

Walter, Christian/von Ungern-Sternberg, Antje/Lorentz, Stephan: Die „Zweitverleihung“ des Körperschaftsstatus an Religionsgemeinschaften. Eine überkommene Rechtspraxis auf dem Prüfstand von Grundgesetz und EMRK. Schriften zum Religionsrecht, Bd. 3. Baden-Baden: Nomos. 2012. 80 S.

Als „Zweitverleihung“ der Körperschaftsrechte wird ein Rechtsakt bezeichnet, durch den einer Religionsgemeinschaft, die in einem Land den Körperschaftsstatus nach Art. 137 Abs. 5 S. 2 WRV i.V.m. Art. 140 GG erlangt hat, diese Rechte auch in einem anderen Bundesland verliehen werden. Die gängige Verwaltungspraxis verlangt eine solche – zeitlich nachlaufende – Zweitverleihung für *dieselbe* Vereinigung, damit die gesamten mit dem Körperschaftsstatus einhergehenden Rechte auch im zweitverleihenden Bundesland ausgeübt werden können. Mit der rechtlichen Notwendigkeit und Zulässigkeit einer solchen Zweitverleihung befasst sich das hier anzuzeigende Werk, das die Zweitverleihungspraxis einer sorgfältigen Prüfung aus verfassungs- und völkerrechtlicher (Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK) Sicht unterzieht; dem Buch liegt ein Rechtsgutachten für die Religionsgemeinschaft *Jehovas Zeugen* zugrunde.

Es ist zu begrüßen, dass das Gutachten veröffentlicht worden ist, weil es über die im konkreten Verfahren hinaus gegenständlichen Fragestellungen wichtige rechtsdogmatische Einsichten vermittelt. Die Veröffentlichung kommt auch zur

rechten Zeit, denn die praktische Bedeutung der Zweitverleihung nimmt zu: Mit der Feststellung des BVerfG, dass der Körperschaftsstatus ein „Mittel zur Entfaltung der Religionsfreiheit“ sei (BVerfGE 102, 370, 387), haben die Körperschaftsrechte die Aura des „rätselhaften Ehrentitels“ (*Smend*) verloren. Die Entscheidung des BVerwG, dass der Bahá'í-Gemeinde als erster nicht-christlich-jüdischer Religionsgemeinschaft die Körperschaftsrechte zu verleihen sind (Urt. v. 28.11.2012 – 6 C 8.12), hat jedenfalls rechtspolitisch für die weitere Öffnung und Pluralisierung des Staatskirchenrechts im Allgemeinen und des Körperschaftsstatus im Besonderen katalysierend gewirkt: Bereits kurze Zeit später ist die *Ahmadiyya Muslim Jamaat Deutschland* in Hessen als erste ihrem Selbstverständnis nach muslimische Religionsgemeinschaft mit Körperschaftsrechten ausgestattet worden, und das VG Arnsberg hat das Land Nordrhein-Westfalen verpflichtet, den Trägerverein des Hindu-Tempels in Hamm als Körperschaft des öffentlichen Rechts anzuerkennen (Urt. v. 07.06.2013 – 12 K 2195/12); in beiden Verfahren spielte die Bahá'í-Entscheidung des BVerwG eine tragende Rolle. Damit ist der Körperschaftsstatus als grundrechtlich geprägte allgemeine Rechtsform für Religionsgemeinschaften fest etabliert, und es steht zu erwarten, dass weitere Religionsgemeinschaften – muslimische, aber wohl auch z.B. buddhistische Gemeinschaften – den Status anstreben werden. Damit rückt auch die Zweitverleihung wieder stärker ins Blickfeld.

Das Buch ist in zwei Teile gegliedert: Der erste widmet sich der Frage, welche Rechtswirkungen der „Erstverleihung“ der Körperschaftsrechte nach nationalem Recht zukommen und was daraus für die Erforderlichkeit und Wirkungen der Zweitverleihung folgt; der zweite Teil misst das Erfordernis der Zweitverleihung, die mit dieser Verfahrensgestaltung einhergehende Dauer und den möglichen Rechtsschutz sowie – im konkreten Fall der Zeugen Jehovas – die Politisierung des Verfahrens an den Maßstäben der EMRK. Der erste Teil beginnt mit einer Unterscheidung der Befugnisse, die mit dem Körperschaftsstatus einhergehen nach ihrer Rechtsquelle (15 ff.): Es gibt grundgesetzliche Befugnisse (etwa Rechtsfähigkeit, Steuerrecht), einfach-bundesrechtliche (etwa Befreiungen im Steuerrecht, Privilegierungen im Strafrecht) und landesrechtliche (etwa Befreiungen von Gerichtskosten, Stiftungsgründungen). Ferner kann man Befugnisse unterscheiden, die den Religionsgemeinschaften unmittelbar qua Körperschaftsstatus zustehen, und solchen, die erst auf Antrag gewährt werden; und schließlich zwischen Hoheits- und sonstigen Rechten (18 f.). Eine wichtige Weiche für die weitere Argumentation stellen die Verf., wenn sie bekräftigen, dass es sich bei den öffentlich-rechtlich korporierten Religionsgemeinschaften um Personal- nicht um Gebietskörperschaften handelt.

