Nationalsozialismus“ werde in diesem Verbotsverfahren „ideologie-politisch“ einseitig eingesetzt. Hier würden dem rechten politischen Spektrum zuzuordnende politische Überzeugungen systematisch benachteiligt.

Es gebe auch kein aggressiv-kämpferisches Vorgehen. Die Verwendung von Begriffen wie „Widerstand“, „Kampf“, „Krieg“ und „Feind“ sei einem „Verbalradikalismus“ geschuldet, der in der Gesellschaft allgemein üblich und nicht zu beanstanden sei. Soweit das Verbot darauf gestützt sei, dass strafrechtlich in Erscheinung getretene Personen mit der Veröffentlichung von Briefen in ihrer strafrechtswidrigen Ausrichtung bestärkt würden, erwecke das den Eindruck, die von dem Beschwerdeführer zu II) vertretene politische Auffassung sei schon als solche kriminell. Aus der Begünstigung einer staatlich unerwünschten politischen Auffassung folge jedoch keine Förderung von Straftaten.

58

Das Verbot sei angesichts dessen, dass der Beschwerdeführer zu II) seit 1979 bestehe, unverhältnismäßig. Politische Macht werde nicht angestrebt; ohne „Aktivitätspotential“ bestehe keinerlei Gefahr für die öffentliche Ordnung. Das Verbot sei daher nicht notwendig. Es müsse zudem befristet werden. Die Möglichkeit, eine neue Vereinigung zu bilden, genüge nicht; sie sei mit dem Risiko behaftet, dass hierin eine strafbewehrte Fortführung des verbotenen Vereins gesehen werden könne.

59

c) Die vereinsrechtlichen Vorschriften seien vor dem Hintergrund des Art. 11 EMRK zumindest einschränkend auszulegen. Nur die Bereitschaft, die verfassungsmäßige Ordnung gewaltsam oder strafgesetzwidrig zu beseitigen, rechtfertige ein Vereinsverbot; dies setze gewichtiges Handeln und ein konkretes Gefährdungspotential voraus, was dem Beschwerdeführer zu II) fehle.

60

3. Die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu III) - 1 BvR 57/14 - wendet sich gegen den Bescheid des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport, das Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und den Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts sowie in der Sache mittelbar gegen die dem Verbot zugrunde liegende Vorschrift des § 3 Abs. 1 Satz 1 VereinsG. Der Beschwerdeführer meint, er sei durch das Verbot in seinen Grundrechten und grundrechtsgleichen Rechten aus Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, Art. 9 Abs. 1, Art. 19 Abs. 4, Art. 20 Abs. 3 und Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt.

61

a) Die Nichtzulassung der Revision durch das Bundesverwaltungsgericht verletze Art. 19 Abs. 4 GG und Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG. Es sei eine Frage von grundsätzlicher Bedeutung, ob Art. 11 EMRK verlange, den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bei Vereinsverboten - anders als nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts - im Rahmen der Rechtsfolge zu beachten. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte sehe Vereinigungsverbote nämlich nur dann als mit Art. 11 EMRK vereinbar an, wenn ein damit verfolgtes legitimes Ziel nicht durch mildere Maßnahmen erreicht werden könne.

62

b) Das Verbot verletze den Beschwerdeführer zu III) in seinen Rechten aus Art. 9 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG. Die Auslegung von Art. 9 GG müsse Art. 11 EMRK berücksichtigen. Hiernach seien Eingriffe in die Vereinigungsfreiheit nur zulässig, wenn sie in einer demokratischen Gesellschaft unerlässlich seien. Das verlange eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Rechtsfolge, an der es hier fehle. Das Verbot eines Chapters der Hells Angels sei danach schon nicht geeignet, das Verbotziel zu erreichen, denn die Mitgliedschaft in dieser Bewegung ende nicht mit einem solchen Verbot, sondern regelmäßig erst mit dem Tod. Es gebe wirksame Alternativen, um die Verbotziele zu erreichen, wozu Aufsichtsmaßnahmen ebenso gehörten wie Betätigungsverbote. 63

c) Die Zurechnung strafbaren Verhaltens an den Beschwerdeführer dehne das aus Art. 9 Abs. 2 GG folgende Verbot unzulässig aus. Nur erhebliche Verstöße gegen Strafgesetze könnten ein Verbot rechtfertigen. Strafbare Handlungen einzelner Mitglieder dürften ebenso wenig berücksichtigt werden wie Taten vor der Mitgliedschaft. Entscheidend sei einzig der Funktionszusammenhang, wenn Mitglieder sachliche oder personelle Ressourcen des Vereins für die Begehung von Straftaten nutzten. Auch Einstands- oder Treuepflichten oder das Tragen von Vereinskleidung genügten nicht. Eine strafgesetzwidrige Prägung liege erst vor, wenn der Verein nachhaltig organisiert kriminell handele, sich also als Ganzes gegen die Rechtsordnung richte. 64

d) Das Vereinigungsverbot verletze den Beschwerdeführer zu III) in seinen Rechten auf Gleichbehandlung aus Art. 3 Abs. 1 GG und die freie Entfaltung der Persönlichkeit aus Art. 2 Abs. 1 GG. Er sei gezwungen, bestimmte Mitglieder auszuschließen und bestimmte Personen nicht aufzunehmen. Besuche und finanzielle Hilfen für inhaftierte Vereinsmitglieder seien ein Beitrag zur Resozialisierung. Das damit einhergehende Verbot, straffällig gewordene Personen in den Verein aufzunehmen, sei eine verfassungsrechtlich unzulässige doppelte Bestrafung. Aus Solidarität könne auch nicht auf eine Ausrichtung gegen die Strafgesetze geschlossen werden. 65

e) Das Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 3 GG werde verletzt, wenn eine Verbotsverfügung ohne vorherige Anhörung ergehe. Die Verbotsbehörde habe die Ermittlungsergebnisse des Landeskriminalamts vollständig und ungeprüft übernommen, damit aber den Sachverhalt unzureichend ermittelt und auch deshalb gegen rechtsstaatliche Grundsätze verstoßen. Das Vereinsgesetz konkretisiere die verfassungsrechtlichen Anforderungen für ein Verbot nur unzureichend und verletze damit das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot. 66

#### IV.

Zu allen Verfahren Stellung genommen haben die Bundesregierung, das Bundesverwaltungsgericht, die Justizbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, das Sächsische Staatsministerium der Justiz, das Ministerium der Justiz und für Europa und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg sowie die Bayerische Staatsregierung. Zum Verfahren 1 BvR 1474/12 haben zudem fünf international tätige Hilfsorganisationen Stellungnahmen abgegeben; im Verfahren 1 BvR 670/13 hat sich die Kri- 67

minologische Zentralstelle geäußert und im Verfahren 1 BvR 57/14 die Hessische Staatskanzlei.

1. Die Bundesregierung, das Bundesverwaltungsgericht und die Länder gehen davon aus, dass die Verhältnismäßigkeit eines Vereinigungsverbotes grundsätzlich im Rahmen des Tatbestands zu berücksichtigen sei. Nur ausnahmsweise könne im Rahmen der Rechtsfolge geprüft werden, ob ein Verbot erforderlich sei oder ob mildere Mittel zur Verfügung stünden. Allerdings sei es sehr aufwendig, die Wirksamkeit milderer Mittel zu überwachen und zu kontrollieren. Die Bayerische Staatsregierung weist darauf hin, dass den Sicherheits- und Ordnungsbehörden ebenso wie den Strafverfolgungsbehörden und dem Verfassungsschutz aufeinander abgestimmte Maßnahmen zur Verfügung stünden, um gegen Vereine und ihre Mitglieder, die verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgten, vorzugehen oder diese zu beobachten. Das eigentliche Verbotungsverfahren stehe am Ende der Maßnahmenkette. Für die Länder Brandenburg, Hessen und Hamburg wird ausgeführt, dass in den einschlägigen Verfahren die Voraussetzungen für ein Vereinsverbot vorlägen und daher keine milderen Maßnahmen in Betracht kämen. Das gelte insbesondere, wenn und weil diese Vereinigungen regelmäßig konspirativ handelten.

68

2. Zum Verfahren der IHH als Beschwerdeführer zu I) - 1 BvR 1474/12 - haben die Bundesregierung und mehrere Hilfsorganisationen Stellungnahmen abgegeben.

69

a) Die Bundesregierung hält die Verfassungsbeschwerde im Hinblick auf die Glaubensfreiheit aus Art. 4 Abs. 1 und 2 GG für unzulässig, da sich der Beschwerdeführer zu I) darauf im fachgerichtlichen Verfahren nicht berufen habe. Auch sei die Rüge einer Verletzung des Fernmeldegeheimnisses (Art. 10 Abs. 1 GG) unzulässig.

70

Im Übrigen sei die Verfassungsbeschwerde unbegründet. Die Vereinigungsfreiheit sei nicht verletzt. Für ein Verbot nach Art. 9 Abs. 2 Alt. 3 GG reiche es aus, wenn der soziale Teil einer terroristischen Organisation unterstützt werde; dadurch werde mittelbar auch der militärische Teil unterstützt. Das könne nicht allein deshalb hingenommen werden, weil es sich um karitative Hilfe handle. Mit der Hamas werde vielmehr eine völkerverständigungswidrige terroristische Organisation unterstützt. Das erfülle die Verbotsvoraussetzungen nach Art. 9 Abs. 2 GG; die Rechtsfolge des Verbots ergebe sich dann ohne weiteres aus der Verfassung.

71

Dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sei schon im Verbotstatbestand Rechnung getragen. Art. 9 Abs. 2 GG diene dem präventiven Verfassungsschutz, der nicht gleichermaßen erreicht werde, wenn nur versucht würde, einzelne Tätigkeiten zu unterbinden. Eine Beschränkung auf Betätigungsverbote sei auch nicht deshalb angezeigt, weil das Vereinsverbot der schwerste Eingriff sei. Das Recht der Mitglieder auf Gründung eines nicht verbotenen Vereins bleibe unberührt. Diese Auslegung des Art. 9 Abs. 2 GG stehe auch im Einklang mit völkerrechtlichen Vorgaben.

72

Das Bundesverwaltungsgericht habe den Sachverhalt zutreffend ermittelt. Weder sei das rechtliche Gehör verletzt noch gebe es einen Anhaltspunkt für willkürliche

73

Rechtsanwendung. Art. 10 Abs. 1 GG sei nicht verletzt, denn selbst wenn die Telefonüberwachung des Beschwerdeführers zu I) unrechtmäßig gewesen wäre, folge daraus kein Beweisverwertungsverbot.

b) Die Hilfsorganisationen Deutsches Rotes Kreuz e.V., medico international e.V., Deutsches Komitee für UNICEF e.V., Brot für die Welt - Evangelischer Entwicklungsdienst im Evangelischen Werk für Diakonie und Entwicklung e.V. und das Bischöfliche Hilfswerk MISEREOR e.V. weisen übereinstimmend darauf hin, dass sie ihre humanitäre Hilfe in Krisenregionen an den anerkannten humanitären Prinzipien ausrichteten, also an Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität und Unabhängigkeit. Zwar sei nicht auszuschließen, dass humanitäre Projekte den herrschenden Regimen oder Gewaltakteuren mittelbare Vorteile brächten, wenn etwa die Hilfe mit dem Ziel instrumentalisiert werde, die Akzeptanz jener Akteure in der Bevölkerung zu steigern. Doch werde bei der Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen vor Ort detailliert geprüft und kontrolliert, ob sich auch diese Partner den humanitären Grundprinzipien verpflichtet fühlten, entsprechend handelten und die Mittel ebenso verwendeten. Auch dann werde teilweise mit lokalen Machthabern zusammengearbeitet, um überhaupt humanitäre Hilfe vor Ort leisten zu können; dies müsse aber als Dilemma humanitärer Hilfe in Krisenregionen in Kauf genommen werden.

74

3. Zum Verfahren des Beschwerdeführers zu II) - 1 BvR 670/13 - haben die Bundesregierung und die Kriminologische Zentralstelle e.V. Stellungnahmen abgegeben.

