

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 6 VR 13.02 (6 A 12.02)

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 10. Januar 2003
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht
Dr. B a r d e n h e w e r und die Richter am Bundes-
verwaltungsgericht Dr. G e r h a r d t und
V o r m e i e r

beschlossen:

Der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage des Antragstellers gegen den Bescheid des Bundesministeriums des Innern vom 16. September 2002 wird abgelehnt.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 12 500 € festgesetzt.

G r ü n d e :

I.

Das Bundesministerium des Innern stellte durch Verfügung vom 8. Dezember 2001 fest, dass sich der "Kalifatsstaat" (Hilafet Devleti), der unter der Bezeichnung "Verband der islamischen Vereine und Gemeinden" ("Islami Cemaatleri ve Cemiyetleri Birliđi" - ICCB) im Vereinsregister eingetragen sei, einschließlich bestimmter Teilorganisationen, sowie die "Stichting Dienaar aan Islam" gegen die verfassungsmäßige Ordnung und den Gedanken der Völkerverständigung richteten und die innere Sicherheit sowie sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährdeten. Die genannten Organisationen wurden verboten und aufgelöst. Ferner wurden die Verwendung von Kennzeichen des "Kalifatsstaats" und die Bildung von Ersatzorganisationen verboten und das Vermögen der verbotenen Organisationen beschlagnahmt und eingezogen.

Mit Bescheid vom 16. September 2002 erstreckte das Bundesministerium des Innern die Verfügung vom 8. Dezember 2001 auf den Antragsteller als Teilorganisation des "Kalifatsstaats". Zur Begründung wurde ausgeführt, die in den Räumen des Antragstellers sichergestellten Unterlagen belegten organisatorische, finanzielle und personelle Verflechtungen mit dem "Kalifatsstaat". Ein wirksames Vorgehen gegen die Teilorganisation gebiete die sofortige Vollziehung der Verfügung.

Der Antragsteller hat Klage erhoben und gemäß § 80 Abs. 5 VwGO die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage beantragt. Zur Begründung trägt er vor, keine Teilorganisation des "Kalifatsstaats" zu sein; die Anordnung der sofortigen Vollziehung liege zudem nicht im öffentlichen Interesse und hindere den Antragsteller an der Wahrnehmung seiner verfassungsrechtlich geschützten religiösen Aktivitäten.

Die Antragsgegnerin tritt dem Antrag entgegen.

II.

Der Antrag ist unbegründet. Dies folgt bereits daraus, dass die Klage voraussichtlich ohne Erfolg bleiben wird (zur Anwendung dieses Grundsatzes auf Vereinsverbote in der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts vgl. Beschluss vom 21. April 1995 - BVerwG 1 VR 9.94 - Buchholz 402.45 VereinsG Nr. 21). Nach gegenwärtigem Sach- und Streitstand spricht aufgrund der im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes allein gebotenen und möglichen summarischen Prüfung Überwiegendes dafür, dass die angefochtene Verfügung in § 3 Abs. 3, § 14 Abs. 1 Satz 1 VereinsG ihre rechtliche Grundlage findet und den Antragsteller nicht in seinen Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

1. Einer Anhörung des Antragstellers vor Erlass der Verfügung bedurfte es nicht. Nach § 28 Abs. 1 VwVfG ist vor Erlass eines Verwaltungsakts, der in Rechte eines Beteiligten eingreift, dem Betroffenen Gelegenheit zu geben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern. Nach § 28 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG kann von einer Anhörung abgesehen werden, wenn nach den Umständen des Einzelfalls eine sofortige Entscheidung wegen Gefahr im Verzug oder im öffentlichen Interesse notwendig erscheint. Es genügt, dass die Behörde unter diesen Ge-

sichtspunkten eine sofortige Entscheidung für notwendig halten durfte (vgl. Urteil vom 18. Oktober 1988 - BVerwG 1 A 89.83 - BVerwGE 80, 299, 304 m.w.N.).

