

Von: Murat Kayman [<mailto:murat.kayman@ditib.de>]
Gesendet: Donnerstag, 15. Mai 2014 12:38
An: Ünal, Arif (Grüne)
Cc: Fuchs, Elisa (Landtag NRW)
Betreff: Stellungnahme Körperschaftsstatusgesetz, Drucksache 16/4151

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/1748

Alle Abg

Sehr geehrter Herr Ünal,

haben Sie vielen Dank für Ihr Schreiben an den KRM, von welchem ich heute Kenntnis erlangt habe. Wir haben uns zuvor bei der Gesprächsrunde mit Herrn Bas und den Vertretern der Landtagsfraktion des BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN kennengelernt. Als Vertreter des DITIB Landesverbandes NRW nehme ich auch an den Arbeitssitzungen der Projektgruppe und des Forums Statusfragen teil. Auch dort wird uns das Körperschaftsstatusgesetz sicher noch beschäftigen, da wir als größte islamische Religionsgemeinschaft im Land von dem Gesetzesvorhaben unmittelbar betroffen sein werden.

Vor diesem Hintergrund hat es uns sehr erfreut, dass in nahezu allen Landtagsfraktionen nunmehr befürwortet worden ist, auch Stellungnahmen der islamischen Religionsgemeinschaften einzuholen.

Im Anhang erlaube ich mir, Ihnen die Stellungnahme des DITIB Landesverbandes NRW zuzuleiten mit der höflichen Bitte, diese auch den geschätzten Vertretern der Landtagsfraktionen zu übermitteln.

Meiner Kenntnis nach wird der KRM auch noch eine gesonderte Stellungnahme abgeben.

Ich danke Ihnen nochmals für Ihre Bereitschaft, uns anzuhören und unserer Stimme im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens Gehör zu verschaffen. Für etwaige Rückfragen stehe ich gern auch persönlich zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Murat Kayman



DITIB-NRW: Hansaallee 376 , 40547 Düsseldorf

An den
Landtag Nordrhein-Westfalen
Herrn MdL Arif Ünal
Vorsitzender des Integrationsausschusses
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Ersin Özcan
Vorsitzender
**Islamische Religionsgemeinschaft DITIB
Nordrhein-Westfalen e.V.**

Hansaallee 376
40547 Düsseldorf
Tel.: 0178/4838450
lv-nrw@ditib.de

Zeichen: **DNRW.05.14**

Düsseldorf, 15.05.2014

Stellungnahme zum gemeinsamen Gesetzentwurf der Landtagsfraktionen zur „Regelung der Verleihung von Körperschaftsrechten an Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften (Körperschaftsstatusgesetz)“, Drucksache 16/4151 vom 08.10.2013

Sehr geehrter Herr Ünal,

wir, der Islamische Religionsgemeinschaft DITIB Nordrhein-Westfalen e.V., wenden uns in der vorbezeichneten Angelegenheit an Sie als die größte islamische Selbstorganisation in Nordrhein-Westfalen und als unmittelbar Betroffener des zitierten Gesetzesvorhabens.

Wir haben es als unglücklich empfunden, dass die Landtagsfraktionen uns zunächst nicht als Gemeinschaft wahrgenommen haben, deren Stellungnahme zu dem Entwurfstext hätte förderlich sein können und dass unsere Anwesenheit in der Landtagsanhörung zum Entwurf eines Körperschaftsstatusgesetzes als entbehrlich erachtet worden ist.

Die Tatsache, dass verschiedene Landtagsfraktionen diese Bewertung nun revidieren und den Wunsch hegen, uns in die Erörterungen einzubeziehen, ermuntert uns, mit diesem Schreiben eine ausführlichere Stellungnahme zu den rechtlichen Aspekten des Gesetzentwurfes abzugeben. Wir verbinden diese Stellungnahme mit der höflichen Bitte um Weiterleitung an die Landtagsfraktionen in der Hoffnung, unsere Stimme möge Gehör und Berücksichtigung im weiteren Gesetzgebungsverfahren und bei den rechtlichen Würdigungen des Parlamentes finden.

