

Sven Gutknecht

Organisationsgewalt oder öffentlich- rechtliche Organisationsbefugnis?

Die Reichweite der
sogenannten Organisationsgewalt
öffentlich-rechtlicher
Religionsgemeinschaften und die
staatliche Mitwirkung
bei ihrer Ausübung



Universitätsdrucke Göttingen

Sven Gutknecht

Organisationsgewalt oder öffentlich-rechtliche Organisationsbefugnis?

Dieses Werk ist lizenziert unter einer

[Creative Commons](#)

[Namensnennung - Weitergabe unter gleichen Bedingungen](#)

[4.0 International Lizenz](#).



erschienen in der Reihe der Universitätsdrucke
im Universitätsverlag Göttingen 2019

Sven Gutknecht

Organisationsgewalt oder öffentlich-rechtliche Organisationsbefugnis?

Die Reichweite der sogenannten
Organisationsgewalt öffentlich-
rechtlicher Religionsgemeinschaften
und die staatliche Mitwirkung
bei ihrer Ausübung



Universitätsverlag Göttingen
2019

Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Dieses Buch ist auch als freie Onlineversion über die Homepage des Verlags sowie über den Göttinger Universitätskatalog (GUK) bei der Niedersächsischen Staats- und Universitätsbibliothek Göttingen (<http://www.sub.uni-goettingen.de>) erreichbar. Es gelten die Lizenzbestimmungen der Onlineversion.

Satz und Layout: Sven Gutknecht
Umschlaggestaltung: Margo Bargheer

© 2019 Universitätsverlag Göttingen
<https://univerlag.uni-goettingen.de>
ISBN: 978-3-86395-385-0
DOI: <https://doi.org/10.17875/gup2019-1142>

Vorwort

Das Religionsverfassungsrecht ist gerade in einer religiös diversifizierten Gesellschaft von aktueller Bedeutung; dies gilt trotz aller Prozesse der Säkularisierung und Pluralisierung in unserer Gesellschaft. Immer mehr Religionsgemeinschaften und religiöse Gruppierungen streben nach dem Körperschaftsstatus und den einhergehenden Folgerechten. Die für den Körperschaftsstatus der Religionsgemeinschaften entscheidenden Normen wurden vor 100 Jahren erschaffen, freilich ohne die heutigen religionsverfassungsrechtlichen Herausforderungen im Blick haben zu können. Trotzdem muss die Verfassung Antworten auf die religionsrechtlichen Anfragen der heutigen Zeit liefern. In Hinblick auf das Folgerecht der Organisationsgewalt und seiner Beziehung zu staatlichen Mitwirkungshandlungen soll dieses Werk einen Beitrag dazu liefern.

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2018 an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Georg-August-Universität Göttingen als Dissertation angenommen. Meinem Doktorvater Prof. Dr. *Hans Michael Heinig* danke ich für die wissenschaftliche Ausbildung, die ich als studentischer und wissenschaftlicher Mitarbeiter an seinem Lehrstuhl und Institut genießen durfte. Diese Zeit hat mich nachhaltig geprägt. Er hat diese Arbeit stets eng begleitet und mir doch jeden wissenschaftlichen Freiraum bei der Erstellung der Arbeit gelassen. Prof. Dr. *Thomas Mann* danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Lehrstuhls und des Kirchenrechtlichen Instituts der EKD danke ich für die stets angenehme und ertragreiche Zusammenarbeit. Ein besonderer Dank gilt dabei Herrn OKR Dr. *Hendrik Munsonius*, der stets für einen immer hilfreichen Gedankenaustausch und kritische Rückmeldung bereit war und damit so manche schwierige Phase dieses Projekts zu überwinden half.

Meinen Eltern und Großeltern danke ich für die Ermöglichung und Begleitung meiner Ausbildung. Ohne ihre Unterstützung wäre dieses Werk nicht zustande gekommen.

Abschließend gilt ein besonderer Dank meiner Partnerin und Lebensgefährtin *Franziska Knaak* für ihre stets unermüdliche Unterstützung in so vielerlei Hinsicht. Sie hat nicht nur in der Entstehungszeit dieser Arbeit mich und die vielen alltäglichen Lasten ertragen, sondern auch die Freuden mit mir geteilt. Ihr ist dieses Werk gewidmet.

Lüneburg, im Februar 2019

Sven Gutknecht

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	V
Inhaltsverzeichnis	VII
A. Einleitung.....	1
I. Forschungsfrage.....	2
II. Gang der Untersuchung.....	4
B. Organisation und Gewalt	7
I. Organisation	8
1. Organisation als abstraktes Phänomen	8
2. Formale und informale Organisation.....	9
3. Selbstorganisation und Autopoiesis.....	12
a) System – Umwelt – Gesellschaft.....	12
b) Organisation.....	13
c) Die Autopoiesis von Organisationen.....	14
4. Die Organisation der Religion.....	15
a) Religionsausübung in der Gemeinschaft	15
b) Arbeitsteilung in der Gemeinschaft	16
c) Von Vergemeinschaftung zur Organisation	16
5. Zwischenfazit	20
II. Gewalt im Kontext von Organisation	21
1. Abstrakte Definition	21
2. Mögliche Grenzen der Organisationsgewalt.....	22
a) Bloß intern wirksame Organisationsmaßnahmen	22
b) Extern wirksame Organisationsmaßnahmen.....	22
c) Teilung der Organisationsgewalt.....	23
III. Organisation und Gewalt im rechtlichen Kontext.....	24
1. Organisation und Gewalt auf staatlicher Seite, insbesondere mittelbare Staatsverwaltung.....	25

a) Geschichte und Definition von Organisation und Gewalt im staatlichen Kontext	25
b) Von staatlicher Organisation zur mittelbaren Staatsverwaltung.....	28
c) Grundsätzliche Unterteilungen: Rechtsfähigkeit und Normenregime	30
aa) Rechtsfähigkeit der Organisationen	30
bb) Einschlägiges Normenregime	31
d) Organisationsformen der Verwaltung	31
aa) Öffentlich-rechtliche Körperschaften	32
bb) Anstalten.....	35
cc) Stiftungen	38
dd) Beliehene und privatrechtlich organisierte Verwaltungsträger ...	40
ee) Ursprünge und fehlender Typenzwang dieser Organisationsformen.....	42
e) Maßnahmen der Organisation.....	44
f) Verortung der Organisationsgewalt bei Verwaltungsorganisation.....	46
g) Zweck einer mittelbaren Staatsverwaltung.....	48
h) Staatliche Aufsicht.....	49
i) Zwischenfazit	51
2. Organisation im Privatrecht.....	52
a) Konzessionssystem	52
b) System der Normativbedingungen.....	52
c) System freier Körperschaftsbildung	53
d) Heutiges System bei privatrechtlichen Vereinigungen.....	53
3. Organisation und Grundrechtsbetätigung.....	54
a) Allgemeine Vereinigungsfreiheit	54
b) Religiöse Vereinigungsfreiheit.....	55
4. Zwischenergebnis	56

C. Historische Entwicklung des Normenregimes bezüglich des Staats-Kirchen-Verhältnisses	57
I. Epoche des Staatskirchentums	58
1. Episkopalsystem	60
2. Territorialsystem	60
3. Kollegialsystem	61
4. Entstehung von corpora und personae	62
II. Allgemeines Preußisches Landrecht.....	63
1. Aufgenommene und geduldete Kirchengesellschaften	64
2. Der Begriff der Öffentlichkeit.....	64
III. Entwicklungen im Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts	66
IV. Kirchen und Weimarer Reichsverfassung.....	67
1. Kein radikaler Umbau des staatskirchenrechtlichen Systems.....	68
2. Privilegien für Religionsgesellschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts.....	71
3. Korrelatentheorie	71
4. Zwischenfazit	72
V. Religionsgemeinschaften in der Zeit des Nationalsozialismus.....	73
VI. Das religionsverfassungsrechtliche Regelungsregime des Grundgesetzes..	74
1. Entstehungsgeschichte von Art. 140 GG.....	74
2. Stellung der religionsbezogenen Artikel im Grundgesetz.....	76
3. Bedeutungswandel.....	76
a) Koordinationslehre	77
b) Von der Koordination zur Kooperation: Kirchen unter dem Grundgesetz.....	79
4. Zwischenergebnis	81
D. Religiöse Organisation unter dem Grundgesetz	83
I. Die Interpretationsleitlinien der Neutralität und der Parität.....	85
1. Neutralität	85
2. Parität.....	87

a) Unterschiedliche Paritätsanforderungen.....	88
b) Keine schematische Gleichbehandlung.....	89
3. Zwischenfazit: „Traditionen und historisch bedingte Vertrautheit“ als legitimes Differenzierungskriterium ausgeschlossen?	89
II. Die religiöse Vereinigungsfreiheit.....	90
1. Der Begriff der Religionsgemeinschaft unter dem Grundgesetz.....	90
2. Die religiöse Vereinigungsfreiheit als Organisationsermöglichung.....	92
a) Das Verhältnis von religiöser Vereinigungsfreiheit zur Religionsfreiheit.....	93
b) Die Bahai-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts	94
c) Vereinigungsfreiheit als Unterbau der Organisationsgewalt.....	95
III. Das Selbstverwaltungsrecht der Religionsgemeinschaften	96
1. Verhältnis zu Art. 4 Abs. 1, 2 GG	97
2. Die eigene Angelegenheit der Religionsgemeinschaften.....	98
3. Das selbstständige Ordnen und Verwalten in den Schranken des für alle geltenden Gesetzes	99
a) „Ordnen“	99
b) „Verwalten“	100
c) Die Schranke des für alle geltenden Gesetzes	100
4. Die organisatorische Gestaltung als eigene Angelegenheit.....	101
a) Die Ausbildung einer „mittelbaren Kirchenverwaltung“	102
b) Unterscheidung von innen- und außenwirksamen Organisationsmaßnahmen.....	103
aa) Innere Organisation.....	103
bb) Äußere Organisation	105
5. Zwischenfazit	105
IV. Erweiterung durch den Körperschaftsstatus.....	106
1. Verhältnis zu staatlichen Strukturen und verwaltungsrechtlichen Körperschaften.....	106
2. Sinn und Zweck des Körperschaftsstatus	107
a) Historische Aufladung des Körperschaftsbegriffs	108

b) Grundrechtsorientierte Interpretation.....	109
aa) Ablehnung einer allgemeinen Gemeinwohlerwartung.....	110
bb) Körperschaftsstatus als Auftrag an den Staat, nicht an die Religionsgemeinschaften.....	111
cc) Kritik an der grundrechtlichen Interpretation des Körperschaftsstatus.....	112
c) Zeugen-Jehovas-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts.....	113
d) Ablehnung koordinationsrechtlicher Ansätze	115
3. Der Erwerb des Körperschaftsstatus: Verleihungsvoraussetzungen	116
a) Geschriebene Voraussetzungen des Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV	116
aa) Religionsgemeinschaft.....	116
bb) Antrag.....	117
cc) Gewähr der Dauer durch Verfassung und Zahl ihrer Mitglieder.....	117
(1) Verfassung.....	118
(2) Zahl ihrer Mitglieder.....	120
b) Ungeschriebene Voraussetzungen des Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV	121
aa) Keine Verleihung bei Verbotsreife	122
bb) Rechtstreue, Staatsloyalität oder Verfassungstreue?.....	122
(1) Ablehnung einer über Rechtstreue hinausgehenden Staatsloyalität.....	123
(2) Ablehnung noch weitergehender Anforderungen	124
(3) Ablehnung eines Hierarchisierungsmodells.....	125
c) Verleihungsakt	125
aa) Verleihung durch Verwaltungsakt.....	125
bb) Verleihung durch Rechtsverordnung.....	126
(1) Die Verleihungsform der Rechtsverordnung im Allgemeinen	126
(2) Die landesrechtliche Regelung in Nordrhein-Westfalen im Besonderen.....	127