75

a) Die Bundesregierung hält die Verfassungsbeschwerde für unbegründet. Der Beschwerdeführer zu II) richte sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung und erfülle damit den Verbotstatbestand des Art. 9 Abs. 2 Alt. 2 GG. Schutzgut seien jedenfalls alle Verfassungsprinzipien, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der freiheitlich demokratischen Grundordnung nach Art. 21 Abs. 2 GG zuzuordnen seien. Für ein Verbot müsse ein Verein das Schutzgut insgesamt oder in Bezug auf eines seiner wesentlichen Elemente ablehnen und durch diese Zwecksetzung geprägt sein. Dies sei bei Vereinen der Fall, die in Programm, Vorstellungswelt und Gesamtstil eine Wesensverwandtschaft mit dem Nationalsozialismus aufwiesen. Eine solche Grundhaltung drücke sich darin aus, dass die Legitimität der Bundesrepublik Deutschland geleugnet werde und massive Drohungen gegen Amtsträger und Aufrufe zur Gewaltanwendung gegen Andersdenkende ausgesprochen würden. Zwar reiche eine Identifikation mit dem oder die Nähe zum Nationalsozialismus als solches nicht aus, um Grundrechte einzuschränken. Doch sei der Nationalsozialismus unvereinbar mit der verfassungsmäßigen Ordnung und die Wesensverwandtschaft mit ihm daher für die Feststellung bedeutend, dass Grundprinzipien der verfassungsmäßigen Ordnung missachtet würden. Zentrale Prinzipien des Nationalsozialismus verstießen gegen die Menschenwürde und den Grundsatz der Volkssouveränität. Ein Verbot setze zudem die kämpferisch-aggressive Haltung des Vereins voraus; er müsse seine Ziele aber nicht durch den Einsatz von Gewalt oder die Begehung von Straftaten zu verwirklichen suchen. Art. 11 EMRK gebiete keine andere Auslegung. Der Beschwerdeführer zu II) lehne die Demokratie grundsätzlich ab und

76

made die demokratische Staatsform verächtlich, propagiere Rassismus und Antisemitismus und strebe eine Überwindung der verfassungsmäßigen Ordnung an. Die Äußerungen von Mitgliedern und die Vereinszeitschrift belegten durch die Wortwahl, dass er seine Ziele kämpferisch-aggressiv verfolge.

Der Beschwerdeführer zu II) erfülle auch den Verbotstatbestand der Strafgesetzeswidrigkeit nach Art. 9 Abs. 2 Alt. 1 GG. Er habe Straftäter unterstützt, die ihre Straftaten aufgrund einer bestimmten politischen Einstellung als einer „nationalen“ Gesinnung begangen hätten. Er teile nicht nur diese Gesinnung, sondern habe seine Tätigkeit darauf gerichtet, sie bei den von ihm unterstützten Straftätern aufrechtzuerhalten und zu festigen, um sie als Kämpfer für den propagierten Kampf gegen das demokratische System der Bundesrepublik Deutschland zu erhalten. Damit fördere er die Begehung politisch motivierter Straftaten. Die Gerichte hätten bereits entschieden, dass die vom Beschwerdeführer herausgegebenen „Nachrichten der HNG“ darauf gerichtet seien, den Zusammenhalt rechtsradikal eingestellter Straftäter herzustellen und zu verfestigen. Dies gefährde die Ziele des Strafvollzugs. Die Tätigkeiten des Beschwerdeführers beruhten auf einer für ihn grundlegenden Überzeugung und prägten deshalb den gesamten Verein.

77

Die Verhältnismäßigkeit sei im Tatbestand insbesondere in der Prüfung der Prägung beachtet worden. Eine Beschränkung der Rechtsfolge auf ein Betätigungsverbot scheidet wegen der zwingenden Rechtsfolgenanordnung in Art. 9 Abs. 2 GG aus. Es sei nicht erkennbar, dass der Beschwerdeführer neben den mit Art. 9 Abs. 2 GG nicht vereinbaren Tätigkeiten noch andere Zwecke verfolge. Es sei auch kein milderes Mittel, nur die Kontakte zwischen dem Beschwerdeführer und Strafgefangenen mit Maßnahmen des Strafvollzugs zu unterbinden; diese seien auf Einzelfälle beschränkt und nicht geeignet, die verfassungsfeindliche und strafgesetzwidrige Einwirkung des Beschwerdeführers auf Gefangene auszuschließen. Außerdem sei die Vereinszeitschrift nicht nur für Strafgefangene bestimmt. Art. 11 EMRK bedinge auch insofern keine andere Auslegung.

78

Das Verbot der Diskriminierung wegen politischer Anschauung nach Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG sei durch die spezielle Regelung des Art. 9 Abs. 2 GG unmittelbar von Verfassung wegen beschränkt. Es verstoße nicht gegen die staatliche Neutralitätspflicht, wenn ein nationalsozialistisch geprägter Verein wegen seiner Ausrichtung gegen die verfassungsmäßige Ordnung verboten werde. Daher scheidet auch eine Verletzung von Art. 5 Abs. 1 GG aus.

79

b) Die Kriminologische Zentralstelle ist die zentrale Forschungs- und Dokumentationseinrichtung des Bundes und der Länder für kriminologisch-forensische Forschungsfragen. Sie weist auf Erkenntnisse hin, wonach soziale Kontakte zwar allgemein als einer Resozialisierung förderlich gelten. Doch zeige die Rückfall- und Prognoseforschung, dass fortgesetzte Kontakte zu delinquenten Freunden ein besonderer Risikofaktor für weitere Kriminalität seien. Dies ließe sich auf Gefangene übertragen, die einer politisch oder religiös als extremistisch orientierten Szene nahe

80

stunden. Empirisch belegt sei auch die vergleichsweise hohe Gewaltaffinität bei Inhaftierten mit rechtsextremistischem Hintergrund. Eine qualitative Studie sei zu der Einschätzung gelangt, dass rechtsextreme subkulturelle Gruppen zumindest in manchen Anstalten starken Einfluss auf ihre Mitglieder ausübten und sie kontrollierten. Aus kriminologischer Sicht spreche einiges für die Annahme, dass der Einfluss des Beschwerdeführers innerhalb des Strafvollzugs geeignet sei, bei Gefangenen, die sich der rechtsextremen Szene zurechneten, das Vollzugsziel der sozialen Integration zu unterlaufen und weitere Straftaten zu erleichtern.

4. Zum Verbot des Beschwerdeführers zu III) als Teilorganisation der Hells Angels (1 BvR 57/14) haben sich die Bundesregierung und die Hessische Staatskanzlei geäußert. 81

Der Beschwerdeführer zu III) werde durch die angegriffene Verfügung und die gerichtlichen Entscheidungen nicht in Art. 9 Abs. 1 GG verletzt, denn die Voraussetzungen nach Art. 9 Abs. 2 GG seien erfüllt. Es gebe klare Anhaltspunkte, dass er den Strafgesetzen zuwiderlaufende Zwecke verfolge und durch diese geprägt sei. Das Vereinsverbot sei geeignet, dem entgegenzuwirken, auch wenn nicht ausgeschlossen werden könne, dass Mitglieder des Beschwerdeführers zu III) weiterhin Straftaten begehen würden. Dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sei bei der Prüfung des Tatbestandsmerkmals der Prägung Rechnung getragen. Eine Beschränkung auf ein Betätigungsverbot sei nicht in Betracht gekommen. Die individuelle Strafverfolgung von Mitgliedern des Beschwerdeführers zu III) sei kein dem Vereinsverbot vorzuziehendes milderer Mittel, denn dem stehe sein Hauptzweck, die Strafverfolgung seiner Mitglieder zu verhindern, gerade entgegen. Besonderheiten, aufgrund derer ausnahmsweise doch zu prüfen sei, ob die Rechtsfolge den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit entspreche, lägen nicht vor. Aus Art. 11 EMRK folge nichts anderes. 82

Der Beschwerdeführer zu III) sei auch nicht in seinen Grundrechten verletzt, weil das Ermittlungsverfahren unvollständig gewesen sei. Dass die Verbotsverfügung ohne vorherige Anhörung ergangen sei, verletze weder Art. 9 Abs. 1 GG noch Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 2 Abs. 1 GG oder Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG. 83

5. Die Akten der Ausgangsverfahren haben dem Bundesverfassungsgericht vorgelegen. 84

## **B.**

Die Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführer zu I) bis III) richten sich unmittelbar gegen die jeweilige Verbotsverfügung und gegen die sie bestätigenden gerichtlichen Entscheidungen; in der Sache wenden sie sich zudem mittelbar gegen die Rechtsgrundlage der Verbotsverfügungen in § 3 Abs. 1 Satz 1 VereinsG. Die so verstandenen Beschwerden sind mit der Rüge einer Verletzung von Art. 9 Abs. 1 GG zulässig. 85

## I.

Die Beschwerdeführer sind nach § 90 Abs. 1 BVerfGG beschwerdebefugt. Die Vereinigungsfreiheit steht auch dem Zusammenschluss selbst und nicht nur dessen Mitgliedern zu (vgl. BVerfGE 13, 174 <175>). Die Beschwerdeführer können daher mit der Verfassungsbeschwerde geltend machen, durch ein Vereinsverbot in ihrem Recht aus Art. 9 Abs. 1 GG verletzt zu sein. Dass sie verboten wurden, steht ihrer Prozessfähigkeit in Verfassungsbeschwerdeverfahren, die sich gegen diese Verbote richten, nicht entgegen. 86

## II.

Die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu I) - 1 BvR 1474/12 - ist zulässig. 87

1. Soweit eine Verletzung des Grundrechts aus Art. 10 Abs. 1 GG gerügt wird, ist die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung allerdings nicht erkennbar. Zwar kann sich ein Verein auf das durch Art. 10 Abs. 1 GG geschützte Fernmeldegeheimnis berufen (vgl. BVerfGE 106, 28 <43>). Doch zeigt die Verfassungsbeschwerde nicht auf, inwiefern hier die Möglichkeit einer Verletzung besteht. Das Bundesverwaltungsgericht hat dargelegt, dass die Voraussetzungen für eine Verwendung der durch die Telefonüberwachung erlangten Gesprächsinhalte vorlagen. Damit setzt sich die Verfassungsbeschwerde nicht näher auseinander. Sie verweist nur darauf, das Beweismittel als unzulässig gerügt zu haben. Die Voraussetzungen für ein verfassungsrechtlich zwingend gebotenes Beweisverwertungsverbot legt sie nicht dar. Sie liegen auch nicht auf der Hand. Ausgangspunkt für ein solches Verbot ist eine rechtswidrige Beweiserhebung, auf die hin weiter zu prüfen ist, ob die Grundrechte oder grundrechtsgleichen Rechte einer Verwertung der rechtswidrig erlangten Beweise entgegenstehen (vgl. BVerfGE 130, 1 <27 ff.>). Hierzu ist nichts vorgetragen oder ersichtlich. 88

2. Auch die Möglichkeit einer willkürlichen Rechtsanwendung ergibt sich aus dem Vorbringen des Beschwerdeführers zu I) nicht. Er macht nur geltend, dass er wegen seiner religiösen Ausrichtung stärker geschützt sein müsse. Dies kann den Willkürvorwurf jedoch von vornherein nicht begründen. Desgleichen genügt der schlichte Hinweis, es verletze Art. 3 Abs. 1 GG, dass der Gesetzgeber mildere Maßnahmen wie ein bloßes Betätigungsverbot in § 14 Abs. 3 VereinsG nur gegenüber Ausländervereinen und ausländischen Vereinen ermögliche, den Anforderungen an die Substantiierung nicht (vgl. BVerfGE 131, 66 <82 ff.>). 89

3. Soweit sich der Beschwerdeführer auf Art. 4 Abs. 1 und 2 GG beruft, genügt die Verfassungsbeschwerde ebenfalls nicht dem Grundsatz der Subsidiarität. 90

Hier muss nicht entschieden werden, in welchem Umfang und in welchem Verhältnis zu Art. 9 GG die Bildung und der Bestand sowie das sonstige Handeln von Vereinen durch das Grundrecht der Glaubensfreiheit aus Art. 4 Abs. 1 GG geschützt sind. Der Beschwerdeführer zu I) hat sich im fachgerichtlichen Verfahren nicht darauf beru-

fen, nach seinem Selbstverständnis als religiöser Verein tätig zu sein. Allein daraus, dass er erkennbar in einem religiösen Kontext gehandelt hat, folgt nicht zwingend, dass die Vereinstätigkeit und der Verein als solcher religiös ausgerichtet sind. Ohne eine fachgerichtliche Klärung lässt sich nicht beurteilen, ob grundrechtliche Maßgaben insoweit hinreichend beachtet worden sind.