Wir begrüßen ausdrücklich die Absicht, mit dem Gesetzesvorhaben Rechtsklarheit und Verlässlichkeit auf dem Gebiet der Verleihung der Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts schaffen zu wollen. Gleichwohl besorgen uns einige Unklarheiten des Entwurfstextes und der Begründung. Um diesen Bedenken Ausdruck zu verleihen erlauben wir uns, zu folgenden Details ausführlicher Stellung zu nehmen:

1. Zu „A. Problem“ und „A. Allgemeines“:

Die Landtagsfraktionen formulieren im Einleitungstext des Gesetzentwurfs die Erforderlichkeit von Handlungsoptionen „des Staates durch die Möglichkeit der Erteilung von Auflagen oder als „ultima ratio“ auch durch den Entzug der Körperschaftsrechte.“ Weiter heißt es, das Gesetz gebe „dem Land aber auch ein brauchbares Handwerkszeug für Reaktions- und Gestaltungsmöglichkeiten an die Hand.“

Unserer Rechtsauffassung nach ist eine solche Gesetzesintention nicht mit dem verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrecht der Religionsgemeinschaften (Art. 140 GG iVm 137 Abs. 3 WRV) vereinbar. Eine durch Auflagen ausgeübte staatliche Gestaltungsoption bezüglich innergemeinschaftlicher Strukturen widerspricht in systematischer und teleologischer Hinsicht unserer Verfassungsordnung. Denn die inkorporierten Artikel der Weimarer Reichsverfassung dienen nicht nur dem Fortbestand vorkonstitutioneller Rechte, sondern sind – wie es höchstrichterlich wiederholt formuliert worden ist – funktional auf die Inanspruchnahme und Verwirklichung des Grundrechts der Religionsfreiheit angelegt. Der Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts ist ein qualifiziertes Mittel zur Entfaltung gerade dieser Religionsfreiheit und soll die Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der Religionsgemeinschaften unterstützen. Ihnen werden durch diesen Status zwar hoheitliche Rechte verliehen, sie stehen jedoch dem Staat als Teile der Gesellschaft gegenüber. Der Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts verleiht den Religionsgemeinschaften also nicht nur Kompetenzen *durch* den Staat, sondern bietet gleichermaßen – wenn nicht sogar in gewichtigerem Maße – Schutz *vor* dem Staat, so dass sie ihre Tätigkeit frei von staatlicher Bevormundung und Einflussnahme entfalten können. Durch diesen Schutz werden die Voraussetzungen und der Rahmen geschaffen, in dem die Religionsgemeinschaften ihren Beitrag zu den Grundlagen von Staat und Gesellschaft leisten können. Bei der Ausformulierung des Entwurfstextes und der Anwendungsmotive des Gesetzes sollten diese elementaren Verfassungsgrundsätze nicht aus dem Blick geraten.

Dies gerade auch deshalb, da unserer Rechtsauffassung nach durchaus kritisch diskutiert werden kann, wie weitreichend die Gestaltungskompetenz nach Art. 22 LV und 140 GG i.V.m. 137 Abs. 8 WRV verstanden werden darf. Danach ist die Landesgesetzgebungskompetenz eröffnet *soweit die Durchführung* der Bestimmungen (des Art. 137 Abs. 1 bis 7 WRV) eine weitere Regelung erfordert. Mithin wäre eine Landesgesetzgebungskompetenz im Hinblick auf die in diesen Absätzen beschriebene Verleihung von Körperschaftsrechten eröffnet. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird jedoch über den Regelungshorizont des Art. 137 WRV hinaus erstmalig der Entzug von Körperschaftsrechten und damit eine Bestimmung, die gerade nicht in Art 137 WRV enthalten ist, normiert. Mit Blick auf die obigen Ausführungen zur Schutzfunktion von Körperschaftsrechten kann also durchaus diskutiert werden, ob unsere Verfassung aus guten Gründen keinen Entzug von verliehenen Körperschaftsrechten vorsieht und ob deshalb auch dem Landesgesetzgeber eine solche Normierung verwehrt bleiben muss.

Nach alledem sind wir der Überzeugung, dass jedenfalls die Bestimmungen des Körperschaftsstatusgesetzes stets freiheitsfreundlich auszulegen sein werden und dass diese Prädisposition Maßstab für die Würdigung und Anwendung des Gesetzestextes sein muss.

2. Zu „Artikel 1, § 1 Abs. 1 Nr. 1.“:

Der verfassungsrechtliche Anspruch aus Art. 137 Abs. 5 WRV ist ein unmittelbarer, an den der Staat gebunden ist und für den kein Ermessensspielraum eröffnet ist. Um diese Wertung der Verfassung deutlich erkennbar zu machen, würden wir es begrüßen, die Formulierung im ersten Satz entsprechend zu ändern: statt „werden ... verliehen“, „sind ... zu verleihen“.