(3) Verstoß der Parlamentsbeteiligung gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung?	130
cc) Verleihung durch Gesetz in Bremen	130
(1) Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Verleihung durch Gesetz	131
(2) Einordnung der Entscheidung hinsichtlich der Verleihungsform und Parlamentsbeteiligung.....	132
(3) Rechtsschutzlücken	137
(4) Gesetzgeberische Reaktion.....	137
dd) Zwischenfazit.....	138
4. Überblick über die Rechtsfolgen.....	139
a) Dienstherrenfähigkeit.....	139
b) Rechtsetzungsgewalt.....	140
c) Parochialrecht.....	140
d) Widmungsbefugnis	141
e) Privilegienbündel	141
f) Organisationsgewalt.....	142
5. Zwischenergebnis	142
E. Die Organisationsgewalt als Rechtsfolge des Körperschaftsstatus	145
I. Wirkrichtungen der Organisationsgewalt.....	146
II. Zweck der Organisationsgewalt öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften	147
1. Typisch-religiöse Untergliederungen.....	147
2. Rechtliche Auslagerung von Einrichtungen und Vermögensmassen	148
III. Rechtsfolgen der Organisationsgewalt	149
1. Organisationsgewalt im Verhältnis zu anderen Rechtsfolgen des Körperschaftsstatus	149
a) Dienstherrenfähigkeit.....	150
b) Rechtsetzungsgewalt.....	150
c) Parochialrecht, Widmungsbefugnis und Besteuerungsrecht	151

d) Privilegienbündel.....	151
2. Weitere Folgen für die Rechtsordnung durch die Ausübung der Organisationsgewalt	152
IV. Umfang der Organisationsgewalt öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften	153
1. Frühes, auf Körperschaften begrenztes Verständnis.....	153
a) Regelmäßige Beschränkung auf Körperschaften.....	153
b) Ausnahmen vom Grundsatz der Körperschaft.....	154
c) Historische Begründung der Beschränkung auf Körperschaften.....	155
2. Erweitertes Verständnis.....	156
a) Begrenzung auf Körperschaften	157
b) Erweiterung wegen Notwendigkeit und Verfassungswandel.....	157
aa) Erweiterung begründbar durch eine organisatorische Notwendigkeit bei den Kirchen?	158
bb) Erweiterung durch die Begründungsfigur des Verfassungswandels?	159
(1) Richtungsentscheidung für einen Verfassungswandel des Körperschaftsstatus	160
(2) Ablehnung eines Verfassungswandels	161
(3) Ausgestaltungs- bzw. Interpretationswandel statt Verfassungswandel.....	162
c) Rechtsfolge des Körperschaftsstatus als freiheitsdienende Entfaltungsmöglichkeit	163
3. Nochmalige Erweiterung und Abkehr von „Formentrias“	164
a) Ablehnung eines numerus clausus oder Typenzwangs	164
b) Kein universal-öffentlich-rechtlicher Status	166
c) Parallelen zur Bahai-Entscheidung?	166
4. Zwischenergebnis	167
F. Staatliche Mitwirkung bei der Ausübung der Organisationsgewalt	169
I. Notwendigkeit, Räume und Ansatzpunkt staatlicher Mitwirkung.....	169
1. Besteht überhaupt eine Notwendigkeit staatlicher Mitwirkung?	170

a) Schutz des Rechtsverkehrs.....	170
b) Insolvenzfähigkeit.....	172
c) Notarfunktion.....	173
d) Zwischenfazit.....	174
2. Räume staatlicher Mitwirkung.....	175
3. Ansatzpunkt staatlicher Mitwirkung.....	176
II. Das Formenspektrum staatlicher Mitwirkung.....	177
1. Einmalige Verleihung einer Gewalt mit staatlicher Publikation.....	178
a) Verleihung einer abgeleiteten Rechtsgewalt.....	178
b) Missachtung des Zwecks staatlicher Mitwirkung.....	179
2. Notifikation mit Publikation als Mitwirkungsakt.....	179
a) Ablehnung einer umfassenden Gewalt.....	180
b) Anforderungen an die staatliche Mitwirkung nur bei Rechtmäßigkeitskontrolle erfüllt.....	180
3. Anerkennung im Einzelfall.....	181
a) Gesetz als verfehlte Handlungsform für eine Anerkennung.....	181
b) Anerkennung mit Konkretisierungsakt durch den Staat?.....	182
c) Konkretisierung der Rechtsform durch Satzung.....	183
4. Anerkennung mit Notwendigkeitskontrolle.....	184
5. Vetorecht als Mitwirkungsform?.....	184
6. Zwischenfazit zu den Mitwirkungsformen.....	185
III. Bestehende Regelungen zur Mitwirkung unterhalb des Verfassungsrechts.....	186
1. Landesrechtliche Bestimmungen zur Organisationsgewalt.....	187
a) Baden-Württemberg.....	188
b) Bayern.....	189
aa) Kirchen und Religionsgemeinschaften.....	189
bb) Körperschaftsstatus für „Orden und ähnliche Vereinigungen“.....	189
(1) Ermessensreduzierung auf Null.....	190

(2) Orden und ähnliche Vereinigungen als Organisationsformen.....	191
cc) Staatliche Mitwirkung bei der Ausübung der Organisationsgewalt bezüglich Körperschaften.....	192
dd) Anwendung auch bei nicht körperschaftlichen Organisationsformen.....	192
c) Bremen.....	192
d) Hamburg.....	193
e) Nordrhein-Westfalen.....	194
f) Zwischenfazit.....	196
2. Religionsverfassungsrechtliche Verträge zur Organisationsgewalt.....	197
a) Religionsverfassungsrechtliche Verträge mit evangelischen Landeskirchen.....	199
aa) Baden-Württemberg.....	199
bb) Bayern.....	200
cc) Berlin.....	200
dd) Brandenburg.....	201
ee) Bremen.....	201
ff) Hamburg.....	202
gg) Hessen.....	202
hh) Mecklenburg-Vorpommern.....	203
ii) Niedersachsen.....	203
jj) Nordrhein-Westfalen.....	205
kk) Rheinland-Pfalz.....	205
ll) Saarland.....	206
mm) Sachsen.....	206
nn) Sachsen-Anhalt.....	207
oo) Schleswig-Holstein.....	207
pp) Thüringen.....	208
qq) Zwischenfazit.....	208

b) Religionsverfassungsrechtliche Verträge mit der katholischen Kirche	209
aa) Baden-Württemberg	210
bb) Bayern	211
cc) Berlin	211
dd) Brandenburg	212
ee) Bremen	213
ff) Hamburg	213
gg) Hessen	214
hh) Mecklenburg-Vorpommern	214
ii) Niedersachsen	215
jj) Nordrhein-Westfalen	215
kk) Rheinland-Pfalz	216
ll) Saarland	216
mm) Sachsen	217
nn) Sachsen-Anhalt	217
oo) Schleswig-Holstein	218
pp) Thüringen	219
qq) Zwischenfazit	220
c) Verträge mit anderen öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften	220
d) Auslegung dieser Verträge im Lichte der hier gefundenen Ergebnisse	221
aa) Vetorecht als Mitwirkungshandlung nicht ausreichend	221
bb) Auch noch unbekannte Organisationsformen durch vertragliche Regelungen umfasst?	223
3. Zwischenfazit	224
IV. Verfassungsrechtlicher Auftrag zur landesrechtlichen Ausgestaltung?	225
1. Keine verfassungsunmittelbaren Maßstäbe zur Mitwirkung	225
2. Verfassungsrechtlicher Gesetzgebungsauftrag an die Länder?	226

a) Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV als bloße Gesetzgebungskompetenznorm?	226
b) Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV reicht darüber hinaus....	227
c) Auslegung von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV	229
aa) Wortlaut.....	229
bb) Historie	229
cc) Systematik	230
dd) Telos.....	231
3. Konkrete Anforderungen bei Errichtung und Aufhebung öffentlich-rechtlicher Unterorganisationen	234
a) Staatliche Mitwirkung bei Errichtung und Veränderung von Unterorganisationen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform	235
b) Staatliche Mitwirkung bei der Aufhebung von Unterorganisationen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform	236
aa) Actus contrarius zur Mitwirkung bei Bildung und Veränderung.....	236
bb) Bestehende Mitwirkungsregeln zur Aufhebung des öffentlich-rechtlichen Status von Unterorganisationen.....	236
4. Zwischenfazit	237
V. Konsequenzen fehlender konkretisierender Regelungen zur Mitwirkung.....	239
1. Keine Organisationsgewalt ohne Mitwirkung.....	239
2. Organisationsgewalt ohne konkretisierendes Landesrecht zur Mitwirkung?	239
a) Mitwirkung bei lediglich vertraglicher Konkretisierung.....	239
b) Mitwirkung ohne jede Konkretisierung?	241
c) Rechtsschutz.....	242
VI. Der Zusammenschluss mehrerer Körperschaften öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften als Sonderfall der Organisationsgewalt	243
1. Unterschiede zu öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften.....	244
a) Qualität des Verbands als Religionsgemeinschaft	244

b) Körperschaftsqualität der Verbandsmitglieder als notwendige Voraussetzung	244
c) Anlasslose Gründungsmöglichkeit	245
2. Ausübung der Körperschaftsrechte über Landesgrenzen hinweg?	246
a) Bundesweite Rechtsfähigkeit nicht ausreichend	246
b) Ist eine Zweitverleihung notwendig?	247
aa) Konstitutive Zweitverleihung notwendig	248
bb) Bundesweite Ausübung der Körperschaftsrechte auch ohne Zweitverleihung.....	249
cc) Bewertung der bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidung ...	250
c) Konsequenzen für Verbände nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV.....	253
3. Alternative Organisationsform zur Körperschaft des öffentlichen Rechts?	254
4. Staatliche Mitwirkung bei Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV	255
a) Staatlicher Mitwirkung und historischer Hintergrund der Norm.....	256
aa) Körperschaftsstatus der Vorgängerorganisationen der EKD ...	257
bb) EKD als öffentlich-rechtliche Körperschaftsstatus allein durch Rechtsnachfolge?	258
b) Notwendigkeit staatlicher Mitwirkung.....	259
c) Form der staatlichen Mitwirkung.....	261
5. Verfahren der Mitwirkung.....	262
a) Religionsverfassungsrechtliche Verträge.....	262
b) Landesrecht	263
aa) Bayern	264
bb) Hamburg	264
cc) Keine expliziten Regelungen zu des Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV.....	265
6. Zwischenergebnis	266

G. Schlussbetrachtung und Konsequenzen für den Begriff der sogenannten Organisationsgewalt	269
I. Die Organisationsgewalt der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften im Lichte der abstrakten Begriffe Organisation und Gewalt	271
II. Passende Begriffsfindung.....	272
Abkürzungsverzeichnis.....	275
Literaturverzeichnis	279
Internetquellen	293
Stichwortverzeichnis	295

A. Einleitung

„Am Staatskirchenrecht werden Grundsatzfragen von freiheitlich-demokratischen Gemeinwesen ‚durchgespielt‘ wie: Öffentlichkeit, Souveränität und Toleranz, Neutralität und Pluralismus, Kulturstaat, Staat und Gesellschaft, Grundrechtsverständnis und Rechtsschutzfunktion.“¹

Die Organisation von religiösen Gemeinschaften stellt traditionell eine der zentralen Fragen des Religionsverfassungsrechts dar. Und obwohl sich Verfassungsnormen eigens mit diesen Fragen beschäftigen, wird noch heute die vermeintliche Rätselhaftigkeit des „Ehrentitels“ Körperschaftsstatus heraufbeschworen.² Unzählige wissenschaftliche Werke haben sich mit den verschiedenen Organisationsformen von Religion aus verschiedenen wissenschaftlichen Perspektiven befasst und doch gilt der Körperschaftsstatus von Religionsgemeinschaften als schwer fassbares Thema.

¹ *Häberle*, Verfassung als öffentlicher Prozeß, S. 330 und zuvor bereits in: Staatskirchenrecht als Religionsrecht der verfaßten Gesellschaft, DÖV 1976, S. 73 f., in dem wiederum der Begriff des Religionsverfassungsrechts zurecht als der Regelungsmaterie eher entsprechender Begriff aufgetan wurde.

² *Smend*, Staat und Kirche nach dem Bonner Grundgesetz, ZevKR 1 (1951), S. 4 (9); *Uhle*, Ein „rätselhafter Ehrentitel“?, in: Depenheuer/Heintzen/Jestaedt/Axer (Hrsg.), Festschrift Isensee, S. 1033 ff.

Trotz der vielen wissenschaftlichen Untersuchungen des Körperschaftsstatus der Religionsgemeinschaften bleibt die Organisationsgewalt als Folgerecht des Körperschaftsstatus meist außen vor oder wird nur am Rande erwähnt. Doch auch bei der Organisationsgewalt lauern unbesprochene Probleme. Nicht nur der Körperschaftsstatus, sondern auch seine Folgerechte sehen sich neuen Anfragen ausgesetzt, wenn sich vermeintlich neue Religionen wie etwa muslimische Gemeinschaften um den Körperschaftsstatus bemühen. Die Fragen der rechtlichen Organisation von Religion und damit auch die Fragen um die Organisationsgewalt werden meinst vor dem Hintergrund der christlichen Großkirchen beantwortet, weil sie nicht nur untrennbar mit dem Institut des Körperschaftsstatus historisch verbunden sind, sondern auch, weil sie die Hauptanwendungsfälle hinsichtlich der Organisationsgewalt sind. Es ist jedoch angesichts der religiösen Pluralisierung zu erwarten, dass sich diese Entwicklung nicht fortsetzt.

I. Forschungsfrage

Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 1 WRV sichert den Religionsgemeinschaften den Erhalt des Körperschaftsstatus zu, soweit sie bisher, also bei Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung den Körperschaftsstatus innehatten. Satz 2 macht anderen Religionsgemeinschaften das Angebot, ebenfalls die Körperschaftsrechte zu erlangen.

Durch den Körperschaftsstatus werden der Religionsgemeinschaft gewisse Rechte garantiert, neben der Dienstherrenfähigkeit oder der Disziplinargewalt auch die Organisationsgewalt.³ Sie gestattet die Bildung, Errichtung und Aufhebung öffentlich-rechtlicher Unterorganisationen – die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften können damit weitere Institutionen mit öffentlich-rechtlicher Rechtsfähigkeit erschaffen.⁴ Traditionell wird darunter die Körperschaft des öffentlichen Rechts verstanden. Maßgeblich beeinflusst durch den Aufsatz von *Axel von Campenhausen*⁵ hat sich das Verständnis der Organisationsgewalt auf Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts erweitert. Bisher ungeklärt ist jedoch, ob die Begrenzung der Organisationsgewalt auf diese Typen sachgerecht und mit dem heutigen Verständnis des Körperschaftsstatus in Einklang zu bringen ist. Der verfassungsrechtliche Umfang der Organisationsgewalt ist somit vor dem Hintergrund des Verständnisses des Körperschaftsstatus zu ermitteln.