### III.

Die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu II) - 1 BvR 670/13 - ist zulässig. 91

1. Der Beschwerdeführer kann allerdings keine Verletzung von Art. 1 Abs. 1 GG geltend machen, denn die Menschenwürde kommt Vereinigungen nicht zu; nur natürliche Personen können diese für sich in Anspruch nehmen (vgl. BVerfGE 95, 220 <242>). 92

2. Soweit der Beschwerdeführer zu II) geltend macht, das Vereinsverbot verletze ihn in seinen Rechten aus Art. 5 Abs. 1 GG, weil seine Meinungs- und Pressefreiheit beschnitten werde, ist dies im Rahmen des Schutzes der Vereinigungsfreiheit aus Art. 9 Abs. 1 GG zu beachten. Das Grundrecht, an dem sich ein Vereinigungsverbot messen lassen muss, ist in erster Linie die Vereinigungsfreiheit; sie steht hier im Vordergrund. Das bedeutet nicht, dass die Wertungen weiterer Grundrechte im Rahmen der Prüfung am Maßstab des Art. 9 GG keine Berücksichtigung finden (vgl. BVerfGE 124, 300 <319> zum Versammlungsverbot; BVerfGE 144, 20 <219 Rn. 571> und bereits BVerfGE 5, 85 <134 ff.> zu Art. 21 Abs. 2 GG). Art. 5 Abs. 1 GG wird damit aber nicht zum selbständigen Prüfungsmaßstab. Ein Vereinigungsverbot wäre mit den Anforderungen des Grundgesetzes allerdings nicht vereinbar, wenn es nur das Mittel wäre, Meinungsäußerungen oder Publikationen zu untersagen, die für sich genommen den Schutz des Art. 5 Abs. 1 GG genießen. Der Schutz durch andere Grundrechte darf von einem Vereinigungsverbot nicht unterlaufen werden. 93

3. Entsprechendes gilt für die Rüge, das Vereinsverbot verletze den Beschwerdeführer in seinem Recht aus Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG, weil es ihn wegen seiner politischen Anschauung benachteilige. Zwar schützt Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG davor, allein deshalb benachteiligt zu werden, weil eine bestimmte politische Auffassung vertreten wird (vgl. BVerfGE 124, 300 <338>). Unabhängig davon, inwieweit dies auch auf eine juristische Person Anwendung findet, ist das Diskriminierungsverbot im Rahmen des Art. 9 GG zu beachten. Damit steht auch Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG jeder politischen Praxis der Vereinsverbote entgegen. Der Tatbestand des Art. 9 Abs. 2 GG zielt gerade nicht auf eine bestimmte politische Gesinnung als solche. Ein Vereinigungsverbot ist auch insofern in erster Linie an Art. 9 Abs. 2 GG zu messen. 94

### IV.

Die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu III) - 1 BvR 57/14 - ist zulässig. Doch sind die Rügen einer Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als Willkürverbot sowie von Art. 19 Abs. 4 GG und Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG 95

durch die Entscheidung zur Nichtzulassungsbeschwerde nicht hinreichend substantiiert.

### C.

Die Verfassungsbeschwerden sind nicht begründet.

96

#### I.

1. Mit der Vereinigungsfreiheit schützt Art. 9 Abs. 1 GG das Recht der Bürgerinnen und Bürger, sich zusammenzuschließen und als Vereinigung zu bestehen (vgl. BVerfGE 13, 174 <175>; 84, 372 <378>). Damit garantiert Art. 9 Abs. 1 GG das Prinzip freier sozialer Gruppenbildung (vgl. BVerfGE 38, 281 <302 f.>; 80, 244 <252 f.>) aus privater Initiative unabhängig vom Staat (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 12. Juli 2017 - 1 BvR 2222/12, 1 BvR 1106/13 -, Rn. 78). Auf die Rechtsfähigkeit, die der Gesetzgeber an bestimmte Eigenschaften einer Vereinigung knüpft, kommt es verfassungsrechtlich nicht an (vgl. BVerfGE 13, 174 <175>; 84, 372 <378>). Besonderen verfassungsrechtlichen Schutz genießen die Vereinigungen, denen das Grundgesetz als politischen Parteien eine hervorgehobene Stellung zugewiesen hat (vgl. BVerfGE 107, 339 <358>; 144, 20 <194 Rn. 512>), sowie Religionsgesellschaften.

97

Der Schutz des Grundrechts aus Art. 9 Abs. 1 GG umfasst sowohl für Mitglieder als auch für die Vereinigung die Gründung, die Selbstbestimmung über die eigene Organisation, das Verfahren ihrer Willensbildung und die Führung ihrer Geschäfte (vgl. BVerfGE 50, 290 <354>), also das Recht auf Entstehen und Bestehen in der gewählten gemeinsamen Form (vgl. BVerfGE 13, 174 <175>; 80, 244 <253>). Nicht Teil der Gewährleistung aus Art. 9 Abs. 1 GG sind dagegen Tätigkeiten jenseits der Handlungen zur Entstehung und zur Erhaltung des Bestands der Vereinigung (vgl. BVerfGE 70, 1 <25>). Sie sind vielmehr nach Maßgabe derjenigen Grundrechte und grundrechtsgleichen Gewährleistungen geschützt, in deren Schutzbereich sie sich bewegen. Die Gründung einer Vereinigung kann den Grundrechtsschutz für individuelles Handeln seiner Mitglieder nicht erweitern (vgl. BVerfGE 54, 237 <251>). Genauso wenig verringert das Handeln in einer Vereinigung den Grundrechtsschutz. Soweit Tätigkeiten einer Vereinigung den Schutzbereich weiterer Grundrechte berühren, sind Eingriffe grundsätzlich an diesen Grundrechten zu messen; für Verbote von Vereinigungen gilt hingegen, auch soweit sie andere Grundrechte betreffen, in erster Linie die spezielle Norm des Art. 9 Abs. 2 GG (oben Rn. 93 f.).

98

2. Eingriffe in die Vereinigungsfreiheit sind am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen; das Verbot als schärfstes Mittel hat der Verfassungsgeber ausdrücklich in Art. 9 Abs. 2 GG vorgesehen.

99

a) Der Verfassungsgeber (vgl. Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Bd. 2, S. 222; oben Rn. 5) hat mit Art. 9 Abs. 2 GG nicht von vornherein den Schutzbereich der Vereinigungsfreiheit eingeschränkt (in diese Richtung noch BVerwG, Urteil vom 5. August 2009 - 6 A 3.08 - BVerwGE 134, 275 <306 f.>, Rn. 86), sondern dem nach Art. 9

100

Abs. 1 GG geschützten kollektiven Recht auf Fortbestand der Vereinigung eine ausdrückliche Schranke gesetzt (vgl. BVerfGE 80, 244 <253>; auch BVerfGE 30, 227 <243>; 84, 372 <379>; Bauer, in: Dreier, GG, Bd. 1, 3. Aufl. 2013, Art. 9 Rn. 54; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 9 Rn. 17, 21; Heinrich, Vereinigungsfreiheit und Vereinigungsverbot - Dogmatik und Praxis des Art. 9 Abs. 2 GG, 2005, S. 61 f.; Höfling, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 9 Rn. 40; Kemper, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 9 Rn. 79; Michael, JZ 2002, S. 482 <483>; Ridder, in: AK-GG, 3. Aufl. 2001, Art. 9 Abs. 2 Rn. 26 f.; Rixen, in: Stern/Becker, GG, 2. Aufl. 2016, Art. 9 Rn. 83; Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: Januar 2018, Art. 9 Rn. 112, 117, 134; Ziekow, in: Merten/Papier, HGR, Bd. IV, 2011, § 107 Rn. 58 ff.; ebenso Albrecht/Roggenkamp, Vereinsgesetz, 2014, § 3 Rn. 6). Insofern unterscheidet sich schon der Wortlaut des Grundrechts von landesverfassungsrechtlichen Regelungen, die die Vereinigungsfreiheit überhaupt nur für geschützte Zwecke garantieren (Art. 13 Abs. 1 Verfassung für Rheinland-Pfalz, VOBl S. 209; vormals Art. 19 Abs. 1 der Verfassung des Landes Baden vom 18. Mai 1947). Art. 9 Abs. 2 GG normiert demgegenüber in einem eigenen, von der Bestimmung des Schutzbereichs getrennten Absatz, wann eine Vereinigung gänzlich verboten wird, also der schwerstwiegende Eingriff in die Grundrechte der Vereinigung verfassungsrechtlich zu rechtfertigen ist.

Die Vereinigungsfreiheit ist mit der sich aus Art. 9 Abs. 2 GG ergebenden Einschränkungsmöglichkeit gewährleistet. Die Verbotsnorm ist vor dem historischen Hintergrund der Entstehung eines totalitären Systems zu verstehen (vgl. BVerfGE 5, 85 <138>; oben Rn. 2 ff.); es handelt sich um ein Instrument des „präventiven Verfassungsschutzes“ (Stern, Staatsrecht, Bd. 1, 2. Aufl. 1984, S. 183). Art. 9 Abs. 2 GG ist insoweit - neben Art. 21 Abs. 2 und Art. 18 GG - Ausdruck des Bekenntnisses des Grundgesetzes zu einer „streitbaren Demokratie“ (vgl. BVerfGE 5, 85 <139>; 25, 88 <100>; 80, 244 <253>). Das Grundgesetz stellt die Entscheidung über ein Verbot daher auch nicht in ein Ermessen (dagegen Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: Januar 2018, Art. 9 Rn. 134; Ziekow, in: Merten/Papier, HGR, Bd. IV, 2011, § 107 Rn. 60 f.; Ridder, in: AK-GG, 3. Aufl. 2001, Art. 9 Abs. 2 Rn. 26; vereinsrechtlich Albrecht/Roggenkamp, Vereinsgesetz, 2014, § 3 Rn. 6). Ist festgestellt, dass die Vereinigung einen der Verbotstatbestände des Art. 9 Abs. 2 GG erfüllt, muss sie verboten werden. Abstufungen auf der Rechtsfolgenseite sieht der Verfassungsgeber dann nicht vor. Das wird durch die Entstehungsgeschichte der Norm bestätigt. Sie unterscheidet sich insofern von Regelungen zu Zeiten der Weimarer Republik (oben Rn. 2), gleicht aber insoweit - jenseits der Frage, ob überhaupt ein Verbotsverfahren betrieben wird - der Vorgabe zu den Parteiverboten in Art. 21 Abs. 2 GG (vgl. BVerfGE 144, 20 <231 f. Rn. 600 f.>, zu Unterschieden <228 f. Rn. 595>). Der Parlamentarische Rat hat in Art. 9 Abs. 2 GG davon abgesehen, das Verbot wie im zuvor in Kraft getretenen Art. 114 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Bayern vom 2. Dezember 1946 als Ermessensvorschrift zu fassen. Das Grundgesetz will zudem mit der zwingenden Verbotsnorm jedweder politisch einseitigen Ausübung der Verbotsbefugnis entgegenwirken. Art. 9 Abs. 2 GG ist Ausdruck einer pluralisti-

101

schen, aber zugleich wehrhaften verfassungsstaatlichen Demokratie.

b) Für ein Verbot von Vereinigungen gilt wie für jeden anderen Eingriff in Grundrechte einer Vereinigung der im Rechtsstaatsprinzip verankerte Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der hoheitliches Handeln zugunsten grundrechtlich geschützter Freiheit beschränkt. Das zwingt dazu, gegenüber Vereinigungen das jeweils mildeste gleich wirksame Mittel zu ergreifen, um legitimen Gemeinwohlbelangen Rechnung zu tragen (ähnlich BVerwG, Urteil vom 2. Dezember 1980 - 1 A 3.80 - BVerwGE 61, 218 <220 ff.>; für Ausnahmefälle seit BVerwG, Urteil vom 5. August 2009 - 6 A 3.08 - BVerwGE 134, 275 <306 ff.>, Rn. 86 f.; vgl. BVerwG, Urteil vom 16. November 2015 - 1 A 4.15 - BVerwGE 153, 211 <232 f.>, Rn. 48 f. m.w.N.). Art. 9 Abs. 2 GG steht weniger einschneidenden Eingriffen in die Grundrechte der Vereinigung als ihrem Verbot nicht entgegen, wie etwa einem Verbot bestimmter Tätigkeiten der Vereinigung und Maßnahmen gegen einzelne Mitglieder. Zu den in Stellungnahmen zu diesem Verfahren genannten Maßnahmen gehören Verbandsverbote, orts- und veranstaltungsbezogene Äußerungsverbote, Einschränkungen und Verbote von Versammlungen und waffenrechtliche Anordnungen, unabhängig davon, ob solche Maßnahmen im Vereinsrecht selbst, im sonstigen Sicherheits- und Ordnungsrecht oder auch im Strafrecht verankert sind.

102

Das Verbandsverbot als weitestgehender Eingriff kommt demgegenüber nur in Betracht, wenn derartige mildere und gleich wirksame Mittel nicht ausreichen, um die Ziele der Verbandsstatbestände des Art. 9 Abs. 2 GG zu erreichen. Eine Vereinigung kann daher insbesondere nicht allein aufgrund vereinzelter Handlungen einzelner Mitglieder verboten werden; diese müssen einer Vereinigung vielmehr prägend zuzurechnen sein. Je weniger der Verbandsstatbestand durch Handlungen der Organe der Vereinigung selbst, der Mehrheit ihrer Mitglieder oder von ihr beherrschter Dritter erfüllt wird, desto klarer muss erkennbar sein, dass die Vereinigung diese Handlungen kennt, diese billigt und sich mit ihnen identifiziert (vgl. BVerwG, Urteil vom 3. Dezember 2004 - 6 A 10.02 -, juris, Rn. 62 ff.), so dass das Ziel des Art. 9 Abs. 2 GG nur durch ein Verbot der Vereinigung erreicht werden kann. Die Verbotsnorm des Art. 9 Abs. 2 GG ist insofern Ausdruck, nicht Ausnahme von der Verhältnismäßigkeit.

