

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BvR 2067/17 -

- 1 BvR 423/18 -

- 1 BvR 424/18 -

**In den Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerden**

I. des G...,
vertreten durch den Präsidenten D...,

- Bevollmächtigte: 1. ... -
2. ... -

gegen das Zweite Gesetz zur Änderung des Vereinsgesetzes vom 10. März 2017
(Bundesgesetzblatt I Seite 419)

- 1 BvR 2067/17 -,

II. 1. des H...,
vertreten durch die Gesamtheit seiner Mitglieder,
2. des Herrn S...,
3. des Herrn S...,

- Bevollmächtigter: ... -

gegen § 9 Absatz 3 und § 20 Absatz 1 Satz 2 in Verbindung mit § 20 Absatz 1
Satz 1 Nummer 5 des Vereinsgesetzes (VereinsG) in der Fassung des
Zweiten Gesetzes zur Änderung des Vereinsgesetzes vom 10. März 2017
(Bundesgesetzblatt I Seite 419)

- 1 BvR 423/18 -,

III. 1. des Vereins B...,
2. des Herrn R...,

- Bevollmächtigte: 1. ... -

2. ... -

gegen das Zweite Gesetz zur Änderung des Vereinsgesetzes vom 10. März 2017
(Bundesgesetzblatt I Seite 419)

- 1 BvR 424/18 -

hat die 3. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

den Präsidenten Harbarth

und die Richterinnen Baer,

Ott

gemäß § 93b in Verbindung mit § 93a BVerfGG in der Fassung der
Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473)
am 9. Juli 2020 einstimmig beschlossen:

- 1. Die Verfahren über die Verfassungsbeschwerden werden zur gemeinsamen Entscheidung verbunden.**
- 2. Die Verfassungsbeschwerden werden nicht zur Entscheidung angenommen.**

G r ü n d e :

I.

Die Verfassungsbeschwerden richten sich gegen das Zweite Gesetz zur Änderung des Vereinsgesetzes (VereinsG) vom 10. März 2017 (BGBl I S. 419). Der Gesetzgeber hat damit das Verbot der Verwendung von Kennzeichen in § 9 Abs. 3 VereinsG sowie die damit verbundene Strafnorm in § 20 Abs. 1 Satz 2 VereinsG verändert. Er will so insbesondere Vereinigungen im Bereich der kriminellen Rockergruppierungen entgegentreten; deren Kennzeichen sollen effektiv aus der Öffentlichkeit verbannt werden (vgl. BTDrucks 18/9758, S. 7). 1

§ 9 VereinsG regelt als gesetzliche Folge eines Vereinsverbots oder des Verbots einer Ersatzorganisation das Verbot der öffentlichen, in einer Versammlung erfolgenden oder medial verbreiteten Verwendung ihrer Kennzeichen. Es richtet sich gemäß Absatz 1 an jede Person und nicht nur an Mitglieder. Absatz 2 nennt beispielhaft und nicht abschließend, was als Kennzeichen gilt. Der hier angegriffene und neugefasste Absatz 3 erstreckt das Verbot in Absatz 1 auf Kennzeichen, die in im Wesentlichen gleicher Form von nicht verbotenen Teilorganisationen oder von selbstständigen Vereinen verwendet werden. Damit soll der im Wesentlichen gleiche äußerliche Auftritt eines nicht verbotenen „Schwestervereins“ allein mit einer anderen Orts- oder Untergliederungsbezeichnung verhindert werden (zur Fassung aus dem Jahr 2002 BT-Drucks 14/7386 [neu], S. 49). Nicht verboten ist die Verwendung der Kennzeichen nach der sogenannten Sozialadäquanzklausel des § 9 Abs. 1 Satz 2 VereinsG ins- 2

besondere zu Zwecken der Aufklärung und Abwehr verfassungswidriger Bestrebungen.

Die Verwendung der damit verbotenen Kennzeichen ist nach § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 VereinsG strafbar, auch wenn ein Vereinsverbot noch nicht unanfechtbar, aber vollziehbar ist. Gemäß dem hier angegriffenen und neugefassten § 20 Abs. 1 Satz 2 VereinsG gilt in den Fällen des § 20 Abs.1 Satz 1 Nr. 5 VereinsG nunmehr auch § 9 Abs. 3 VereinsG entsprechend. Nach § 20 Abs. 2 Nr. 1 VereinsG kann das Gericht von einer Bestrafung absehen, wenn bei Beteiligten die Schuld gering oder deren Mitwirkung von untergeordneter Bedeutung ist.

3

II.

1. Die Beschwerdeführerin zu I. ist ein lokales „Chapter“ des Motorradclubs Gremium Germany („MC Gremium“). Sie existiert seit 1982 und hat 28 Mitglieder. Seit der Gründung im Jahr 1972 verwenden alle Chapter des MC ein einheitliches Kennzeichen („Colours“), das deutlich sichtbar auf den sogenannten „Kutten“ getragen wird. Im Jahr 2013 verbot das Bundesministerium des Innern (BMI) den Regionalverband Sachsen sowie diesem als Teilorganisationen zugerechnete Chapter in Sachsen und Brandenburg (bestätigt in BVerwG, Urteil vom 7. Januar 2016 - 1 A 3.15 -; dazu BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 2. Juli 2019 - 1 BvR 1099/16 -).

4

Die Beschwerdeführerin zu I. erhob am 14. September 2017 Verfassungsbeschwerde. Aufgrund des Vereinsverbots gegen die Chapter in Sachsen und Brandenburg werde auch ihr und ihren Mitgliedern nunmehr strafbewehrt untersagt, ihr Kennzeichen zu tragen, ohne dass es hierfür eines weiteren Verwaltungsakts bedürfe. Das verletze ihre Grundrechte auf Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG), auf Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG) sowie auf allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG). Ihr selbst werde kein beanstandungswürdiges Verhalten vorgeworfen; das Kennzeichenverbot sei vielmehr nachträglich ausgesprochene „Sippenhaft“ und verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen.