Eng verknüpft mit dem Umfang der Organisationsgewalt ist die Notwendigkeit und das Maß staatlicher Mitwirkung bei der Ausübung der Organisationsge-

3 Vgl. z.B. *v. Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, S. 251 ff.

4 Hier nur einleitend, ausführlich unten; *Kirchhof*, Die Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts, in: Listl/Pirson (Hrsg.), *HdbStKirchR*, Bd. 1, S. 651 (670).

5 *V. Campenhausen*, Grenzprobleme staatlicher und kirchlicher Organisationsgewalt, *ZevKR* 14 (1968/69), S. 278 ff.

walt. Die Mitwirkung des Staates bei der Errichtung oder Veränderung von Unterorganisationen korporierter Religionsgemeinschaften ist verfassungsrechtlich nicht weiter ausdifferenziert als durch die Existenz des Körperschaftsstatus nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV selbst. Sie basiert auf einem System von Verfassungsnormen, Landesgesetzen und religionsverfassungsrechtlichen Verträgen. Durch die eingespielte und auch vertraute Beziehung zwischen Staat und christlichen Großkirchen entstehen aus der normativ nur grob geregelten Materie kaum Konflikte. Vielmehr kommt man bisher durch eine gewachsene historische Beziehung regelmäßig zu einvernehmlichen Ergebnissen.

An der Organisationsgewalt der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften kristallisieren die Fragen von Gemeinwesen, Staat und Gesellschaft, Neutralität und Rechtsschutzfunktionen aus. In einer religiös-pluralisierten Gesellschaft, in der immer mehr religiöse Gruppierungen und Religionsgemeinschaften auftreten und nach dem Körperschaftsstatus streben, erscheint dieses Vertrauen den etablierten Religionsgemeinschaften vorbehalten zu sein. Allerdings muss die Rechtsordnung ein geordnetes System vorhalten, das die Ausübung der Organisationsgewalt und die staatliche Mitwirkung bei der Errichtung oder Veränderung von Unterorganisationen regelt, soweit eine solche Zusammenarbeit denn verfassungsrechtlich geboten ist. Die eingespielte Beziehung zwischen Staat und christlichen Großkirchen hilft bei der rechtlichen Anwendung der Organisationsgewalt über eine fehlende normative Ausgestaltung dieser hinweg. Angesichts der religiösen Pluralisierung und immer neuer Religionsgemeinschaften, die auf den Plan treten, bedarf es doch einer klaren Dogmatik, wie mit der Organisationsgewalt zu verfahren ist, gerade wenn zwischen Staat und Religionsgemeinschaft in dieser Fragen Uneinigkeit herrscht.

Es ist zu erwarten, dass es nicht einvernehmlich zu beidseitig akzeptierten Ergebnissen kommt, wenn etwa eine Religionsgemeinschaft den Körperschaftsstatus erhält und von ihrer Organisationsgewalt Gebrauch machen möchte, der Staat sich aber (aus welchen Gründen auch immer) weniger kooperativ zeigen möchte, z.B. beim Abschluss von Verträgen, in denen die Fragen um die Ausübung der Organisationsgewalt geklärt werden. Daraus können Konflikte entstehen, die nach klaren Regelungen ablaufen müssen.

Eng mit der Frage der Organisationsgewalt als Rechtsfolge des Körperschaftsstatus verbunden ist die Möglichkeit zum Zusammenschluss von öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften zu einem Verband im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV. Auch hier stellen sich die Fragen nach dem Ob und Wie staatlicher Mitwirkung.

Eine vertiefte dogmatische Klärung dieser Fragen, gerade auch im Hinblick auf das Ob und Wieviel der staatlichen Mitwirkung bei der Ausübung der Organisationsgewalt, steht bis jetzt aus. Diese Untersuchung soll eine Vermessung der Organisationsgewalt im Lichte des Körperschaftsstatus liefern.

II. Gang der Untersuchung

Bevor die Organisationsgewalt öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften untersucht und bestimmt werden kann, ist in einem ersten Kapitel auf die Phänomene der Organisation und Gewalt einzugehen. In diesem Zusammenhang gilt es, die Organisationsgewalt in ihren semantischen Bestandteilen Organisation und Gewalt zunächst unabhängig von ihrer juristischen Bedeutung zu untersuchen, um sie anschließend im rechtlichen Kontext sowohl auf Seiten des Staates, als auch (wenn auch nur im kurzen Überblick) auf Seiten des Privatrechts zu definieren und zu verorten. Erst wenn die grundsätzliche Bedeutung von Organisation und Gewalt beleuchtet wurden, kann ein Maßstab entwickelt werden, an dem die Organisationsgewalt im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV hinreichend zu messen ist. Dabei werden die Unterschiede von Organisation und Gewalt auf staatlicher wie nichtstaatlicher Seite herausgearbeitet, um diese Ergebnisse auf öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften anzuwenden, die trotz ihrer öffentlich-rechtlichen Rechtsform nicht in die staatlichen Strukturen eingegliedert sind.

Durch die grundlegende Klärung der Bedeutung der Begriffe Organisation und Gewalt in diesem Kontext kann eine genauere Inhaltsbestimmung der Organisationsgewalt für öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften erfolgen. Es wird ein Maßstab gebildet, an dem die Organisationsgewalt der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften zu messen ist. Auch ist die Klärung der begrifflichen Inhalte der Organisationsgewalt nötig, um analysieren, ob für die heute Organisationsgewalt genannte Rechtsfolge des Körperschaftsstatus dieser Begriff tatsächlich der richtige ist, um dieses Folgerecht des Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften zu beschreiben. Auf diese Ergebnisse wird am Ende der Arbeit zurückgegriffen.

Im Anschluss an die Ausleuchtung des Begriffspaares Organisation und Gewalt ist auf die besondere Grundrechtsrelevanz von Selbstorganisation einzugehen. Gerade das Religionsverfassungsrecht ist stark grundrechtsgeprägt. Dabei ist kurz auf die Besonderheit der grundrechtlich geschützten Vereinigungsfreiheit im religiösen Kontext einzugehen.

Im anschließenden zweiten Kapitel wird die historische Entwicklung des Religionsverfassungsrechts von der symbiotischen Koevolution von Staat und Kirche hin zu den Kirchen unter dem Grundgesetz im Überblick nachgezeichnet. Erst durch ein Verständnis des historischen Bandes zwischen Staat und Kirche ist der Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften sowie die darin enthaltene Organisationsgewalt als überliefertes Erbe zu verstehen.

Das dritte Kapitel widmet sich dem Normenregime des Religionsverfassungsrechts, insbesondere den grundlegenden Figuren zur religiösen Organisation: dem Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV und dem Körperschaftsstatus nach Art. 140 GG i.V.m.

Art. 137 Abs. 5 WRV. Insbesondere die Interpretation des Körperschaftsstatus hat Auswirkungen auf das sachgerechte Verständnis der Organisationsgewalt.

Dem schließt sich mit dem vierten Kapitel die detaillierte Betrachtung der Organisationsgewalt als Folgerecht des Körperschaftsstatus an. Dabei ist die Entwicklung des Verständnisses von Organisationsgewalt im religionsverfassungsrechtlichen Kontext nachzuzeichnen. Auf dieser Grundlage ist ein Maßstab zu entwickeln, welche grundsätzlichen Anforderungen an öffentlich-rechtliche Unterorganisationen von korporierten Religionsgemeinschaften zu stellen sind und ob das bekannte System aus Körperschaften, Anstalten und Stiftungen überhaupt sachgerecht ist.

Im fünften Kapitel ist sodann auf die staatliche Mitwirkung bei der Errichtung von Unterorganisationen einzugehen: Ist eine solche Mitwirkung überhaupt notwendig und geboten? Welche Regelungen sind aus Verfassung, Landesrecht und religionsverfassungsrechtlichen Verträgen dazu auffindbar? Im folgenden Schritt ist das Spektrum möglicher staatlicher Mitwirkung am verfassungsrechtlichen Maßstab zu beurteilen. Hier ist auch auf die besondere Befugnis des Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV einzugehen, der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften die Möglichkeit zur Bildung eines übergeordneten Verbands in öffentlich-rechtlicher Rechtsform gestattet.

Abschließend sind die Konsequenzen für die Organisationsgewalt aufzuzeigen, wobei es dabei zu einer Neubestimmung des Begriffs angesichts seiner verfassungsrechtlich gebotenen Bedeutung kommt. Dabei sind insbesondere die Ergebnisse aus der Begriffsbestimmung von Organisation und Gewalt, der Sinn und Zweck des Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften und der Umfang der staatlichen Mitwirkung bei der Ausübung der Organisationsgewalt zu berücksichtigen.

B. Organisation und Gewalt

Bevor auf die spezifische Organisationsgewalt öffentlich-rechtlicher Körperschaften eingegangen wird, sind die inhaltlichen Bestandteile der Organisationsgewalt in semantisch getrennter Aufteilung zu klären: Zunächst ist das Phänomen der Organisation und anschließend Gewalt im Kontext von Organisation näher zu beleuchten. Sie stellen die Ausgangspunkte für die inhaltliche Bestimmung der Organisationsgewalt dar und sind damit auch für die Organisationsgewalt der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften von grundlegender Bedeutung.⁶ Aus der grundsätzlichen Bedeutung des Begriffspaars, das mitnichten eine genuin juristische Materie darstellt, können Schlüsse für die Reichweite und den Umfang der Organisationsgewalt als Folgerecht des Körperschaftsstatus öffentlichen Rechts für Religionsgemeinschaften geschlossen werden. Außerdem ist später auf diese Ergebnisse zurückzugreifen, wenn abschließend beurteilt wird, ob der Begriff Organisationsgewalt der zutreffende Begriff ist, um das hier untersuchte Folgerecht des Körperschaftsstatus inhaltlich zutreffend zu beschreiben. Dabei ist besonders der Unterschied von Organisation und Gewalt auf staatlicher und privater Seite zu beachten.

⁶ Vgl. dazu die staatsrechtliche Untersuchung von *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 21.

I. Organisation

Bei der Frage nach Organisation drängt sich im Kontext Religion die Religionsgemeinschaft im religionsverfassungsrechtlichen Sinne hier als offensichtlicher Gegenstand der Betrachtung auf. Bevor jedoch Organisationen im rechtlichen Kontext in den Mittelpunkt gerückt werden, ist das abstrakte Phänomen Organisation, sodann Gewalt in diesem Kontext als Definitionsgrundlage zu skizzieren, um später diese Erkenntnisse auf die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften anzuwenden.

Im Anschluss ist der besondere Fall der Organisation von Religion zu betrachten. An der abstrakten Betrachtung und Definition von Organisation und Gewalt wird zunächst die Organisationsgewalt im rechtlichen Kontext entwickelt. An diesem Maßstab ist sodann die Organisationsgewalt von öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften zu messen.

1. Organisation als abstraktes Phänomen

Intuitiv versteht man unter Organisation wohl die dauerhafte und arbeitsteilige Kooperation von Menschen und damit beinahe jede menschliche Vergesellschaftung.⁷ Organisation meint dabei die Tätigkeit des Ordnen und den Prozess der Herausbildung systematischer Strukturen.⁸ Der Begriff der Organisation ist dabei mehrdimensional zu verstehen: Schon begrifflich beschreibt Organisation zum einen das Gebilde als solches (auf juristischer Ebene z.B. Anstalten, Stiftungen und Körperschaften), zum anderen aber auch den Vorgang des Errichtens und Ausformens eines solchen Gebildes. Weiterhin kann auch das Vorhandensein einer inneren Ordnung einer organisieren Einrichtung gemeint sein.⁹

Die Wurzeln des Organisationsbegriffs gehen zurück auf das griechische „Ergon“, zu Deutsch „Werk“, wobei der Begriff in verschiedenen Disziplinen der Wissenschaft verwendet wird.¹⁰ In soziologischer Hinsicht sind Organisationen

„Sozialsysteme mit der Fähigkeit, ihre inneren Strukturbindungen und Prozesse sowie ihr äußeres Handeln zumindest teilweise durch kollektiv verbindliche Entscheidungen zu steuern und dadurch den Status eines überindividuellen Akteurs zu gewinnen.“¹¹

⁷ Magen, Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit, S. 225.

⁸ Schweitzer, Art. Organisation, in: Betz u.a. (Hrsg.), Religion in Geschichte und Gegenwart, Bd. 6, Sp. 641.

⁹ In einer auf Grundrechte bezogenen Betrachtung Stern, Staatsrecht, Bd. 3/1, S. 960; vgl. ausführlicher zum Zusammenhang von Organisation und Grundrechtsausübung unten.

¹⁰ Stern, Staatsrecht, Bd. 3/1, S. 959 f.; für z.B. das wirtschaftswissenschaftliche Organisationsverständnis vgl. Art. Organisationsbegriff, in: Springer Fachmedien Wiesbaden (Hrsg.), Kompakt-Lexikon Management, S. 267 f.