103

3. Art. 9 Abs. 2 GG statuiert ein Verbandsverbot als Schranke der Vereinigungsfreiheit, wenn sich die Vereinigung gegen bestimmte Rechtsgüter von hervorgehobener Bedeutung richtet oder diesen zuwiderläuft, nämlich gegen die der Strafgesetze, die verfassungsmäßige Ordnung und den Gedanken der Völkerverständigung. Nur diese ausdrücklich normierten Gründe rechtfertigen das Verbot als weitestgehenden Eingriff in die Grundrechte einer Vereinigung; sie sind in der Auslegung nach Maßgabe der Verhältnismäßigkeit insbesondere durch Beschränkung auf die Erforderlichkeit eines Verbots eng zu verstehen. Eine verbotene Zwecksetzung einer Vereinigung folgt daher nicht schon daraus, dass im Zusammenhang mit der Vereinigung nur in der Vergangenheit und nur vereinzelt gegen die Schutzgüter von Art. 9 Abs. 2 GG gerichtete Handlungen vorgekommen sind. Vielmehr soll das Verbandsverbot künftige und gerade auch mit dem organisatorischen Gefüge der Verei-

104

nigung als zweckgerichtetem Zusammenschluss mehrerer Personen einhergehende Beeinträchtigungen der Schutzgüter präventiv verhindern (vgl. BVerfGE 80, 244 <253>). Die Verbotsbefugnis des Art. 9 Abs. 2 GG ist auch insoweit eng auszulegen.

a) Ein Vereinigungsverbot ist nach der ersten Tatbestandsvariante des Art. 9 Abs. 2 GG gerechtfertigt, wenn Zweck oder Tätigkeit der Vereinigung den Strafgesetzen zuwiderlaufen. Zu den Strafgesetzen gehören nur allgemeine strafbewehrte Normen. Sonderstrafnormen, die sich allein gegen Vereinigungen als solche richten, wären hier nicht zu berücksichtigen, denn sonst stünde die Vereinigungsfreiheit im Ergebnis zur Disposition des Gesetzgebers (vgl. Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: Januar 2018, Art. 9 Rn. 125; Höfling, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 9 Rn. 45; Bauer, in: Dreier, GG, Bd. 1, 3. Aufl. 2013, Art. 9 Rn. 56; Rixen, in: Stern/Becker, GG, 2. Aufl. 2016, Art. 9 Rn. 84). Auch kann sich ein Verbot nicht auf Ordnungswidrigkeiten stützen.

105

Zwecke oder Tätigkeiten einer Vereinigung laufen den Strafgesetzen zuwider, wenn Organe, Mitglieder oder auch Dritte Strafgesetze verletzen und dies der Vereinigung zuzurechnen ist, weil sie erkennbar für die Vereinigung auftreten und diese das zumindest billigt, oder weil die Begehung von Straftaten durch die Vereinigung bewusst hervorgerufen oder bestärkt, ermöglicht oder erleichtert wird. Das kann auch der Fall sein, wenn eine Vereinigung solche Handlungen nachträglich billigt und fördert, sich also mit ihnen identifiziert, oder wenn zunächst nur einzelne Tätigkeiten die Strafgesetze verletzen, diese jedoch mit Wissen und Willen der Vereinigung fortgesetzt werden. Als eigenständiges Mittel präventiven Verfassungsschutzes ist ein Vereinigungsverbot aber nicht an strafrechtliche Verurteilungen gebunden (vgl. BVerwG, Urteil vom 18. Oktober 1988 - 1 A 89.83 - BVerwGE 80, 299 <305 f.>; Urteil vom 5. August 2009 - 6 A 3.08 - BVerwGE 134, 275 <280 f.>, Rn. 17 f.). Ein Vereinigungsverbot genügt nur dann den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit (oben Rn. 102 f.), wenn das Vorgehen gegen einzelne Straftaten nicht ausreicht, weil strafwürdige Handlungen gerade aus der Organisation heraus geplant oder begangen werden (vgl. Albrecht/Roggenkamp, Vereinsgesetz, 2014, § 3 Rn. 22 f.; Roth, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 3 VereinsG Rn. 11 m.w.N.), also die Verletzung der Strafgesetze gerade mit der Organisation prägend verknüpft ist. Daran fehlt es etwa, wenn nur einzelne Mitglieder der Vereinigung gegen die Schutzgüter gerichtet handeln oder die Vereinigung ganz überwiegend rechtmäßige Zwecke verfolgt.

106

b) Ein Vereinigungsverbot ist nach der zweiten Tatbestandsvariante des Art. 9 Abs. 2 GG gerechtfertigt, wenn sich die Vereinigung gegen die verfassungsmäßige Ordnung richtet. Wie die freiheitlich demokratische Grundordnung in Art. 18 und Art. 21 Abs. 2 GG (vgl. BVerfGE 144, 20 <202 ff. Rn. 529 ff.>) umfasst dieses Schutzgut die elementaren Grundsätze der Verfassung (vgl. BVerfGE 6, 32 <38>), namentlich die Menschenwürde nach Art. 1 Abs. 1 GG, das Demokratieprinzip und den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit (vgl. BVerwG, Urteil vom 5. August 2009 - 6 A 3.08 - BVerwGE 134, 275 <292 f.>, Rn. 44 m.w.N.; Höfling, in: Sachs, GG, 8. Aufl.

107

2018, Art. 9 Rn. 46; Bauer, in: Dreier, GG, Bd. 1, 3. Aufl. 2013, Art. 9 Rn. 57).

Eine Vereinigung muss sich nach Art. 9 Abs. 2 GG gegen diese elementaren Grundsätze „richten“. Ihr Verbot ist nicht bereits zu rechtfertigen, wenn sie sich kritisch oder ablehnend gegen diese Grundsätze wendet oder für eine andere Ordnung eintritt. Art. 9 Abs. 2 GG ist - auch unter Beachtung von Art. 5 sowie Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG - kein Weltanschauungs- oder Gesinnungsverbot und zielt weder auf innere Haltungen noch auf bestimmte politische Überzeugungen (vgl. BVerfGE 124, 300 <333>; zu Parteiverboten BVerfGE 144, 20 <224 Rn. 585>). Selbst die Verbreitung verfassungsfeindlicher Ideen oder bestimmter politischer Auffassungen überschreitet als solche nicht die Grenze der freien politischen Auseinandersetzung (vgl. BVerfGE 5, 85 <141>). So wie das Grundgesetz die Meinungsfreiheit im Vertrauen auf die Kraft der freien öffentlichen Auseinandersetzung grundsätzlich auch den Feinden der Freiheit garantiert (vgl. BVerfGE 124, 300 <330>), vertraut es mit der Vereinigungsfreiheit grundsätzlich auf die freie gesellschaftliche Assoziation und die Kraft des bürgerchaftlichen Engagements im freien und offenen politischen Diskurs (vgl. BVerfGE 124, 300 <320 f.>). Daher ist zur Rechtfertigung eines Vereinigungsverbotes entscheidend, ob die Vereinigung als solche nach außen eine kämpferisch-aggressive Haltung gegenüber den elementaren Grundsätzen der Verfassung einnimmt (vgl. BVerfGE 124, 300 <330>). Das wird durch die Entstehungsgeschichte der Norm bestätigt, da im Parlamentarischen Rat darauf aufmerksam gemacht worden war, dass Vereinigungen erfasst werden sollten, die gegen die Demokratie kämpfen oder Gewalt nicht ablehnen (oben Rn. 5).

108

Ein Verbot kommt umgekehrt nicht erst dann in Betracht, wenn eine konkrete Gefahr für die freiheitliche demokratische Grundordnung eingetreten ist (zu Parteiverboten BVerfGE 144, 20 <199 Rn. 522; 223 Rn. 581>) oder eine Vereinigung die elementaren Grundsätze der Verfassung tatsächlich gefährdet. Anders als Art. 21 Abs. 2 GG, der fordert, dass eine Partei „darauf ausgeht“, die freiheitlich-demokratische Grundordnung zu beseitigen, reicht es nach dem Wortlaut des Art. 9 Abs. 2 GG bereits aus, dass sich die Vereinigung gegen die verfassungsmäßige Ordnung „richtet“ (vgl. BVerfGE 144, 20 <228 Rn. 595>). Den Vorschlag des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee, in Anknüpfung an die Verfassung der Freien Hansestadt Bremen auch in Art. 9 Abs. 2 GG auf ein „Gefährden“ abzustellen, hat der Parlamentarische Rat bewusst nicht übernommen (Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Bd. 2, S. 581). Der Verfassungsgeber hat sich mit Art. 9 Abs. 2 GG als Ausdruck des Bekenntnisses zu einer streitbaren Demokratie vielmehr für präventiven Verfassungsschutz entschieden (vgl. BVerfGE 80, 244 <253>). Die Verbotsbefugnis ermöglicht es daher, Organisationen rechtzeitig entgegenzutreten (vgl. Bauer, in: Dreier, GG, Bd. 1, 3. Aufl. 2013, Art. 9 Rn. 57 f.; Kemper, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 9 Rn. 76; Löwer, in: von Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 9 Rn. 52; Roth, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 3 VereinsG Rn. 77; Gerlach, Die Vereinsverbotspraxis der streitbaren Demokratie, 2012, S. 85 f. und seit 1971 BVerwGE 37, 344 <358 f.>),

109

stRspr). Es kommt anders als bei politischen Parteien bei Vereinigungen auch weder auf ihre Potentialität im Sinne konkreter Anhaltspunkte von Gewicht an, die es möglich erscheinen lassen, dass ihr Handeln erfolgreich sein kann (vgl. BVerfGE 144, 20 <224 f. Rn. 585>), noch auf die räumliche Reichweite ihres Handelns (vgl. BVerfGE 144, 20 <340 ff. Rn. 933 ff.>). Schon wenn die Vereinigung als solche kämpferisch-aggressiv darauf ausgerichtet ist, wesentliche Elemente der verfassungsmäßigen Ordnung zu zerstören, rechtfertigt dies ihr Verbot.

c) Ein Verbot ist nach der dritten Tatbestandsvariante des Art. 9 Abs. 2 GG gerechtfertigt, wenn sich die Vereinigung gegen den Gedanken der Völkerverständigung richtet. 110

Der Verbot des Art. 9 Abs. 2 GG orientiert sich am völkerrechtlichen Gewaltverbot. Das entspricht Art. 26 Abs. 1 GG und folgt dem Geist der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes (vgl. BVerfGE 141, 1 <26 f. Rn. 65 f.>). Art. 2 Abs. 4 der Charta der Vereinten Nationen verpflichtet dazu, in den internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt zu unterlassen. Dieser Gedanke der Völkerverständigung betrifft Konflikte zwischen Staaten ebenso wie interne Konflikte zwischen Teilen der Bevölkerung und auch Bedrohungen durch Terrororganisationen (vgl. Herdegen, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: Januar 2018, Art. 26 Rn. 17 m.w.N.). Davon ist auch im Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 2 GG auszugehen. 111

Gegen die Völkerverständigung richtet sich eine Vereinigung, wenn sie in den internationalen Beziehungen Gewalt oder vergleichbar schwerwiegende völkerrechtswidrige Handlungen aktiv propagiert und fördert (vgl. Bauer, in: Dreier, GG, Bd. 1, 3. Aufl. 2013, Art. 9 Rn. 58; Höfling, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 9 Rn. 47; ähnlich Kluth, in: Berliner Kommentar, Stand: September 2017, Art. 9 Rn. 107; Löwer, in: von Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 9 Rn. 53; Rixen, in: Stern/Becker, GG, 2. Aufl. 2016, Art. 9 Rn. 85; Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: Januar 2018, Art. 9 Rn. 131). Das kann die Vereinigung selbst unmittelbar tun; der Verbotstatbestand kann aber auch erfüllt sein, wenn sich die Vereinigung durch die Förderung Dritter gegen den Gedanken der Völkerverständigung richtet. Dazu gehört die finanzielle Unterstützung terroristischer Handlungen und Organisationen, wenn diese objektiv geeignet ist, den Gedanken der Völkerverständigung schwerwiegend, ernst und nachhaltig zu beeinträchtigen, und die Vereinigung dies weiß und zumindest billigt. Auch hier gilt unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, dass ein Verbot als der schärfste Eingriff in die grundrechtlich geschützte Vereinigungsfreiheit nur zu rechtfertigen ist, wenn die Ausrichtung entsprechend schwer wiegt und die Vereinigung prägt. 112

4. Soweit ein Verbot nach Art. 9 Abs. 2 GG auf grundrechtlich geschützte Handlungen gestützt wird oder auf andere Weise sonstige Grundrechte beeinträchtigt, müssen diese Grundrechte im Rahmen der Rechtfertigung des Eingriffs 113

in Art. 9 Abs. 1 GG beachtet werden. Ein Vereinigungsverbot darf nicht bewirken, dass auf diesem Wege untersagt wird, was die Freiheitsrechte sonst erlauben. Aus der kollektiven Grundrechtsausübung kann aber auch kein weitergehender Grundrechtsschutz folgen (vgl. BVerfGE 54, 237 <251>; so auch Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: Januar 2018, Art. 9 Rn. 87).