5

2. Die Beschwerdeführer zu II. sind ein lokales „Charter“ der Hells Angels-Bewegung sowie zwei Mitglieder dieses nicht eingetragenen Vereins. Zahlreiche andere Charter der Hells Angels in Deutschland sind verboten. Das weltweit einheitlich verwendete Hauptkennzeichen der Hells Angels ist der „Death Head“, der auch auf „Kutten“ aufgenäht wird. Die Charter sind nach Angaben der Beschwerdeführenden selbstständige Vereine mit autonomen Entscheidungsbefugnissen; die Mitglieder des hier beschwerdeführenden Charters seien strafrechtlich nicht überdurchschnittlich in Erscheinung getreten.

6

Mit der am 26. Februar 2018 eingegangenen Verfassungsbeschwerde wenden sie sich gegen die Neuregelungen in § 9 und § 20 VereinsG. Sowohl der Verein als auch die beiden Mitglieder seien beschwerdebefugt, da selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen. Fachgerichtlicher Rechtsschutz habe nicht gesucht werden müssen,

7

da es keine rechtlichen oder tatsächlichen Fragen zu klären gebe. Ihre Vereinigungsfreiheit und Meinungsfreiheit seien verletzt, jedenfalls aber die allgemeine Handlungsfreiheit. Darüber hinaus sei ihr Eigentumsrecht (Art. 14 Abs. 1 GG) verletzt, weil Gegenstände im Eigentum des Charters und der Mitglieder sowie Marken- und Markennutzungsrechte unverhältnismäßig beschränkt würden. Das Kennzeichenverbot verletze auch das Recht des Beschwerdeführers zu II. 2. auf körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG), weil er seine Tätowierungen entfernen oder unzumutbar abdecken müsse, um – etwa im Schwimmbad – nicht Gefahr zu laufen, sich strafbar zu machen. Die angegriffene Verbotregelung verstoße gegen Art. 19 Abs. 4 GG, da betroffene Vereine nicht die Möglichkeit hätten, sich gegen die nicht an sie gerichtete Verbotsvorgabe zu wehren. Zudem verstoße die Rückwirkung der Neuordnung gegen Art. 20 Abs. 3 GG, gegen einen „Grundsatz der Normenwahrheit“ sowie ein gesetzgeberisches Begründungsgebot.

3. Die Beschwerdeführer zu III. sind ein lokales „Chapter“ des „Bandidos MC“ sowie ein Mitglied des Vereins. Zwei Chapter der Bandidos sind mit Vereinsverboten belegt. Am 26. Februar 2018 erhoben die Beschwerdeführer Verfassungsbeschwerden gegen § 9 Abs. 3 VereinsG sowie § 20 Abs. 1 Satz 2 VereinsG. Auch sie rügen eine Verletzung der sowohl durch das Grundgesetz wie durch die Europäische Menschenrechtskonvention geschützten Vereinigungsfreiheit und der Meinungsfreiheit durch das Kennzeichenverbot; die Strafnorm sei zudem nicht hinreichend bestimmt. Es würden keine legitimen Ziele verfolgt; der Gesetzgeber habe seinen Einschätzungsspielraum überschritten. Bislang sei das Kennzeichenverbot streng akzessorisch zum Vereinsverbot gewesen, was die Neuordnung nun aufhebe. Es sei verfassungsrechtlich problematisch, Vereine als verboten zu behandeln, die formal nicht verboten seien. Der Gesetzgeber habe zudem Nachweis-, Begründungs- und Plausibilisierungspflichten für die streitgegenständliche Norm verletzt.

8

III.

Die Verfassungsbeschwerden sind nicht zur Entscheidung anzunehmen; ihnen kommt keine grundsätzliche Bedeutung zu und ihre Annahme ist zur Durchsetzung der in § 90 Abs. 1 BVerfGG genannten Rechte nicht angezeigt (§ 93a Abs. 2 BVerfGG).

9

1. Die Verfassungsbeschwerden haben keine grundsätzliche Bedeutung (§ 93a Abs. 2 Buchstabe a BVerfGG; vgl. BVerfGE 90, 22 <24 f.>; 96, 245 <248>). Die verfassungsrechtlichen Maßstäbe zur Beurteilung der aufgeworfenen Fragen sind bereits geklärt (zu § 86a StGB vgl. BVerfGE 82, 1; BVerfGK 7, 452; 8, 159; zum Schutzbereich des Art. 9 Abs. 1 GG BVerfGE 13, 174 <175>; 30, 227 <241 f.>; 50, 290 <354>; 80, 244 <253>; 84, 372 <378 f.>; zuletzt BVerfGE 149, 160 <192 Rn. 98>; zu Schranken BVerfGE 80, 244; 149, 160; siehe auch BVerfG, Beschlüsse der 3. Kammer des Ersten Senats vom 2. Juli 2019 - 1 BvR 385/16 - und - 1 BvR 1099/16 -). Die Annahme der Verfassungsbeschwerden ist auch nicht zur Durchsetzung der gerügten Grundrechte angezeigt (§ 93a Abs. 2 Buchst. b BVerfGG), denn sie haben keine

10

Aussicht auf Erfolg (vgl. BVerfGE 90, 22 <25 f.>).

