

Entscheidung

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Fünfte Sektion

Anonymisierte nichtamtliche Übersetzung aus dem Französischen
Quelle: Bundesministerium der Justiz, Berlin

11/12/06 ENTSCHEIDUNG über die ZULÄSSIGKEIT der Individualbeschwerde Nr. 13828/04
von K. gegen Deutschland

ENTSCHEIDUNG

ÜBER DIE ZULÄSSIGKEIT

der Individualbeschwerde Nr. 13828/04
von K.
gegen Deutschland

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (Fünfte Sektion), der am 11. Dezember 2006 als Kammer zusammengetreten ist, die sich aus folgenden Richtern zusammensetzt:

Herrn. P. LORENZEN, *Präsident*,

Frau S. BOTOCHAROVA,

Herrn. K. JUNGWIERT,

Herrn V. BUTKEVYCH,

Frau M. TSATSA-NIKOLOVSKA,

Herrn. R. MARUSTE,

Herrn VILLIGER,

sowie der *Kanzlerin der Sektion*, Frau C. WESTERDIEK,

aufgrund der vorerwähnten Beschwerde, die am 14. April 2004 erhoben worden ist,

erlässt nach Beratung die folgende Entscheidung:

SACHVERHALT

Bei der Beschwerdeführerin handelt es sich um die Vereinigung „Kalifatstaat“, vertreten durch Herrn M. M. K., türkischer Staatsangehöriger, geboren 1952 und gegenwärtig in der Türkei in Haft. Sie wird vor dem Gerichtshof von Frau Ingeborg Naumann, Rechtsanwältin in Karlsruhe, vertreten.

A. Die Umstände des Falles

Die Umstände des Falles, so wie sie von der Beschwerdeführerin dargelegt worden sind, können wie folgt zusammengefasst werden.

1. Die Vorgeschichte

Der Verband der islamischen Vereine und Gemeinden (ICCB), so die frühere offizielle Bezeichnung der Beschwerdeführerin, wurde am 25. November 1984 gegründet. Er war bis zu seinem Verbot im Jahr 2001 im Vereinsregister beim Amtsgericht Köln eingetragen.

Nach dem Tod seines Vaters, der 1984 zum Kalifen und „Emir der Gläubigen“ ausgerufen wurde, übernahm Herr M. M. K. (Herr K.) am 15. Mai 1995 die Leitung der Beschwerdeführerin, die sich nunmehr als „Kalifatstaat“ bezeichnete, wobei er selbst zum Kalifen ausgerufen wurde.

Die Beschwerdeführerin verstand sich nicht als eine neue Institution, ihr Ziel war vielmehr die Wiederherstellung des Kalifats, das 1924 von Kemal Atatürk in der Türkei abgeschafft worden war. Zielsetzung der Vereinigung war die Schaffung eines auf der Scharia beruhenden islamischen Staates zunächst in Anatolien, danach langfristig in allen Ländern. Sie setzte sich überwiegend aus türkischen oder deutschen Staatsangehörigen türkischer Herkunft zusammen. Sie war sehr strukturiert und hierarchisch organisiert und verfügte ebenfalls über eine Zeitung, eine Buchhandlung, eine Website und eine wöchentliche Fernsehsendung.

Herr K. wurde am 15. November 2000 vom Oberlandesgericht Düsseldorf wegen zweifacher öffentlicher Aufforderung zur Tötung seines politischen Widersachers, der sich ebenfalls zum Kalifen ausgerufen hatte, zu einer Freiheitsstrafe von vier Jahren verurteilt.

Am 4. Dezember 2001 wurde der frühere § 2 Abs. 2 Nr. 3 des Vereinsgesetzes mit Wirkung zum 7. Dezember 2001 aufgehoben, dem zufolge Religionsgemeinschaften keine Vereine im Sinne dieses Gesetzes waren, was bedeutete, dass sie nicht gemäß der in diesem Gesetz aufgeführten Bedingungen verboten werden konnten (Grundsatz des „Religionsprivilegs“, siehe unten einschlägiges innerstaatliches Recht).