Daher kann ein Vereinigungsverbot grundsätzlich weder allein auf Meinungsäußerungen gestützt werden, die verfassungsrechtlich durch Art. 5 Abs. 1 GG geschützt sind (vgl. zur Anknüpfung an Meinungsäußerungen BVerfGE 113, 63 <82>; oben Rn. 93), noch sich auf andere Verhaltensweisen stützen, die durchgreifenden grundrechtlichen Schutz genießen. So darf sich ein Vereinigungsverbot, auch wenn es wegen einer Ausrichtung gegen die verfassungsmäßige Ordnung ergeht, nicht einseitig gegen bestimmte politische Anschauungen richten, da dies gegen das Benachteiligungsverbot aus Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG verstieße (oben Rn. 94). Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG zwingt dazu, hier auch im Übrigen strenge Anforderungen zu stellen. So kann ein Vereinsverbot nicht schon dann auf eine politische Ausrichtung gegen die verfassungsmäßige Ordnung abstellen, wenn entsprechende Auffassungen geäußert werden, sondern erst, wenn diese Ausrichtung kämpferisch-aggressiv verfolgt wird (oben Rn. 108 f.; vgl. BVerwGE 37, 344 <358 f.>; Heun, in: Dreier, GG, Bd. 1, 3. Aufl. 2013, Art. 3 Rn. 134; Langenfeld, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: Januar 2018, Art. 3 Abs. 3 Rn. 70), und nur dann auf eine Ausrichtung gegen die Völkerverständigung, wenn Gewalt aktiv propagiert und gefördert wird (oben Rn. 112).

114

5. Für den Schutz der Vereinigungsfreiheit ergibt sich aus den innerhalb der deutschen Rechtsordnung zu beachtenden Regelungen des Völkerrechts nichts anderes. Das gilt insbesondere für die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und ihre Zusatzprotokolle, soweit sie für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft getreten sind (Gesetz über die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 7. August 1952, BGBl II S. 685; Bekanntmachung vom 15. Dezember 1953, BGBl II 1954 S. 14; Neubekanntmachung der Konvention in der Fassung des 11. Zusatzprotokolls in BGBl II 2002 S. 1054). Ihr Text und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte dienen als Auslegungshilfen für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite von Grundrechten und rechtsstaatlichen Grundsätzen des Grundgesetzes, sofern dies nicht zu einer - von der Konvention selbst nicht gewollten (vgl. Art. 53 EMRK) - Einschränkung oder Minderung des Grundrechtsschutzes nach dem Grundgesetz führt (vgl. BVerfGE 111, 307 <317>; 120, 180 <200 f.>; 128, 326 <366 ff.>; stRspr).

115

Art. 11 Abs. 1 Halbsatz 1 EMRK garantiert die Vereinigungsfreiheit; sie gilt als ein Gradmesser für den Zustand einer demokratischen Gesellschaft, weil es einen direkten Zusammenhang zwischen Demokratie, Pluralismus und Vereinigungsfreiheit gibt (vgl. EGMR <GK>, Gorzelik and others v. Poland, Urteil vom 17. Februar 2004, Nr. 44158/98, § 88; EGMR, Fondation Zehra et autres c. Turquie, Urteil vom 10. Juli 2018, Nr. 51595/07, § 50). Wenn eine Vereinigung jedoch staatliche Einrichtungen oder die Rechte und Freiheiten anderer bekämpft, kann sie nach Art. 11 Abs. 2 EM-

116

RK zu deren Schutz verboten werden (vgl. EGMR <GK>, Gorzelik and others v. Poland, a.a.O., § 94). Der Eingriff muss gesetzlich vorgesehen sein und in einer demokratischen Ordnung notwendig erscheinen, also - wie auch nach deutschem Verfassungsrecht - verhältnismäßig sein; er muss insbesondere durch zwingende Gründe des Allgemeinwohls getragen werden (vgl. EGMR <GK>, Gorzelik and others v. Poland, a.a.O., § 96). Das geht über die grundgesetzlichen Anforderungen nicht hinaus.

## II.

Die Verfassungsbeschwerden sind danach nicht begründet. Sowohl die Verbotsregelung im Vereinsrecht wie auch die jeweils angegriffenen Entscheidungen der Verbotsbehörden und der Fachgerichte sind mit den grundrechtlichen Anforderungen vereinbar. 117

1. Soweit die Verfassungsbeschwerden sich mittelbar gegen die Ermächtigungsgrundlage für Vereinsverbote in § 3 Abs. 1 Satz 1 VereinsG richten, bleiben sie ohne Erfolg. Zwar fehlt der gesetzlichen Regelung ein ausdrücklicher Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit, obwohl diese auch im Rahmen des Art. 9 Abs. 2 GG zu beachten ist. Den rechtsstaatlichen Anforderungen der Verhältnismäßigkeit kann jedoch durch Auslegung Rechnung getragen werden. Die Verbotsregelung sperrt nicht den Einsatz milderer Mittel, wenn dadurch ein Vereinigungsverbot im Hinblick auf Zweck, Tätigkeit oder Ausrichtung entbehrlich wird. 118

Materiell folgt die Ermächtigungsgrundlage für Vereinigungsverbote in § 3 Abs. 1 Satz 1 VereinsG der verfassungsrechtlichen Vorgabe in Art. 9 Abs. 2 GG und geht nicht darüber hinaus. Der Wortlaut des § 3 Abs. 1 VereinsG stimmt hinsichtlich der Schrankentrias bis auf eine sprachliche Nuance mit dem Text des Art. 9 Abs. 2 GG überein. Sie hält sich im gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum (vgl. BVerfGE 80, 244 <254 f.>). 119

Die Gesetzesnorm ist auch hinreichend klar bestimmt. Daran fehlt es nicht schon, weil eine Norm auslegungsbedürftig ist (vgl. BVerfGE 45, 400 <420>; 117, 71 <111>; 128, 282 <317>; stRspr). Ungewissheiten dürfen nur nicht so weit gehen, dass Vorhersehbarkeit und Justitiabilität des Handelns der ermächtigten staatlichen Stellen gefährdet sind (vgl. BVerfGE 118, 168 <188>; 120, 274 <316>; stRspr). Dafür ist hier nichts ersichtlich. 120

2. Die angegriffenen Entscheidungen stehen mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen in Einklang; das gilt für das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 18. April 2012 - 6 A 2.10 - zum Verbot des Beschwerdeführers zu I) jedenfalls im Ergebnis. 121

a) Anders als über Parteiverbote entscheidet über Vereinsverbote nicht das Bundesverfassungsgericht (vgl. BVerfGE 13, 174 <176 f.>). Daher gehört es insbesondere nicht zu den Aufgaben des Bundesverfassungsgerichts, die erforderlichen Tatsachen festzustellen; es ist in seiner Kontrolle grundsätzlich auf die Überprüfung der Plausibilität der behördlichen und gerichtlichen Feststellungen beschränkt. 122

b) Die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu I) - 1 BvR 1474/12 - bleibt ohne Erfolg. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 18. April 2012 - 6 A 2.10 - genügt im Ergebnis den grundgesetzlichen Anforderungen. 123

Das Bundesverwaltungsgericht geht in Fortführung seiner Rechtsprechung aus dem Jahr 2004 im Verfahren gegen den Verein Al-Aqsa (BVerwG, Urteil vom 3. Dezember 2004, 6 A 10.02) davon aus, ein Verein richte sich gegen den Gedanken der Völkerverständigung im Sinne von § 3 Abs. 1 Satz 1 VereinsG in Verbindung mit Art. 9 Abs. 2 GG, wenn er durch finanzielle Zuwendungen über einen langen Zeitraum und in beträchtlichem Umfang eine Organisation unterstütze, die wiederum zu einer Organisation gehöre, die Gewalt in das Verhältnis der Völker hineintrage, ihm dies bekannt sei und er sich mit dieser Organisation und den von ihr ausgehenden Gewalttaten identifiziere. Das ist mit den Anforderungen des Art. 9 Abs. 2 GG vereinbar. Danach erfüllt eine Vereinigung die Verbotsvoraussetzungen, wenn sie in den internationalen Beziehungen Gewalt oder vergleichbar schwerwiegende völkerrechtswidrige Handlungen propagiert und fördert (oben Rn. 111 f.). Das Gericht legt ausführlich dar, dass die von dem Beschwerdeführer zu I) mittelbar geförderte Organisation als Terrororganisation einzustufen ist und einen mit dem Gedanken der Völkerverständigung unvereinbaren Charakter hat (dazu (aa)). Die verbotsbegründende Ausrichtung ist dem Beschwerdeführer zu I) zuzurechnen (dazu (bb)). Im Ergebnis sind die Anforderungen der Verhältnismäßigkeit gewahrt, weil sich der Beschwerdeführer zu I) mit verbotswidrigen Handlungen prägend identifiziert, weshalb keine milderen Mittel in Betracht kamen, um das Ziel des Verbots zu erreichen (dazu (cc)). Schließlich fehlen Anhaltspunkte dafür, dass es sich bei den Spenden, auf deren Weiterleitung an eine terroristische Organisation sich das Verbot im Wesentlichen stützt, um eine Form humanitärer Hilfe in Krisengebiete handelte, die ein Vereinsverbot unter Rücksicht auf humanitäres Völkerrecht nicht behindern dürfte (dazu (dd)). 124

aa) Der Beschwerdeführer zu I) hat durch die Weiterleitung von Spenden erheblichen Umfangs eine Organisation gefördert, die einen mit dem Gedanken der Völkerverständigung unvereinbaren Charakter hat. Das Bundesverwaltungsgericht führt detailliert aus, dass die geförderte Organisation Hamas den Gedanken der Völkerverständigung verletzt, weil sie elementare Grundsätze des Völkerrechts missachtet, wozu insbesondere das völkerrechtliche Gewaltverbot und die Ablehnung des Terrorismus (zum Begriff BVerfGE 141, 220 <266 Rn. 96>; 143, 101 <138 f. Rn. 124 f.>) gehört. Die geförderte Organisation wird von der Europäischen Union auch aktuell als an terroristischen Handlungen beteiligte Vereinigung qualifiziert (vgl. II Nr. 8 der Liste zum Beschluss <GASP> 2017/1426 des Rates vom 4. August 2017 zur Aktualisierung der Liste der Personen, Vereinigungen und Körperschaften, für die die Artikel 2, 3 und 4 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931/GASP über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus gelten, und zur Aufhebung des Beschlusses <GASP> 2017/154). Das Bundesverwaltungsgericht legt zudem dar, dass die geförderte Vereinigung auf der Grundlage einer antisemitischen Charta arbeitet und sich weigert, das Gewaltverbot und lokale Friedensabkommen zu 125

akzeptieren. Damit ist der völkerrechtswidrige Charakter der geförderten Vereinigung hinreichend belegt.

bb) Die mit Art. 9 Abs. 2 GG unvereinbare Ausrichtung der Hamas gegen den Gedanken der Völkerverständigung ist dem Beschwerdeführer zu I) zuzurechnen. Ein Vereinigungsverbot kann auch in Fällen greifen, in denen eine Vereinigung das durch Art. 9 Abs. 2 GG geschützte Gut der Völkerverständigung mittelbar gefährdet, indem sie durch Spenden den Terror fördert. Allerdings darf nicht jede Form humanitärer Hilfe in terroristisch kontrollierten Krisengebieten wegen ihrer mittelbar fördernden Effekte durch Vereinigungsverbote nach § 3 Abs. 1 Satz 1 VereinsG unterbunden werden (unten Rn. 134 ff.). An die Zurechnung von Handlungen Dritter zu einer Vereinigung, die selbst lediglich Spendengelder weiterleitet, sind daher hohe Anforderungen zu stellen. Hier legt das Gericht nachvollziehbar dar, dass die Spenden objektiv geeignet waren, den Gedanken der Völkerverständigung schwerwiegend, ernst und nachhaltig zu beeinträchtigen, und der Beschwerdeführer zu I) dies wusste und zumindest billigte.

126

Das Verbot stellt wie das Urteil auf objektive und subjektive Anhaltspunkte ab, die eine Zurechnung des Handelns Dritter zur Ausrichtung des Beschwerdeführers zu I) tragen. Dieser bezweckt als Organisation zwar zunächst die legitime Tätigkeit des Sammelns von Spenden. Doch werden die Spenden ausweislich der tatbestandlichen Feststellungen wissentlich und willentlich so eingesetzt, dass tatsächlich mit der Hamas eine als terroristisch eingestufte Organisation auch insoweit gefördert wird, als sie sich terroristisch betätigt und Gewalt im Verhältnis zwischen Israel und Palästina anwendet. Auch damit wird ein Verbotgrund des Art. 9 Abs. 2 GG verwirklicht. Entscheidend sind insbesondere der lange Zeitraum und der beträchtliche und ansteigende Umfang der Geldleistungen an Organisationen, die personell und ideell mit einer terroristischen Organisation verbunden sind und in einem Gebiet arbeiten, das von einer terroristischen Organisation kontrolliert wird.