Die Erwägungen der Antragsgegnerin zur Begründung der Anordnung der sofortigen Vollziehung (vgl. auch Bl. 149 des Verwaltungsvorgangs) rechtfertigen das Absehen von einer Anhörung. Die Befürchtung, es könnten vor dem Zugriff der Vollzugsbehörden Vermögensgegenstände und Unterlagen, die Grundlage der verfassungswidrigen Tätigkeit seien, beiseite geschafft und später zu ihrer Fortsetzung verwendet werden, lässt sich nach den Umständen nicht beanstanden. Für die vorliegende Einbeziehungsverfügung gilt derselbe Grundsatz wie für die Verbotsverfügung selbst, nämlich dass das Bestreben, ihr größtmögliche Wirksamkeit zu geben, das Absehen von der Anhörung in der Regel rechtfertigt. Daran ändert der Umstand nichts, dass - wie hier - die gegen den Gesamtverein zuvor erlassene Verbotsverfügung allgemein bekannt gewesen ist. Er hat - insoweit der einem Vereinsverbot nicht selten vorausgehenden öffentlichen Erörterung vergleichbar - nicht denselben "Ankündigungseffekt" wie die Anhörung im Rahmen eines (konkreten) Verwaltungsvfahrens.

2. Gemäß § 3 Abs. 3 VereinsG, der auch für Ausländervereine gilt, erstreckt sich das Verbot eines Vereins grundsätzlich auf alle Organisationen, die dem Verein derart eingegliedert sind, dass sie nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse als Gliederung dieses Vereins erscheinen (Teilorganisationen). Auf nichtgebietliche Teilorganisationen mit eigener Rechtspersönlichkeit erstreckt sich das Verbot nur, wenn sie in der Verbotsverfügung ausdrücklich benannt sind.

a) Voraussetzung für das Vorliegen einer Teilorganisation ist eine Identität zwischen dem Verein als Ganzem und seiner Gliederung. Die Gliederung muss tatsächlich in die Gesamtorganisa-

tion eingebunden sein und im Wesentlichen von ihr beherrscht werden, auch wenn eine totale organisatorische Eingliederung nicht notwendig ist. Indizien dafür können sich etwa aus der personellen Zusammensetzung, den Zielen, der Tätigkeit, der Finanzierung, aus Verflechtungen bei der Willensbildung und aus Weisungsgegebenheiten ergeben (vgl. zusammenfassend Urteil vom 28. Januar 1997 - BVerwG 1 A 13.93 - Buchholz 402.45 VereinsG Nr. 26 S. 98 f. = NVwZ 1998, 174).

Auch Religionsgemeinschaften, die seit In-Kraft-Treten des Ersten Gesetzes zur Änderung des Vereinsgesetzes vom 4. Dezember 2001 (BGBl I S. 3319) am 8. Dezember 2001 dem Vereinsgesetz unterfallen, können Teilorganisationen aufweisen. Der Zweck eines Vereins und seine geistigen Grundlagen - die gemeinsamen Überzeugungen seiner Mitglieder - sind für die Beurteilung der Tatbestandsvoraussetzungen des § 3 Abs. 3 Satz 1 VereinsG nicht unmittelbar von Bedeutung. Allerdings können sich Menschen gemeinsamen Glaubens oder religiösen Bekenntnisses - eher als etwa Vereinigungen mit vergleichbar umfassender Zielsetzung wie etwa politische Parteien - in Gemeinden zusammenfinden, die gegenüber einer gemeinsamen übergemeindlichen Organisation ein gewisses Maß an Autonomie aufweisen. Daher wird bei Religionsgemeinschaften der tatsächlichen Frage besonderes Augenmerk zu widmen sein, ob die Gesamtorganisation als bloßer Dachverband anzusehen ist, dem die Mitgliedsorganisationen mehr oder weniger locker angeschlossen sind (vgl. näher dazu Beschluss vom 6. Juli 1994 - BVerwG 1 VR 20.93 - Buchholz 402.45 VereinsG Nr. 18, S. 17), oder ob ein Gesamtverband vorliegt, dem die Gemeinden als Teilorganisationen eingegliedert sind. Letzteres setzt voraus, dass über die geistige Führung durch eine übergemeindliche Institution hinaus eine hierarchische Verbandsstruktur mit einer Organisation vorliegt, die der Umsetzung der Entscheidungen des Zentralverbandes auf der Ebene der Gemeinden dient.