2. Das Verfahren vor den innerstaatlichen Behörden und Gerichten

Mit Verfügung des Bundesministeriums des Innern vom 8. Dezember 2001 wurde die Organisation der Beschwerdeführerin mit der Begründung verboten, dass sie gegen die verfassungsgemäße Ordnung und den Gedanken der Völkerverständigung gerichtet sei und sie die innere Sicherheit sowie sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland, und insbesondere deren Beziehungen zur Türkei, gefährde. Endziel der Beschwerdeführerin sei in der Tat nicht nur die Abschaffung der laizistischen Einrichtungen in der Türkei, sondern langfristig auch die Schaffung einer weltweiten islamischen Ordnung auf der Grundlage der Scharia. Außerdem würde die Beschwerdeführerin erachten, dass die Demokratie mit dem Islam unvereinbar und schädlich sei und sie würde zwecks Durchsetzung ihrer Ziele öffentlich zur Gewaltanwendung aufrufen. Die Verbotungsverfügung war insbesondere auf die §§ 14 Abs. 1 und 3 Abs. 1 Satz 1 des Vereinsgesetzes gestützt (siehe unten einschlägiges innerstaatliches Recht). Das Bundesministerium des Innern ordnete ebenfalls die Beschlagnahme und Einziehung des Vermögens der Beschwerdeführerin an.

Gegen diese Verfügung erhob die Beschwerdeführerin daraufhin Klage vor dem Bundesverwaltungsgericht, das diese mit Urteil vom 27. November 2002 abwies.

Das Bundesverwaltungsgericht erinnerte daran, die Verfügung habe eine rechtliche Grundlage gehabt, weil sie auf das Vereinsgesetz gestützt gewesen sei, wobei als entscheidender Faktor die Situation zu dem Zeitpunkt gelte, als die Verfügung veröffentlicht wurde und nicht als diese abgefasst oder unterschrieben worden ist. Allerdings sei die Änderung des Vereinsgesetzes mit dem Grundgesetz vereinbar.

Im Übrigen seien die in den §§ 14 Abs. 1 und 3 Abs. 1 Satz 1 des Vereinsgesetzes aufgeführten Voraussetzungen erfüllt, weil die Beschwerdeführerin die Demokratie und die rechtsstaatliche Ordnung im Sinne des Grundgesetzes ablehne. Grundlage der staatlichen Ordnung sei nach Ansicht der Beschwerdeführerin nicht der freie Wille des Volkes, sondern ausschließlich der Wille Allahs. Ein Staat könne außerhalb der islamischen Religion nicht existieren. Der Kalifatstaat verstehe sich als real existierender Staat mit eigener Staatsgewalt, der das Gewaltmonopol der Staatsorgane der Bundesrepublik Deutschland nicht anerkenne. Die Mitglieder der Beschwerdeführerin würden ganz offen eine antidemokratische Haltung einnehmen und der Vertreter der Beschwerdeführerin, Herr K.,

habe selbst in der mündlichen Verhandlung bestätigt, dass diese Haltung Teil der unverzichtbaren Glaubensgrundlagen der Beschwerdeführerin sei. Die Schaffung eines Staats mit eigenem Rechtssystem (Scharia) und eigener Staatsgewalt unter der Leitung des Kalifen würde aber zur grundsätzlichen Ablehnung der staatlichen Herrschaftsordnung führen. Die Beschwerdeführerin legitimiere auf diese Weise, dass sich ihre Mitglieder über die deutschen Gesetze hinwegsetzen und versuchen würden, die Vorstellungen des Kalifatstaats mit Gewalt durchzusetzen. Herr K. habe selbst im Namen Allahs zur Ermordung des „falschen Kalifen“ aufgerufen und damit unter Beweis gestellt, dass die Gewaltanwendung in Deutschland nicht nur theoretischer Natur sei, sondern bereits verwirklicht worden ist. Daraus ergebe sich, dass die Beschwerdeführerin die auf dem Grundgesetz beruhende staatliche Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland aktiv bekämpfe. Wenn die Demokratie, wie die Beschwerdeführerin behauptete, eine Krankheit und das Werk des Teufels sei, müsse sie von ihren Mitgliedern mit allen Mitteln bekämpft werden.

