

ISLAMRAT

für die Bundesrepublik Deutschland

Osterather Str. 7
Tel. (0221) 17049015/ Fax. 17049013

www.islamrat.de
islamrat @ islamrat.de

ISLAMRAT · Osterather Str. 7 · 50739 Köln

An die Präsidentin
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Postfach 101143
Platz des Landtags 1
40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/1772

Alle Abg

Köln, 19.05.2014

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

Im Oktober 2013 haben die Fraktionen des Landtags NRW den gemeinsamen Gesetzesentwurf „Regelung der Verleihung von Körperschaftsrechten an Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften (Körperschaftsstatusgesetz)“ eingebracht. Mit der immer weiter voranschreitenden Institutionalisierung der muslimischen Religionsgemeinschaften ist der Regelungsgehalt des Gesetzes gerade auch für diese von Bedeutung. In naher Zukunft ist das Stellen von Anerkennungsanträgen als Körperschaften des öffentlichen Rechts (KdöR) von mehreren muslimischen Religionsgemeinschaften sehr naheliegend. Diese Anträge dürften wahrscheinlich zeitlich erst nach der Verabschiedung des „Körperschaftsstatusgesetzes“ gestellt werden. Die muslimischen Religionsgemeinschaften wären insofern besonders von den Regelungen des Gesetzes betroffen.

Bisher wurde in Nordrhein-Westfalen der Körperschaftsstatus als Gesetz aber auch als Verwaltungsakt verliehen. In beiden Fällen war die Staatskanzlei die zuständige Stelle für die Bearbeitung des Antrags und Verfolgung des Verfahrens. Während im Gesetzesentwurf die Verleihung durch Gesetz als „gewöhnheitsmäßig“ beschrieben wird, ist diese Praxis bereits durch die Verleihung durch Verwaltungsakt an die jüdischen Kultusgemeinden durchbrochen.

Änderungen in der Verleihungspraxis durch das Körperschaftsstatusgesetz

Mit dem Körperschaftsstatusgesetz soll eine landeseigene Gesetzesgrundlage geschaffen werden, die die Vorgaben der Artikel 140 GG in Verbindung mit Artikel 137 Absatz 5 Satz 2 und 3 WRV konkretisieren soll. Außerdem soll hinsichtlich der Frage, ob es eines Gesetzes

oder eines Verwaltungsaktes für die Verleihung bedarf eine Vereinheitlichung erreicht werden.

Problematische Aspekte

Das Körperschaftsstatusgesetz soll mit der Erwartung einer Vereinheitlichung des Verleihungsverfahrens und einer größeren Rechtssicherheit für die Betroffenen eingeführt werden. Dabei werden jedoch gleichzeitig auch neue Problemfelder aufgeworfen.

Die Regelungen des Körperschaftsstatusgesetzes können keine neuen, über die bundesverfassungsrechtlich vorgegebenen Verleihungstatbestände hinausgehenden Kriterien schaffen. Insofern begnügt sich das Gesetz bei der Beschreibung der Verleihungsvoraussetzungen auf das Nachzeichnen der in Verfassung und höchstrichterlicher Rechtsprechung vorgegebenen Kriterien. Als positiv ist anzumerken, dass das Land den von einem Teil der Literatur geforderten zusätzlichen ungeschriebenen Verleihungsvoraussetzungen eine Absage erteilt und es bei der Aufnahme der höchstrichterlich geklärten Rechtstreue-Voraussetzung belässt.

Rechtsverordnung oder Verwaltungsakt

Die Verleihung in der Form einer Rechtsverordnung wirft jedoch Fragen zu den Rechtsschutzmöglichkeiten auf (§ 2 Abs. 1 S. 1). Während bei einer Verleihung in Form eines Verwaltungsaktes der Verwaltungsrechtsweg eröffnet wäre, gestaltet sich der Rechtsschutz bei einer Rechtsverordnung ungleich schwieriger. Während es zum Beispiel bei einer verweigerten Verleihung in Form des Verwaltungsaktes die Möglichkeit einer verwaltungsgerichtlichen Verpflichtungsklage geben würde, steht dieser Weg bei der Rechtsverordnung nicht offen.

Nach § 47 VwGO würde bei einer angenommenen Benachteiligung durch eine Rechtsverordnung die Möglichkeit einer Normenkontrolle vor dem Oberverwaltungsgericht zur Verfügung stehen. Die Verpflichtung zum Erlass einer entsprechenden Rechtsverordnung müsste aber wohl auf der bundesverfassungsgerichtlichen Ebene eingeklagt werden.

Gerade vor diesem Hintergrund dürfte die Verleihung durch Verwaltungsakt vorzuziehen sein. Art. 140 GG iVm Art. 137 Abs. 5 S. 2 WRV formulieren bereits einen ausreichenden unmittelbaren verfassungsrechtlichen Anspruch. Davon dass es „keine spezialgesetzliche Ermächtigungsgrundlage“ gibt, kann also nicht die Rede sein, zumal andere Bundesländer und auch die bisherige landeseigene Praxis bei den jüdischen Gemeinden hierin kein Problem gesehen haben.

Zudem bestehen bei der Rechtsverordnung im Vergleich zum Verwaltungsakt auch Probleme in der fehlenden Bestandskraft. So würde die Nichtigkeit der Rechtsverordnung bei einer möglichen Rechtswidrigkeit auch Fragen hinsichtlich vieler auf das Bestehen des Körperschaftsstatus vertrauend gefallener Entscheidungen werfen. Insgesamt muss der Rechtsschutz bei Rechtsverordnungen noch als unzulänglich gewertet werden.

