

Prof. Dr. Christian Waldhoff

Humboldt-Universität zu Berlin

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Finanzrecht

**Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf eines Körperschaftstatusgesetzes
NRW, LT-DrS 16/4151**

Der Gesetzentwurf ist religionspolitisch zu begrüßen und verfassungsrechtlich unbedenklich. Er schließt eine Regelungslücke, ist religionsverfassungsrechtlich durchaus innovativ und wird für mehr Rechtssicherheit sorgen. Im Folgenden soll daher stichpunktartig nur auf einige Einzelaspekte eingegangen werden: Wie ist die Rechtsform der Verleihung zu beurteilen? Was bedeutet das Gesetz für die überkommenen Großkirchen mit ihrem Körperschaftstatus? Welche Auswirkungen hat das Gesetz auf eine etwaige Verleihung des Körperschaftstatus an islamische Organisationen? Hier werden einige wenige kritische Anmerkungen erfolgen, die jedoch weder die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes noch Abstriche am religionspolitischen Sinn des Vorhabens zum Inhalt haben.

1. Verleihung / Entzug durch Rechtsverordnung

a) Konstruktion

Der Gesetzentwurf geht einen recht ungewöhnlichen Weg, indem die Verleihung / der Entzug grundsätzlich durch Rechtsverordnung, d.h. durch an die Exekutive delegierte Rechtsetzung, erfolgen soll, diese jedoch an die Anhörung des zuständigen Ausschusses des Landtages gebunden ist (§ 2 Abs. 1 Satz 1). Dieser Landtagsausschuss kann die Erteilung der Körperschaftsrechte durch Beschluss sogar von seiner Zustimmung abhängig machen. Umgekehrt kann auch die Landesregierung die Zustimmung des Landtags vorsehen, sich insofern selbst davon anhängig machen (Sätze 2 und 3 dieser Vorschrift). In alledem wird das Bedürfnis der Einbeziehung des Landesparlaments deutlich, die eigentlich die Rechtsform des Gesetzes nahelegt. Grundsätzlich wäre eine solche Erteilung durch förmliches Landesgesetz – so etwa in Bremen durch die Landesverfassung (Art. 61 Satz 2 BremVerf.) vorgeschrieben – oder durch Verwaltungsakt – so in Bayern vorgesehen – möglich. Die folgenden Erwägungen sind daher eher rechtspolitischer als verfassungsrechtsdogmatischer Natur.

b) Problem: Vermischung von Rechtsformen

Die Vermischung verschiedener Rechtsetzungsformen ist unschön und stößt auch an verfassungsrechtliche Grenzen (vgl. BVerfGE 114, 196 (243 ff.)), die hier aber wohl noch eingehalten sein dürften. Die Kombination von exekutivem Ordnungsgeber und Landesparlament fördert nicht gerade die Formenklarheit, ist in der Staatspraxis freilich anerkannt und in unterschiedlichen Zusammenhängen üblich.

c) Verleihung und Entzug durch Landesgesetz?

Ein förmliches Landesgesetz könnte ohne weiteres alternativ als Rechtsform vorgesehen werden. Einzelfallgesetze sind verfassungsrechtlich grundsätzlich weit weniger problematisch, als dies gelegentlich in der Literatur suggeriert wird. Nur bei Grundrechtseingriffen liegt mit Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG eine entsprechende Regelung vor; die institutionellen staatskirchenrechtlichen Regelungen in WRV/GG stellen jedoch keine Grundrechte dar. Das Bundesverfassungsgericht hält in ständiger Rechtsprechung „Maßnahmegesetze“ für grds. verfassungsrechtlich zulässig. Für die Rechtsform des Landesgesetzes spricht die bessere demokratische Legitimation im Vergleich zur Rechtsverordnung der Exekutive. Der Rechtsschutz muss nicht notwendig in verfassungsrechtlich problematischer Weise verkürzt sein, da sich nach der Verfassungsrechtsprechung ein Anspruch aus der Verfassung auf Erteilung ergibt. Der Landtag ist grds. auch nicht für eher rechtsanwendende Tätigkeiten weniger geeignet als die Exekutive, da die in der (Verfassungs-)Rechtsprechung herausgearbeiteten Verleihungsvoraussetzungen hinreichende (auch politische) (Einschätzungs-)Spielräume offen halten dürften. Schwierig wäre es dann freilich, wenn ein Landesgesetz wie im vorliegenden Entwurf die Verleihungsvoraussetzungen positivieren würde, da der Landesgesetzgeber sich insoweit nicht strikt selbst binden könnte. Die Einschaltung des Landtags in die Verleihung bzw. den Entzug im vorliegenden Entwurf zeigt m.E. recht deutlich, dass ein verständliches politisches Bedürfnis besteht, teilweise so weitreichende Entscheidungen auch politisch durch Beteiligung des einzig direkt gewählten Landesorgans abzusichern.