Hinsichtlich der in der Begründung erwähnten Promillegrenze sind wir der Rechtsauffassung, dass insoweit eine Verleihungspraxis als Selbstbindung des Staates möglich ist, wonach die Mitgliederzahl einer Religionsgemeinschaft oberhalb dieses Richtwertes ohne weitere Prüfung als Indiz für die Gewähr der Dauer verstanden werden kann.

In Anlehnung an die entsprechende höchstrichterliche Rechtsprechung kann aber nicht von einem umgekehrten Erfahrungssatz ausgegangen werden, wonach eine Mitgliederzahl unterhalb dieser Grenze stets zu einer negativen Bestandsprognose führen würde. An dieser Stelle darf die Altersstruktur, das soziale Gefüge der Gemeinschaft, die Entwicklung der Mitgliederzahlen und die Mitgliederzahlen verbandsgleicher Religionsgemeinschaften in anderen Bundesländern nicht außer Acht bleiben und können solche Daten im Einzelfall auch bei einer Mitgliederzahl unterhalb der Promillegrenze durchaus die Gewähr der Dauer vermitteln.

3. Zu „Artikel 1, § 1 Abs. 1 Nr. 3.“:

Gerade der mit der Begründung des Gesetzesvorhabens ausgedrückte Wunsch nach Rechtsklarheit und auch bundesweiter möglichst einheitlicher Gestaltung würde nahelegen, im Fall der Zweitverleihung nicht zwingend einen erneuten vollumfänglichen Prüfungsmaßstab anzulegen. Es ist nicht zu befürchten, dass andere Bundesländer grundgesetzliche Prüfungstatbestände vernachlässigen. Ebenso haben sich Religionsgemeinschaften in der Regel bereits als juristische Personen konstituiert und sind durch eine solche Verfasstheit bundesweit rechtsfähig. Eine regelmäßige Zweitverleihung mit einer vollumfänglichen Voraussetzungsprüfung im begründeten Einzelfall entspräche eher dem Bild einer einheitlichen, rechtsklaren Regelung.

4. Zu „Artikel 1, § 1 Abs. 2 Satz 1“:

Die detaillierte Regelung des Prüfkriteriums der hinreichenden Verfasstheit unter der hier verwendeten Formulierung „ordnungsgemäße Verfassung“ in Verbindung mit den nummerierten Inhalten einer solchen Satzung geht unserer Rechtsauffassung nach über die verfassungsrechtlichen Vorgaben hinaus. Im Lichte der Begründung dieser Regelung, wonach „an die Verleihung von Körperschaftsrechten sicherlich höhere Ansprüche gestellt werden dürfen als an die Eintragung eines Vereins“ entsteht für uns umso mehr der Eindruck, dass die verfassungsrechtliche Schutzwirkung der Religionsfreiheit und des grundgesetzlich geschützten Selbstverständnisses von Religionsgemeinschaften gefährdet wird.

Denn verfassungsrechtlich ist eine solche Wertung gerade nicht ersichtlich. Art. 137 Abs. 5 WRV fordert keineswegs, dass Religionsgemeinschaften „mindestens“ die Voraussetzungen einer Vereinseintragung erfüllen. Ausreichend ist, dass die Religionsgemeinschaft rechtlich hinreichend organisiert ist und dass diese Organisation mitgliedschaftlich verfasst ist.

Ein solcher mitgliedschaftlich abgrenzbarer, organisatorisch zusammengefasster Personenverband mit einem Binnenrecht, das den Erwerb der Mitgliedschaft und die daraus folgende Beteiligung an der Willensbildung in der Gemeinschaft und die Schaffung von Vertretungs- und Leitungsorganen der Gemeinschaft regelt, lässt eine positive Bestandsprognose zu und erfüllt damit die verfassungsrechtlichen Vorgaben auch wenn etwa die zivilrechtlichen Voraussetzungen einer Vereinseintragung nicht erreicht werden. Kriterium für die Bestandsprognose kann also nicht die Formulierung von Mindestanforderungen sein, die sich an vereinsrechtlichen Vorgaben orientieren.