Ferner würde die Beschwerdeführerin die im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechte nicht achten, wobei insbesondere ihre Äußerungen in der verbandseigenen Zeitung über Juden und führende Politiker der Türkei von Ausdrücken geprägt seien, die eine menschenverachtende Intoleranz erkennen ließen.

Schließlich folgte das Bundesverwaltungsgericht, der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sei in der vorliegenden Sache gewahrt worden, weil weniger einschneidende Maßnahmen nicht zu einer Eindämmung der Aktivitäten der Beschwerdeführerin geführt hätten und die verfassungsmäßige Ordnung durch die Zielsetzung und Organisation der Beschwerdeführerin als solche und nicht durch bestimmte Tätigkeiten gefährdet werde.

Danach hat die Beschwerdeführerin Verfassungsbeschwerde eingelegt und insbesondere erwogen, dass es sich bei der Streichung des § 2 Abs. 2 des Vereinsgesetzes um eine rückwirkende Maßnahme gehandelt habe und ihr Recht auf Religionsfreiheit missacht worden sei. Da die Situation der Beschwerdeführerin sich aber seit der Auseinandersetzung mit dem politischen Widersacher von Herrn K. grundlegend verändert habe, hätten weniger einschneidende Maßnahmen wie Verwaltungs- oder Strafsanktionen verhängt werden können.

Am 2. Oktober 2003 hat das Bundesverfassungsgericht durch eine mit drei Richtern besetzte Kammer die Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung angenommen.

Es erinnerte daran, dass der Eingriff in die religiöse Vereinigungsfreiheit im Lichte seiner Rechtsprechung nur gerechtfertigt sei, wenn er nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes unerlässlich sei. Dies wäre in der Regel der Fall, wenn sich die Vereinigung aktiv-kämpferisch gegen die im Grundgesetz genannten unantastbaren Verfassungsgrundsätze richten würde. Um die Religionsfreiheit zu gewährleisten, müsste die Schlussfolgerung bezüglich der von einer Gemeinschaft verfolgten Ziele jedoch auf konkrete und reale Fakten gestützt sein. Im vorliegenden Fall stünde aber fest, dass die Beschwerdeführerin ihre Ziele mittels Gewalt durchsetzen wollte, wie insbesondere die Ereignisse belegen würden, die zur Verurteilung des Herrn K. geführt hatten.

B. Das einschlägige innerstaatliche Recht

Am 4. Dezember 2001 wurde § 2 Absatz 2 des Vereinsgesetzes vom 5. August 1964 mit Wirkung zum 7. Dezember 2001 aufgehoben. Der frühere § 2 Abs. 2 bestimmte, dass Religionsgemeinschaften keine Vereine im Sinne dieses Gesetzes seien, was bedeute, dass sie nicht gemäß der in diesem Gesetz aufgeführten Bedingungen verboten werden konnten.

In § 3 Abs. 1 des Vereinsgesetzes sind unter Berufung auf Artikel 9 Abs. 2 des Grundgesetzes die Bedingungen im Hinblick auf das Verbot eines Vereins aufgeführt (siehe unten). Darin sind auch die Beschlagnahme und Einziehung der Vermögensgegenstände vorgesehen.

§ 14 Abs. 1 des Vereinsgesetzes sieht vor, dass Vereine, deren Mitglieder sämtlich oder überwiegend Ausländer sind (Ausländervereine), über die in Artikel 9 Abs. 2 des Grundgesetzes genannten Gründe hinaus unter den Voraussetzungen von § 14 Abs. 2 des Vereinsgesetzes verboten werden können. Darin sind auch die Beschlagnahme und Einziehung des Vereinsvermögens vorgesehen.