127

Dazu kommt die subjektive Zwecksetzung. Das Handeln einer Vereinigung verwirklicht den Verbotstatbestand des Art. 9 Abs. 2 GG, wenn die Vereinigung diese Wirkung ihrer Spenden tatsächlich erzeugt und sie zudem subjektiv beabsichtigt oder jedenfalls billigt. Hier stellt das Bundesverwaltungsgericht fest, dass dem Beschwerdeführer die Umstände bekannt waren, die den Vorwurf einer Unterstützung der Hamas begründen, und er insoweit vorsätzlich gehandelt sowie, dass er sich mit der Hamas einschließlich der von ihr ausgehenden Gewalttaten identifiziert hat. Das Gericht begründet ausführlich, wieso die leitenden Mitglieder wussten, dass die Unterstützung der beiden Vereine mittelbar eine Unterstützung der terroristischen Aktivitäten der Hamas bedeutet. Dies gilt sowohl hinsichtlich der dem Beschwerdeführer selbst bekannten tatsächlichen Umstände der Zuordnung der Organisationen zur Hamas als auch hinsichtlich der rechtlichen Bewertung durch das Bundesverwaltungsgericht im Fall Al-Aqsa. Wenn das Bundesverwaltungsgericht auf eine Identifikation mit der Hamas und den von dieser Organisation verübten Gewalttaten schließt, weil sich der Beschwerdeführer zu I) bewusst über die Feststellungen in die-

128

ser Entscheidung hinweggesetzt habe und die Förderung der Hamas seit deren Machtergreifung im Gazastreifen erheblich angestiegen sei und der Beschwerdeführer zu I) zur Verschleierung der Förderung der Hamas eigens eine Organisation als neue Empfangsstelle für seine Spendengelder zwischengeschaltet habe, ist dies verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Mit diesen Anhaltspunkten ist die subjektive Zwecksetzung der Förderung völkerrechtswidrigen Handelns und damit die Ausrichtung des Beschwerdeführers zu I) gegen die Völkerverständigung nachvollziehbar und ohne Verkennung grundrechtlicher Maßgaben belegt.

cc) Im Ergebnis sind die Anforderungen der Verhältnismäßigkeit gewahrt, die auch für die Rechtfertigung eines Vereinsverbots nach Art. 9 Abs. 2 GG gelten (oben Rn. 102 f.). Dieses ist als schwerstwiegender Eingriff in die Grundrechte einer Vereinigung aber nur verfassungsgemäß, wenn Beeinträchtigungen der Schutzgüter nicht mit milderem Mitteln beseitigt oder verhindert werden können.

129

(1) Allerdings steht die allgemeine Aussage des Bundesverwaltungsgerichts, es spreche nichts dafür, einem Verein, der einen Verbotsgrund erfüllt, aus Gründen der Verhältnismäßigkeit die Fortexistenz nur deshalb zu gewährleisten, weil er auch nicht verbotene Aktivitäten entfaltet, nicht im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Sie schießt über das verfassungsrechtlich gebotene Ziel einer verhältnismäßigen Begrenzung jedweden Eingriffs in Freiheitsrechte auf das erforderliche Maß hinaus. Denn danach käme ein gegenüber dem Vereinsverbot milderes Verbot bestimmter Tätigkeiten selbst dann nicht in Betracht, wenn diese nur einen untergeordneten Anteil an der Vereinstätigkeit hätten. Es mag zwar sein, dass ansonsten versucht wird, ein Vereinsverbot durch Diversifizierung der Vereinstätigkeit zu umgehen, wie das Bundesverwaltungsgericht annimmt. Doch kann die verfassungsrechtliche Beschränkung auf verhältnismäßiges Handeln nicht übergangen werden, um einen solchen Anreiz von vornherein zu vermeiden. Vielmehr ist auch insoweit im konkreten Fall zu prüfen, ob eine Tätigkeit für die Ausrichtung der Vereinigung derart prägend ist, dass ein bloßes Betätigungsverbot nicht so wirksam wäre wie ein Vereinsverbot.

130

(2) Hier ist jedoch nicht zu beanstanden, dass das Bundesverwaltungsgericht die Anforderungen der Verhältnismäßigkeit im Rahmen der Tatbestandsvoraussetzungen des Vereinsverbotes berücksichtigt (vgl. auch BVerwG, Urteil vom 5. August 2009 - 6 A 3.08 - BVerwGE 134, 275 <307 f.>, Rn. 87; Urteil vom 7. Januar 2016 - 1 A 3.15 - BVerwGE 154, 22 <42>, Rn. 45). Das zwingt zu einem engen Verständnis der Verbotsgründe (oben Rn. 104). Die Fachgerichte verlangen, dass Vereinigungen von den verbotswidrigen Zwecken geprägt sein müssen, um ein Verbot zu rechtfertigen (vgl. bezüglich der Ausrichtung gegen die verfassungsmäßige Ordnung schon BVerwG, Urteil vom 18. Oktober 1988 - 1 A 89.83 - BVerwGE 80, 299 <306 ff.> und bezüglich der Ausrichtung gegen den Gedanken der Völkerverständigung inzwischen BVerwG, Urteil vom 7. Januar 2016 - 1 A 3.15 - BVerwGE 154, 22 <39 f.>, Rn. 41). Mit der Prüfung einer solchen Prägung der Vereinigung tragen die Gerichte der grundrechtlichen Anforderung Rechnung, ein Verbot nur dann auszusprechen, wenn

131

keine milderen Mittel in Betracht kommen, um die in Art. 9 Abs. 2 GG benannten Rechtsgüter zu schützen (oben Rn. 102 f.).

(3) Das Bundesverwaltungsgericht führt hier zwar nicht ausdrücklich aus, dass kein milderes Mittel ebenso wirksam wie ein Vereinsverbot dem Schutz der in Art. 9 Abs. 2 GG genannten Schutzgüter dienen könnte. Es stellt nicht ausdrücklich fest, dass der Beschwerdeführer zu I) so sehr von der Ausrichtung gegen den Gedanken der Völkerverständigung geprägt sei, dass die Abwehr einer Gefährdung der Völkerverständigung durch ein milderes Mittel nicht ebenso wirksam erreicht werden könnte. Aus den ausführlichen Feststellungen des Gerichts ergibt sich jedoch, dass dies der Fall ist. Es wurden erhebliche und über die Zeit signifikant angestiegene finanzielle Mittel aus Spenden gezielt zugunsten einer terroristischen Organisation verwendet. Zudem wurde eine verdächtig gewordene Empfängerorganisation der Spenden zur Verschleierung der Förderung der Hamas nur formal durch eine Ersatzorganisation ausgetauscht, aber das gesamte vorherige Personal übernommen. Die Förderung Hamas-naher Organisationen wurde auch nach Kenntnis der Einwände der Verbotsbehörden nicht auf Organisationen umgestellt, die keine Verbindung zu Terrororganisationen haben. Zudem hat der Beschwerdeführer zu I) gezielt Sozialprojekte zu fördern gesucht, die auch personell mit der Terrororganisation verbunden sind. Dazu kommen dokumentierte Äußerungen, wonach die Förderung der terroristischen und damit völkerverständigungswidrigen Organisation vom Beschwerdeführer zu I) subjektiv gewollt war. So ergibt sich aus der Begründung des Vergleichsbeschlusses des Bundesverwaltungsgerichts, dass er versucht hat, die Unterstützung der terroristischen Organisation zu verschleiern und sich von ihr nicht distanziert hat. Er hat sich mit der verbotenen Ausrichtung der Hamas vielmehr identifiziert. Dies belegt, dass hier als nicht hinreichend wirksam angesehen werden konnte, einzelne Betätigungsverbote oder sonstige mildere Mittel zu nutzen, um das Sammeln und die Weiterleitung von Spenden an die als Terrororganisation eingestufte Hamas im Palästinensischen Autonomiegebiet im Gazastreifen zu verhindern. Es ist daher aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden, wenn das Verbot darauf gestützt wird, dass sich der Beschwerdeführer zu I) gegen den Gedanken der Völkerverständigung richtet, weil er wesentlich darauf ausgerichtet war.

132

dd) Es steht mit den grundrechtlichen Maßgaben auch unter Berücksichtigung der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes (vgl. BVerfGE 141, 1 <26 ff. Rn. 65 ff.>) im Einklang, wenn das Bundesverwaltungsgericht davon ausgeht, dass auch ein Handeln mit humanitärer Zielsetzung unter den Tatbestand des Vereinsverbots fällt, wenn es unmittelbar eine Organisation unterstützt, deren Tätigkeiten die völkerverständigungswidrige Betätigung einer anderen Organisation fördert. Ein Vereinigungsverbot nach Art. 9 Abs. 2 GG darf insoweit nicht dazu dienen, auch völkerrechtlich zulässiges humanitäres Handeln zu untersagen.

133

(1) Nicht jede finanzielle Zuwendung an soziale Einrichtungen zugunsten der Grundversorgung der Bevölkerung in Konfliktgebieten rechtfertigt ein Vereinigungsverbot nach Art. 9 Abs. 2 GG, weil sie sich gegen den Gedanken der Völkerverständigung

134

gung richte. Allein generelle „Akzeptanz- und Entlastungsvorteile“, die ausgelöst werden können, wenn karitative Einrichtungen und Vereine mit sozialer Zwecksetzung in tatsächlich terroristisch kontrollierten Gebieten unterstützt werden, genügen nicht als Anknüpfungspunkt, um einen Verein zu verbieten, der Spenden in solche Krisengebiete weiterleitet. Zwar trägt humanitäre Hilfe dann regelmäßig auch zur Entlastung der Konfliktparteien bei. Doch gelten insoweit Regeln des humanitären Völkerrechts und der humanitären Hilfe, die sicherstellen, dass humanitäre Hilfe in solchen Gebieten nicht auf Kosten der dort leidenden Bevölkerung unterbleibt. Humanitäre Hilfe durch Spenden kann danach nur dann ein Vereinigungsverbot nach Art. 9 Abs. 2 GG begründen, wenn die Hilfeleistungen selbst das Gebot der Neutralität verletzen. Wann dies der Fall ist, ergibt sich aus den Regelungen für die Leistung humanitärer Hilfe in Konflikten.

Das humanitäre Völkerrecht zielt nicht nur darauf, die Mittel der Kampfführung zu begrenzen, sondern auch, die Zivilbevölkerung zu schützen. Daher sollen die Regelungen für die Leistung humanitärer Hilfe in bewaffneten Konflikten mit dem Genfer Abkommen zum Schutz der Zivilpersonen in Kriegszeiten vom 12. August 1949 (GA IV; BGBl II 1954 S. 917) und dem ersten Zusatzprotokoll über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (ZP I; BGBl II 1990 S. 1550) eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung, insbesondere mit Lebensmitteln, Arzneimitteln und Unterkünften, in bewaffneten Konflikten ermöglichen. Staaten, die nicht an einem bewaffneten Konflikt beteiligt sind, trifft nach humanitärem Völkerrecht die Pflicht, Gütern und Personal für ohne jede nachteilige Unterscheidung unparteiisch erbrachte Hilfeleistungen in bewaffneten Konflikten Durchlass zu gewähren (Art. 23 Abs. 1 und Art. 59 Abs. 3 GA IV, Art. 70 Abs. 2 ZP I). Das gilt nach Art. 23 Abs. 2 GA IV jedoch nur, wenn daraus kein offensichtlicher Vorteil für militärische Anstrengungen erwächst. Zudem muss die Hilfeleistung für die Versorgung der Bevölkerung erforderlich sein und die allgemeinen Prinzipien der Menschlichkeit, Neutralität und Unparteilichkeit achten. Wie das Deutsche Rote Kreuz in diesem Verfahren ausführlich dargelegt hat, soll damit gesichert werden, dass die humanitäre Hilfe allein auf die Linderung von Not zielt (dazu Henckaerts/ Doswald-Beck, Customary International Humanitarian Law, 2009, S. 197; Schüller, Humanitäres Völkerrecht 2009, S. 35 ff.; Kälin, in: Festschrift für Daniel Thürer, 2015, S. 351 <356>). Das gilt in Besatzungssituationen (Art. 59 Abs. 3 GA IV) und ist auch auf Situationen zu übertragen, in denen die Schwelle zum bewaffneten Konflikt nicht überschritten oder eine Besatzung im formellen Sinne nicht gegeben ist.

135

Parallel greift die völkerrechtliche Verpflichtung der Staaten, eine unmittelbare und mittelbare Finanzierung von Terrorismus zu unterbinden. Das Internationale Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 9. Dezember 1999 zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus (TerrorFBeKÜbk, BGBl II 2003 S. 1923) regelt in Art. 2 Abs. 1 und Art. 4 ausdrücklich die Fälle, in denen unmittelbar oder mittelbar, widerrechtlich und vorsätzlich finanzielle Mittel in der Absicht oder in Kenntnis dessen bereitgestellt oder gesammelt werden, dass sie ganz oder teilweise zur Begehung von

136

Straftaten oder Gewalttaten in bewaffneten Konflikten verwendet werden. Auch nach Art. 21 TerrorFBeKÜbk bleiben die Verpflichtungen aus dem humanitären Völkerrecht allerdings unberührt, stehen also neutralen humanitären Hilfeleistungen ebenfalls nicht im Wege.