¹¹ Geser, Zwischen Anpassung, Selbstbehauptung und politischer Agitation. Zur aktuellen (und zukünftigen) Bedeutung religiöser Organisationen, in: Krüggler/Gabriel/Gebhardt (Hrsg.), Institution Organisation Bewegung, S. 39 (40); vgl. auch Geser, Organisationen als soziale Akteure,

Es tritt neben den Menschen damit auch eine Vielzahl von Gebilden überindividueller Art als Akteure in der Gesellschaft auf.¹² Diese Organisationen spielen in der heutigen Gesellschaft eine so zentrale Rolle, dass die Bezeichnung bzw. Diagnose der Organisationsgesellschaft naheliegt.¹³

Das Phänomen Organisation und die daraus resultierenden Organisationen bilden damit den Rahmen menschlichen Zusammenwirkens, in dem auch eine Entscheidung über Leitung und Macht des Zusammenwirkens getroffen wurde.¹⁴ Damit bilden religiöse Vereinigungen ebenfalls solche Organisationen (oft auch formaler Art), selbst wenn eine bewusste, explizite Entscheidung zur Bildung einer solchen Organisation nicht getroffen wurde.¹⁵ Sie kann schon durch das bloße menschliche Zusammenwirken entstehen, auch wenn die tatsächliche Ausgestaltung einer Organisation sicherlich bewusste Entscheidungen beinhaltet. Der Begriff der Organisation beschreibt damit den Bereich, auf den sich die hier zu besprechende Gewalt bezieht.¹⁶

2. Formale und informale Organisation

Verschiedene Wissenschaftsbereiche befassen sich mit dem Thema der Organisation. Die soziologische Organisationslehre¹⁷ untersucht Organisationen als soziale Gebilde und befasst sich mit ihren Zwecken und Zusammenhängen durch empirische Beschreibung.¹⁸ Besondere Beachtung finden dabei die spezifisch organisatorischen Strukturen, der gesellschaftliche Kontext sowie die Prozesse und Interaktionen einer Organisation mit ihrer Umwelt.¹⁹ Dabei ist die Produktion von Entscheidungen ein wesentliches Charakteristikum von Organisationen.²⁰ Formale

Zeitschrift für Soziologie 19 (1990), S. 401 ff.; vgl. im Überblick insgesamt *Preisendörfer*, Organisationssoziologie, insb. Darstellung auf S. 59; vgl. für eine Einführung in die Grundbegriffe der Soziologie vor dem Hintergrund einer rechtswissenschaftlichen Betrachtung *Franz*, Einführung in die Verwaltungswissenschaft, S. 432 ff.

¹² *Geser*, Organisationen als soziale Akteure, Zeitschrift für Soziologie 19 (1990), S. 401.

¹³ So *Gabriel*, Modernisierung als Organisierung von Religion, in: Krüggler/Gabriel/Gebhardt (Hrsg.), Institution Organisation Bewegung, S. 19.

¹⁴ *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 207.

¹⁵ Selbstredend werden irgendwelche Entscheidungen immer bewusst getroffen, etwa über das Einsetzen von Leitungspersonen. Die explizite Entscheidung, sich zu einer Organisation zu formieren, muss jedoch nicht bewusst getroffen werden.

¹⁶ *Traummann*, Die Organisationsgewalt im Bereich der bundeseigenen Verwaltung, S. 19.

¹⁷ Nicht nur ist das Phänomen Organisation Teil verschiedenster Fachbereiche (Wirtschaftswissenschaften, Politikwissenschaften etc.), sondern wird auch innerhalb der Teildisziplin Organisationssoziologie durch verschiedenste Ansätze erklärt. Vgl. Überblickartig *Tacke*, Organisationssoziologie, in: Kneer/Schroer (Hrsg.), Handbuch Spezielle Soziologien, S. 341 (342), insb. grundlegende Werke wie *Weber*, Wirtschaft und Gesellschaft; *Luhmann*, Funktionen und Folgen formaler Organisation.

¹⁸ *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 208.

¹⁹ *Tacke*, Organisationssoziologie, in: Kneer/Schroer (Hrsg.), Handbuch Spezielle Soziologien, S. 341.

²⁰ *Luhmann*, Organisation und Entscheidung, S. 63.

Organisation meint dabei bewusst gestaltete und gewöhnlich auch schriftlich fixierte Organisation mit formalen Regeln, zu deren Einhaltung sich ein Mitglied mit Eintritt in die Organisation verpflichtet.²¹ Entscheidend ist ein Vorgehen in planvoller Weise gerade zur Zweckerreichung und damit die institutionelle Zuordnung von Funktionen zu natürlichen Personen und deren wechselseitige Zuordnung im Rahmen einer Leistungsordnung zum Zweck der Erfüllung bestimmter Aufgaben.²² Die Arbeitsabläufe, die notwendig sind, um diese Aufgaben zu erfüllen, werden regelmäßig rational, arbeitsteilig und hierarchisch bestimmt.²³

Der formalen steht die informale Organisation gegenüber. Darunter werden „die durch die persönlichen Ziele, Wünsche, Sympathien und Verhaltensweisen der Organisationsmitglieder bestimmten sozialen Strukturen“²⁴ verstanden. Sie entstehen aufgrund spontaner, also nicht geplanter Beziehung durch soziale Kontakte und Sympathien zwischen Mitgliedern der Organisation. Diese Strukturen bestehen parallel zur formalen Organisation und ergänzen oder behindern diese.²⁵

Historisch²⁶ hat sich als korporativer Akteur im Sinne einer Organisation die Figur der juristischen Person herausgebildet um Organisationen rechtlich erfassen und einordnen zu können. Sie stehen den natürlichen Personen gegenüber. Juristischen Personen steht die Fähigkeit zu, Zuordnungsobjekt von Rechten und Pflichten zu sein.²⁷ Diesen Akteuren stehen neben Rechten und Pflichten auch eigene Ressourcen²⁸ zu, sie besitzen eigene Interessen.²⁹ Die eigenen Ressourcen der Organisation entstehen durch Ressourcenzusammenlegung. In einem ersten Schritt werden damit die Güter, Kräfte und „Betriebsmittel“ der Individuen zusammengeführt und der gemeinschaftlichen Nutzung gewidmet. Ressourcenzusammenlegung im hier verstandenen Sinne meint die bloße Addierung der Ressourcen. In einem Zwischenschritt geschieht eine planvolle Aufteilung für die Verwendung der Summe dieser Mittel. Die dann arbeitsteilige Verwendung dieser Mittel ist somit nicht Resultat einer zufälligen Verteilung, sondern um eine plan-

²¹ V. Schulte-Zurhausen, Organisation, S. 3, vgl. zu den wirtschaftswissenschaftlichen Aspekten von Organisation S. 21 ff.

²² Böckenförde, Organ, Organschaft und Formen staatlichen Handelns, in: Festschrift Wolff, S. 292 (298).

²³ Eitzioni, Soziologie der Organisation, S. 12.

²⁴ V. Schulte-Zurhausen, Organisation, S. 3.

²⁵ V. Schulte-Zurhausen bezieht diese Ausführungen auf „Mitarbeiter“, Organisation, S. 3.

²⁶ Vgl. allgemein zur Durchsetzung der Organisierung Türk/Lemke/Bruch, Organisation in der modernen Gesellschaft, S. 93 ff.

²⁷ Germann, Die Gerichtsbarkeit der evangelischen Kirche, S. 206.

²⁸ Preisendörfer definiert Ressourcen als all jene materiellen und immateriellen Güter, die ein Akteur zur Beeinflussung seiner Umwelt einsetzen kann, Organisationssoziologie, S. 28; zu juristischen Organisationen vgl. sogleich.

²⁹ Preisendörfer, Organisationssoziologie, S. 26 f.; dabei weist Preisendörfer jedoch auf die Besonderheit der korporativen Akteure hin: Sie können weder Gefühle empfinden, noch selbst handeln. Dies geschieht immer nur durch „Agenten“, also Individuen, die im Namen des korporativen Akteurs handeln (dürfen), S. 27.

volle Maßnahme der Teilung, das dazu dient, das gemeinsame Ziel zu erreichen.³⁰ Arbeitsteilung meint damit die planvolle Aufteilung und Verwendung einer zuvor geschehenen Ressourcenzusammenlegung, die insgesamt zu einer effizienteren Ressourcennutzung führt.

Daraus folgt, dass korporierte Akteure, also Organisationen, z.B. dadurch entstehen können, dass individuelle Akteure ihre Ressourcen zusammenbringen.³¹ Legitimiert werden Organisationen durch die durch sie angestrebten Ereignisse, ihre Ziele. Daraus leiten Organisationen ihre Daseinsberechtigung ab.³² Dies erschöpft sich jedoch nicht in einer initialen Zielsetzung. Vielmehr können auch im Lebensprozess einer Organisation neue Ziele entstehen.³³ Es lässt sich damit festhalten, dass eine Organisation nicht aus dem bloßen Willen der gemeinschaftlichen Formierung, sondern immer zweckgebunden entsteht.

Die aus der Arbeits- und Ressourcenteilung resultierende Summe an Ressourcen untersteht sodann nicht mehr der Disposition des Individuums, sondern dem Verbund. Um aber diese gemeinsamen Ressourcen als eigenständiger Akteur nutzen zu können, bedarf es bei der Entscheidungsfindung einer festgelegten Zuständigkeit und einer Form, durch die die Entscheidung der Organisation zurechenbar gemacht werden kann.³⁴ Aus dieser gemeinsamen Verwendung und Verwaltung der Ressourcen ergibt sich ein Korporationsertrag, der wiederum auf die Akteure verteilt werden kann.³⁵ Es lässt sich damit festhalten, dass die gemeinschaftliche, arbeitsteilige Verwaltung und Betätigung von Ressourcen, also die Bildung von Organisationen, einen Vorteil im Sinne eines Korporationsertrags für den Einzelnen bietet. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Vermehrung von Ressourcen zwar primäres Ziel einer Organisation sein kann, aber nicht zwingend sein muss. Im Gegensatz zu wirtschaftlichen Unternehmen kommt es einem Freizeitverein vermutlich weniger auf Gewinnoptimierung an, vielmehr hat in diesem Fall die Ressourcenbeschaffung lediglich dienende Funktion und ist anderen Zwecken untergeordnet. Der Korporationsertrag in solchen Organisationen kann damit auch schlicht in Freizeitvergnügen oder diffusen (oder gar irrationalen Zielen) bestehen.³⁶ Die Beschaffung und Mehrung von Ressourcen ist dann diesem Zweck untergeordnet.

³⁰ *Etzioni*, Soziologie der Organisation, S. 12.

³¹ *Preisendörfer*, Organisationssoziologie, S. 27, beschreibt das Resultat dieses Zusammenbringens von Ressourcen als „Pool“.

³² *Etzioni*, Soziologie der Organisation, S. 15; zu tiefergehenden Analysen bezüglich der Ziele und dem Erreichen dieser vgl. S. 33 ff.

³³ *Etzioni*, Soziologie der Organisation, S. 15.

³⁴ *Magen*, Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit, S. 226; *Magen* weiß darüber hinaus auf die Prägekraft der informalen, persönlichen Beziehung der Mitarbeiter einer Organisation hin, die erst die Funktionsfähigkeit der formalen Organisation möglich mache, S. 227; vgl. grundlegend *Luhmann*, Funktion und Folgen formaler Organisation, S. 268 ff.

³⁵ *Preisendörfer*, Organisationssoziologie, S. 28.

³⁶ Vgl. zu Freizeitorganisationen und dem Beispiel Sport *Prabl*, Soziologie der Freizeit, in: Kneer/Schroer (Hrsg.), Handbuch Spezielle Soziologien, S. 405 (415) f.

3. Selbstorganisation und Autopoiesis

Eine besondere Beschreibung von Organisationen und den ihr ablaufenden Akten ist durch die Begriffe der Selbstorganisation und Autopoiesis gelungen. Selbstorganisation meint das Entstehen und die Erhaltung von Ordnung aus dem System selbst heraus. Ursprünglich wurde die Theorie der Selbstorganisation in den Naturwissenschaften entwickelt³⁷ und später in der Soziologie insbesondere von *Niklas Luhmann* aufgegriffen.³⁸ In der Systemtheorie beschreibt *Luhmann* die Gesellschaft als ein „umfassendes soziales System, das alle anderen sozialen Systeme in sich einschließt.“³⁹

a) System – Umwelt – Gesellschaft

Systeme meinen dabei

*„jedes Wirklich-Seiende, das sich teilweise aufgrund der eigenen Ordnung, teilweise auf Grund der Umweltbedingungen, in einer äußerst komplexen, im Ganzen nicht beherrschbaren Umwelt identisch hält.“*⁴⁰

Ein System ist demnach ein Sinnzusammenhang von aufeinander verweisenden Handlungen, der sich durch ihren inneren Zusammenhang von der Umwelt abgrenzt. Ein System ist geordneter als seine Umwelt und weist damit eine geringere Komplexität auf, indem das System relativ begrenzte Handlungsmöglichkeiten festsetzt und sich damit von der Umwelt abgrenzt.⁴¹ Durch die Bildung von Systemen wird somit eine Reduktion von Komplexität erreicht.⁴² Die Handlung der Systeme geschieht durch Operationen, die Elemente der Systeme sind. Operation meint das Sich-Produzieren und Reproduzieren eines Systems.⁴³

³⁷ Vgl. z.B. *Kratky*, Der Paradigmenwechsel von der Fremd- zur Selbstorganisation, in: ders./Wallner (Hrsg.), Grundprinzipien der Selbstorganisation, S. 3 ff. oder die Beiträge in Küppers (Hrsg.), Chaos und Ordnung. Formen der Selbstorganisation in Natur und Gesellschaft; zu Bedeutung und Zusammenhang von Selbstorganisation und Autopoiesis hier nur im groben Überblick, weiterführend z.B. *Metzner*, Probleme sozio-ökologischer Systemtheorie, S. 94 ff.; *Müller-Benedict*, Selbstorganisation in sozialen Systemen, zusammenfassend z.B. S. 158 ff.