d) Zwischenergebnis

Die vorgesehene Konstruktion der Verleihung / des Entzugs im Regelfall durch Rechtsverordnung ist verfassungsrechtlich unproblematisch. Gleichwohl finde ich, dass die Rechtsform des Landesgesetzes – auch angesichts der allgemeinen Auszehrung der Gestaltungsmöglichkeiten der Landtage – vielleicht zu schnell aus den Erwägungen ausgeschaltet worden ist.

2. Schutz der altkorporierten Kirchen

Die altkorporierten Kirchen sind durch den Entwurf hinreichend geschützt. Sie finden ihren überkommenen Körperschaftsstatus durch Art. 137 Abs. 5 WRV verfassungsrechtlich abgesichert, denn der Entzug richtet sich ausdrücklich nicht nach dem Gesetz (§ 4 Abs. 3) und staatskirchenvertragliche Absprachen gehen nach § 5 Abs. 2 als speziellere Regelungen ohnehin vor. Dadurch würde auch ein etwaiger *treaty override*, d.h. ein nachträglicher Bruch eines Vertrages durch späteres Gesetz, vermieden. Wie der Entzug des Körperschaftsstatus der altkorporierten Einheiten vorgenommen werden könnte, ist positivrechtlich nicht geregelt; entgegen gelegentlich geäußerten Zweifeln im Schrifttum könnte dies wohl nur auf Ebene der Verfassung selbst geschehen. Das alles muss in vorliegendem Gesetzentwurf nicht weiter expliziert werden.

3. Auswirkungen auf die Verleihung des Körperschaftsstatus für den „Islam“?

Das insgesamt zu begrüßende Gesetz wird die Problematik einer Verleihung an islamische Gemeinschaften nicht abschließend lösen können, denn das zugrunde liegende Problem liegt zumeist in der zu geringen oder unklaren Verfasstheit islamischer Gemeinschaften. Das geplante Gesetz kann nicht umgehen, dass Voraussetzung für die Erlangung des Körperschaftsstatus das Vorliegen einer Religionsgesellschaft i.S.d. Staatskirchenrechts ist und das dafür eine bestimmte Verfasstheit erforderlich ist; nach wohl h.M. insbesondere eine mitglied-

schaftliche Struktur. Von dieser Voraussetzung kann auch vorliegender Gesetzentwurf nicht dispensieren und tut dies auch nicht, wenn er im Einleitungssatz zu § 1 sofort von „Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften“ spricht. Völlig inakzeptabel und rechtlich m.E. irrelevant ist es, wenn in (Staats-)Verträgen mit dem Islam – wie in Hamburg und Bremen geschehen – der Gesetzgeber diese Verfasstheit vertraglich bzw. gesetzlich anerkennt. Das ist rechtlich nicht möglich, da es sich um ein aus der Verfassung selbst abgeleitetes Erfordernis tatsächlicher Natur handelt. Da anerkannterweise das Vereinsrecht als Auffanglösung insgesamt wenig geeignet als Organisationsangebot für religiöse Zusammenschlüsse ist, sind die von mir auf dem Deutschen Juristentag 2010 angeregten neu zu schaffenden alternativen Organisationsformen nach wie vor zu bedenken (vgl. *Christian Waldhoff*, Neue Religionskonflikte und staatliche Neutralität. Erfordern weltanschauliche und religiöse Entwicklungen Antworten des Staates? Gutachten D zum 68. Deutschen Juristentag Berlin 2010, München 2010, v.a. S. D 74 ff.).

4. Schlussbemerkung

Trotz dieser Monita verdient der Gesetzentwurf Unterstützung. Er entspricht der Verfassungsrechtslage und geht religionspolitisch in die richtige Richtung.

Berlin, am 15. März 2014

Prof. Dr. Christian Waldhoff