5. Zu „Artikel 1, § 1 Abs. 2 Satz 2“:

Der Nachweis der Mitgliedschaft dürfte unserer Rechtsauffassung nach gegen Art. 136 Abs. 3 WRV verstoßen, wenn damit eine persönliche Identifizierung der Mitglieder gemeint ist. Mit Blick auf Art. 31 GG empfiehlt sich die ersatzlose Streichung einer solchen Bestimmung. Die Verfassung selbst bestimmt, welches Kriterium für die Bestandsprognose ausschlaggebend ist, nämlich die *Zahl* der Mitglieder. Im Einzelfall kann bei einer geringen Mitgliederzahl und damit unklarer Bestandsprognose auch die Altersstruktur der Mitglieder entscheidend sein. Damit wären gleichwohl die Grenzen des Art. 136 Abs. 3 WRV eingehalten, was mit der vorliegenden Formulierung aber gerade in Frage steht.

6. Zu „Artikel 1, § 2 Abs. 1“:

Grammatikalisch ist nicht eindeutig, ob mit den unterschiedlichen Formulierungen „Verleihung“ und „Erteilung“ rechtlich unterschiedliche Wertungen ausgedrückt werden sollen. Hier empfiehlt sich aus unserer Sicht eine Klarstellung oder Vereinheitlichung.

Die Rechtsform der Verleihung ist unserer Rechtsauffassung nach dazu geeignet, mehr Probleme zu schaffen, als sie zur Rechtsklarheit beitragen kann. Erkennbar ist der Wille, das Gesetzgebungsorgan des Landes einzubeziehen. Fraglich erscheint jedoch, ob vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben die Funktion des Landesparlaments durch diese Regelung nicht abgewertet wird. Wenn Religionsgemeinschaften die verfassungsrechtlichen Vorgaben erfüllen, haben sie Anspruch auf Verleihung der Körperschaftsrechte (Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV: „sind ... zu gewähren“). Es bleibt unklar, welche Funktion das Parlament ausüben soll, wenn ihm verfassungsrechtlich kein Ermessensspielraum eingeräumt wird. Der Gesetzesintention nach Rechtsklarheit und Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges würde es eher entsprechen, die Verleihung durch Verwaltungsakt zu vollziehen. Die Ermächtigungsgrundlage für einen solchen Verwaltungsakt liegt bereits mit der Verfassung, jedenfalls mit dem Körperschaftstatusgesetz dann vor.

Gleichzeitig würde auch eine rechtliche Klarheit und Einheitlichkeit im Hinblick auf Artikel 1, § 3 Abs. 3 geschaffen.

Sollte der Landtag Zweifel an der Rechtmäßigkeit eines solchen Verwaltungshandelns haben, könnte er diesen Zweifeln durch eine Befassung mit der Angelegenheit Ausdruck verleihen. Mehr als ein solches Befassungsrecht scheint uns auf dem Fundament unserer Verfassung nicht möglich. Jede weitergehende inhaltliche Bewertung des Selbstverständnisses von Religionsgemeinschaften oder gar eine parlamentarische Diskussion über die verfassungsrechtliche Schutzwürdigkeit von Religionsgemeinschaften wäre dem gesellschaftlichen Frieden in unserem Land abträglich.

7. Zu „Artikel 1, § 4 Abs. 1 Satz 1 und 2“:

Mit der hier zitierten Analogie zum Verwaltungsverfahrensgesetz wird umso deutlicher, dass auch für die Verleihung der Körperschaftsrechte die Rechtsform des Verwaltungsaktes die rechtlich eindeutiger, klarere und verlässlichere Handlungsalternative sein dürfte.

Indes erscheint uns die vorgesehene ex tunc-Wirkung als einseitig belastende, angesichts der Prüfungsvoraussetzungen auch unangemessene Benachteiligung von Religionsgemeinschaften und setzt diese einem unkalkulierbaren rechtlichen wie wirtschaftlichen Risiko aus.

Die Verleihungsvoraussetzung ist die Gewähr der Dauer. Es obliegt dem Staat, diese Bestandsprognose im Zweifel unter Abwägung unterschiedlicher Indizien zu treffen. Mit der vorliegenden Regelung wird das Abwägungsrisiko mit einer ex-tunc-Wirkung auf die Religionsgemeinschaften abgewälzt, die letztlich nur die Erfüllung der Voraussetzungen darlegen können, es aber Sache des Staates ist, die Prognose hinsichtlich der Gewähr der Dauer zu treffen. Die Religionsgemeinschaften müssen auf die Wirkung der staatlichen Bestandsprognose vertrauen dürfen, ohne mit ex tunc-Wirkung einer etwaigen abweichenden Würdigung oder nicht mit letzter Gewissheit vorhersehbarer zukünftigen Entwicklungen ausgeliefert zu sein.