Sodann wenden sich die Verf. der grenzüberschreitenden Wirkung der Verleihung des Körperschaftsstatus zu. Sie referieren die h.M. (21 f.), nach der die Rechtsfähigkeit unumstritten bundesweit gelte, im Übrigen aber die Wahrnehmung von Hoheitsrechten auf das verleihende Land beschränkt sei, weil das Land nur Befugnisse „übertragen“ könne, die ihm selbst zustünden. Auch die übrigen in der Literatur vertretenen Positionen werden erörtert (Doose, Friesenhahn, Bohl, Zacharias), die – unterschiedlich nuanciert und begründet – jeweils darüber hinaus eine grenzüberschreitende Wirkungen der Erstverleihung feststellen (22 ff.).

Im nächsten Schritt wird vor der Föderalismus-Folie entwickelt, welche grenzüberschreitende Wirkung Verwaltungshandeln jenseits des Staatskirchenrechts zu entfalten vermag, um daraus allgemeine Grundsätze herzuleiten, die auch bei der Verleihung der Körperschaftsrechte greifen (insbes. 27 ff.). Auf der Grundlage der zuvor eingeführten Differenzierungen der Rechtsnatur der verliehenen Befugnisse kommt das Gutachten zu folgenden Ergebnissen: Bundes(verfassungs)rechtliche Befugnisse kommen der Religionsgemeinschaft ab Erstverleihung bundesweit zu. Auch auf Landesrecht beruhende Befugnisse können einer in einem anderen Bundesland anerkannten Körperschaft grundsätzlich nicht verwehrt werden; nur ausnahmsweise sei eine (großzügige) „Äquivalenzprüfung“ zulässig, wenn sich die Voraussetzungen einer landesrechtlichen Befugnis in verschiedenen Ländern erheblich unterscheiden (37). Ferner sei eine Differenzierung zulässig, wenn Systematik und Normzweck der landesrechtlichen Regelung „nahelegten“, dass nur Körperschaften mit einer gewissen Verankerung im Land gemeint seien (46); dies sei bei der Befreiung von Gerichtsgebühren nicht anzunehmen, könne aber etwa bei Sende- und Mitspracherechten im Rundfunk der Fall sein.

Auch wenn man die Frage der Zweitverleihung an den Maßstäben der EMRK misst, gelangt man, wie die Verf. überzeugend darlegen, nicht zu substantiell anderen Ergebnissen. Zwar verstößt das bloße Erfordernis eines Zweitverleihungsverfahrens nicht gegen Art. 9 Abs. 1 EMRK (51 f.). Auch die Dauer des Verfahrens stellt keine solche Verletzung dar (53), wenn die Religionsgemeinschaft bereits zuvor Rechtsfähigkeit erlangen konnte, etwa durch das Vereinsrecht; insofern laufen EMRK und Grundgesetz gleich, weil auch das BVerfG postuliert, dass es einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Rechtsfähigkeit, nicht aber auf eine bestimmte Rechtsform gebe (BVerfGE 83, 341, 355). Der EGMR fasst diese Rechtsauffassung bezogen auf die EMRK aber nun enger, indem er außerdem postuliert, dass bei der Schaffung mehrerer, unterschiedlich günstiger Status ein fairer, diskriminierungsfreier Zugang für alle Religionsgemeinschaften gewährleistet sein muss (Art. 14 i. V. m. Art. 9 Abs. 1 EMRK; 53). In diesem Sinne ist dann aber eine erneute Prüfung der Tatbestandsvoraussetzungen für die Verleihung der Körperschaftsrechte bezogen auf *dieselbe Vereinigung* ohne Vorliegen neuer tatsächlicher Erkenntnisse EMRK-widrig (56). Aus dieser Warte ergibt sich dann auch, dass das Verfahren von Erst- und Zweitverleihung (deren Dauer zu addieren ist, weil die verschiedenen Verfahren nicht parallel betrieben werden können, 65 f.) für dieselbe Religionsgemeinschaft überlang, da unnötig ist. Ein besonders lesenswertes Bonbon – wenn auch mit geringerer grundsätzlicher Bedeutung – sind die Ausführungen zur Politisierung des Verfahrens. Für die Länder Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg wird aus der jeweiligen Verwaltungsakte zitiert und aufgezeigt, wie die Arbeitsebene zum Ergebnis kam, dass *Jehovas Zeugen* im Wege der Zweitverleihung auch in ihrem Land als Körperschaft anzuerkennen seien, und wie die Leitungsebene (wohl) aus politischem Kalkül über diese Entscheidung hinweg gegangen ist. Ähnliche Probleme gab es auch in Bremen, wo allerdings durch die Beteiligung der Bürgerschaft die Dinge etwas anders lagen. Diese Politisierung stellt nach überzeugender Auffassung der Verf. eine Verletzung des diskriminierungsfreien Zugangs aller Religionsgemeinschaften zum Körperschaftsstatus dar (59, 62, 64).