b) Teilorganisationen werden aufgrund ihrer Identität mit dem Gesamtverein ohne weiteres von dessen Verbot erfasst. Sie müssen nicht selbst einen Verbotsgrund erfüllen und können die Verbotsverfügung auch nur mit der Begründung anfechten, keine Teilorganisation zu sein (stRspr; vgl. etwa Beschluss vom 6. Juli 1994, a.a.O., S. 14, 17 sowie Urteil vom 28. Januar 1997, a.a.O.). Dies ist auch in dem Fall verfassungsrechtlich unbedenklich, in dem es sich bei der Teilorganisation um eine Religionsgemeinschaft handelt, die die religiöse Vereinigungsfreiheit gemäß Art. 4 Abs. 1 und 2 sowie Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 2 WRV für sich beanspruchen kann (vgl. BVerfG, Beschluss vom 5. Februar 1991 - 2 BvR 263/86 - BVerfGE 83, 341, 354 f.). Erweist sich das Verbot des Gesamtvereins, bei dem es sich um eine Religionsgemeinschaft handelt, wie hier auch mit Blick auf die religiöse Vereinigungsfreiheit als gerechtfertigt, gilt für die entsprechende Teilorganisation nichts anderes. Aus diesem Grunde kommt es nicht darauf an, ob bei dem Antragsteller, wie er vorträgt, ein Vereinsverbot rechtfertigende Tatbestände nicht vorliegen oder ob dies doch der Fall ist.

3. Der Antragsteller ist nach vorläufiger Würdigung der vorliegenden Hinweistatsachen und des Vorbringens der Beteiligten durch den Senat eine Teilorganisation des mit Verfügung vom 8. Dezember 2001 verbotenen "Kalifatsstaats".

a) Der "Kalifatsstaat" versteht sich als Staat mit eigenem Rechtssystem (Scharia) und eigener Staatsgewalt unter der Leitung des Kalifen. Die Organisationsstrukturen sind denen eines Staates vergleichbar. Neben einer Stabsorganisation, die der Zentrale zugeordnet ist, besteht eine Gliederung nach Gebieten ("Bölge"), denen die Gemeinden angehören und die von "Gebietsemiren" geleitet werden. Die Gesamtorganisation ist hierarchisch aufgebaut und darauf ausgerichtet, den - allein maßgeblichen - Willen des Kalifen durchzusetzen. Auf die unbestrit-

tene Darstellung der Verbandsstrukturen in der Verfügung vom 8. Dezember 2001 (S. 8 ff.) wird Bezug genommen. Das Selbstverständnis des "Kalifatsstaats" als eines real existierenden Staatswesens und der Absolutheitsanspruch der von ihm propagierten Lehren schließen es konsequenterweise praktisch aus, dass eine Muslimgemeinde, die in den Verband des "Kalifatsstaats" aufgenommen ist, eine andere Stellung als die einer Teilorganisation innehat.

b) Der "Kalifatsstaat" betrachtet den Antragsteller als ihm zugehörig. Er ist in einer Adressenliste von Vereinen und mit seiner Telefonnummer in einem elektronischen Verzeichnis aufgeführt, die in der Zentrale gefunden wurden. Ein Organigramm des Lebensmittelhandels KAR-BIR ordnet ihn der "Bölge" K. zu. Der Antragsteller führt dies darauf zurück, dass er als Bezieher von Lieferungen in die Vertriebsunterlagen des Lebensmittelhandels aufgenommen worden sei. Damit wird die Aussagekraft der Asservate, insbesondere der erstgenannten Adressenliste, die augenscheinlich nicht im Zusammenhang mit dem Lebensmittelhandel steht und, wie dem Senat aus anderen Verfahren bekannt ist, Teilorganisationen des "Kalifatsstaats" enthält, im Kern nicht in Frage gestellt.