Eine Bestandsprognose ist eben keine Gewissheit, sondern eine angenommene Wahrscheinlichkeit über die in diesem Zusammenhang der Staat befindet. Bei einer solchen Konstellation erscheint uns eine ausschließliche ex nunc-Wirkung des Verlustes oder des Entzugs von Körperschaftsrechten sachdienlicher und angemessener. Dies insbesondere auch deshalb, weil sonst im Falle eines etwaigen Entzugs von Körperschaftsrechten der grundsätzliche Bestand von Religionsgemeinschaften gefährdet sein kann, wenn diese zum Beispiel im Vertrauen auf den Körperschaftsstatus organisatorische oder wirtschaftliche Dispositionen getroffen haben.

8. Zu „Artikel 1, § 4 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2“:

Mit der Formulierung „nicht mehr die Eigenschaften einer Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaft besitzt“ wird dem Staat eine Auslegungsmöglichkeit eröffnet, die geeignet ist, verfassungsrechtlich unzulässige Eingriffe in den Schutzbereich des religiösen Selbstverständnisses von Religionsgemeinschaften zu begründen. In der vorliegenden Fassung des Gesetzesentwurfs würde ein so begründeter Entzug von Körperschaftsrechten durch Rechtsverordnung vollzogen. Dagegen stünden den Religionsgemeinschaften nur eingeschränkte Rechtsschutzmöglichkeiten offen.

9. Zu „Art. 1, § 4 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4“:

Die Formulierung „die Gewähr der Dauer dadurch nicht mehr bietet, dass sie überschuldet oder zahlungsunfähig ist“ macht deutlich, was verfassungsrechtliche Grundlage der Bewertung sein muss, nämlich die Feststellung, dass die Finanzausstattung einer Religionsgemeinschaft nicht für sich Voraussetzung der Verleihung von Körperschaftsrechten ist, sondern lediglich ein Indiz für die Gewähr der Dauer sein kann.



Diese Bestandsprognose ist aber nur eine punktuelle Bewertung zum Zeitpunkt der Verleihung von Körperschaftsrechten und die Finanzausstattung kann verfassungsrechtlich nur eines von verschiedenen Indizien für die Gewähr der Dauer sein. So ist auch denkbar, dass eine Religionsgemeinschaft nur eine unsichere Finanzausstattung vorweisen kann aber aufgrund ihrer sonstigen Verfassung und Mitgliederzahl die Gewähr der Dauer vermittelt. Ein Indiz, dass für sich kein alleiniges Verleihungskriterium sein kann, kann unserer Rechtsauffassung nach erst recht kein alleiniges Kriterium für den Entzug von Körperschaftsrechten begründen.

Ferner kommt ein solches Entzugskriterium unserer rechtlichen Würdigung nach der Aushebelung grundrechtlicher Schutzgüter gleich. Wie oben bereits dargelegt, ist die Verleihung von Körperschaftsrechten kein Selbstzweck sondern dient der Sicherung der Inanspruchnahme und Verwirklichung des Grundrechts der Religionsfreiheit. Der Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts unterstützt die Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der Religionsgemeinschaften. Aus diesem Grund ist höchstrichterlich anerkannt und gefestigt, dass Körperschaften des öffentlichen Rechts insolvenzunfähig sind. Dadurch soll sichergestellt werden, dass eine etwaige beeinträchtigte wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nicht die religiöse Tätigkeit der als öffentliche Körperschaft anerkannten Religionsgemeinschaft beeinflusst, ihre gesellschaftliche Relevanz und ihr Wirken als gewichtigen Beitrag für unsere Gesellschaftsordnung also nicht hindert. Dieser Grundrechtsschutz kann nicht durch den Entzug der Körperschaftsrechte gerade aus wirtschaftlichen Gründen umgangen werden.

Wir danken Ihnen und den geschätzten Vertretern der Landtagsfraktionen für die Bereitschaft, unsere Stellungnahme zur Kenntnis zu nehmen und hoffen, dass unsere rechtlichen Ausführungen und Bedenken konstruktiv in das weitere Gesetzgebungsverfahren einfließen werden.

Mit freundlichen Grüßen

Murat Kayman

für den Vorstand

Islamische Religionsgemeinschaft DITIB Nordrhein-Westfalen e.V.