2. Die Verfassungsbeschwerden sind nur teilweise zulässig. 11

a) Der Zulässigkeit steht allerdings nicht entgegen, dass sich die Beschwerdeführenden gegen eine Regelung richten, die im Wesentlichen der Klarstellung einer schon zuvor geltenden Norm dient, mit der bereits dasselbe Ziel verbunden war. Zwar galten Kennzeichenverbote im Vereinsrecht schon seit dem Jahr 2002, gegen die eine Verfassungsbeschwerde wegen Ablaufs der Jahresfrist nach § 93 Abs. 3 BVerfGG nicht mehr zulässig wäre. Auch ist die Vorgabe der Jahresfrist zugunsten der Rechtssicherheit eng auszulegen (vgl. BVerfGE 11, 255 <260>; 17, 364 <369>; 30, 112 <126>). Daher beginnt die Ausschlussfrist bei Gesetzesänderungen nicht neu, wenn der Gesetzgeber an einer Norm festgehalten hat (BVerfGE 11, 255 <260>; 18, 1 <9>; 80, 137 <149>) oder sie inhaltlich unverändert bleibt und nur redaktionell angepasst wird (vgl. BVerfGE 56, 363 <379 f.>; BVerfGK 7, 276 <277>). Anders ist dies jedoch, wenn sich durch die Gesetzesänderung gegebenenfalls auch nur mittelbar ein neuer Inhalt, ein erweiterter Anwendungsbereich oder neue belastende Wirkungen der eventuell sogar im Wortlaut unveränderten Norm ergeben (vgl. BVerfGE 11, 351 <359 f.>; 12, 10 <24>; 100, 313 <356>). 12

So liegt es hier. Die Neufassung der hier angegriffenen Regelungen war nicht nur klarstellend gemeint und hat belastende Wirkung für die Beschwerdeführenden. In § 9 Abs. 3 Satz 2 VereinsG wurde eine Legaldefinition eingefügt und das subjektive Tatbestandsmerkmal „Teilen der Zielrichtung“ gestrichen, um die als zu großzügig empfundene und gerade zugunsten der Beschwerdeführenden wirkende Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs (vgl. BGH, Urteil vom 9. Juli 2015 - 3 StR 33/15 -) zu korrigieren. Zudem wurden nun genau die Fälle normenklar unter Strafe gestellt, die auch Anlass für die Verfassungsbeschwerden sind. Damit hat die Neuregelung die Frist zur Erhebung einer (Rechtsatz-)Verfassungsbeschwerde neu in Gang gesetzt. Diese Frist haben die Beschwerdeführenden gewahrt, denn die angegriffenen Regelungen traten am Tag nach der Verkündung (BGBl I S. 419), dem 16. März 2017, in Kraft und die Beschwerdeschriften gingen im September 2017 und Februar 2018 ein. 13

b) Die Verfassungsbeschwerden der Vereinigungen als Beschwerdeführende zu I., II. 1. und III. 1 sind unzulässig. 14

aa) Soweit sich die Vereinigungen gegen die Strafnorm in § 20 Abs. 1 Nr. 5 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 Satz 2 VereinsG wenden, scheidet die Möglichkeit einer Verletzung in eigenen Rechten von vornherein aus, da juristische Personen insoweit nicht straffähig sind. 15

bb) Soweit sich die beschwerdeführenden Vereinigungen gegen die Verbotsnorm selbst wenden, genügen ihre Verfassungsbeschwerden nicht den Anforderungen an die Subsidiarität (vgl. § 90 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG). 16

(1) Danach müssen vor Einlegung einer Verfassungsbeschwerde alle zur Verfügung stehenden prozessualen Möglichkeiten ergriffen werden, um eine Korrektur der 17

geltend gemachten Verfassungsverletzung zu erwirken oder eine Grundrechtsverletzung zu verhindern (vgl. BVerfGE 123, 148 <172>; 134, 242 <285 Rn. 150>; stRspr). Rechtsschutz durch die Anrufung der Fachgerichte ist in der Regel auch dann zu verlangen, wenn sich die Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz richtet, das keinen Auslegungs-, Ermessens- oder Beurteilungsspielraum offenlässt, der es den Fachgerichten erlauben würde, die geltend gemachte Grundrechtsverletzung kraft eigener Entscheidungskompetenz zu vermeiden. Obwohl dann die vorherige fachgerichtliche Prüfung nur dazu führen kann, dass eine gesetzliche Regelung gemäß Art. 100 Abs. 1 GG dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt wird, ist diese regelmäßig geboten, um zu vermeiden, dass das Bundesverfassungsgericht auf ungesicherter Tatsachen- und Rechtsgrundlage weitreichende Entscheidungen trifft (vgl. BVerfGE 123, 148 <173> m.w.N.).

Die Pflicht zur Anrufung der Fachgerichte besteht ausnahmsweise nur dann nicht, wenn das nicht zumutbar ist, weil es offensichtlich sinn- und aussichtslos wäre. Davon ist beispielsweise auszugehen, wenn der Misserfolg eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens von vornherein feststeht, weil die Norm der Verwaltung keinen Ermessens- oder Beurteilungsspielraum einräumt oder wenn ein Sachverhalt allein spezifisch verfassungsrechtliche Fragen aufwirft und von einer vorausgegangenen fachgerichtlichen Prüfung keine verbesserten Entscheidungsgrundlagen zu erwarten wären (vgl. BVerfGE 123, 148 <172 f.>). Zudem wird nicht verlangt, dass Betroffene vor Erhebung einer Verfassungsbeschwerde gegen eine straf- oder bußgeldbewehrte Rechtsnorm verstoßen und sich dem Risiko einer Ahndung aussetzen, um dann im Straf- oder Bußgeldverfahren die Verfassungswidrigkeit der Norm geltend machen zu können (vgl. BVerfGE 145, 20 <54 Rn. 85> m.w.N.).