Sollte die Regelung im Körperschaftsstatusgesetz jedoch beibehalten werden, so müssten zumindest die Fragen des Rechtsschutzes und der Nichtigkeit vorab geklärt werden.

Zustimmung des Landtags

Das Gesetz sieht nach dem Vorliegen der bundesverfassungsrechtlichen Kriterien eine Anhörung im entsprechenden Ausschuss im Landtag vor. Der Ausschuss, der Landtag selbst oder die Landesregierung können jedoch jederzeit auch die Zustimmung des Landtags als erforderlich vorsehen (§ 2 Abs. 1 S. 2 und 3).

Der Parlamentsvorbehalt erweckt den Eindruck, als könnte der Landtag selbst bei Vorliegen der verfassungsrechtlichen Kriterien die Vergabe des Körperschaftsstatus verhindern. Der Gedanke hinter diesem Parlamentsvorbehalt dürfte sein, politisch als nicht tragbar angesehene Verleihungen, die aufgrund der Erfüllung der verfassungsmäßigen Kriterien erfolgen müssten, doch noch auf diesem Wege zu verweigern. Dabei fehlt es dem Land jedoch an der Zuständigkeit dafür. Der Anspruch auf Erteilung des Körperschaftsstatus richtet sich einzig und allein nach den religionsverfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes. Auch der Landtag wäre wie die Landesregierung bundesverfassungsrechtlich in seiner Entscheidung gebunden.

Der Zustimmungsvorbehalt des Landtags vermittelt politisch und rechtlich den falschen Eindruck, dass dem Landtag ein eigener Entscheidungsspielraum in dieser Frage zustehe. Dies birgt wiederum die Gefahr der Politisierung des gesamten Verleihungsverfahrens - gerade bei Religionsgemeinschaften, die immer wieder mit Vorurteilen zu kämpfen haben. Dem Landtag steht jedoch bei einer materiell rein bundesverfassungsrechtlichen Frage wie den Körperschaftsstatuskriterien kein eigenes politisches Mandat zu. Mit einem negativen Votum des Landtages könnte somit zwar die Verleihung an sich nicht aufgehoben werden, würde aber zusätzlich im Wissen um das Erteilen müssen nur noch unnötig hinausgezögert werden.

Fraglich wäre zudem, welche sonstigen, über das Körperschaftsstatusgesetz hinausgehende Kriterien der Landtag seiner eigenen abweichenden Entscheidung zugrunde legen sollte. Das BVerfG hat bisher regelmäßig „ungeschriebene“ Verleihungsvoraussetzungen, die über die in § 1 Abs. 1 Nr. 1 und 2 Körperschaftsstatusgesetz nachgezeichneten Kriterien hinausgehen, abgelehnt. Immer wieder war die Begründung, dass mit besagten Kriterien eine inhaltliche Prüfung vorgenommen werde, die dem religiös-neutralen Staat nicht zusteht. Das „jederzeitige“ An-sich-ziehen des Landtages kann jedoch weder die Prüfung der verfassungsrechtlichen Kriterien unterbinden, noch über diese hinausgehende „ungeschriebene“ insbesondere der inhaltlichen Prüfung dienende Kriterien formulieren. Es besteht die Gefahr, dass ein inhaltliches Bewertungsrecht des religiösen Selbstverständnisses durch den Landtag angenommen wird, wo es keines gibt. Es sollte insofern ausreichend sein, sich im Körperschaftsstatusgesetz mit der Bestätigung des Anhörungsrechts des zuständigen Ausschusses zu begnügen.

Nachweis der Mitgliedschaft

Die in § 1 angeführten Verleihungsvoraussetzungen geben weitgehend die aus der Verfassung und bisherigen höchstrichterlichen Rechtsprechung abgeleiteten Kriterien wieder. Einer Klärung bedarf es jedoch, wie die Forderung „Die Mitgliedschaft ist nachzuweisen“ (§ 1 Abs. 2 S. 2) verstanden werden muss. Das in Art. 140 GG iVm Art. 137

Abs. 5 WRV vorgegebene Kriterium der Zahl der Mitglieder wird bereits in § 1 Abs. 1 Nr. 1 nachgezeichnet. Der Nachweis der Mitgliedschaft in Abs. 2 S. 2 scheint demnach über diesen Punkt hinaus zu gehen. Fraglich ist, ob damit die namentliche Benennung der Mitglieder gemeint ist. Der namentliche Nachweis der Mitgliedschaft würde jedoch bedeuten, dass gegenüber einer Behörde die einzelnen Glaubensmitglieder „offenbart“ werden müssen. Einer solchen Anforderung würde jedoch Art. 140 GG iVm Art. 136 Abs. 3 S. 1 WRV entgegenstehen.

Auch müsste solch eine Mitteilungspflicht insgesamt als systemwidrig angesehen werden. So werden nicht einmal beim ausländischen Verein oder Ausländerverein Meldepflichten in diesem Umfang benannt (vgl. DV-VereinsG § 19 Abs. 2). An eine inländische Körperschaft weitergehendere Meldepflichten bis hin zur Benennung des einzelnen Mitglieds zu formulieren, dürfte problematisch sein.

Resümee

Das Körperschaftsstatusgesetz kann von Seiten der muslimischen Religionsgemeinschaften weitgehend begrüßt werden. Dort jedoch, wo über die verfassungsrechtlichen Kriterien hinaus Voraussetzungen formuliert werden, bedarf das Gesetz noch der Überarbeitung. Dies besteht insbesondere bei den Punkten der Verleihung durch Rechtsverordnung, des Parlamentsvorbehaltes und der Frage des Nachweises der Mitgliedschaft.