

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/1452

Alle Abg

Johann-Albrecht Haupt
Humanistische Union
Kolbeweg 13
30655 Hannover

03. März 2014

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, CDU, Bündnis 90/Die Grünen, FDP und Piraten
Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 16/4151 v. 08.10.2013
„Regelung der Verleihung von Körperschaftsrechten an Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften (Körperschaftsstatusgesetz)“

Diese Stellungnahme vertritt im Wesentlichen drei Thesen:

1. Es bedarf eines Gesetzes wie des vorgeschlagenen nicht.
2. Der Gesetzentwurf enthält keine Aussage über den Inhalt der zu verleihenden Körperschaftsrechte.
3. Die Vorschrift über die Beteiligung des Landtags am Verleihungsverfahren in § 2 Absatz 1 ist funktionswidrig.

Diese Thesen werden im Einzelnen wie folgt begründet:

I. Bedarf es eines Gesetzes?

Alle wesentlichen Voraussetzungen für die Verleihung des Körperschaftsstatus an eine Religionsgemeinschaft ergeben sich bereits aus der deutschen Verfassung (Artikel 137 Absatz 5 Satz 2 und 3 der Weimarer Reichsverfassung in Verbindung mit Artikel 140 GG) und sind in gebotenem Umfang von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 66, 1/24 – Konkursausfallgeld –; BVerfGE 102, 370/386 ff. – Zeugen Jehovas –) verdeutlicht worden, vor allem hinsichtlich des Erfordernisses der „Rechtstreue“. Eine Präzisierung der Verleihungsvoraussetzungen, namentlich hinsichtlich der Mindest-Mitgliederzahl sieht das Gesetz nicht vor, offenkundig mit Rücksicht darauf, dass die von der bisherigen Praxis häufig genannte Zahl (ein Tausendstel der Bevölkerung) ohnehin häufig unterschritten wird, wie auch das Bundesverwaltungsgericht festgestellt hat (Urteil vom 28.11.2012 NVwZ 2013 S. 943/945). Die Notwendigkeit einer mitgliedschaftlichen Struktur der Religionsgemeinschaft ergibt sich ebenso aus Artikel 137 Abs. 5 WRV („... die Zahl ihrer Mitglieder...“) wie das Erfordernis einer Satzung bzw. eines (Organisations-)Statuts. Dieselben Voraussetzungen wie für die Verleihung gelten auch für den Entzug dieses Status; davon geht auch der Gesetzentwurf in § 4 aus.

Die Entbehrlichkeit einer allgemeinen gesetzlichen Regelung der Materie wird auch aus dem Umstand deutlich, dass sich in den 65 Jahren des Bestehens der Bundesrepublik Deutschland ein Bedürfnis für ein solches allgemeines Gesetz, auch in Nordrhein-Westfalen, nicht ergeben hat. Zwar sind in Nordrhein-Westfalen – anders als in den meisten Bundesländern – die Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts in Einzelfällen durch Gesetz verliehen worden. Das war aber nicht rechtlich geboten. Die Begründung, die Gesetzesform sei erforderlich, weil für eine Verleihung in Form eines Verwaltungsaktes „keine spezialgesetzliche Ermächtigungsgrundlage besteht“ (so z.B. in den Gesetzesentwürfen der Landtagsdrucksachen 13/5928 [Niederländisch-reformierte Gemeinde zu Wuppertal] und 13/5929 [Evangelisch-Freikirchliche Gemeinde Derschlag]), geht fehl, weil bereits das Grundgesetz selbst (Art. 140 i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV) eine solche Ermächtigungsgrundlage enthält, die auch in anderen Bundesländern als solche behandelt wird, ohne dass es deshalb jemals zu Problemen gekommen ist. Auch das Bundesverfassungsgericht hat im zitierten Verfahren (Zeugen Jehovas) die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung nicht gefordert oder auch nur erwähnt.

Die Ankündigung der Landesregierung aus dem Jahre 2004 in den erwähnten Landtagsdrucksachen 13/5928 und 13/5929: „Für künftige Fälle wird derzeit auf Initiative der Staatskanzlei NRW in einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe eine entsprechende gesetzliche Grundlage erarbeitet“, hat – soweit bekannt – zu einem Ergebnis nicht geführt. Die im Rahmen der Kultusministerkonferenz erarbeitete „Arbeitshilfe für die Verleihung von Körperschaftsrechten (Stand: 08.11.2006)“ enthält sich jeder Aussage zur Rechtsform der Verleihung von Körperschaftsrechten.