§ 14 Abs. 2 sieht vor, dass Ausländervereine verboten werden können, soweit ihr Zweck oder ihre Tätigkeit:

- die öffentliche Sicherheit oder Ordnung oder sonstige erhebliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland gefährdet;
- den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland zuwiderläuft;

- Bestrebungen außerhalb des Bundesgebiets fördert, deren Ziele oder Mittel mit den Grundwerten einer die Würde des Menschen achtenden staatlichen Ordnung unvereinbar sind;
- Gewaltanwendung als Mittel zur Durchsetzung politischer, religiöser oder sonstiger Belange unterstützt, befürwortet oder hervorrufen soll, oder
- Vereinigungen innerhalb oder außerhalb des Bundesgebiets unterstützt, die Anschläge gegen Personen oder Sachen veranlassen, befürworten oder androhen.

RÜGEN

Die Beschwerdeführerin behauptet, das gegen sie vom Ministerium des Innern und von den innerstaatlichen Gerichten verhängte Verbot würde ihre nach Artikel 9, 10 beziehungsweise 11 der Konvention garantierten Rechte auf Religions-, Meinungs- und Vereinigungsfreiheit missachten. Sie macht ebenfalls Artikel 14 der Konvention geltend.

Schließlich beklagt die Beschwerdeführerin eine Verletzung ihres nach Artikel 1 des Protokolls Nr. 1 garantierten Rechts auf Achtung des Eigentums, weil ihr Vermögen beschlagnahmt worden sei.

RECHTLICHE WÜRDIGUNG

1. Die Beschwerdeführerin behauptet, das gegen sie vom Ministerium des Innern und von den innerstaatlichen Gerichten verhängte Verbot habe ihr nach Artikel 11 der Konvention garantiertes Recht auf Vereinigungsfreiheit verletzt; die einschlägigen Passagen dieses Artikels lauten wie folgt:

„(1) Jede Person hat das Recht, sich frei und friedlich mit anderen zu versammeln und sich frei mit anderen zusammenzuschließen (...).

(2) Die Ausübung dieser Rechte darf nur Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind 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. (...)

Die Beschwerdeführerin hebt insbesondere hervor, die innerstaatlichen Gerichte hätten sich auf Vorgänge im Vorfeld des geänderten Vereinsgesetzes bezogen, das nach dem

früheren Wortlaut ein Verbot religiöser Gemeinschaften nicht gestattete. Diese rückwirkende Änderung würde demnach der Konvention widersprechen.

Der Gerichtshof ist der Auffassung, dass das gegen die Beschwerdeführerin verhängte Verbot unbestritten einen Eingriff in ihr Recht auf Vereinigungsfreiheit darstellt.

Ein solcher Eingriff verletzt Artikel 11, außer wenn er „gesetzlich vorgesehen“ ist, ein oder mehrere legitime Ziele im Sinne des Absatzes 2 dieses Artikels verfolgt und „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig“ ist, um diese zu erreichen.

Was die Rechtmäßigkeit dieses Eingriffs anbelangt, so hebt der Gerichtshof hervor, dass die streitgegenständliche Maßnahme auf die §§ 14 Abs. 1 und 3 Abs. 1 Satz 1 des Vereinsgesetzes gestützt war, in denen die Voraussetzungen für das Verbot einer überwiegend aus Ausländern zusammengesetzten Vereinigung in eindeutiger Form aufgeführt sind (siehe oben einschlägiges innerstaatliches Recht). Die streitige Maßnahme hatte somit nach innerstaatlichem Recht eine Grundlage, welche die Voraussetzungen von Klarheit, Zugänglichkeit und Vorhersehbarkeit erfüllte. Im Gegensatz zu den Behauptungen der Beschwerdeführerin hat es keine Rückwirkung gegeben, weil die Änderung des Vereinsgesetzes vor der Bekanntgabe der streitigen Verfügung erfolgte. Außerdem haben das Bundesverwaltungsgericht und das Bundesverfassungsgericht die Ansicht vertreten, dass diese Änderung mit dem Grundgesetz vereinbar sei.