18

(2) Hier haben die beschwerdeführenden Vereinigungen keinen fachgerichtlichen Rechtsschutz gesucht. Das vom Beschwerdeführer zu II. 1. angestrebte Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht war nicht auf die Feststellung gerichtet, die hier angegriffenen Normen seien verfassungswidrig, sondern das Fachgericht hat auf diese Möglichkeit erst hingewiesen (BVerwG, Beschluss vom 10. Januar 2018 - 1 VR 14/17 -, juris, Rn. 34). Zudem enthält § 9 Abs. 3 VereinsG auslegungsbedürftige und auslegungsfähige Rechtsbegriffe, was jüngere strafgerichtliche Entscheidungen zeigen (LG Berlin, Urteil vom 19. Februar 2019 - <574> 251 Js 302/18 Ns <58/18> -, juris, Rn. 21 ff.; LG Bochum, Urteil vom 7. November 2018 - II-1 KLS 47 Js 248/17-22/17 -, juris, Rn. 31 ff.; LG München I, Urteil vom 26. März 2018 - 26 Ns 381 Js 166309/17 -, juris, Rn. 45 ff.). Zwar ist das Kennzeichenverbot gegenüber der Vereinigung für ihren Vorstand grundsätzlich bußgeldbewehrt (vgl. § 30 Abs. 1 Nr. 2 OWiG). Es ist aber nicht dargelegt, warum hier nicht zumutbar gewesen sein soll, vorbeugend eine mit einem Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz verbundene negative Feststellungsklage gemäß § 43 VwGO gegen die Verbindlichkeit der angegriffenen Verbote zu erheben (vgl. BVerfGE 145, 20 <54 f. Rn. 86>).

19

c) Die Verfassungsbeschwerden der Mitglieder der betroffenen Vereinigungen als Beschwerdeführer zu II. 2. und 3. und zu III. 2. sind nur teilweise zulässig.

20

aa) Die Verletzung in Art. 19 Abs. 4 GG erscheint nach den Darlegungen nicht möglich. Wem individuell verboten wird, ein Kennzeichen öffentlich zu tragen, kann sich dagegen gerichtlich zur Wehr setzen. Die angegriffenen Regelungen ändern daran nichts. 21

bb) Demgegenüber trifft das strafbewehrte Kennzeichenverbot die beschwerdeführenden Einzelpersonen in Art. 9 Abs. 1, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 oder Art. 2 Abs. 1 GG selbst, gegenwärtig und unmittelbar. Ihre Verfassungsbeschwerden richten sich daher zulässig nicht nur gegen das in § 9 Abs. 3 VereinsG geregelte Kennzeichenverbot, sondern auch gegen die Strafnorm des § 20 VereinsG. 22

cc) Die Darlegungen des Beschwerdeführers zu II. 2. lassen schließlich nicht erkennen, dass er in seinem Recht auf körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 Alternative 2 GG verletzt sein könnte. Zwar läge in einer hoheitlichen Aufforderung, großflächige Tätowierungen zu entfernen, ein Eingriff in den Schutzbereich des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG (vgl. insoweit BVerwGE 160, 370 <381 Rn. 40 f.>). Auch schützt das Grundrecht als Abwehrrecht Einzelne vor staatlichen Maßnahmen, die lediglich mittelbar zu einer Verletzung des Lebens oder der körperlichen Unversehrtheit führen (vgl. BVerfGE 66, 39 <60>). Die mittelbar hervorgerufene Verletzung muss allerdings das Maß einer als sozialadäquat einzustufenden Beeinträchtigung übersteigen und sie muss bei einer normativen Betrachtung unter Berücksichtigung der Bedeutung des Schutzguts von Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG der staatlichen Tätigkeit als adäquate Folge normativ zurechenbar sein, darf also weder aus einer selbstständig zu verantwortenden Tätigkeit Dritter resultieren noch auf einer schicksalhaften Fügung beruhen (vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 11. August 1999 - 1 BvR 2181/98 u.a.-, Rn. 66). 23

Hier fordert das Vereinsrecht nicht unmittelbar dazu auf, eine Tätowierung mit vereinsrechtlich verbotenen Kennzeichen zu entfernen oder zu verändern. Die Verbotsnormen greifen vielmehr nur, wenn ein verbotenes Kennzeichen verbreitet oder öffentlich oder auf Versammlungen verwendet, die Tätowierung also nicht abgedeckt wird (vgl. § 9 Abs. 1, § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 VereinsG). Folglich kann der Beschwerdeführer seine Tätowierung privat und abgedeckt weiter tragen. Auch eine mittelbare Verletzung des Grundrechts erscheint nicht möglich. Sie kommt nicht in Betracht, wenn die Entfernung der Tätowierung selbst zu verantworten ist, um gewisse Risiken auszuschließen. Zudem hat der Beschwerdeführer selbst entschieden, das Vereinskennzeichen in einer Form zu tragen, die nicht ohne körperlichen Eingriff rückgängig gemacht werden kann. Das Grundgesetz garantiert insofern zwar, dass ein Verhalten nicht nachträglich strafbar wird (Art. 103 Abs. 2 GG), nicht aber, dass es auch hinsichtlich seiner Folgen immer legal bleibt. Inwiefern hier dennoch Grundrechte verletzt sein können, erschließt sich aus der Verfassungsbeschwerde jedenfalls nicht. Der Beschwerdeführer hat auch nicht dargelegt, warum die ihm verbleibenden Möglichkeiten konkret unzumutbar sein sollen. 24

dd) Demgegenüber mussten die Einzelpersonen vor Erhebung der Verfassungsbe- 25

schwerde den fachgerichtlichen Rechtsweg nicht beschreiten. Für sie wäre es unzumutbar, erst gegen eine strafbewehrte Norm zu verstoßen, bevor eine Grundrechtsverletzung geltend gemacht werden kann. Auch eine verwaltungsgerichtliche Feststellung wäre nur gegenüber der Verbotsbehörde, nicht jedoch gegenüber Staatsanwaltschaft oder Strafgerichten verbindlich und könnte ihre strafrechtliche Verfolgung nicht sicher verhindern.