³⁸ Im Folgenden nur im groben Überblick. Vgl. einführend z.B. *Kiss*, Grundzüge und Entwicklung der Luhmannschen Systemtheorie, S. 92; zu vgl. Religion als autopoietisches System *Famos*, Kirche zwischen Auftrag und Bedürfnis, S. 30; vgl. zu eine, systemtheoretisch begründeten Rechtsbegriff *Teubner*, Recht als autopoietisches System, S. 21 ff.

³⁹ *Luhmann*, Soziale Systeme, S. 555.

⁴⁰ *Luhmann*, Zweckbegriff und Systemrationalität, S. 1.

⁴¹ Vgl. *Luhmann*, Die Gesellschaft der Gesellschaft, Bd. 1, S. 60 ff.; vgl. im Überblick zu System und Umwelt *Kött*, Systemtheorie und Religion, S. 44 ff., 52.

⁴² *Lippuner*, Raum – Systeme – Praktiken, S. 94

⁴³ *Luhmann*, Soziale Systeme, S. 79.

Soziale Systeme bestehen aus der Operation Kommunikationen, welche die elementarste Einheit sozialer Systeme darstellt.⁴⁴ Ein solches System kommt zustanden, wenn ein

„Kommunikationszusammenhang entsteht und sich durch Einschränkung der geeigneten Kommunikation gegen eine Umwelt abgrenzt. Soziale Systeme bestehen demnach nicht aus Menschen, nicht aus Handlungen, sondern aus Kommunikationen.“⁴⁵

Die Gesellschaft stellt auf der Basis der Operation Kommunikation ebenfalls ein soziales System dar, wobei die Form des Systems „nichts anderes als die Unterscheidung von System und Umwelt“⁴⁶ ist. Durch die Operation der Kommunikation grenzt sich die Gesellschaft von seiner Umwelt ab und ist eine fortlaufend produzierte unterschiedene Gesamtheit.⁴⁷

b) Organisation

Neben der Gesellschaft stellen auch Organisationen eine Systemform und damit einen Spezialfall innerhalb sozialer Systeme dar.⁴⁸ Organisationssysteme sind gekennzeichnet durch Mitgliedschaften, die durch Regeln und Bedingungen geprägt werden.

Eine Organisation beschränkt sich nicht auf Kommunikation unter Anwesenheit, wie es andere soziale Systeme tun. Demzufolge ist der Grad an Komplexität in Organisationen höher als etwa in reinen Interaktionssystemen. Dieses Maß an Komplexität wird wiederum durch formale Regeln koordiniert.⁴⁹ Organisationen sind nicht bloß als Handlungs-, sondern als Kommunikationssysteme zu verstehen.⁵⁰ Sie bestehen nach *Luhmann* aus kommunizierten Entscheidungen. Sie sind die systembildenden Operationen der Systemform Organisation.⁵¹ Wichtig sind solche Entscheidungen, die Regelungen über die Mitgliedschaft treffen. So kann

⁴⁴ Vgl. zu Luhmanns Konzeption des Sozialen *Greshoff*, Die theoretischen Konzeptionen des Sozialen von Max Weber und Niklas Luhmann im Vergleich, S. 96 ff.

⁴⁵ *Luhmann*, Ökonomische Kommunikation, S. 269; dazu insg. *Luhmann*, Soziale Systeme; Der Mensch kann nicht einem System zugeordnet werden, vielmehr ist er ein Konglomerat an Systemen. Ein konkreter Systemtyp, der dies vereint, existiert nach Luhmann nicht, vgl. Die Gesellschaft der Gesellschaft, Bd. 1, S. 744.

⁴⁶ *Luhmann*, Die Gesellschaft der Gesellschaft, Bd. 1, S. 79.

⁴⁷ *Martens/Ortmann*, Organisation in Luhmanns Systemtheorie, in: Kieser/Ebers (Hrsg.), Organisationstheorien, S. 407 (410).

⁴⁸ *Luhmann*, Die Gesellschaft der Gesellschaft, Bd. 1, S. 828; zum Begriff der Systemform *Stock*, Arbeiter, Unternehmer, Professioneller, S. 365 f.

⁴⁹ *Martens/Ortmann*, Organisation in Luhmanns Systemtheorie, in: Kieser/Ebers (Hrsg.), Organisationstheorien, S. 407 (410).

⁵⁰ *Luhmann*, Soziale Systeme, S. 92; vgl. im Überblick *Kiss*, Grundzüge und Entwicklung der Luhmannschen Systemtheorie, S. 30.

⁵¹ Zur Kommunikation von Entscheidungen als Basiselement der Luhmannschen Theorie *Kött*, Systemtheorie und Religion, S. 72 ff.

die Organisation abgegrenzt werden und macht sie letztendlich entscheidungsfähig.⁵²

c) *Die Autopoiesis von Organisationen*

Nach der *Luhmannschen* Systemtheorie sind Organisationen als soziale Systeme autopoietisch. Allgemein meint Autopoiesis, dass Systeme die Operationen, aus denen sie bestehen, durch die Operationen, aus denen sie bestehen, selbst produzieren und reproduzieren.⁵³ Ein autopoietisches System kann daher als „selbstorganisierend, selbsterzeugend, selbsterhaltend und selbstreferentiell“ beschrieben werden.⁵⁴ Es sind „Systeme, die die Elemente, aus denen sie bestehen, durch die Elemente, aus denen sie bestehen, selbst produzieren und reproduzieren.“⁵⁵

Autopoietische Systeme sind selbstorganisierend, weil das System seinen eigenen Zustand an Umwelteinflüsse anpassen kann. Daraus darf jedoch nicht geschlossen werden, dass aufgrund ihrer operativen Geschlossenheit autopoietische Systeme gegenüber Umwelteinflüssen verschlossen sind. Autopoietische Systeme sind autonom, aber nicht autark. Sie handeln mit ihrer Umwelt, bestimmen aber den Umweltkontakt selbst nach eigenen Maßgaben. Sie beziehen sich auf Umwelteinflüsse immer nur dadurch, dass *sie selbst bestimmen*, wann sie mit ihrer Umwelt kommunizieren.⁵⁶ Die Grenzziehung von System und Umwelt wird durch das autopoietisch funktionierende soziale System selbst vorgenommen.

Für autopoietische Systeme ist damit kennzeichnend, „dass Kommunikationen sich dauernd in rekursiven – einander vor- und zurückgreifende – Schleifen verknüpfen“⁵⁷ und sich so von ihrer Umwelt unterscheiden. Die Bedingungen der Umwelt werden durch das System zwar wahrgenommen, jedoch entscheidet das innere System durch interne Verarbeitung, was in welchem Maße in das System integriert wird. Autopoietische Systeme gehen damit über Selbstorganisation hin-

⁵² Zur Rolle der Mitgliedschaft in Organisationen Luhmanns vgl. *Martens/Ortmann*, Organisation in Luhmanns Systemtheorie, in: Kieser/Ebers (Hrsg.), Organisationstheorien, S. 407 (411).

⁵³ *Luhmann*, Die Gesellschaft der Gesellschaft, Bd. 1., S. 65 ff.; vgl. an anderer Stelle die ähnliche Definition *Luhmanns* zu autopoietischen Systemen bei ders., Ökologische Kommunikation, S. 266; Ursprünglich wurde das Konzept der Autopoiesis für lebende Systeme entwickelt. Demzufolge „ist es den Lebewesen eigentümlich, dass das einzige Produkt ihrer Organisation sie selbst sind, d.h. es gibt keine Trennung zwischen Erzeuger und Erzeugnis, *Maturana/Varela*, Der Baum der Erkenntnis, S. 56.

⁵⁴ *Flämig*, Naturwissenschaftliche Weltbilder in Managementtheorien, S. 163; vgl. zum nicht völlig klaren Verhältnis von autopoietisch und selbstreferenziell *Kött*, Systemtheorie und Religion, S. 56.

⁵⁵ *Luhmann*, Die Autopoiesis des Bewusstseins, Soziale Welt 36 (1985), S. 402 (403).

⁵⁶ *Martens/Ortmann*, Organisation in Luhmanns Systemtheorie, in: Kieser/Ebers (Hrsg.), Organisationstheorien, S. 407 (414).

⁵⁷ *Martens/Ortmann*, Organisation in Luhmanns Systemtheorie, in: Kieser/Ebers (Hrsg.), Organisationstheorien, S. 407 (413).

aus, indem sie sich auch selbst erschaffen: Die Elemente, aus denen autopoietische Systeme bestehen, werden mit Hilfe ihrer eigenen Elemente angefertigt.⁵⁸

Die Beschreibung eines Systems als autopoietisch ist damit neben der formalen und informalen Organisation eine weitere Beschreibungs- und Erklärungsmöglichkeit für den Aufbau und die Veränderung von Organisationen.

4. Die Organisation der Religion

Auch in Bezug auf Religion bildeten und bilden sich solche Organisationen im Laufe der Zeit aus.⁵⁹ Notwendig für die Ausbildung einer Organisation war jedoch zunächst die Ausbildung einer Gemeinschaft, in der sich Menschen regelmäßig zum gemeinsamen (in diesem Fall religiösen) Tun zusammengefunden haben. In einer solchen sehr grundlegenden Gemeinschaft sind Regeln und Rollenverständnisse nicht durch formale Regeln bestimmt, sondern durch lebensstatsächliche Notwendigkeiten vorgegeben.⁶⁰

a) Religionsausübung in der Gemeinschaft

Zumindest für die christlichen Großkirchen lässt sich sagen, dass sich die allermeisten Ausübungsformen von Religion in der Gemeinschaft vollziehen.⁶¹ Religion wird in großen Teilen erst in der Gemeinschaft sichtbar und „manifestiert sich [...] damit zu kollektiven Vollzügen.“⁶² Auch von diesem konkreten Fall unabhängig ist religiöse Betätigung meist eine kollektive Betätigung, sodass der Drang zur Vergemeinschaftung bereits aus dem Religiösen selbst entspringt. Die Ausbildung einer Organisation, einer Entität, die sich dem religiösen Inhalt verpflichtet sieht und die personelle und sachlichen Grundvollzüge bereitstellt,⁶³ bietet der Gemeinschaft einen Rahmen und eine Rechtsform. Mit zunehmender Formalisie-

⁵⁸ *Kiss*, Grundzüge und Entwicklung der Luhmannschen Systemtheorie, S. 90.

⁵⁹ Vgl. dazu insgesamt *Mensching*, Soziologie der Religion, S. 250 ff.; zu historischen Beispielen „kirchenartiger Bildungen“ vgl. S. 251 ff. und *Schlammelcher*, Ökonomisierung der Kirchen?, in: *Hermelink/Wegner* (Hrsg.), Paradoxien kirchlicher Organisation, S. 145 (154 f.).

⁶⁰ *Munsonius*, Gemeinde zwischen Lebenspraxis und Rechtsform, *Praktische Theologie* 46 (2011), S. 100 (103).

⁶¹ *Heckel*, Kontinuität und Wandlung des deutschen Staatskirchenrechts unter den Herausforderungen der Moderne, *ZevKR* 44 (1999), S. 340 (373); vgl. für eine systemtheoretische Betrachtung der Religion *Kött*, Systemtheorie und Religion, S. 121 ff.

⁶² *Munsonius*, Religion – Öffentlichkeit – Recht, *Ökumenische Rundschau* 62 (2013), S. 320 (321); *Hermelink*, Zwischen religiöser Kommunikation und organisationalem Entscheiden, in: *Hermelink/Wegner* (Hrsg.), Paradoxien kirchlicher Organisation, S. 205 ff.

⁶³ *Hermelink*, *Praktische Theologie der Kirchenmitgliedschaft*, S. 33 ff.; *Munsonius*, *Gemeinde zwischen Lebenspraxis und Rechtsform*, *Praktische Theologie* 46 (2011), S. 100 (104); vgl. im Überblick etwa *Lukatis*, *Empirische Religions- und Kirchensoziologie in Deutschland* Entwicklung, *ZEE* 1982, S. 306 ff.

rung von Regeln (etwa bezüglich der Mitgliedschaft) entwickeln sich komplexere Organisationstypen.⁶⁴

b) Arbeitsteilung in der Gemeinschaft

Daneben kommt es ab einer bestimmten Größe einer Religionsgemeinschaft zu einer spezifischen Arbeitsteilung: Es bilden sich hauptamtliche Spezialisten für religiöse Rollen heraus, so z.B. der Pfarrer oder der Imam. Es kommt zu einer Zweiteilung in „Amt“ und „Gemeinde“ und somit zu einer Rollenverteilung.⁶⁵ So kann den Bedürfnissen einer großen religiösen Gruppe, in der die Beziehungspflege mit zunehmender Mitgliederzahl immer wichtiger und schwieriger wird, adäquat nachgekommen werden.⁶⁶ Allerdings kann die spezifische Struktur der Religion einer potenziell noch effektiveren Arbeitsteilung entgegenstehen: Eine segmentäre Differenzierung begrenzt die Möglichkeiten von Arbeitsteilung und Spezialisierung dahingehend, dass die verschiedenen Segmente nebeneinander existieren und jeweils eigenen Aufgaben erledigen.⁶⁷ Eine solche Rollenverteilung unterscheidet sich jedoch nach religionsspezifischen Kriterien: So nehmen in evangelischen Religionsgemeinschaften sowohl Gemeinde als auch die Gemeindeleitung ganzheitliche Aufgaben wahr, während in anderen Religionsgemeinschaften eine hierarchische Aufgabenverteilung anzutreffen ist.