Bezüglich der Zielsetzung des Eingriffs sieht der Gerichtshof keinen Anlass daran zu zweifeln, dass das gegen die Beschwerdeführerin verhängte Verbot auf den Gründen beruhte, die von den beiden Gerichten herangezogen wurden. Die streitige Maßnahme zielte also auf mehrere der in Artikel 11 aufgeführten legitimen Ziele ab, und zwar insbesondere auf die Aufrechterhaltung der nationalen und öffentlichen Sicherheit, die Aufrechterhaltung der Ordnung und/oder die Verhütung von Straftaten sowie den Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.

Schließlich hat sich der Gerichtshof mit der Verhältnismäßigkeit des Eingriffs zu befassen. Diesbezüglich erinnert der Gerichtshof daran, dass er früher bereits auf den engen Zusammenhang zwischen den nach Artikel 9 und 10 der Konvention und den nach Artikel 11 zugesicherten Rechten und auf den grundsätzlichen Stellenwert dieser Rechte in einer „demokratischen Gesellschaft“ im Sinne der Konvention hingewiesen hat (siehe insbesondere sinngemäß *Kokkinakis ./. Griechenland*, Urteil vom 25. Mai 1993, Serie A, Bd. 260-A, S. 17, Rdnr. 31, *Vereinigte Kommunistische Partei der Türkei u.a. ./. Türkei*, Urteil

vom 30. Januar 1998, *Sammlung der Urteile und Entscheidungen* 1998-I, S. 21-22, Rdnrn. 42-43, und insbesondere *Refah Partisi (Wohlfahrtspartei) u.a. ./ Türki* [GK], Nr. 41340/98, 41342/98, 41343/98 und 41344/98, CEDH 2003-II, Rdnrn. 88-89 und 90-91).

Allerdings würden die nach Artikel 11 der Konvention sowie die nach den Artikeln 9 und 10 garantierten Freiheiten den Behörden eines Staats, dessen Einrichtungen durch die Aktivitäten einer Vereinigung gefährdet werden, nicht das Recht verwehren, diese Einrichtungen zu schützen. Es könne in der Tat nicht ausgeschlossen werden, dass eine Vereinigung unter Berufung auf die Rechte aus Artikel 11 der Konvention sowie aus den Artikeln 9 und 10 versucht, für sich das Recht abzuleiten, tatsächlich Aktivitäten zu entfalten mit dem Ziel, die nach der Konvention zugesicherten Rechte und Freiheiten zu zerstören und somit das Ende der Demokratie herbeizuführen (siehe sinngemäß *Kommunistische Partei (KPD) ./ Deutschland*, Nr. 250/57, Entscheidung der Kommission vom 20. Juli 1957, Jahrgang 1, S. 222). Angesichts der eindeutigen Verknüpfung zwischen der Konvention und der Demokratie kann aber niemandem gestattet werden, die Konventionsbestimmungen geltend zu machen, um die Ideale und Werte einer demokratischen Gesellschaft zu zerstören oder zu schwächen (siehe sinngemäß *Petersen ./ Deutschland* (Entsch.), Nr. 39793/98, CEDH 2001-XII, und o.a. *Refah Partisi*, Rdnr. 99).

Der Gerichtshof wiederholt, dass die Ausnahmen nach Artikel 11 in Bezug auf Parteien wie Vereinigungen eine enge Auslegung gebieten, wobei einzig überzeugende und zwingende Gründe gewisse Einschränkungen bei ihrer Vereinigungsfreiheit rechtfertigen können und vor allen Dingen das Verhängen einer derart strengen Maßnahme wie das Verbot einer religiösen Vereinigung. Hierbei können alle Handlungen und Standpunkte der Mitglieder und Leiter der in Rede stehenden Vereinigung im Rahmen des sie betreffenden Verbotsverfahrens berücksichtigt werden (siehe sinngemäß o.a. *Refah Partisi*, Rdnrn. 100-101).