Auch aus dem Umstand, dass zunehmend Religionsgemeinschaften den Körperschaftsstatus erwerben wollen, „die nicht dem christlichen Hintergrund entstammen“ (LT-Drs. 16/4151 S. 2), also vor allem wohl aus dem islamischen Rechtskreis, kann man ein Bedürfnis nach einem solchen Gesetz nicht ableiten. Die Verleihungsvoraussetzungen ergeben sich – wie erwähnt – aus der deutschen Verfassung. Liegen diese Voraussetzungen vor, darf die Verleihung von Körperschaftsrechten an islamische und andere Religionsgemeinschaften nicht versagt werden¹; fehlen die Voraussetzungen, dann könnte auch ein Landesgesetz an diesem Umstand nichts ändern. In der Gesetzesbegründung ist die Rede von „Gestaltungsmöglichkeiten“ durch das Gesetz (Drs. 16/4151 S. 2), es wird aber nicht erläutert, was und wie das gemeint ist. Dass die staatliche Seite mit der Verleihung von Körperschaftsrechten hinsichtlich der antragstellenden Religionsgemeinschaft „gestaltend“ tätig wird, dürfte ausgeschlossen sein, denn dazu ist der religionsneutrale Staat nicht befugt.

II. Welche Rechte werden verliehen?

Der Gesetzgeber ist befugt, auch solche Gesetze zu erlassen, für die ein zwingendes Erfordernis oder auch nur ein Bedürfnis nicht vorhanden ist. Die Frage nach dem materiellen Gehalt des Gesetzes stellt sich auch in einem solchen Fall. In der Überschrift des Gesetzes ist von der Verleihung der „Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts“ die Rede. Eine Aussage darüber, welcher Art diese „Rechte“ sind welche Rechtspositionen also den antragstellenden Religionsgemeinschaften verliehen werden, wenn ihr Antrag Erfolg hat, ist dem

¹ Stefan Muckel, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 140/Art. 137 WRV Rn. 84

Gesetz nicht zu entnehmen. Dazu ergibt sich auch aus Art. 140 GG und Art. 137 Abs. 5 WRV nichts. Einzig das Recht (nicht die Pflicht!), „aufgrund der bürgerlichen Steuerlisten nach Maßgabe der landesrechtlichen Bestimmungen Steuern zu erheben“, sieht Art. 137 Abs. 6 WRV für korporierte Religionsgemeinschaften vor. Welche besonderen Rechte (Mehrzahl!) über das Steuererhebungsrecht hinaus „verliehen“ werden, dazu gibt weder der vorgeschlagene Gesetzestext noch die Begründung Auskunft.

In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird vielfach eine Anzahl von angeblich durch die Verfassung den Religionsgemeinschaften mit dem Körperschaftsstatus garantierten Sonderrechten aufgezählt², nämlich

- Dienstherrenfähigkeit (einschließlich Disziplinargewalt),
- Organisationshoheit
- Autonomie bzw. Rechtsetzungsbefugnis (für die eigenen Mitglieder)
- Parochialrecht
- Widmungsbefugnis.

Diesen „Rechten“ gemeinsam sind zwei Umstände, nämlich:

1. Davon steht weder etwas in der Verfassung des Bundes oder des Landes Nordrhein-Westfalen noch in anderen Gesetzen, sie sind sozusagen „frei erfunden“ worden;
2. die „Rechte“ sind im Wesentlichen nur für den internen Bereich der Religionsgemeinschaften von Bedeutung.

Ob es sich überhaupt um substantielle „Rechte“ handelt, die über das hinausgehen, was anderen gesellschaftlichen Gruppen kraft ihres Selbstorganisationsrechts zusteht, kann zudem bezweifelt werden. Denn auch diese Gruppen können sich nach ihren Bedürfnissen organisieren, können sich interne Regelwerke geben, z.B. als Satzung, Geschäftsordnung oder Benutzungsordnung. Kraft ausdrücklicher verfassungsrechtlicher Bestimmung steht auch Religionsgemeinschaften, denen die Eigenschaft einer Körperschaft des öffentlichen Rechts nicht verliehen worden ist, das Recht zu, ihre eigenen Angelegenheiten selbst zu ordnen und zu verwalten (Art. 137 Abs. 3 Satz 1 WRV). Bei Religionsgemeinschaften des Privatrechts sind etwa die vereinsrechtlichen Regeln des BGB den Besonderheiten der Religionsgemeinschaft entsprechend flexibel anzuwenden³. Alle Religionsgemeinschaften, nicht nur die Körperschaften des öffentlichen Rechts, haben das Recht, ihre Ämter ohne Mitwirkung des Staates zu verleihen (Artikel 137 Absatz 3 Satz 2 WRV).

Jenseits der erwähnten Sonderrechte wird in Literatur und Rechtsprechung von einem „Privilegienbündel“ der religiösen Körperschaften des öffentlichen Rechts gesprochen, das sind gesetzlich festgelegte, aber nicht verfassungsfeste Einzelbegünstigungen für korporierte Religionsgemeinschaften, die sich aus anderen, z.B. abgabenrechtlichen Gesetzen ergeben. In der Zeugen-Jehovas-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 102, 370/371) sind einige dieser Privilegien aufgeführt. Die Frage, ob solche – in der Verfassung gerade nicht vorgesehenen! – Privilegien mit der vom Staat von Verfassungen wegen zu beachtenden reli-

² Z.B. Axel von Campenhausen/Heinrich de Wall, Staatskirchenrecht, 4. Aufl. 2006 S. 251 - 268