3. Die Verfassungsbeschwerden sind, soweit sie zulässig sind, nicht begründet. Die angegriffenen Normen sind in den vorliegenden Fallkonstellationen mit dem Grundgesetz vereinbar. Dabei kann offenbleiben, ob die vereinsrechtlichen Kennzeichenverbote in erster Linie an Art. 9 GG zu messen sind oder in den Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 GG fallen. Jedenfalls ist der Eingriff in diese Grundrechte verfassungsrechtlich zu rechtfertigen. 26

a) Es spricht viel dafür, die Kennzeichenverbote in erster Linie an Art. 9 GG zu messen (vgl. BVerfGE 28, 295 <310>; 149, 160 <192 Rn. 98; 200 f. Rn. 113 f.>). Das gilt jedenfalls für die Rechte von Vereinigungen selbst und von deren Mitgliedern. Daneben kann die Verwendung von Kennzeichen durch nicht organisierte Einzelpersonen – wie bei § 86a StGB – auch als Ausdruck einer Meinung an Art. 5 Abs. 1 GG zu messen sein (vgl. BVerfGE 93, 266 <289>), doch knüpft die Verbotsnorm weiter an das Verbot einer Vereinigung an, deren Symbole aus der Öffentlichkeit verbannt werden sollen (vgl. BTDrucks 14/7386 [neu], S. 49; BTDrucks 18/9758, S. 7). 27

aa) Der Schutz des Grundrechts aus Art. 9 Abs. 1 GG umfasst für Mitglieder ebenso wie für eine Vereinigung selbst das Recht auf Entstehen und Bestehen in der gewählten gemeinsamen Form (vgl. BVerfGE 13, 174 <175>; 70, 1 <25>; 80, 244 <253>). Dazu gehören auch die Mitgliederwerbung und Selbstdarstellung (vgl. BVerfGE 84, 372 <378 f.>) und das Namensrecht (vgl. BVerfGE 30, 227 <241 f.>). Andere Handlungen sind nach Maßgabe derjenigen Grundrechte und grundrechtsgleichen Gewährleistungen geschützt, in deren Schutzbereich sie sich bewegen. Die Gründung einer Vereinigung kann den Grundrechtsschutz für das Handeln seiner Mitglieder nicht erweitern (vgl. BVerfGE 54, 237 <251>), so wie das Handeln in einer Vereinigung den Grundrechtsschutz nicht verringert. 28

Die öffentliche Verwendung der Vereinskennzeichen ist ein Beitrag zur Erhaltung des Bestands einer Vereinigung (vgl. BVerfGE 149, 160 <192 Rn. 98>), zudem Mitgliederwerbung und Selbstdarstellung. Für die Identität der hier beteiligten Motorrad-Vereinigungen ist das öffentliche Verwenden der Kennzeichen auf ihren „Kutten“ sogar von grundlegender Bedeutung. Die für die jeweilige Dachorganisation stehenden „Top-Rocker“ und „Central Patches“ sind aus ihrer Sicht wie der Name der Vereinigung (vgl. BVerfGE 30, 227 <241 f.>) Ausdruck des Zusammenhalts und der gemeinsamen Identität; sie werden seit Jahrzehnten weitgehend unverändert genutzt, haben einen hohen Wiedererkennungseffekt und dienen auch der Anwerbung neuer sowie der Anbindung aktueller Mitglieder (dazu u.a. Bock, JZ 2016, S. 158 ff.). 29

(bb) Die ordnungs- und strafrechtliche Neuregelung bewirkt eine gezielte Verkür- 30

zung der Vereinigungsfreiheit als gesetzlich angeordnete Nebenfolge eines Vereinsverbots, dem nach Art. 9 Abs. 2 GG weitestgehenden Eingriff in dieses Grundrecht (vgl. BVerfGE 149, 160 <193 Rn. 100>). Das Kennzeichenverbot ist damit ein Eingriff in die Rechte des jeweiligen Vereins und seiner Mitglieder.

cc) Dieser Eingriff ist verfassungsrechtlich zu rechtfertigen.

31

(1) Zwar nennt Art. 9 Abs. 2 GG als ausdrückliche Schranke der Vereinigungsfreiheit allein das Vereinsverbot (vgl. BVerfGE 149, 160 <193 Rn. 100>). Das Kennzeichenverbot ist jedoch nur formell an dieses geknüpft (vgl. BVerfGE 80, 244 <254>) und dient materiell dazu, das Verbot durchzusetzen. Vereine werden nicht nur formal verboten, sondern ihre Aktivitäten und Aktionsmöglichkeiten in der Öffentlichkeit untersagt, etwa durch Erstreckung des Verbots auf Teilorganisationen (§ 3 Abs. 3 VereinsG) und Ersatzorganisationen (§ 8 VereinsG), durch die Einziehung von Gegenständen Dritter (§ 12 VereinsG) und eben durch das hier in Rede stehende Kennzeichenverbot. Neben dem Vereinsverbot sind aber auch weniger tiefgreifende Einschränkungen der Vereinigungsfreiheit möglich, wenn sie für sich genommen legitime Ziele mit angemessenen Mitteln verfolgen (vgl. BVerfGE 149, 160 <194 f. Rn. 102>).

