

WESTFÄLISCHE
WILHELMS-UNIVERSITÄT
MÜNSTER

Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
insb. Verwaltungswissenschaften, Kultur- und
Religionsverfassungsrecht

WWU | Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insb. Verwaltungswissenschaften, Kultur- und
Religionsverfassungsrecht | Wilmergasse 28 | 48143 Münster

Prof. Dr. Hinnerk Wißmann

Wilmergasse 28
48143 Münster

Tel. +49 (0)251 83-26311
hinnerk.wissmann@uni-muenster.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
16/1493**

Alle Abg

Stellungnahme

zum gemeinsamen Gesetzentwurf der Landtagsfraktionen zur Regelung der Verleihung von
Körperschaftsrechten an Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften
(Körperschaftsstatusgesetz)

LT-Drs. 16/4151

I. Im Gesamtgefüge der religionsrechtlichen Gewährleistungen ist die Möglichkeit der Religionsgemeinschaften, sich als Körperschaft des öffentlichen Rechts zu organisieren, rechtspraktisch wie symbolisch von hervorgehobener Bedeutung. Das gemeinsame Vorhaben der Landtagsfraktionen, den Körperschaftsstatus in verallgemeinerter Weise grundsätzlich allen Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften als Organisationsform zur Verfügung stellen, ist als Ausdruck einer zugewandten Kooperation begrüßenswert und spiegelt die aktuelle Entwicklung des Religionsverfassungsrechts in angemessener Weise wider.

Der Gesetzentwurf ist in seiner Grundausrichtung verfassungsrechtlich zulässig und religionspolitisch vernünftig (dazu II). Optimierungsmöglichkeiten bestehen zu bestimmten Einzelfragen (dazu III.).

II. 1. Grundgesetz und Landesverfassung verbürgen, dass der Staat als „Heimstatt aller Bürger“ weltanschauliche Neutralität und Religionsfreundlichkeit miteinander verbindet. Ein angemessenes Arsenal an Organisationsformen gehört zu den elementaren Bestandteilen der entsprechenden Rechtsregeln. Die Verfassung einer Religionsgemeinschaft als Körperschaft des öffentlichen Rechts ist eine hergebrachte, vorverfassungsrechtliche Erscheinung des deutschen Religionsrechts, die zunächst insbesondere für die großen christlichen Kirchen in Anwendung gebracht wurde. Bereits die Weimarer Reichsverfassung legte fest, dass die bisher so verfassten Religionsgesellschaften Körperschaften verbleiben, öffnete zugleich die *Gewährleistung gleicher Rechte religionsneutral* ausdrücklich auch für andere Religions- und Weltanschauungs-

gemeinschaften (Art. 137 Abs. 5, 7 WRV). Unter dem Grundgesetz, das durch Art. 140 GG die Weitergeltung dieser Vorschrift anordnet, wurden Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften unterschiedlicher Couleur als Körperschaft des öffentlichen Rechts zugelassen; das nordrhein-westfälische Gesetz zu den jüdischen Religionsgemeinschaften von 1951 ist Ausdruck dieser Rechtslage.

2. Für die Religionsgemeinschaften besteht ein *unmittelbarer verfassungsrechtlicher Anspruch* auf die Zulassung als öffentlich-rechtliche Körperschaft, wenn sie die Voraussetzungen nach Art. 137 Abs. 3 WRV erfüllen (BVerfGE 102, 370 (399) – Zeugen Jehovas). Daher kann der zuständige Landesgesetzgeber letztlich nicht über das „Ob“, sondern nur über das „Wie“ der Gewährung entscheiden, es besteht kein politisches Gestaltungsrecht. Bis in die Gegenwart hat sich insoweit kein Regelungsarrangement eindeutig durchgesetzt; neben der Entscheidung durch Einzelfallgesetz haben einzelne Bundesländer eine abstrakte gesetzliche Regelung formuliert (etwa im bayerischen Kirchensteuergesetz), an die sich der vorliegende Gesetzentwurf anlehnt. Dieser letztgenannte Weg, der in verallgemeinerter Form die Voraussetzungen abbildet, die insbesondere in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung herausgearbeitet wurden, ist zu begrüßen, weil er für alle Beteiligten höhere Handlungssicherheit verspricht; insbesondere kann auch für Religionsgemeinschaften, die erst am Anfang ihrer Kooperationsbeziehungen mit dem freiheitlich-religionsfreundlichen Staat stehen, das Körperschaftsgesetz ein wichtiges Signal setzen.