Die Einladung zu einer Jugendveranstaltung der "Bölge" K. in der Moschee des Antragstellers aus dem Jahr 1996 deutet in dieselbe Richtung. Der Vortrag des Antragstellers, er verstehe sich als unabhängige Einrichtung und habe seine Räumlichkeiten auch Dritten für Veranstaltungen zur Verfügung gestellt, ist für sich genommen schlüssig. Angesichts der - in der Verfügung vom 8. Dezember 2001 angesprochenen und zumindest wohl in gewissem Umfang bereits 1996 bestehenden - Isolierung des "Kalifatsstaats" gegenüber anderen islamischen Gruppierungen erscheint es indes wenig wahrscheinlich, dass eine Veranstaltung wie die erwähnte in einer nicht ihm angehörenden Moschee stattfinden sollte.

c) Darauf, dass sich der Kläger auch selbst als Teil des "Kalifatsstaats" verstanden hat, deuten die Anmeldungen zu Schulveranstaltungen des "Kalifatsstaats" aus den Jahren 1999 und 2001 hin, in denen der Antragsteller als Moschee des Vaters des Angemeldeten genannt wird. Der Antragsteller hat sich dazu nicht geäußert. Allerdings ist dem Antragsteller darin beizupflichten, dass aus der in der angefochtenen Verfügung erwähnten Einladung zu einer Hochzeitsfeier keine Rückschlüsse gezogen werden können.

Hingegen weist der Umstand auf ein Bekenntnis zum "Kalifatsstaat" hin, dass in seiner Moschee das Plakat des "Kalifatsstaats" "Die Verfügung über die Ordnung der Armeen" gerahmt aufgehängt war. Der Antragsteller hat insoweit lediglich bestritten, dass dies auf eine Weisung der Zentrale zurückzuführen ist; dem kommt jedoch keine wesentliche Bedeutung zu. Zwei Fahnen mit dem Zusatz "Hilavet Devleti", Ramadan-Kalender mit entsprechendem Aufdruck sowie eine Vielzahl von Broschüren, Flugblättern u.ä. sowie von Exemplaren der Verbandszeitung "ÜMMET-I MUHAMMED" indizieren ebenfalls eine Identifikation mit dem "Kalifatsstaat". Der Vortrag des Antragstellers, er habe für interessierte Mitglieder ein überregionales Angebot von Veröffentlichungen aller islamischer Gelehrter, Koranschriften u.a. bereit gehalten, nicht aber eine ausschließlich auf den "Kalifatsstaat" ausgerichtete Bücherei, wird den Asservaten nur zum Teil gerecht. Dies gilt insbesondere für die Fahnen und Ramadan-Kalender mit der Aufschrift "Hilavet Devleti".

d) Das bei dem Antragsteller und Mitgliedern (Funktionären) gefundene umfangreiche Material des "Kalifatsstaats" (vgl. im Einzelnen die Auflistung im Verwaltungsvorgang Bl. 62 - 66) hat die Antragsgegnerin zu Recht als "Propagandamaterial" eingestuft. Seine gegenteilige Ansicht hat der Antragsteller

nicht begründet. Aus der erheblichen Sammlung von Broschüren, Flugblättern, Video-Kassetten und Ausgaben der Verbandszeitung folgt zumindest, dass sich der Antragsteller vom "Kalifatsstaat" leiten ließ. Die Asservate deuten aber darüber hinaus sogar darauf hin, dass der Antragsteller Propagandaaufgaben für den "Kalifatsstaat" wahrgenommen hat.