32

(2) Der Gesetzgeber verfolgt mit dem Kennzeichenverbot das legitime Ziel, abstrakte Gefahren abzuwehren, die mit den Kennzeichen verbunden sind (vgl. BTDrucks 18/9758, S. 8), und ein Vereinsverbot auch tatsächlich durchzusetzen (dazu BVerwG, Beschluss vom 10. Januar 2018 - 1 VR 14/17 -, Rn. 19). Dazu verbannt er die Kennzeichen eines verbotenen Vereins aus der Öffentlichkeit (vgl. BTDrucks 14/7386 [neu], S. 49, sowie BTDrucks 18/9758, S. 7). Die Regelung in § 9 Abs. 2 Satz 2 VereinsG erfasst demgemäß nur vom verbotenen Verein selbst verwendete oder diesen gleichgestellte, zum Verwechseln ähnliche Kennzeichen (zum insoweit gleichlautenden § 86a Abs. 2 Satz 2 StGB vgl. BVerfGE 8, 159 <163>), die nach § 9 Abs. 3 VereinsG objektiv für eine verbotene Vereinigung stehen. Nach § 9 Abs. 3 Satz 2 VereinsG ist nur die Verwendung von Kennzeichen „in im Wesentlichen gleicher Form“ verboten; die „Top-Rocker“ – wie zum Beispiel „Hells Angels“ – oder das „Center Patch“ – wie der „Death Head“ oder der „Fat Mexican“ – müssen herausgehoben sein (vgl. BGH, Beschluss vom 2. Mai 2019 - 3 StR 47/19 -, S. 4 f.), durch Hinzufügungen oder Veränderungen also nicht völlig in den Hintergrund geraten oder sonst nicht mehr für die Identifikation mit der verbotenen „Schwestervereinigung“ stehen.

33

(3) Das Kennzeichenverbot ist zur Erreichung dieser Ziele auch geeignet. Wären die Kennzeichen der im Einklang mit Art. 9 Abs. 2 GG verbotenen Vereinigung mit einer abweichenden Ortsbezeichnung weiter präsent, liefe der Versuch, organisierte Aktivitäten zu unterbinden, die der Rechtsordnung fundamental zuwiderlaufen, weitgehend leer. Der Gesetzgeber darf insoweit davon ausgehen, dass eine Schwestervereinigung, die sich wie der verbotene Verein nach außen präsentiert, gleichermaßen für die strafbaren Aktivitäten oder verfassungswidrigen Bestrebungen des verbotenen Vereins steht (BTDrucks 18/9758, S. 8). Die hier angegriffenen Regelun-

34

gen fördern jedenfalls den Zweck, die Kennzeichen verbotener Vereine effektiv aus der Öffentlichkeit zu verbannen.

(4) Der Gesetzgeber durfte das Kennzeichenverbot desgleichen für erforderlich halten, um seine Ziele zu erreichen. Er reagiert damit auf Rechtsprechung, die eine fort-dauernde Nutzung der Kennzeichen verbotener Vereine ermöglichte, und präzisiert den weiteren Anwendungsbereich des Verbots. Es ist nicht erkennbar, dass er mit der Einschätzung, dass weniger einschneidende, aber gleichermaßen wirksame Mittel nicht ersichtlich sind (vgl. BTDrucks 18/9758, S. 8), die ihm zustehende Einschätzungsprärogative überschreitet. 35

(5) Schließlich ist das Kennzeichenverbot auch unter Berücksichtigung aller weiteren Belange im engeren Sinne verhältnismäßig und damit zumutbar (vgl. Wache, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, Stand: 223. EL Januar 2019, VereinsG, § 9 Rn. 22; Roth, in: Schenke/Graulich/Rutig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, Vereinsgesetz, § 9 Rn. 41a ff.). 36

Allerdings wiegt der Eingriff in die Rechte der Beschwerdeführenden schwer. Gerade das öffentliche Tragen der Vereinskennzeichen auf den „Kutten“ hat für sie einen sehr hohen Wert. Das Verbot schränkt die Selbstdarstellung in der Zugehörigkeit zur jeweiligen Vereinigung auch ganz erheblich ein. Gerade die hier betroffenen Vereinigungen regeln sehr genau, wer zu welchen Bedingungen ihre Kennzeichen in der Öffentlichkeit verwenden darf. Das verhindert allerdings auch, dass von der Verbotsnorm unbeteiligte Dritte betroffen wären (vgl. BTDrucks 18/9758, S. 8). Dazu kommt, dass das Verbot der Verwendung der Kennzeichen in der Öffentlichkeit, in einer Versammlung oder medial verbreitet in § 20 VereinsG strafbewehrt ist. 37

Allerdings mindert sich das Gewicht des Eingriffs, weil nicht jedwede Verwendung der Kennzeichen einer verbotenen (Schwester-)Vereinigung untersagt ist. Erlaubt ist die private Verwendung und damit beispielsweise auch die Tätowierung, solange diese in der Öffentlichkeit und einer Versammlung abgedeckt und nicht medial verbreitet wird. Nach § 9 Abs. 3 Satz 2 VereinsG ist zudem nur die Verwendung der Kennzeichen des verbotenen Vereins in im Wesentlichen gleicher Form verboten, also mit einem ähnlichen äußeren Gesamterscheinungsbild. Die angegriffene Regelung klärt lediglich, dass dazu auch die Verwendung von Kennzeichen gehört, die sich einzig in einer abweichenden Orts- oder Regionalbezeichnung von denen verbotener Vereine unterscheiden. Zwar wirkt die Strafbewehrung des Verbots eingriffserhöhend. Es handelt sich jedoch lediglich um ein Vergehen, das mit einer Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe belegt wird. Dabei kann das Gericht nach § 20 Abs. 2 Nr. 1 VereinsG von einer Bestrafung auch ganz absehen und sich auf die Feststellung der Schuld beschränken, wenn bei Beteiligten die Schuld gering oder deren Mitwirkung von untergeordneter Bedeutung ist. 38