3. Die mögliche *Entziehung* von Körperschaftsrechten ist das notwendige Gegenstück zu ihrer Verleihung; dabei ist vor allem der Schutz anderer Beteiligter zu bedenken, sowohl nach außen im Rechtsverkehr wie auch nach innen, etwa gegenüber Bediensteten. Eine ähnliche ausdrückliche Regelung liegt soweit ersichtlich bisher nur in Bayern vor. Die intendierte Öffnung insbesondere für neue und kleinere Religionsgemeinschaften könnte die Notwendigkeiten entsprechender Maßnahmen erhöhen. Freilich ist zu beachten, dass auch hier nicht etwa eine staatliche Eigen-Aufsicht eingeführt werden darf: es bleibt beim prinzipiellen Gegenüber zwischen Staat und Religions- bzw. Weltanschauungsgemeinschaft. Daher sind die entsprechenden Kontrollmaßstäbe in der Anwendung des Gesetzes am Maßstab der Freiheitsgrundrechte des Religionsverfassungsrechts zu messen. Entsprechend der allgemeinen verwaltungsrechtlichen Systematik kommen statt einer Entziehung auch *Auflagen* als milderes Mittel in Betracht, wie es im Gesetzentwurf angesprochen wird. Allerdings ist gerade insoweit zu beachten, dass hier nicht etwa ein niedrigschwelliger Bereich staatlicher Feinsteuerung eröffnet wird, sondern auch Auflagen angesichts der hochrangigen verfassungsrechtlichen Gewährleistung nur im Ausnahmefall in Betracht kommen werden.

4. Ob und wie weit der Körperschaftsstatus durch die Religionsgemeinschaften genutzt wird, sollte von deren Selbstverständnis und innerer „Passung“ zu diesem Formangebot abhängen. Zu vermeiden ist eine asymmetrische Regelung, die in verkappter Weise „amtskirchliche“ Strukturanforderungen in unangemessener Weise neuen Interessenten überstülpt. Dies ist (selbstverständlich) in Bezug auf eine offene Ungleichbehandlung; entsprechendes gilt aber auch bei formal neutralen Vorgaben: Der legitime Zielkorridor von Anforderungen wird allein durch den mit dem Körperschaftsstatus verbundenen Rechtsstatus bestimmt, *unzulässig* wäre hingegen ein *Anpassungs- oder gar Homogenitätsgebot zwischen den Religionsgemeinschaften*. Die Rechtsform der Körperschaft muss den Religionsgemeinschaften möglichst große Spielräume zur eigengearteten Ausgestaltung ihrer inneren Verfassung geben (vgl. BVerfGE 83, 341 (355 f.)-Bahá'í). Daher wird insbesondere bei der späteren Anwendung der gesetzlichen Regelung wie allgemein im Religionsverfassungsrecht auf eine möglichst große freiheitsfördernde *rechtliche Gleichbehandlung auch im theologisch Ungleichen* zu achten sein, um unnötige rechtliche Streitigkeiten zu vermeiden.

5. Zur Gesamtbewertung ist noch auf folgende Punkte hinzuweisen: Der Gesetzentwurf entscheidet sich insgesamt für eine konventionelle Lösung des Körperschaftsrechts. Dies gilt insbesondere für die Frage der „Zweitverleihung“ der Körperschaftsrechte (§ 2 II) und die (Nicht-) Handhabung der besonderen islamischen Organisationsstrukturen. Auch die weitere Handhabung der Regelung wird sich an den religionsfreundlichen Regelungen des Grundgesetzes zu orientieren haben.

Die *Zweitverleihung* wird – wie bisher übliche Praxis – als grundsätzlich volle Prüfung organisiert, wenn eine andernorts bereits anerkannte Religionsgemeinschaft auch in NRW die Rechte der Körperschaft nutzen will. Das ist nach vorherrschender Ansicht zulässig, gleichwohl überzeugt der Hinweis auf die Übertragung von Hoheitsrechten nur sehr begrenzt; Missbrauchsfälle durch nachlässige Zulassung anderer Bundesländer sind hier bisher nicht bekannt, vielmehr setzt sich letztlich eine einmal erfolgte Anerkennung typischerweise auch andernorts durch. Eine mutigere Option wäre die Anerkennung einer bereits bestehenden Anerkennung durch ein anderes Bundesland gewesen, ggfs. ergänzt durch ein Prüfungsrecht im Einzelfall.