Auf einer zweiten Ebene birgt die Vergemeinschaftung Vorteile in sich, etwa um mit geeinter Stimme in einer Gesellschaft sich Gehör zu verschaffen und so Einfluss zu nehmen, eigene Anliegen durchzusetzen.

c) Von Vergemeinschaftung zur Organisation

Eine Gesellschaft wird durch organisierte und organisierende religiöse Gruppierungen jedoch auch vor Herausforderungen gestellt. Zwar verspricht man sich durch religiöse Organisation einen Gewinn an moralischer Stabilität,⁶⁸ allerdings kann der Einfluss einer religiösen Organisation auf die Gesellschaft über das erwünschte und begrüßenswerte Maß hinaus steigern. Eine solche Einflussnahme kann etwa daraus motiviert sein, die gesellschaftlichen Zustände den Anforderungen oder auch nur Präferenzen der jeweiligen Religion durch die Mobilisierung

⁶⁴ Siehe für den Vergleich verschiedener Gestaltungsmöglichkeiten *Munsonius*, Gemeinde zwischen Lebenspraxis und Rechtsform, *Praktische Theologie* 46 (2011), S. 100 (107 ff.).

⁶⁵ *Abromeit*, Sind Kirchen Interessenverbände, in: dies./Wewer (Hrsg.), *Die Kirchen und die Politik*, S. 244 (249); zu den „Ansätze[n] demokratischer Organisation“ in der evangelischen und katholischen Kirche in Deutschland vgl. S. 250.

⁶⁶ *Magen* bezeichnet diese passend als „hauptamtliche Spezialisten für religiöse Aufgaben“, *Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit*, S. 228 f., 236 f.

⁶⁷ *Karle*, Religion – Interaktion – Organisation, in: Hermelink/Wegner (Hrsg.), *Paradoxien kirchlicher Organisation*, S. 237 (245).

⁶⁸ *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 40.

sozialen Protests anzupassen.⁶⁹ Das gesellschaftskritische Potential kann damit sowohl produktiv, als auch destruktiv für eine Gesellschaft sein,⁷⁰ womit sich Religion immer „als soziales Ambivalenzproblem“⁷¹ erweist. Um dieses Potential religiöser Gemeinschaften zu bändigen und destruktive Folgen für die Gesellschaft zu verhindern, kann es hilfreich sein, wenn diese Gemeinschaften als Organisationen verfasst sind. Dazu bietet das Religions(verfassungs)recht Rechtsformen an, wie etwa den öffentlich-rechtlichen Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften.⁷² Dabei wird die Frage der staatlichen Mitwirkung bei der Ausübung der Organisationsgewalt im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV relevant.

Offensichtlich liegt der Drang zur Vergemeinschaftung bei Religion nahe, während der Drang zur Organisationsausbildung teilweise vor religionspezifischen Hürden steht, so etwa beim Islam.⁷³ Religiöse Organisation stellen „in der Organisationslandschaft der Moderne einen Sonderfall dar.“⁷⁴ So entstehen typischerweise hierarchische Strukturen.⁷⁵ Diese Entwicklung ist durch verschiedene

⁶⁹ Nolte, Religion und Bürgergesellschaft, S. 84 ff., insb. S. 103 f.; dieses Potential kann – eventuell noch stärker, wenn vielleicht auch unwahrscheinlicher – jedoch auch der unorganisierten Religion zugesprochen werden.

⁷⁰ Heinig, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 40, 496 und passim; Munsonius, Religion – Öffentlichkeit – Recht, Ökumenische Rundschau 62 (2013), S. 320 (321), der auch auf die Gefahr von religiös motivierten Parallelgesellschaften hinweist, die einen Rückzug aus der Gesellschaft bedeuten und damit sich auch einer möglichen Kontrolle entziehen.

⁷¹ Heinig, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 40.

⁷² Von diesen ist die Beachtung fundamentaler Verfassungsprinzipien zu verlangen, vgl. BVerfGE 102, 370 (390). Allein die Vorteile, die aus dem Körperschaftsstatus erwachsen, können Anlass genug sein, um destruktives Verhalten zu unterlassen. Vgl. zum öffentlich-rechtlichen Körperschaftsstatus von Religionsgemeinschaften unten. Selbstredend kommt dem Recht auch die Funktion zu, die Religion und die Freiheit ihrer Ausübung zu schützen. In Anbetracht des Themas um staatliche Mitwirkung ist dieser Aspekt eher in den Hintergrund zu rücken. Vgl. zum Körperschaftsstatus ausführlich unter D. IV.

⁷³ Der singuläre Ausdruck Islam ist für die Beschreibung offensichtlich unterkomplex, biete sich als Abkürzung jedoch an. Die Integration der Muslime in das religionsverfassungsrechtliche System stellt vor dem Hintergrund der Selbstorganisation dieser noch immer eine Herausforderung dar, vgl. in Bezug auf den Körperschaftsstatus Gutknecht, Öffentlich-rechtlicher Körperschaftsstatus und der organisierte Islam. Verleihungsvoraussetzungen, GöPRR Nr. 8, S. 11 ff.

⁷⁴ Schlammelcher, Ökonomisierung der Kirchen?, in: Hermelink/Wegner (Hrsg.), Paradoxien kirchlicher Organisation, S. 145 (153), der seine Ausführungen gerade auf Kirchen bezieht.

⁷⁵ Laut Abromeit sind „Kirchen [...] typischerweise streng hierarchisch strukturiert“, Sind Kirchen Interessenverbände, in: dies./Wewer (Hrsg.), Die Kirchen und die Politik, S. 244 (249). Inwiefern sich dieser Schluss auch auf muslimische Glaubensorganisationen übertragen lässt, erscheint angesichts der Abwesenheit kirchlicher Strukturen in „dem Islam“ jedoch fraglich. Vgl. zum Organisationsniveau muslimischer Organisationen in Deutschland Halm, Der Islam, S. 89, Puza, Fragen des staatlichen Religionsrecht um den Islam in Deutschland, ThQ 181 (2001), S. 307 (315) und bereits 1999 auch in Bezug auf Buddhismus und Christentum Geser, Zwischen Anpassung, Selbstbehauptung und politischer Agitation. Zur aktuellen (und zukünftigen) Bedeutung religiöser Organisationen, in: Krüggler/Gabriel/Gebhardt (Hrsg.), Institution Organisation Bewegung, S. 39 (42).

Faktoren bedingt. Aus der Organisation und der beschriebenen Arbeitsteilung und Eigenständigkeit der Organisation als Akteur erwächst die Fähigkeit, sich gegenüber anderen Akteuren zu artikulieren.⁷⁶ Insbesondere kann damit eine Position in Medien und Politik dargestellt und erkämpft werden.⁷⁷

Nicht nur stehen religiöse Organisationen damit in Konkurrenz zu anderen gesellschaftlichen Akteuren, sondern auch mit anderen Religionen. „Auch sonst können Religionsgemeinschaften ohne organisatorische Effektivierung ihre Bemühungen auf dem ‚Markt der Religionen‘ nur schwer bestehen.“⁷⁸ Inwiefern tatsächlich ein Markt besteht, also verschiedenartige Angebote unterschiedlicher Waren zu verschiedenen Preisen, mag bei Religionen zweifelhaft sein – nichtsdestotrotz finden sich die christlichen Religionen in Deutschland heute in einer Situation wieder, die nicht mehr der Monopolstellung gleicht, die sie einmal innehatten.

Die Organisation von Religion ist damit nicht nur ein Prozess, der aus eigenem, innerem Antrieb heraus geschieht, sondern auch eine Reaktion auf die Anforderungen der Umwelt. Der Organisationsprozess von Religion mit den Elementen formaler Organisation ist eine Abgrenzung von anderen Religionen, die sich ebenfalls um eine Anhängerschaft und gesellschaftlichen Einfluss bemühen.

Religiöse Organisationen werden als Organisationen eigener Art beschrieben.⁷⁹ Organisationen wie wirtschaftliche Konzerne verfolgen Ziele, die auch erreicht werden können, dem gegenüber sind religiöse Organisationen nur selten auf die Erreichung eines konkreten Ziels ausgerichtet. Vielmehr dienen religiöse Organisationen der konstanten Betätigung von Religion und finden ihren Sinn unter Umständen schon im bloßen Sein. Auch agieren religiöse Organisationen nicht (immer) nach einer (weltlich) rational begründeten Vorgehensweise, sondern nach einer Logik, die aus Ursprünglichkeit und Tradition entspringt.⁸⁰ Sicherlich gibt es auch bei religiösen Organisationen Ziele, die erreicht werden können, etwa die Durchführung eines Gottesdienstes. Gleichzeitig gibt es auch bei nichtreligiösen Organisationen Ziele, die nicht erreicht, aber dauerhaft verfolgt werden, so etwa die ständige Gewinnmaximierung bei einem wirtschaftlichen Unternehmen. Der

⁷⁶ Vgl. Ausführungen bei *Magen*, Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit, S. 224 ff., insb. S. 227 ff.

⁷⁷ *Magen*, Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit, S. 228, der insgesamt „Sachzwänge zur formalen Organisation“ erkennt und zusammenfasst, S. 227 ff.; die evangelische Kirche in Deutschland hat etwa das Evangelische Büro (Kurzform für das Amt des Beauftragten der Evangelischen Kirchen bei Landtag und Landesregierung in den deutschen Bundesländern) eingeführt, um Kontakt zur Ministerien und Parteien zu pflegen, *Abromeit*, Sind Kirchen Interessenverbände, in: dies./Wewer (Hrsg.), Die Kirchen und die Politik, S. 244 (254 f.), die auch auf das Pendant „Katholisches Büro“ verweist, S. 254.

⁷⁸ *Magen*, Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit, S. 228.

⁷⁹ *Abromeit*, Sind Kirchen Interessenverbände, in: dies./Wewer (Hrsg.), Die Kirchen und die Politik, S. 244 (256 ff.).

⁸⁰ *Magen*, Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit, S. 232 mit Verweis auf *Gabriel*, Modernisierung als Organisation von Religion, in: Krüggler/Gabriel/Gebhardt (Hrsg.), Institution Organisation Bewegung, S. 19 (31).

Unterschied ist jedoch, dass bei einer religiösen Organisation bereits die Betätigung einer Handlung selbst, etwa der Durchführung eines Gottesdienstes durch seinen Transzendenzbezug Betätigung der religiösen Organisation ist. Es geht nicht darum, dass die im Gottesdienst durch Gebete formulierten Ziele tatsächlich erreicht werden.⁸¹

Aus dieser Tradition heraus sind religionsspezifische Entscheidungen zu treffen, aber auch eher weltliche Entscheidungen, z.B. bezüglich Verwaltungstätigkeiten, welche diesen Traditionen nicht entgegenstehen dürfen.⁸² Auch funktionieren Kirchengemeinden gerade durch ungeplante und eher zufällige Kontakte und Interaktionen, „die eine eigene Dynamik und Logik entwickeln und nicht als Teil organisationsförmiger Kommunikation zu begreifen sind.“⁸³ Sozialformen unterhalb der Organisation, in der persönliche Kontakte dominieren und der „Ausdruck von Gefühlen“ erfolgt, sind auf kleine Sozialformen begrenzt.⁸⁴ Strukturen, die jedenfalls nicht auf formale Organisation zurückzuführen sind, sondern eher der Idee der informalen Organisation entsprechen, haben damit in religiösen Organisationen eine besondere Relevanz. Meist sind informale Strukturen auf unteren Organisationsebenen anzutreffen, was erst durch höhere Organisationsebenen ermöglicht wird. Aber auch auf diesen sind informale Strukturen anzutreffen: Der persönliche Austausch des Ratsvorsitzenden der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) mit einem Synodenpräsidenten ist nicht etwa als planvolle Organisationsmaßnahme zu qualifizieren, obwohl sie der Organisation sehr dienlich sein kann. Auch diese Verhaltensweisen auf höchster Organisationsebene sind als informale Organisation zu bezeichnen, welche die formale Organisation ergänzen. Eine Unterteilung in informale Organisation auf unterer Ebene einerseits und formale Organisation auf höheren Ebenen andererseits kann nicht pauschal getroffen werden, auch wenn dies quantitativ den Anschein haben mag. Die Verschränkung von formaler und informaler Organisation führt im Fall der großen christlichen Kirchen zu einem Zusammenspiel von „kirchlichen Makrostrukturen und religiös-sozialer Mikrostruktur.“⁸⁵

Diese fehlende Symmetrie von religiöser Gemeinschaft und idealtypisch formaler Organisation ist auf ein spezifisches Spannungsverhältnis zurückzuführen.⁸⁶

⁸¹ Vgl. ausführlich dazu *Magen*, Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit, S. 232.