e) Die in der angefochtenen Verfügung erwähnten Belege für die Zuleitung von Spenden und "Steuern" an die Zentrale und den Bezug von Lebensmitteln von KAR-BIR/HAKK-BIR belegen jeweils für sich genommen, wie der Antragsteller überzeugend ausführt, nicht seine Eingliederung in den "Kalifatsstaat". Gleichwohl können sie zur Abrundung und Bestätigung des Gesamteindrucks beitragen. Insbesondere nach dem sichergestellten Schriftgut musste den Mitgliedern des Antragstellers klar sein, dass sie über die Spenden und mit der Inanspruchnahme von Leistungen des "Kalifatsstaats" dessen ideologischen Anspruch unterstützen und ihn auch materiell förderten.

f) Soweit die Antragsgegnerin in der Einbeziehung der Vorsitzenden des Antragstellers in die Veräußerung des Grundbesitzes in K., des Sitzes der Zentrale des "Kalifatsstaats", seitens der "Stichting Dienaar aan Islam" einen Hinweis auf personelle Verflechtungen mit dem Gesamtverein sieht, hat der Antragsteller den wesentlichen Aspekt dieser Erwägung, nämlich das Bestehen eines Vertrauensverhältnisses zwischen den führenden Funktionären der Zentrale und denen des Antragstellers, nicht in Frage gestellt. Der Senat folgt in Würdigung dieses Vortrages und der - zum Teil auch in den Parallelverfahren erörterten - Gesamtumstände der Einschätzung der Antragsgegnerin, dass als Käufer des K. Grundbesitzes nur vertraute Mitglieder der Führung des "Kalifatsstaats" in Betracht kamen und deshalb die Beteiligung der zwei Vorsitzenden des Antragstellers an diesem Geschäft enge persönliche Beziehungen nahe legt.

g) Die genannten Hinweistatsachen belegen bei Gesamtwürdigung aller Umstände, dass es sich beim Antragsteller um eine Teilorganisation des "Kalifatsstaats" handelt. Zwar sind organisatorische, wirtschaftliche und finanzielle Verflechtungen mit der Zentrale nicht in Kernbereichen nachgewiesen. Auch liegt keine Hinweistatsache vor, aus der sich die Unterwerfung des Antragstellers unter die Weisungsgewalt der Zentrale zwingend ableiten ließe. Dagegen sprechen für das Vorliegen einer Teilorganisation die organisatorische Eingliederung seitens des "Kalifatsstaats" sowie das Selbstverständnis des Antragstellers und die persönlichen Beziehungen seiner Vorsitzenden zur Führung des "Kalifatsstaats". Wie bereits angedeutet, kann neben der Aufhängung des Bildtextes "Die Verfügung über die Ordnung der Armeen Gottes" vor allem das aufgefundene Propagandamaterial nur damit erklärt werden, dass sich der Antragsteller mit dem "Kalifatsstaat" identifiziert. Diese Identifizierung ist auch nicht nur ideologischer Art, sondern geht mit einer organisatorischen Eingliederung einher. Dies folgt aus der Zusammenschau der zwar wenigen, gleichwohl aber in ihrer Aussagekraft nicht widerlegten Indizien und wird durch die sonstigen Umstände bestätigt. Die Selbstdarstellung des Antragstellers als "unabhängige Einrichtung" überzeugt dagegen auch im Hinblick auf den dargelegten Absolutheitsanspruch des "Kalifatsstaats" nicht.

4. Die Entscheidung über die Kosten ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Festsetzung des Wertes des Streitgegenstands folgt aus § 13 Abs. 1 Satz 1, § 20 Abs. 3 GKG.

Bardenhewer

Gerhardt

Vormeier