Zu den besonderen Organisationsformen des *Islam* verhält sich der Gesetzentwurf nicht. Insbesondere stellt sich hier die Frage, ob und wie der Zusammenschluss von Verbänden als Substitut der Mitgliedschaft natürlicher Personen in der Körperschaft gewertet werden kann. Allerdings liegt hierzu auch keine konsistente Lösung vor. Der Gesetzentwurf überlässt insoweit nachvollziehbar die weitere Entwicklung der Rechtspraxis.

Im Übrigen ist nochmals zu betonen, dass die materiell-rechtlichen Regelungen des § 1, die sich erkennbar an die entsprechende bayerische Regelung anlehnen, vor dem Maßstab des Art. 4 GG (Religionsfreiheit) und des Art. 140 GG i.V.m. 137 III WRV (Selbstverwaltungsrecht) freiheitsfreundlich anzuwenden sein werden; einzelne Formulierungen der Begründung des Gesetzentwurfs (etwa die Promillegrenze in Bezug auf den Anteil an der Bevölkerung, die Anforderungen an den Satzungsinhalt, die Möglichkeit von Auflagen als „Gestaltungsmöglichkeiten“) werden insoweit nicht maßgeblich sein können.

III. Dem Gesetzgeber ist in folgenden Punkten eine Veränderung des Entwurfs anzuraten:

- Handlungsform Rechtsverordnung, § 2 I

Die im Gesetzentwurf gewählte Handlungsform der Rechtsverordnung ist ein missglückter Kompromiss. Die bisher überwiegend genutzte Handlungsform Gesetz bzw. Rechtsverordnung lässt sich darauf zurückführen, dass es an einem materiell-rechtlichen Gesetzesbefehl fehlt. Wenn dieser nun in Form eines klaren Tatbestands eingeführt wird, ist es konsequent, die Einzelfallentscheidung als Verwaltungsakt (des zuständigen Ministeriums, ggfs. nach Befassung des Kabinetts oder des Landtags) auszuführen.

Die Rechtsverordnung hat nicht etwa eine höhere Dignität als der Verwaltungsakt. Vielmehr erhöht sie nur die Rechtsunsicherheit, weil sie nicht in Bestandskraft erwächst; im Fall ihrer Rechtswidrigkeit ist sie von Anfang an nichtig, was ggfs. Folgeprobleme mit sich bringt. Vor allem wird durch die Form der Rechtsverordnung ein politisches Gestaltungsermessen suggeriert, das angesichts des gebundenen verfassungsrechtlichen Anspruchs der Religionsgemeinschaften nicht besteht.

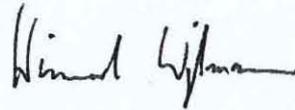
- Zustimmungsvorbehalt des Landtags, § 2 II

Gleiches gilt für den vorgesehenen Zustimmungsvorbehalt des Landtags. Der Landtag kann sich der Sache nach die Zustimmung nicht vorbehalten, da er bei Vorliegen

der Genehmigungsvoraussetzungen als Landesorgan bundesverfassungsrechtlich gebunden ist (und also auf Zustimmung verklagt werden könnte). Daher ist es zielführender, nur ein Befassungsrecht, etwa des zuständigen Ausschusses, vorzusehen.

- Verlust der Körperschaftsrechts bei Untergliederungen, § 3 II

Der Verlust der Körperschaftsrechte bei Untergliederungen auf Antrag der (Gesamt-) Religionsgemeinschaft nach § 3 II kann nur eintreten, wenn ein solcher Antrag nach dem Innenrecht der jeweiligen Religionsgemeinschaft gestellt werden darf. Es ist denkbar, dass Ortsgemeinden als Grundelement einer Kirche nicht etwa der „ordnenden Hand“ des Gesamtverbands ausgeliefert sind. Das staatliche Recht darf nicht zum Hebel werden, innerkirchliche Reformvorhaben durchzusetzen. Daher sollte in Abs. 2 nochmals der klarstellende Hinweis erfolgen, dass auch die Entziehung auf Antrag der Religionsgemeinschaft nur im Fall abgeleiteter Körperschaftsrechte (§ 1 IV) möglich ist.



Münster, 10.03.2014

Prof. Dr. Hinnerk Wißmann