Den Verf. ist im Wesentlichen zuzustimmen. Wie sonst auch im Verwaltungsrecht, hat der Vollzug bundesrechtlicher Normen durch ein Land bundesweite Wirkung. Gründe für ein andersartiges Verständnis im Staatskirchenrecht sind nicht ersichtlich; vielmehr würde der von den Verf. beschriebene Weg den Verwaltungsvollzug im Vergleich zur gegenwärtigen Praxis erheblich vereinfachen. Die Krux liegt also vielmehr in der Frage, ob landesrechtliche Normen, die an den Körperschaftsstatus anknüpfen, auch für gleichsam „auswärtige“ Religionskörperschaften gelten. Das bejahen die Verf. im Grundsatz, allerdings wird der eingeschlagene Weg nicht konsequent zu Ende gegangen. So wird nicht klar, wo genau die Verf. die Schranken der grenzüberschreitenden Wirkung sehen, bzw. wann ihre Ausnahmen greifen. Wenn der Körperschaftsstatus als Tatbestandsvoraussetzung eines Landesgesetzes normiert ist, dann kann es zu einer Äquivalenzprüfung wohl nicht mehr kommen, weil dessen Tatbestandsvoraussetzungen bundeseinheitlich auszulegen sind und im Übrigen das Vorgehen der Länder bei der Verleihung der Körperschaftsrechte durch die Kirchenreferenten minutiös abgestimmt wird. Sofern der Landesgesetzgeber zusätzliche besondere Qualifizierungen an eine Befugnis knüpft (etwa im Friedhofsrecht), unterliegt eben auch eine auswärtige Religionskörperschaft dieser zusätzlichen Tatbestandsvoraussetzung; einer (erneuten) Prüfung der bundeseinheitlichen Verleihungsvoraussetzungen für den Körperschaftsstatus bedarf es dann aber gerade nicht. In diesem Sinne könnte der Landesgesetzgeber möglicherweise auch eine regionale Verankerung als *weitere* Tatbestandsvoraussetzung neben dem Körperschaftsstatus normieren (was er, wie das Rundfunkbeispiel zeigt, bisweilen auch macht, 46); zu beachten wären dabei aber allerdings die u. a. in der jüngsten Landeskinder-Rechtsprechung des BVerfG (Beschluss vom 8. Mai 2013 – 1 BvL 1/08) fortentwickelten Grundsätze. Das alles ist mit Blick darauf, dass es sich bei den Religionsgemeinschaften eben um Personal-, nicht um Territorialkörperschaften handelt, besonders schlüssig, zumal die territorialen Grenzziehungen (auch bei den altkorporierten Religionsgemeinschaften) als Ausfluss ihrer Autonomie oftmals keine Einräumigkeit mit den Landesgrenzen herstellen. Würde man den von den Verf. überzeugend etablierten Maßstäben konsequent folgen, käme man also zu dem Ergebnis, dass die Verleihung der Körperschaftsrechte in einem Land bundesweite Wirkung entfaltet; wenn Landesnormen an diesen bundesrechtlichen Status anknüpfen, dann werden bundesweit alle Religionskörperschaften des öffentlichen Rechts davon erfasst, und zwar ohne, dass es dafür einer Zweitverleihung im jeweiligen Bundesland bedürfte. Das ist konsequent und leuchtet unmittelbar ein. Mit Blick auf die Ausführungen zur EMRK wäre es schön gewesen, wenn die Verf. auch aufgezeigt hätten, inwiefern – und ggf. mit welchen Abstrichen – sich das Erfordernis eines fairen und diskriminierungsfreien Zugangs auch aus dem Verfassungsrecht ergibt; würde die Zweitverleihungspraxis – was nicht abwegig erscheint – insofern als willkürliche Erschwerung des gleichen Zugang aller Religionsgemeinschaften zum Körperschaftsstatus qualifiziert, könnte sie sogar verfassungswidrig sein.