⁸² *Gabriel*, Modernisierung als Organisierung von Religion, in: Krüggler/Gabriel/Gebhardt (Hrsg.), *Institution Organisation Bewegung*, S. 19 (31).

⁸³ *Karle*, Religion – Interaktion – Organisation, in: Hermelink/Wegner (Hrsg.), *Paradoxien kirchlicher Organisation*, S. 237 (240), nennt es treffend „Facetime“, S. 246; vgl. weitergehend *Dinkel*, *Facetime – Chancen direkter Begegnung*, *Deutsches Pfarrernetz* 107 (2007), S. 76 ff.; s. zu den informellen Kontakten bereits oben.

⁸⁴ *Karle*, Religion – Interaktion – Organisation, in: Hermelink/Wegner (Hrsg.), *Paradoxien kirchlicher Organisation*, S. 237 (243); s. zum Vergleich mit „Internetgemeinden“ und den Vorzügen lokaler Gemeinschaften S. 247 f.

⁸⁵ *Kaufmann*, *Kirche begreifen*, S. 33.

⁸⁶ Vgl. dazu schon *Lubmann*, *Die Organisierbarkeit von Religion und Kirchen*, in: Wössner (Hrsg.), *Religion im Umbruch*, S. 245–285.

Die moderne Form von Organisation basiert auf der Idee der Säkularität, während religiöse Organisationen dies schon von Natur aus nicht sind.⁸⁷ Zwar ist ein funktionierender Organisationszusammenhalt grundsätzlich wünschenswert, so gehen Vorteile wie z.B. Arbeitsteilung und damit effektiveres Handeln einher, doch kann sich aus der Organisation kein religiöser Sinn ergeben.⁸⁸ Sie ist folglich bloß ein Rahmen der wichtigen persönlichen, informellen Kontakte. Die Organisation bietet schon durch die spezifische Thematik Religion bloß den Rahmen des zwischenmenschlichen Geschehens. Es gilt hierbei umso mehr, dass Organisation nie reiner Selbstzweck ist.

5. Zwischenfazit

Aus soziologischer Perspektive wird Organisation abstrakt beschrieben als Gebilde der Arbeits- und Ressourcenteilung durch Zusammenwirkung. Religiöse Organisationen sind aus soziologischer Perspektive besondere Organisationen, die aufgrund ihres Selbstverständnisses und ihrer Traditionen heraus sich nicht nur thematisch von z.B. wirtschaftlichen Unternehmen unterscheiden, sondern durch ihre Ursprünge auch in ihren Entscheidungsprozessen selbst bei unreligiösen Fragen beeinflusst werden. Weiterhin sind religiöse Organisationen nicht streng nach dem Modell der formalen Organisation aufgebaut, sondern stellen vielmehr ein System verschiedener Organisationsdimensionen dar. Untere Struktursysteme werden von der Organisation überdacht und sind für das Gemeindeleben und damit die religiöse Betätigung unerlässlich.⁸⁹ Eine strikte Trennung in informale Organisation auf unterer Ebene und formaler Organisation auf oberer Ebene kann jedoch nicht angenommen werden. Das Spezifikum der Religion beeinflusst die Organisation durchgehend, nicht nur bei ausschließlich religiösen Themen.

An den entwickelten Maßstäben ist zunächst Gewalt im Kontext von Organisation zu bestimmen. Diese Annäherung an Organisationsgewalt dient der späteren Bestimmung der Organisationsgewalt öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften.

⁸⁷ *Karle*, Religion – Interaktion – Organisation, in: Hermelink/Wegner (Hrsg.), Paradoxien kirchlicher Organisation, S. 237 (242); zur These der Säkularität moderner Organisation indes ohne Begründung.

⁸⁸ *Tyrell*, Religiöse Organisation: Zwei Anmerkungen, in: Lehmann (Hrsg.), Parochie, S. 103 (107).

⁸⁹ *Karle*, Religion – Interaktion – Organisation, in: Hermelink/Wegner (Hrsg.), Paradoxien kirchlicher Organisation, S. 237 (243).

II. Gewalt im Kontext von Organisation

1. Abstrakte Definition

Gewalt meint in seiner ursprünglichen Bedeutung „Kraft haben“, „Macht haben“, „über etwas verfügen“, „damit walten können.“ Der Gewaltbegriff steht in der Bezeichnung konkreter Rechtsverhältnisse dem Begriff der Herrschaft nahe.⁹⁰ Erst später entwickelte sich die zweite, wenn auch nicht gänzlich unverwandte Wortbedeutung im Sinne von „Zwang“ oder „Unrecht“⁹¹, die hier außer Betracht bleiben kann. Eine tatsächlich nicht juristische oder gar sozialwissenschaftliche Definition ist nicht auffindbar. So sehr Organisation ein nicht originär rechtliches Thema ist, ist die Organisationsgewalt ein gerade rechtlich besetzter Begriff.

Im Bereich der Organisation ist Gewalt eng mit der Leitungsfunktion innerhalb der Organisation verknüpft und bewegt sich damit sehr nah am ursprünglichen Wortsinn des Gewaltbegriffs. Der Träger der Organisationsgewalt ist damit derjenige, der die Entwicklung der Organisation steuert und damit die aus dem Vorgang der Organisation angestrebten Vorteile als Ziel forcieren möchte. Abstrakt kann damit die Organisationsgewalt als Befugnis zur Organisation und funktionellem Vorantreiben und Steuern von Organisationsprozessen beschrieben werden.⁹²

Die Befugnis zur Organisation setzt damit ein planvolles Vorgehen in hierarchischen Strukturen voraus: Nur, wenn es bereits zu einem gewissen Grad an Organisation gekommen ist, können Über- und Unterordnungsverhältnisse gefunden werden, in denen weitere Schritte der Organisation und damit der Aufgabenverteilung unternommen werden können. Somit sind Vorliegen und Verortung der Organisationsgewalt in einer Organisation bereits als ein Indikator des fortgeschrittenen Prozesses von Organisation anzusehen.

In autopoietischen Organisationen muss die Gewalt zur Organisation zwingend bei ihr selbst liegen. Eine Organisation als sich selbst reproduzierende Systemform grenzt sich gerade dadurch von anderen Systemen ab, dass es die Entscheidungen für Veränderungen aus sich selbst heraus trifft, was jedoch nicht bedeutet, dass es autark von der Umwelt besteht. Dennoch kann die Organisationsgewalt bei autopoietischen Systemen schon begriffsnotwendig nicht außerhalb der Organisation liegen.

⁹⁰ Günther, in: Brunner u.a. (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe*, Bd. 3, Art. Herrschaft, S. 1 (14).

⁹¹ Fenske, in: Brunner u.a. (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe*, Bd. 2, Art. Gewaltenteilung, S. 923 (924).

⁹² Dieser Versuch einer abstrakten Definition von Gewalt im Kontext von Organisation bezieht sich noch nicht auf die rechtliche Ebene von Organisationsgewalt. Vgl. dazu sogleich.

2. Mögliche Grenzen der Organisationsgewalt

Die Organisationsgewalt kann nicht grenzenlos ausgeübt werden. Neben den offensichtlich rechtlich gegebenen Beschränkungen, also sich mit Organisationsmaßnahmen in den Grenzen von Recht und Gesetz zu bewegen, erscheint die Organisationsgewalt bloß durch die interne Machtverteilung der Organisation begrenzt. Diese beiden Schranken sind jedoch nicht zwingend mit einander verknüpft. Die (mehr oder weniger ausgeprägten oder gar dominierenden) Elemente der formalen Organisation bestimmen damit Art und Ausmaß der Organisationsgewalt. Organisationsgewalt wird damit durch organisationsinterne Strukturen in Form von Widerspruch oder Verboten begrenzt. Organisationsexterne Grenzen werden maßgeblich durch das Recht gesetzt. Das Recht spielt damit als rahmengebender Faktor eine entscheidende Rolle für die Organisation: Es stellt spezifische Organisationsmuster in Form von z.B. Gesellschaftsformen bereit,⁹³ begrenzt aber (damit bereits) die Möglichkeiten der Organisation und damit auch der Organisationsgewalt.⁹⁴ Unterschieden werden muss jedoch zwischen Organisationsmaßnahmen, die Bezug nur nach innen haben (interne Organisationsmaßnahmen) und solchen, die auch Außenwirkung aufweisen (externe Organisationsmaßnahmen). Es scheinen für die jeweiligen Organisationsmaßnahmen unterschiedliche Grenzen der Beschränkbarkeit angezeigt.

a) Bloß intern wirksame Organisationsmaßnahmen

Die Zahl von bloß internen Maßnahmen der Organisation, also solchen, die keine oder nur geringe, nicht intendierte Wirkung auf die Außenwelt haben, ist vielfältig. Beschränkungen erscheinen für solche Maßnahmen nur dann legitim, wenn durch sie Gemeinschaftsgüter, also solche Güter, die nicht zur alleinigen Disposition der jeweiligen Organisation stehen, geschützt werden müssen. Maßnahmen bezüglich der internen Organisation, etwa die interne Kompetenzverteilung bezüglich interner Abläufe, können solche Gemeinschaftsgüter kaum berühren und damit weitgehende Beschränkungen nicht rechtfertigen. Dabei muss jedoch beachtet werden, dass manche auf den ersten Blick bloß interne Organisationsmaßnahme schnell Außenwirkung erhalten kann: So ist die rechtliche Vertretungsbefugnis im Hinblick auf Vertragsschlüsse auch für die Außenwelt von Bedeutung, obwohl dies zunächst nur eine interne Maßnahme darstellt.

b) Extern wirksame Organisationsmaßnahmen

Organisationsmaßnahmen, die primär Außenwirkung entfalten, rechtfertigen eine stärkere Reglementierung. Als solche ist gerade die Ausübung der Organisationsgewalt öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften zu nennen: Der Schaffung

⁹³ Vgl. dazu unter B. III. 2. bei einem System der Normativbedingungen.

⁹⁴ Das Bereitstellen von Organisationsformen durch die Rechtsordnung stellt allerdings auch eine Vereinfachung von Organisationsmaßnahmen dar, vgl. dazu B. III.

von Körperschaften, Stiftungen und Anstalten öffentlichen Rechts folgen Konsequenzen für die Umwelt, zuvörderst im rechtlichen Umfeld.⁹⁵ Je stärker die Konsequenzen für die Umwelt sind, desto offensichtlicher erscheint die Notwendigkeit staatlicher Reglementierung. Es besteht ein öffentliches Interesse an der Klarheit der Vertretungsmacht einer Organisation. Auch das beschriebene, destruktive Potential religiöser Organisationen kann so eingehegt und gemildert werden. Für die hier betrachteten Organisationen, welche der Organisationsgewalt öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften entspringen, sind besonders die extern wirksamen Organisationsmaßnahmen von entscheidender Bedeutung. Durch die Organisationsgewalt wird den Unterorganisationen von öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften eine öffentlich-rechtliche Rechtsform verschafft, die besonders im Außenverhältnis Wirkung entfalten. Untergliederungen, die Religionsgemeinschaften nach ihren inneren Rechtssätzen gründen, etwa aufgrund kirchenrechtlicher Regelungen, sind regelmäßig als innere Organisationsmaßnahmen zu charakterisieren. Erst durch die Nutzung der Gestaltungsoption, der Unterorganisation eine öffentlich-rechtliche Rechtsform zu verschaffen, ergeben sich Auswirkungen, die auch für die Religionsgemeinschaft nicht Angehörige von Bedeutung sind.⁹⁶ Entscheidend für die Beurteilung staatlicher Mitwirkung bei der Ausübung der Organisationsgewalt werden die Einflüsse auf Dritte sein, womit die externe Dimension dieser Organisationsmaßnahmen entscheidend ist. Daher sind hier extern wirksame Organisationsmaßnahmen in den Mittelpunkt der Betrachtung zu rücken.

c) Teilung der Organisationsgewalt

Unbeantwortet blieb bisher die Frage, ob die Organisationsgewalt teilbar ist, also auf verschiedene Akteure verteilt sein kann und damit nur durch Zusammenwirken ausgeübt werden kann oder ob die Teilbarkeit eine Grenze der Organisationsgewalt ist. In Hinblick auf die ursprüngliche Wortbedeutung von Gewalt scheint das Vorliegen von Gewalt bei einer fremden Mitwirkung unwahrscheinlicher: Wenn die (Organisations-)Gewalt aufgeteilt ist, ist ein „Macht haben“ bei bloß einer Partei nicht mehr in dem Maße vorhanden, wie es bei einer ungeteilten Macht der Fall wäre. Auch „über etwas verfügen“ scheint eingeschränkt, wenn für diese Verfügung erst die Mitarbeit eines Partners notwendig ist, der einen konstruktiven Teil der Verfügung beitragen muss. Gleiches trifft auf die Bedeutung des „über etwas walten“ zu. Ausgehend von der Bedeutung des Gewaltbegriffs scheint der Begriff der Gewalt zunächst auf einen Akteur zugeschnitten zu sein, wenn auch eine Teilung bzw. Mitwirkung bei Gewalt möglich erscheint. Dabei stellt sich jedoch die Frage, bis zu welchem Punkt noch von einer Gewalt in die-

⁹⁵ Zur Organisationsgewalt im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV und den rechtlichen Konsequenzen vgl. ausführlich bei E.