³ BVerfGE 83, 341/357 ff.

gionsrechtlichen Parität aller Religionsgemeinschaften⁴ vereinbar sind, muss m.E. verneint werden. Insbesondere im Abgabenrecht sind allerdings praktisch die Unterschiede zwischen der Stellung der korporierten Religionsgemeinschaften und der Stellung der anderen religiösen Vereinigungen gering, da diese in der Regel bei entsprechenden sozialen oder karitativen Tätigkeiten als gemeinnützig anerkannt sind (vgl. § 52 Absatz 2 Nr. 2 Abgabenordnung) und sich daraus steuerliche Begünstigungen ergeben, die denen der Kirchen oder der anderen korporierten Religionsgemeinschaften vergleichbar sind. Ähnliches gilt z.B. für die Anerkennung als Träger der Jugendhilfe (§ 75 SGB VIII).

Wenn das Gesetz also hinsichtlich der Verleihungsvoraussetzungen entbehrlich ist (s.o. Abschnitt I) und darüber hinsichtlich der Verleihungsfolgen keine Aussagen enthält, die über das hinausgehen, was im Grundgesetz oder in anderen Gesetzen ohnehin steht, stellt sich erst recht die Frage nach der Notwendigkeit eines solchen Gesetzes.

III. Zu § 2 Absatz 1 des Gesetzentwurfs

Die Vorschrift sieht die Beteiligung des Landtags an der „Erteilung“⁵ der Körperschaftsrechte in zwei Formen vor:

- Regelfall ist die Anhörung des zuständigen Landtagsausschusses (Satz 1).
- Der Ausschuss kann aber auch beschließen, dass die Verleihung der Körperschaftsrechte der Zustimmung des Landtages bedarf (Satz 2). Auch die Landesregierung kann ihrerseits ein solches Zustimmungserfordernis des Landtags vorsehen (Satz 3).

Die Entscheidung über die Verleihung der Körperschaftsrechte nach Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV und nach § 1 Abs. 1 des Gesetzentwurfs ist eine rechtlich gebundene; d.h.: liegen die Voraussetzungen dafür vor, so hat die antragstellende Religionsgemeinschaft einen Rechtsanspruch darauf; liegen sie nicht vor, so ist der Antrag abzulehnen⁶. Eine solche Entscheidung entzieht sich naturgemäß der politisch abwägenden, parlamentarischen Beschlussfassung. Daher könnte allenfalls eine Anhörung des Ausschusses als sinnvoll angesehen werden, obwohl eine solche Mitwirkung eines Parlamentsausschusses in der Art eines von der Exekutive anzuhörenden Expertengremiums m.W. in der parlamentarischen Praxis eher ungewöhnlich ist.

Eine Entscheidung in der Sache, etwa durch Mehrheitsbeschluss, darf aber von einem politischen Gremium wie einem Parlamentsausschuss aber nicht getroffen werden, auch nicht in der Form eines vom Landtag oder von der Landesregierung eingeforderten, die Exekutive bindenden Zustimmungserfordernisses, wie dies § 2 Absatz 1 Satz 2 und 3 des Gesetzent-

⁴ Claus Dieter Classen, Religionsrecht, 2006, Rn. 127 ff.

⁵ In der Gesetzesüberschrift, in Art. I § 1 Abs. 1 und in § 2 Abs. 3 sowie in Art. II Abs. 2 des Gesetzentwurfs ist von der „Verleihung“ der Körperschaftsrechte, in der Begründung zu § 2 von der „Anerkennung als KdöR“ die Rede. Vermutlich ist in allen Fällen dasselbe gemeint.

⁶ Stefan Muckel, in: Friauf/Höfling, Berlin Kommentar zum Grundgesetz, Art. 140/Art. 137 WRV Rn. 84; Axel von Campenhausen/Heinrich de Wall, Staatskirchenrecht, 4. Aufl. 2006 S. 134; Stefan Mückel, in: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VII, 3. Aufl. 2009, § 159 Grundlagen des Staatskirchenrechts Rn. 99.

wurfs vorsieht. Denn dadurch könnte auch ein Antrag abgelehnt werden, obwohl die Verleihungsvoraussetzungen vorliegen. Ein solches Mitsprecherecht wäre nur sinnvoll, wenn bei der Verleihung der Körperschaftsrechte eine inhaltliche Kontrolle oder politische Bewertung der Religion durch das jeweilige Bundesland erfolgen würde. Gerade dies ist aber mit Rücksicht auf die Religionsneutralität des Staates nicht zulässig⁷.

§ 2 Abs. 1 Satz 2 und 3 des Gesetzentwurfs sollte daher – ungeachtet der anderen prinzipiellen Bedenken gegen den Gesetzentwurf – entfallen.

Hannover, den 03.03.2014

Johann-Albrecht Haupt

⁷ Heinrich de Wall, Artikel „Körperschaftsstatus“, in: Hans Michael Heinig/Hendrik Munsonius, 100 Begriffe aus dem Staatskirchenrecht, 2012 S. 141