Im vorliegenden Fall hebt der Gerichtshof hervor, dass das Bundesverwaltungsgericht eine detaillierte und strenge Würdigung der Gründe für das Verbot der Beschwerdeführerin vorgenommen hat, die in der Verfügung des Bundesministeriums des Innern aufgeführt sind. Das Bundesverwaltungsgericht hat insbesondere erachtet, dass die Beschwerdeführerin die Demokratie und die rechtsstaatliche Ordnung im Sinne des Grundgesetzes ablehne. Dies würde durch die Aussagen und das Verhalten ihrer Mitglieder und insbesondere ihres Leiters unter Beweis gestellt, der öffentlich zur Ermordung seines politischen Widersachers aufgerufen habe. Das Bundesverwaltungsgericht hat gefolgert, dass weniger einschneidende Maßnahmen nicht zu einer Eindämmung der Aktivitäten der Beschwerdeführerin geführt

hätten und die verfassungsmäßige Ordnung durch die Zielsetzung und Organisation der Beschwerdeführerin als solche und nicht durch bestimmte Tätigkeiten gefährdet werde. Auch das Bundesverfassungsgericht hat die Auffassung vertreten, dass die streitige Maßnahme den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt habe, weil auf der Grundlage konkreter und realer Fakten nachgewiesen sei, dass die Beschwerdeführerin sich aktiv-kämpferisch gegen die im Grundgesetz genannten unantastbaren Verfassungsgrundsätze richten würde.

Der Gerichtshof stellt fest, die Beschwerdeführerin würde sogar zustimmen, dass sie langfristig eine weltweite islamischen Ordnung auf der Grundlage der Scharia schaffen wolle, und er erinnert bei dieser Gelegenheit daran, dass die Scharia mit den grundlegenden Prinzipien der Demokratie unvereinbar ist, wie sie in der Konvention festgeschrieben sind (siehe o.a. *Refah Partisi*, Rdnr. 123). Ferner erachtet er, dass die Aussagen und das Verhalten der Mitglieder der Beschwerdeführerin und insbesondere ihres Leiters dieser zuzurechnen waren und nachweisen, dass sie die Gewaltanwendung zur Verwirklichung ihrer Ziele nicht ausschloss. In Anlehnung an die innerstaatlichen Gerichte ist er deshalb der Auffassung, es sei in überzeugender Weise erwiesen, dass weniger strenge Maßnahmen nicht ausgereicht hätten, um die reale Bedrohung einzudämmen, welche die Beschwerdeführerin gegenüber der staatlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland darstellte.

Angesichts all dieser Aspekte und in der Erwägung, dass die Zielsetzungen der Beschwerdeführerin im Widerspruch zum Konzept einer „demokratischen Gesellschaft“ standen, gelangt der Gerichtshof zu dem Schluss, dass die gegen die Beschwerdeführerin ergriffene Sanktion in Bezug auf das mit ihr verfolgte legitime Ziel verhältnismäßig war.

Hieraus ergibt sich, dass diese Rüge nach Artikel 35 Absatz 3 der Konvention offensichtlich unbegründet ist.

2. Die Beschwerdeführerin sieht auch eine Verletzung der Artikel 9, 10 und 14 der Konvention.

Da ihre Rügen dieselben Handlungen betreffen wie die im Zusammenhang mit Artikel 11 betrachteten, ist der Gerichtshof der Auffassung, dass es nicht nötig ist, diese gesondert zu würdigen.

3. Die Beschwerdeführerin behauptet ferner, die Beschlagnahme ihres Vermögens als Folge des Verbots habe eine Verletzung des Artikels 1 des Protokolls Nr. 1 bewirkt.

Der Gerichtshof unterstreicht, dass die Maßnahme, über die sich die Beschwerdeführerin beklagt, nur eine Nebenwirkung des gegen sie ergangenen Verbots sei, welches, wie eben festgestellt, Artikel 11 nicht verletzt hat. Somit besteht kein Anlass, diese Rüge gesondert zu prüfen.

Aus diesen Gründen *erklärt* der Gerichtshof einstimmig,

die Beschwerde für unzulässig.

Claudia WESTERDIEK
Kanzlerin

Peer LORENZEN
Präsident