Die Gründe des Gesetzgebers, die Verwendung der Kennzeichen verbotener Vereinigungen strafbewehrt zu verbieten, wiegen demgegenüber schwer. Insbesondere ist das Kennzeichenverbot untrennbar mit einem Vereinsverbot verknüpft, das als In- 39

strument präventiven Verfassungsschutzes auf den Schutz von Rechtsgütern hervorgehobener Bedeutung zielt (vgl. BVerfGE 149, 160 <196 Rn. 104>). Nur in Art. 9 Abs. 2 GG ausdrücklich genannte Gründe – der eine Vereinigung prägende, also organisierte Verstoß gegen Strafgesetze (a.a.O., Rn. 106), die kämpferisch-aggressive Ausrichtung gegen die verfassungsmäßige Ordnung (a.a.O., Rn. 108) und die Ausrichtung auf Gewalt in den internationalen Beziehungen oder vergleichbare völkerrechtswidrige Handlungen und damit gegen den Gedanken der Völkerverständigung (a.a.O., Rn. 112) – rechtfertigen ein Verbot. Nur unter dieser Voraussetzung kann die Verwendung von Kennzeichen verboten werden, da dieses Verbot dem Vereinsverbot materiell folgt. Damit tragen die Rechtsgüter, zu deren Schutz eine Vereinigung nach Art. 9 Abs. 2 GG ausdrücklich verboten werden kann, auch das Verbot ihre Kennzeichen, öffentlich, in einer Versammlung oder medial verbreitet zu verwenden.

(6) Soweit die Verfassungsbeschwerden rügen, die Strafbewehrung verletze den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, weil das Strafrecht nur als „ultima ratio“ des Rechtsgüterschutzes eingesetzt werden könne, greift dies ebenfalls nicht durch. Wegen des in der Androhung, Verhängung und Vollziehung von Strafe zum Ausdruck kommenden sozialemischen Unwerturteils kommt dem Übermaßverbot als Maßstab für die Überprüfung einer Strafnorm zwar besondere Bedeutung zu. Es ist aber grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, den Bereich strafbaren Handelns verbindlich festzulegen. Jedenfalls darf eine Strafandrohung nach Art und Maß dem unter Strafe gestellten Verhalten nicht schlechthin unangemessen sein (vgl. BVerfGE 90, 145 <172>; 92, 277 <326>; 96, 10 <25>; 120, 224 <239 ff.>).

40

Hier kann offenbleiben, wie weit die Freiheit oder Bindung des Gesetzgebers reicht, wenn er sich für eine Kriminalstrafe entscheidet (vgl. BVerfGE 120, 224 <241 f.> und die abweichende Meinung <255 ff.>). Jedenfalls dienen die Kennzeichenverbote als Mittel zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und zur Durchsetzung eines Vereinsverbots, das selbst den hohen Anforderungen des Art. 9 Abs. 2 GG unterliegt, und damit wichtigen Gemeinschaftsbelangen, die eine Strafnorm rechtfertigen können (vgl. bereits BVerfGE 80, 244 <249 ff., 255 f.>).

41

dd) Die Wertungen des Grundrechts auf Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG, die als weiterer Belang auch im Zusammenhang mit Einschränkungen der Vereinigungsfreiheit zu berücksichtigen wären oder für sich stehen, wenn die Verwendung von Kennzeichen in erster Linie an diesem Grundrecht zu messen wäre, führen zu keinem anderen Ergebnis. Die vereinsrechtlichen Regelungen sind in diesem Sinne – wie § 86a StGB (vgl. BVerfGE 124, 300 <323>; siehe auch BVerfGK 7, 452 <456>) – allgemeine Gesetze im Sinne des Art. 5 Abs. 2 Satz 1 GG. Sie schützen die in Art. 9 Abs. 2 GG benannten Rechtsgüter und knüpfen nicht an einen bestimmten Inhalt, sondern an das darauf bezogene Verbot einer Vereinigung an. Bei Auslegung und Anwendung von § 9 Abs. 3 und § 20 Abs. 1 Nr. 5 VereinsG kann dem Schutzgehalt der Meinungsfreiheit Rechnung getragen werden (zu dieser Anforderung BVerfGE 93, 266 <292>; dazu auch BVerfGK 7, 452 <457>). Auch insoweit erlaubt der Verwendungstatbestand des § 9 Abs. 3 VereinsG („in im Wesentlichen glei-

42

cher Form“; „bei ähnlichem äußerem Gesamterscheinungsbild“) hinreichenden Grundrechtsschutz.

ee) Aus den in der Auslegung des Grundgesetzes zu berücksichtigenden Regelungen des Völkerrechts ergibt sich nichts Anderes. Das gilt insbesondere für die Europäische Konvention der Menschenrechte und ihre Zusatzprotokolle, soweit sie für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft getreten sind, die als Auslegungshilfen für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite von Grundrechten und rechtsstaatlichen Grundsätzen des Grundgesetzes dienen, 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.>; 149, 160 <201 f. Rn. 115> m.w.N.; stRspr).

(1) Insoweit ergibt sich auch aus Art. 11 Abs. 1 Halbsatz 1 EMRK ein Schutz der Vereinigungsfreiheit. Sie ist 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).