Diese Regeln ermöglichen es, zulässige humanitäre Hilfe von derjenigen Förderpraxis abzugrenzen, die den Gedanken der Völkerverständigung im Sinne des Art. 9 Abs. 2 GG verletzt. Auch Spenden in terroristisch kontrollierte Gebiete sind danach nicht gegen den Gedanken der Völkerverständigung gerichtet, wenn für diese als Mittel humanitärer Hilfe im Sinne der Art. 23 Abs. 1 und Art. 59 Abs. 3 GA IV, Art. 70 Abs. 2 ZP I „Durchlass“ zu gewähren ist. Zielen Spenden auf die Linderung von Not und achten sie die allgemeinen Prinzipien der Menschlichkeit, Neutralität und Unparteilichkeit, erfüllt ein so tätiger Spendenverein den Verbotstatbestand des Art. 9 Abs. 2 GG nicht. 137

(2) Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Wertungen nicht verkannt. Es stützt die Bestätigung des Verbots des Beschwerdeführers zu I) vielmehr nicht nur auf die finanzielle Förderung allein, sondern legt ausführlich dar, dass die geförderten Sozialvereine und Projekte nicht neutral waren und der Beschwerdeführer zu I) auch subjektiv nicht neutral handeln wollte. Damit stehen die angegriffenen Entscheidungen mit den Maßgaben des Grundgesetzes in Einklang. 138

c) Die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu II) ist nicht begründet. Sein Verbot kann sich auf die in Art. 9 Abs. 2 GG benannten Verbotstatbestände der Ausrichtung gegen die verfassungsmäßige Ordnung und des Zuwiderlaufens gegen Strafgesetze stützen. 139

aa) Die Feststellung der Verbotsbehörde und des diese bestätigenden Bundesverwaltungsgerichts, dass sich der Beschwerdeführer zu II) gegen die verfassungsmäßige Ordnung (dazu (1)) in kämpferisch-aggressiver Weise richtet (dazu (2)), ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Sie ist auch im Übrigen verhältnismäßig (dazu (3)). 140

(1) Der Beschwerdeführer zu II) stellt elementare Grundsätze der „verfassungsmäßigen Ordnung“ im Sinne des Art. 9 Abs. 2 GG in Frage. Die Behörde und das Gericht stützen diese Feststellung darauf, dass er konkret die Menschenrechte, Kernelemente der Rechtsstaatlichkeit und demokratische Grundsätze zurückweist, die ausweislich des Grundgesetzes das Fundament des gesellschaftlichen Zusammenlebens sind. Es wird nachvollziehbar dargelegt, dass in Äußerungen, regelmäßigen Publikationen und Tätigkeiten eine deutliche Nähe und das ausdrückliche Bekenntnis zu „Programm, Vorstellungswelt und Gesamtstil“ des Nationalsozialismus, ein Bekenntnis zur damaligen NSDAP und deren maßgeblichen Funktionsträgern zum Ausdruck gebracht werden. Der Beschwerdeführer zu II) bezeichnet die Bundesrepublik als korrupt und verkommen, aufgezwungen und schandhaft und wünscht der Demokratie den Untergang, propagiert Antisemitismus und quasi-religiöse Verschwörungstheorien. Dazu kommen die Ablehnung der Demokratie und der Aufruf zur Überwindung 141

der verfassungsmäßigen Ordnung sowie die Verbreitung einer Rassenlehre, die nicht nur mit Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG, sondern auch mit der Achtung der Menschenwürde und der Menschenrechte (Art. 1 Abs. 1 und 2 GG) unvereinbar ist. Es ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, damit die verfassungsmäßige Ordnung im Sinne des Art. 9 Abs. 2 GG als betroffen anzusehen.

(2) Die Behörden und das Bundesverwaltungsgericht konnten im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen annehmen, dass sich der Beschwerdeführer zu II) gegen die verfassungsmäßige Ordnung im Sinne des Art. 9 Abs. 2 GG „richtet“.

(a) Die Aussage des Bundesverwaltungsgerichts, es bedürfe keiner einzelnen Belege für konkretes Handeln, ist nicht so zu verstehen, als genügte bereits eine Gesinnung oder Meinung. Das stellt das Gericht ausdrücklich selbst klar. Wie auch das Bundesverwaltungsgericht betont, reicht es für ein Verbot nicht, die verfassungsmäßige Ordnung schlicht abzulehnen. Zur Freiheitlichkeit der grundgesetzlichen Ordnung gehört es, diese in Frage stellen zu dürfen. Die Feststellungen des Gerichts belegen, dass es sich bei den verbotsbegründenden Äußerungen nicht nur um „Verbalradikalismus“ handelt.

(b) Das Verbot stützt sich hier auf die Annahme, dass eine kämpferisch-aggressive Haltung vorliegt und ein Vereinsverbot rechtfertigt, weil die Fundamente der demokratischen Verfassungsstaatlichkeit des Grundgesetzes nicht nur abgelehnt und verächtlich gemacht werden, sondern aktiv „untergraben“ werden und zum Kampf gegen sie aufgerufen wird. Dagegen ist verfassungsrechtlich nichts einzuwenden. Die Kriminologische Zentralstelle verweist in ihrer Stellungnahme darauf, dass gerade Gefangene mit extremistischem Hintergrund leicht beeinflussbar seien und bei Inhaftierten mit rechtsextremistischem Hintergrund eine vergleichsweise hohe Gewaltaffinität empirisch belegt sei. Der präventive Charakter des Art. 9 Abs. 2 GG als Teil der wehrhaften Demokratie des Grundgesetzes (oben Rn. 101, 109) erlaubt ein Vereinigungsverbot schon vor dem Einsatz von Gewalt. Auch kommt es nicht darauf an, wie wirksam das aggressiv-kämpferische Handeln einer Vereinigung ist. Anders als für ein Verbot einer politischen Partei nach Art. 21 Abs. 2 GG genügen für das Verbot einer Vereinigung auch Aktivitäten, die sich gegen elementare Bestandteile der verfassungsmäßigen Ordnung auf gemeindlicher oder lokaler Ebene in „abgegrenzten Sozialräumen“ (vgl. BVerfGE 144, 20 <340 ff. Rn. 933 ff.>) richten. Entscheidend ist, ob das Gesamtbild der Vereinigung mit seiner formellen und tatsächlichen Zwecksetzung, ihrer erkennbaren Haltung, ihrer Organisation, den Tätigkeiten der Organe und Mitglieder klar den Verbotstatbestand verwirklicht. Das ist hier nach den Feststellungen des Bundesverwaltungsgerichts angesichts der Äußerungen führender Mitglieder des Vereins zweifelsfrei der Fall.

Danach müsse man „nationale Freiräume“ schaffen, „gegen das Rattensystem“ kämpfen, niemals kapitulieren, werde dabei nicht ohne Gewalt auskommen, und es „brauche einen Knall, der alles lahmlegt“. Nach den Feststellungen des Gerichts ist die Kommunikation des Vereins mit extremistisch geprägten Gefangenen darauf an-

gelegt, diese mit dem Ziel zu radikalisieren, nach der Haftentlassung wiederum einschlägig gewalttätig zu werden. Ferner hat der Beschwerdeführer zu II) in seiner Publikation dazu aufgerufen, „die Namen von Staatsanwälten, Einsatzleitern der Polizei oder Richtern“ zu nennen, damit diese später einmal „zur Rechenschaft gezogen“ werden könnten. Angesichts dieser auf die Förderung von Straftaten mit extremistischem Hintergrund und auf Drohungen gegenüber staatlichen Amtsträgern ausgerichteten Zielsetzung der Publikation des Beschwerdeführers zu II) geht dessen Wesensverwandtschaft mit dem Nationalsozialismus über eine politische Gesinnung hinaus. Sie kann daher ein Verbot einer Vereinigung nach Art. 9 Abs. 2 GG rechtfertigen. Das Vereinsverbot stützt sich damit nachvollziehbar darauf, dass der Verein als solcher eine aktiv kämpferisch-aggressive Haltung gegenüber der verfassungsmäßigen Ordnung einnimmt.

(c) Ein Verbot, das an solche Äußerungen anknüpft, ist auch hinsichtlich Art. 5 Abs. 1 GG keinen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt (vgl. BVerfGE 124, 300 <331 ff., 335>). Insbesondere orientiert sich das ergangene vereinsrechtliche Verbot nicht an dem „bloßen Haben und Äußern“ als rechtsextremistisch bewerteter Meinungen und Gesinnungen, sondern knüpft an eine aktiv-kämpferische Haltung an.

146

(d) Aus den Feststellungen des Bundesverwaltungsgerichts folgt ohne weiteres, dass gegen den Beschwerdeführer zu II) nicht entgegen Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG einseitig wegen seiner politischen Anschauung vorgegangen wurde, sondern weil er sich nach außen kämpferisch-aggressiv gegen die verfassungsmäßige Ordnung richtet. Dabei kennt das Grundgesetz kein allgemeines antinationalsozialistisches Grundprinzip (BVerfGE 124, 300 <330>). Daher bildet in den Art. 9 Abs. 2, Art. 18 und Art. 21 Abs. 2 GG auch nicht schon die Verbreitung verfassungsfeindlicher Ideen als solche die Grenze der freien politischen Auseinandersetzung (vgl. BVerfGE 124, 300 <330>). Vielmehr schützt das Grundgesetz die Kernelemente demokratischer Verfassungsstaatlichkeit gegen Angriffe von innen, die über die politische Debatte hinausgehen, indem sie deren Voraussetzungen selbst zu zerstören suchen. Mit dem Bekenntnis zur NS-Herrschaft verbindet sich hier aber nicht nur eine politische Haltung. Das Verbot des Beschwerdeführers zu II) wendet sich insofern auch nicht nur generell gegen eine zustimmende Bewertung einzelner Maßnahmen des nationalsozialistischen Regimes (vgl. BVerfGE 124, 300 <337>). Verbotsgrund ist vielmehr die Identifikation gerade auch mit dessen gewalttätigen Mitteln, die eine kämpferisch-aggressive Haltung gegenüber der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zum Ausdruck bringt (oben Rn. 108 f.; vgl. Kemper, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 9 Rn. 76; Löwer, in: von Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 9 Rn. 52).

147

(3) Das Vereinsverbot des Beschwerdeführers zu II) ist im Übrigen auch verhältnismäßig. Es war erforderlich, da der Beschwerdeführer zu II) durch die Ausrichtung gegen die verfassungsmäßige Ordnung wesentlich geprägt ist. Das mildere Mittel, allein gegen die Äußerungen vorzugehen, auf die sich das Vereinsverbot im

148

Wesentlichen stützt und die diesem zugerechnet werden können, kam daher nicht in Betracht.

(a) Das Vereinsverbot kann sich auf Äußerungen von Vorstandsmitgliedern stützen. Dabei handelt es sich um Organe des Vereins, die diesen auch nach außen repräsentieren. Dasselbe gilt für Mitglieder, die erkennbar in einer Verbindung mit dem Verein handeln. 149

Es ist verfassungsrechtlich auch nicht zu beanstanden, wenn dem Beschwerdeführer zu II) darüber hinaus Äußerungen zugerechnet werden, die in Briefen von Strafgefangenen enthalten sind, die er in seinen Vereinsnachrichten abdruckt. Sie stammen als „Leserbriefe“ nicht zwingend von Mitgliedern, sondern auch von denjenigen Strafgefangenen, die vom Beschwerdeführer zu II) als „nationale Gefangene“ unterstützt werden. Doch eröffnet die Publikation des Beschwerdeführers zu II) nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts keinen „offenen Markt der Meinungen“; bei den „Leserbriefen“ handelt es sich nicht um Zuschriften von außen, mit denen auf Inhalte in einer Publikation reagiert wird, sondern um den wesentlichen Inhalt der Publikation selbst. Der Abdruck ausgewählter Briefe ist ein Schwerpunkt der Tätigkeit des Vereins selbst; sie werden von diesem ausgewählt, um, wie das Bundesverwaltungsgericht ausführt, „die bereits einschlägig aktiv gewordenen Täter als Kämpfer“ gegen das demokratische System zu erhalten. 150

(b) Es kam nicht in Betracht, allein gegen diese Äußerungen vorzugehen, denn der Beschwerdeführer zu II) ist nach den Feststellungen der Verbotsbehörde und des Bundesverwaltungsgerichts von der Ausrichtung gegen die verfassungsmäßige Ordnung wesentlich geprägt. Damit konnten sie davon ausgehen, dass einzelne Maßnahmen nicht gleichermaßen wirksam waren, der Ausrichtung der Vereinigung gegen die Schutzgüter des Art. 9 Abs. 2 GG entgegenzutreten. 151

bb) Die Entscheidungen der Verbotsbehörde und des Bundesverwaltungsgerichts, ein Verbot des Beschwerdeführers zu II) auch deshalb auszusprechen, weil seine Zwecke und Tätigkeiten den Strafgesetzen zuwiderlaufen (Art. 9 Abs. 2 Alt. 1 GG), sind mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen vereinbar. 152

(1) Das Verbot stützt sich auf konkrete Anhaltspunkte, die es auch verfassungsrechtlich tragfähig rechtfertigen können. Nach den tatsächlichen Feststellungen zielt der Beschwerdeführer zu II) darauf, die Motive und auch die subjektiv der entschuldigenden Rechtfertigung dienende Haltung von Strafgefangenen aufrechtzuerhalten und zu stärken. Insbesondere finden sich eindeutige Aussagen auch zum künftigen Einsatz von Gewalt, also für Verstöße gegen allgemeine Strafgesetze. Das Gericht legt nachvollziehbar dar, die Tätigkeit des Vereins diene dazu, die „fanatisch-aggressive Grundhaltung“ der Gefangenen zu festigen, von denen entsprechend weitere Straftaten zu erwarten seien und in der Zeitschrift der Vereinigung auch als solche angekündigt würden. Die Annahme, das fördere die Begehung von Straftaten, wird durch Erkenntnisse aus der Forschung bestätigt, die von der Kriminologischen Zentralstelle in diesem Verfahren eingebracht wurden. Das Vereinigungsverbot ist 153

als eigenständiges Mittel präventiven Verfassungsschutzes nicht an strafrechtliche Verurteilungen gebunden (oben Rn. 106). Das Verbot des Beschwerdeführers zu II) beruht auch nicht nur auf einer ideellen Haltung oder Gesinnung, sondern es ist konkret belegt, welche Tätigkeiten den Strafgesetzen zuwiderlaufen.