Nach Art. 11 Abs. 2 EMRK darf die Ausübung dieses Rechts aber Einschränkungen unterworfen werden. Sie müssen gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft für die nationale oder öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig, also – wie auch nach deutschem Verfassungsrecht (vgl. BVerfGE 149, 160 <193 ff. Rn. 99 ff.>) – verhältnismäßig sein. Das geht über die grundgesetzlichen Anforderungen nicht hinaus.

(2) Der hier gesetzlich vorgesehene Eingriff dient dem in Art. 10 Abs. 2 EMRK zur Einschränkung der Meinungsfreiheit genannten legitimen Ziel der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung. Das Kennzeichenverbot erscheint in einer demokratischen Gesellschaft notwendig, weil es einem nach dem Gewicht der Verbotsgründe in Art. 9 Abs. 2 GG dringenden sozialen Bedürfnis begegnet (vgl. EGMR, Vajnai v. Ungarn, Urteil vom 8. Juli 2008, Nr. 33629/06, § 34). Das gesetzliche Verbot der gleichartigen Verwendung der Kennzeichen von Organisationen, die unter Berücksichtigung hoher verfassungsrechtlicher Anforderungen verboten worden sind, ist kein Mittel zur Bekämpfung anderer Meinungen oder von Ideologien, sondern dient der Abwehr spezifischer, aus der organisierten Kraft einer Vereinigung entstehender Gefahren für bestimmte überragende Rechtsgüter (vgl. BVerfGE 149, 160 <197 ff. Rn. 108 f.>).

b) Die angegriffenen Regelungen verletzen nicht die Eigentumsfreiheit aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG.

aa) Zwar fallen die Kennzeichen selbst als Gegenstände, die auf „Kutten“ aufge-

bracht werden, und die „Kutten“, auf die sie gedruckt, gestickt oder gemalt werden, in den Schutzbereich dieses Grundrechts (dazu BVerfGE 143, 246 <327 Rn. 228>). Durch das Verbot, solche Gegenstände insbesondere in der Öffentlichkeit zu verwenden, wird die Nutzung dieser Eigentumsposition auch vermindert. Desgleichen kann die Nutzung von erworbenen Markenrechten unter den Schutz von Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG fallen, den jedenfalls das schutzwürdige, rechtmäßig eingetragene und aufrechterhaltene Warenzeichen genießt (vgl. BVerfGE 51, 193 <217>; 78, 58 <71>), oder als wirtschaftliche Betätigung von Art. 2 Abs. 1 GG geschützt sein (vgl. BVerfGE 91, 207 <221>; 95, 267 <303>).

bb) Doch sind diese Beeinträchtigungen verfassungsrechtlich zu rechtfertigen. Die angegriffenen Normen bewirken keine Enteignung (vgl. BVerfGE 20, 351 <359>), sondern eine Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Die Verwendungsverbote sind insofern Ausdruck der Sozialbindung des Eigentums und aus den für die Einschränkungen der Art. 9 Abs. 1 GG und Art. 5 Abs. 1 GG geltenden Gründen verhältnismäßig. Die Anforderungen an die Rechtfertigung eines Eingriffs in die Eigentumsfreiheit gehen hier nicht über diejenigen der Art. 9 GG oder Art. 5 GG hinaus. 49

c) Der Bestimmtheitsgrundsatz (Art. 20 Abs. 3, Art. 103 Abs. 2 GG) wird durch die angegriffenen Normen nicht verletzt. Aus dem Rechtsstaatsprinzip folgt insoweit die Verpflichtung des Gesetzgebers, die Voraussetzungen für ein Kennzeichenverbot hinreichend bestimmt zu regeln (vgl. BVerfGE 49, 168 <181 f.>). Die Rechtslage muss für die Betroffenen erkennbar sein, und sie müssen ihr Verhalten danach ausrichten können (vgl. BVerfGE 21, 73 <79>; 62, 169 <183>). Das gilt insbesondere bei Straftatbeständen, wo Art. 103 Abs. 2 GG den Gesetzgeber verpflichtet, die Voraussetzungen der Strafbarkeit so konkret zu umschreiben, dass Anwendungsbereich und Tragweite klar erkennbar sind (vgl. BVerfGE 71, 108 <114>; stRspr). 50

Diesen Anforderungen genügen die angegriffenen Regelungen. Das Kennzeichenverbot hat durch die Legaldefinition in § 9 Abs. 3 Satz 2 VereinsG gegenüber der Vorgängerregelung sogar an Bestimmtheit gewonnen. Aufgrund des eindeutigen Wortlauts des § 9 Abs. 3 VereinsG, auf den sich § 20 Abs. 1 Nr. 5 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 Satz 2 VereinsG nunmehr auch normenklar bezieht, ist deutlich, dass das öffentliche Tragen der Vereinskennzeichen, die sich lediglich durch eine andere Ortsbezeichnung von denen verbotener Organisationen unterscheiden, strafbewehrt ist (vgl. BGH, Beschluss vom 2. Mai 2019 - 3 StR 47/19 -, S. 3). 51

Von einer weiteren Begründung wird nach § 93d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG abgesehen. 52

Diese Entscheidung ist unanfechtbar. 53

Harbarth

Baer

Ott

Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 9. Juli 2020 - 1 BvR 2067/17, 1 BvR 424/18, 1 BvR 423/18

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 9. Juli 2020 - 1 BvR 2067/17, 1 BvR 424/18, 1 BvR 423/18 - Rn. (1 - 53),
http://www.bverfg.de/e/rk20200709_1bvr206717.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2020:rk20200709.1bvr206717