(2) Dem Beschwerdeführer zu II) konnten Handlungen von Mitgliedern und von Dritten zugerechnet werden. 154

Die verfassungsrechtlichen Anforderungen werden nicht verkannt, wenn das Bundesverwaltungsgericht dem Beschwerdeführer zu II) zurechnet, dass er nach seiner Satzung einen ausgewählten Kreis von Straftätern nicht nur unterstützt, sondern deren Einstellung aufrechterhalten und festigen will und damit die Bereitschaft, auch künftig Straftaten zu begehen, fördert. Handeln unmittelbar Organe der Vereinigung oder eine Mehrheit ihrer Mitglieder, ist dies der Vereinigung ohne weiteres zurechenbar, weshalb hier die für den Beschwerdeführer zu II) zentrale Publikation für die Vereinigung maßgeblich ist. 155

Insoweit darf auch das Verhalten Dritter berücksichtigt werden, wenn sie hier wie Mitglieder von der Vereinigung getragen werden (vgl. OVG Niedersachsen, Urteil vom 13. April 2016 - 11 KS 272/14 -, juris, Rn. 45; Roth, in: Schenke/ Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 3 VereinsG Rn. 34 ff.). Zwar handeln die Strafgefangenen nicht wie Dritte, die von der Vereinigung „beherrscht“ werden, also als Werkzeuge der Vereinigung, doch wird ihr Handeln von der Vereinigung nach den Feststellungen des Bundesverwaltungsgerichts tatsächlich erkennbar gefördert. Das Bundesverwaltungsgericht belegt konkret, dass der Beschwerdeführer zu II) diese Straftäter und deren Straftaten „glorifiziert“ und sich mit ihnen in der für ihn zentralen Publikation identifiziert. 156

Ein Vereinsverbot kann allerdings nicht darauf gestützt werden, dass ein Verein Strafgefangene im Sinne einer Resozialisierung unterstützt. Die Garantie der Unantastbarkeit der Menschenwürde in Art. 1 Abs. 1 GG wendet sich gerade dagegen, Menschen fallen zu lassen, auch wenn sie Recht verletzt haben. Auch Strafgefangene verdienen eine Chance, sich wieder in die Gesellschaft einzufinden (vgl. BVerfGE 33, 1 <10 f.>; 98, 169 <200 f.>). Daher ist es ein Vollzugsziel, Gefangene zu befähigen, „künftig in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen“ (§ 2 StVollzG). Dieses Ziel verfolgte der Beschwerdeführer zu II) jedoch nicht. 157

(3) Das Verbot genügt auch hinsichtlich dieses Verbotsgrundes den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit. Zwar wird der grundrechtliche Schutz der Vereinigungsfreiheit aus Art. 9 Abs. 1 GG verkannt, wenn ein Verbot einer Vereinigung nach Art. 9 Abs. 2 GG nicht auch darauf überprüft wird, ob mildere Mittel zur Verfügung standen, um zu verhindern, dass Strafgesetze verletzt werden (oben Rn. 106). Obwohl das Bundesverwaltungsgericht dies in der angegriffenen Entscheidung nicht ausdrücklich berücksichtigt hat, wird es den grundrechtlichen Anforderungen doch gerecht. Nach den tatsächlichen Feststellungen ist verfassungsrechtlich tragfähig davon auszugehen, dass kein Raum bestand, von einem Vereinsverbot abzusehen. Unverhältniss- 158

mäßig ist ein Vereinigungsverbot nur, wenn erkennbar mildere Mittel ergriffen werden können, die der Vereinigung die verbotsbegründende Ausrichtung nehmen würden, ohne diese bereits zu verbieten. Im Fall des Beschwerdeführers lagen dafür keine Anhaltspunkte vor. Weder beruht das Verbot auf dem Verhalten nur einzelner Mitglieder, dem je für sich entgegengetreten werden könnte, noch erschöpft es sich in einer bestimmten Tätigkeit, die für sich hätte unterbunden werden können, ohne den Verein sonst einzuschränken. Das Bundesverwaltungsgericht konnte zudem annehmen, die „Nachrichten“ des Beschwerdeführers zu II) seien insofern ebenso prägend, wie die Straftaten derer, die er bewusst und gewollt unterstützt.

cc) Dem Verbot kann nicht entgegengehalten werden, die Verbotsbehörde habe die Existenz des Beschwerdeführers über mehr als 30 Jahre hingenommen. Der Zeitablauf sagt nichts darüber, ob und wann die Voraussetzungen für ein Verbot vorlagen. Verfassungsrechtlich war es auch nicht geboten, das Verbot des Beschwerdeführers zu II) zu befristen. 159

d) Die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu III) ist gleichfalls nicht begründet. Die Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs in der Anwendung von § 3 Abs. 1 Satz 1 VereinsG ist mit Art. 9 GG vereinbar. 160

aa) Die Rüge des Beschwerdeführers zu III), ein Verbot ohne vorherige Anhörung der Vereinigung verletze ihn in seinen Rechten, greift nicht durch. Zwar ist es ein Gebot rechtsstaatlichen Handelns, belastende hoheitliche Entscheidungen im Regelfall erst zu treffen, nachdem sich die Betroffenen selbst dazu äußern konnten (grundlegend BVerfGE 9, 89 <95 f.>). Doch gilt dies nicht zwingend in jedem Fall. Ausnahmsweise können es überwiegende Interessen des Gemeinwohls rechtfertigen, von einer Anhörung abzusehen. Dies hat der Gesetzgeber zum Beispiel in § 28 VwVfG geregelt. Im Fall der Vereinsverbote ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, von einer Anhörung abzusehen, wenn Anhaltspunkte bestehen, dass sonst Beweismittel und Vermögenswerte beiseite geschafft würden. Das war hier der Fall. 161

bb) Der Verwaltungsgerichtshof geht im Einklang mit den Wertungen des Art. 9 Abs. 2 GG davon aus, dass Zwecke und Tätigkeiten des Beschwerdeführers zu III) als Vereinigung den Strafgesetzen zuwiderlaufen. Er nimmt an, dass die Straftaten, die das Vereinsverbot begründen, weder Hauptzweck der Vereinigung seien noch diese dauerhaft begangen werden müssten. Der Verwaltungsgerichtshof stellt im Einklang mit verfassungsrechtlichen Anforderungen fest, dass das Verbot des Beschwerdeführers zu III) gerechtfertigt sei, weil eine besondere Gefahr der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gerade durch die Organisation zum Ausdruck komme und kein milderes Mittel zur Beseitigung dieser Gefahr bestehe. Er stellt in der Auslegung des § 3 Abs. 5 VereinsG darauf ab, dass die straffälligen Mitglieder immer wieder geschlossen als Vereinigung auftraten, sich die Straftaten nach außen als Vereinsaktivitäten darstellten und die Vereinigung das jedenfalls hinnahm. Dafür konnte er auch die Aufnahmeverfahren und die identitätsstiftende Kleidung sowie die ausdrückliche Distanzierung von der Bindung an staatliches Recht werten. Zwar genießt ein Klei- 162

dungsstück mit der hier in Rede stehenden Aufschrift („You don't respect our life, we don't respect your laws“) als Slogan für sich genommen den Schutz des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG. Doch kann auch eine isoliert zulässige Meinungsäußerung ein Anhaltspunkt für einen organisatorischen Zusammenhang sein, der den Strafgesetzen zuwiderläuft, wenn mit der Äußerung gerade das prägende Selbstverständnis des Vereins zum Ausdruck gebracht wird (oben Rn. 106).

Der Verwaltungsgerichtshof durfte dem Beschwerdeführer zu III) Taten zurechnen, die er deckt, weil er den straffälligen Mitgliedern Rückhalt bot und ihnen den Eindruck vermittelte, er wünsche oder billige deren Verhalten. Das Fachgericht stellt hier im Einklang mit den grundrechtlichen Wertungen darauf ab, es sei deutlich geworden, dass die straffälligen Mitglieder jederzeit den erwarteten Schutz erhielten. 163

Zwar stellen Besuche von Mitgliedern einer Vereinigung im Strafvollzug für sich genommen keinen Verbotgrund dar (oben Rn. 157). Das Fachgericht geht aber im Fall des Beschwerdeführers zu III) nachvollziehbar davon aus, dass die Art und Weise dieser Besuche ein Indiz für die Infrastruktur der Vereinigung ist, die damit nicht auf Resozialisierung hingewirkt hat, sondern Straftaten öffentlich billigte, also „über das Maß üblicher Freundschaftsdienste“ gerade hinausgegangen ist, und diese Besuche gezielt mit Leitungspersonen der Vereinigung besetzt und geschäftsmäßig konzipiert hat. Das Vereinsverbot reagiert damit auf die „Eigendynamik“ einer Organisation und folglich genau auf die spezifische Gefahr, die vom Handeln als Vereinigung ausgeht, und auf die Art. 9 Abs. 2 GG zielt. 164

cc) Das Verbot ist auch verhältnismäßig. Mildere Mittel, die das Ziel des Art. 9 Abs. 2 GG ebenso effektiv erreichen könnten, sind nach den Darlegungen des Gerichts nicht ersichtlich. Es ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass der Hessische Verwaltungsgerichtshof dem Beschwerdeführer zu III) mehrere erhebliche Straftaten konkret zurechnet (zu den Maßstäben oben Rn. 105 f.) und damit eine strafrechtswidrige Prägung des Vereins bejaht, weshalb mildere Mittel nicht in Betracht kamen. 165

Anders als die Verbotsbehörde hat das Fachgericht nicht bereits die als „MC Germany Rules“ bezeichnete Liste und die Satzung des Vereins als prägend eingeordnet. Das Gericht würdigt ausführlich und anhand konkreter Tatsachen die äußere Erkennbarkeit der Vereinsmitgliedschaft bei der Begehung von Straftaten, das Zusammenwirken von Mitgliedern bei Straftaten und insbesondere die Reaktion der Vereinigung selbst auf die Begehung von Straftaten durch die organisierten Besuche im Strafvollzug, die Handlungen des Vereins im Zusammenhang mit Drogendelikten, die Aufnahme und Führungsfunktion von Personen, die in dichter Folge Gewaltdelikte begangen haben, die Straftaten von Mitgliedern in Vereinskleidung und die Aufbewahrung von verbotenen Waffen und Munition im Vereinsheim. Es ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dann davon auszugehen, dass die Vereinigung selbst durch das strafrechtswidrige Handeln geprägt ist, so dass nur punktuelle Maßnahmen das Ziel des Art. 9 Abs. 2 GG nicht ebenso effektiv erreichen konnten wie das 166

## Verbot der Vereinigung.

Dass ein Verein auch erlaubte Tätigkeiten ausübt und fördert, ist zwar im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu berücksichtigen, steht seinem Verbot jedoch nicht entgegen. Etwas anderes folgt auch hier nicht daraus, dass der vom Beschwerdeführer zu III) lange nicht verboten wurde. Der Verwaltungsgerichtshof verweist vielmehr ausdrücklich darauf, dass Strafverfolgungsbehörden und Gerichte seit Gründung des Vereins bekannt gewordene Straftaten von Mitgliedern verfolgt hätten und die Behörden der Gefahrenabwehr bemüht gewesen seien, die strafrechtswidrigen Strukturen aufzudecken. Gerade das steht mit den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit eines Vereinigungsverbots (oben Rn. 102 f.) in Einklang.

167

Kirchhof

Eichberger

Masing

Paulus

Baer

Britz

Ott

Christ

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Ersten Senats vom 13. Juli 2018 -  
1 BvR 1474/12, 1 BvR 57/14, 1 BvR 57/14, 1 BvR 670/13**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 13. Juli 2018 - 1 BvR 1474/  
12, 1 BvR 57/14, 1 BvR 57/14, 1 BvR 670/13 - Rn. (1 - 167),  
[http://www.bverfg.de/e/rs20180713\\_1bvr147412.html](http://www.bverfg.de/e/rs20180713_1bvr147412.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2018:rs20180713.1bvr147412