⁹⁶ Darauf ist noch einzugehen.

sem Sinne gesprochen werden kann: Bei einem Mitwirkungsakt, der für die Gewaltausübung so konstitutiv wirkt, dass er den Großteil der Entscheidung umfasst und etwa über das „Ob“ auch das „Wie“ maßgeblich regelt, kann wohl nicht mehr von einer Gewalt in diesem Sinne gesprochen werden.

Dennoch ist es denkbar und in der (Rechts-)Praxis der Fall, dass eine solche Aufteilung durch gesetzliche Regelungen verlangt wird. In diesem Falle ist die Organisationsgewalt nur bei den Akteuren *zusammen* zu verorten, da keiner von beiden die Befugnis zur Organisation besitzt, jedenfalls nicht, ohne auf die Mitwirkung des anderen Teils angewiesen zu sein. In diesen Konstellationen bestimmt das notwendige Maß an Mitwirkung, ob noch Gewalt im hier verstandenen Sinne vorliegen kann. Je größer das Maß an Mitwirkung, desto unwahrscheinlicher liegt noch Gewalt vor. Die Frage, wo diese Grenze *allgemein* liegt, ist nicht Gegenstand dieser Untersuchung. In einem Falle, wo jedoch die Mitwirkung und damit Teilung der Gewalt diese Schwelle überschreitet, kann nicht mehr von einer Gewalt gesprochen werden, sondern von einer *mitwirkungsbedürftigen und damit unvollkommenen Kompetenz zu Organisationsmaßnahmen*.

III. Organisation und Gewalt im rechtlichen Kontext

Das Recht hat eine Bereitstellungsfunktion, um den Bürgern die für eine gesellschaftliche Tätigkeit notwendigen rechtlichen Handlungs- und Organisationsformen zur Verfügung zu stellen. Diese Funktion umfasst auch die Bereitstellung von geeigneten Assoziationsformen für eine gemeinschaftliche Ausübung von (wirtschaftlichen aber auch nicht-wirtschaftlichen) Unternehmungen.⁹⁷ Zum einen bietet es den Privaten in Form von Gesellschaften Organisationsformen an, die sich in ihren Ausformungen unterscheiden und teilweise auf spezifische Bedürfnisse zugeschnitten sind. Auf der anderen Seite stellt der Staat selbst eine Organisation dar, in der die Organisationsgewalt verortet werden kann und in verschiedensten Facetten zu finden ist. Der Begriff der Organisationsgewalt taucht im Grundgesetz indes nicht auf und erfährt keine rechtliche Definition.⁹⁸

Als Rechtsperson hat sich neben der natürlichen Person die juristische herausgebildet, die verschiedensten Ausformungen im öffentlichen Recht wie im Zivilrecht gefunden hat. Juristische Personen sind Organisationen, denen die geltende Rechtsordnung eine allgemeine Rechtsfähigkeit zuerkennt.⁹⁹ Die juristische Person kann, ebenso wie die natürliche Person, mit anderen Rechtssubjekten als rechtsfähiges Zurechnungssubjekt in Beziehung treten.¹⁰⁰

⁹⁷ Schuppert, Skala der Rechtsformen für Religion: vom privaten Zirkel zur Körperschaft des öffentlichen Rechts, in: Kippenberg/Schuppert (Hrsg.), Die verrechtlichte Religion, S. 11 (15).

⁹⁸ Ibler, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 86, Rn. 154.

⁹⁹ Flume, Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts, Bd. 2/1, S. 29.; vgl. für die Rechtsfähigkeit öffentlich-rechtlicher juristischer Personen unten bei B. III. 1. c) aa).

¹⁰⁰ Germann, Die Gerichtsbarkeit in der evangelischen Kirche, S. 206.

1. Organisation und Gewalt auf staatlicher Seite, insbesondere mittelbare Staatsverwaltung

Die Verwaltung stellt die größte Organisation auf staatlicher Seite dar, denn Verwaltung ist organisiertes staatliches Handeln.¹⁰¹ Alle rechtserheblichen Akte benötigen die Zurechenbarkeit zu einem Rechtssubjekt, also zu einer natürlichen oder juristischen Person, wobei der Staat selbst eine juristische Person ist. Staatliche Aufgaben in Form der Verwaltung werden durch juristische Personen als staatliche Organisationen wahrgenommen. Zwingend notwendig ist eine Zurechenbarkeit der Handlung und der handelnden Organisation zum Staat, wobei diese Zurechenbarkeit nicht offensichtlich sein muss und teilweise sogar überaus problematisch sein kann, was an der Fülle der Theorien zu erkennen ist, die Staatliches von Nichtstaatlichem abzugrenzen versuchen.¹⁰² Es soll hier nur überblicksartig auf die Organisation auf staatlicher Seite eingegangen werden, um später die Unterschiede zu religiösen Organisationen und insbesondere deren Unterorganisation mit öffentlich-rechtlichem Status aufzuzeigen.¹⁰³

a) Geschichte und Definition von Organisation und Gewalt im staatlichen Kontext

Organisation auf Seiten des Staates stellt zunächst Innenrecht dar, was regelmäßig weitaus geringere Auswirkungen auf das Staat-Bürger-Verhältnis hat als andere öffentlich-rechtliche Rechtsakte.¹⁰⁴ Historisch wurde die Materie der Organisation zunächst gar nicht als rechtliches Problem angesehen. Als Gesetze wurden nur solche Rechtssätze anerkannt, die in Freiheit und Eigentum der durch das Gesetz betroffenen Untertanen eingriffen.¹⁰⁵ Organisationsfragen wurden als „a-rechtliche Materie“ behandelt und waren auch nicht Objekt rechtswissenschaftlicher Betrachtungen.¹⁰⁶ Heute ist die Rechtsqualität dieses organisatorischen In-

¹⁰¹ *Krebs*, Verwaltungsorganisation, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. 5, S. 457 (458); aus grundgesetzlicher Perspektive *Wißmann*, Verfassungsrechtliche Vorgaben der Verwaltungsorganisation, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, S. 1005 ff.

¹⁰² *Krebs*, Verwaltungsorganisation, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. 5, S. 457 (460).

¹⁰³ Hier nur im Überblick. Vertiefend zur Organisationsgewalt im staatlichen Bereich vgl. z.B. *Choljewitz*, Die Organisationsgewalt nach den Verfassungen der deutschen Bundesländer; *Traumann*, Die Organisationsgewalt im Bereich der bundeseigenen Verwaltung; *Groß*, Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation.

¹⁰⁴ So z.B. der Verwaltungsakt als „Endprodukt eines Entscheidungsprozesses innerhalb der vollziehenden Gewalt“, *Schnapp*, Zu Dogmatik und Funktion des staatlichen Organisationsrechts, Rechtstheorie 9 (1978), S. 275 und S. 279; zu der Geschichte der wissenschaftlichen Betrachtung des Organisationsrechts vgl. S. 276.

¹⁰⁵ Vgl. *Anschütz*, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des königlichen Verordnungsrechts nach preußischem Staatsrecht, S. 69, 97, 163.

¹⁰⁶ *Schnapp*, Zu Dogmatik und Funktion des staatlichen Organisationsrechts, Rechtstheorie 9 (1978), S. 275 (278 f.); so war es für den durch einen Verwaltungsakt betroffenen Bürger gleichgültig, welche Organisationsform dahintersteht, solange jedenfalls die zuständige Behörde gehandelt hat, S. 275 (279, 288).

nenrechts jedoch unbestritten.¹⁰⁷ Es unterscheidet sich vom Recht im Staat-Bürger-Verhältnis nicht bloß durch seinen Gegenstand, sondern auch dadurch, dass es oftmals nicht durch Gesetze, sondern durch Verwaltungsvorschriften festgelegt wird.¹⁰⁸

In seiner ursprünglichen, historischen Bedeutung meinte der Begriff der Organisationsgewalt das königliche bzw. landesherrliche Recht, „Ämter und Würden“ zu verleihen.¹⁰⁹ Die Organisationsgewalt hing unmittelbar mit dem Ernennungsrecht von Beamten zusammen: „Solange das (unpersönliche) Amt mit dem Amtswalter institutionell zusammenfiel, bildete die Organisationsgewalt die Kehrseite des Ernennungsrechts.“¹¹⁰ Später berief sich die staatliche Macht auf „die rationalen Grundlage[n] der Etataufstellung und Etatbewirtschaftung im aufgeklärten Absolutismus“, während der souveräne Herrscher darüber hinausgehende Kompetenzen der staatlichen Organisation ebenfalls für sich als selbstverständlich beanspruchte.¹¹¹ Diese Gewalt wuchs zunehmend an und umfasste schließlich „eine reiche Palette ungebundener Kompetenzen im Bereich der Exekutive.“¹¹²

In einem staatsrechtlichen Kontext wurde der Begriff der Organisationsgewalt von *Romeo Maurenbrecher* geprägt:

*„Sie umfasst die Rechte: 1) die Staatsbehörden anzuordnen und sie sonstigen notwendigen und nützlichen Anstalten und Einrichtungen im Staat zu treffen: 2) über deren Wirkungskreis Instructionen zu erlassen, so wie 3) die Formen ihrer Geschäftsführung zu bestimmen.“*¹¹³

Einhergehend mit der Erweiterung der Exekutivfunktionen im 19. Jahrhundert erweiterte sich auch die Bedeutung der Organisationsgewalt. Diese wurde als „Hausgut der Exekutive“ und grundsätzlich umfassend verstanden. Eine Einschränkung wurde nur dann angenommen, wenn ausnahmsweise durch die Verfassung besondere Befugnisse an andere Organe, wie das Parlament, zugewiesen waren.¹¹⁴ Sie wurde als „Kern der parakonstitutionellen Kronprärogative“ be-

¹⁰⁷ *Burgi*, Verwaltungsorganisationsrecht in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 253 (255); *Groß*, Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation, S. 13 ff.

¹⁰⁸ *Burgi*, Verwaltungsorganisationsrecht in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 253 (255).

¹⁰⁹ Vgl. zur Begriffsgeschichte insgesamt *Böckenförde*, Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 21 f.; *Traumann*, Die Organisationsgewalt im Bereich der bundeseigenen Verwaltung, S. 18 f.

¹¹⁰ *Traumann*, Die Organisationsgewalt im Bereich der bundeseigenen Verwaltung, S. 23.

¹¹¹ *Traumann*, Die Organisationsgewalt im Bereich der bundeseigenen Verwaltung, S. 18.

¹¹² *Traumann*, Die Organisationsgewalt im Bereich der bundeseigenen Verwaltung, S. 18.

¹¹³ *Maurenbrecher*, Grundsätze des heutigen Staatsrechts, S. 324. Zur insgesamt Organisationsgewalt vgl. auch ebenda; für eine historische Vorstufe der Organisationsgewalt vgl. *Moser*, Von der Landeshoheit in Regierungssachen, S. 28: Danach habe der Landesherr „freie Hände, neue Collegia zu errichten, alte abzuändern, zu trennen oder aufzuheben usw., wie er es entweder für sein Cameral-Interesse, oder für das gemeine Beste, für gut findet.“ Den Landesständen können je nach Landesverfassung ein bestimmtes Mitwirkungsrecht zukommen, S. 30.

¹¹⁴ *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 318.

zeichnet.¹¹⁵ Dieses Verständnis von Organisationsgewalt, die nicht bloß als Beschreibung einer Staatsfunktion, sondern als Kompetenztitel verstanden wurde, die nur einzelne Durchbrechungen kannte, kann bis in die 1950er Jahre nachgezeichnet werden.¹¹⁶

Die unstrukturierten und weitgehend unbeschränkten Kompetenzen wurden in der Fortentwicklung des Verständnisses von Organisationsgewalt differenziert und in Bestandteile aufgelöst: Es wurde zunächst zwischen „Errichtung, Einrichtung, Veränderung und Zuständigkeitsfestlegung von Behörden unterschieden.“¹¹⁷ Hinzu trat eine Differenzierung nach Handlungsformen, ob also die Organisationsgewalt durch Rechtssatz oder bloßen Organisationsakt ausgeübt wurde. Einher ging dies mit einer Verortung der Organisationsgewalt je nach Aufgabe bei Legislative oder Exekutive.¹¹⁸

Obwohl die Ursprünge der rechtlichen Organisationsgewalt im Beamtenernennungsrecht zu finden sind, wurde die Dienst- und Personalgewalt von der Organisationsgewalt abgelöst und als eigenständige Funktion mit teilweise abweichenden Zuständigkeitszuweisungen verstanden.¹¹⁹ Im komplexen Aufbau eines modernen Staates hat die Organisationsgewalt eine deutlich über die bloße Ernennungskompetenz hinausgehende Bedeutung erlangt. Die Ernennungskompetenz wird daher heute nicht mehr mit dem Begriff der Organisationsgewalt in Verbindung gebracht.¹²⁰

Organisation in diesem Sinne meint daher das „Verhältnis der staatlichen Organe untereinander und zu ihren Trägern.“¹²¹ Auf staatlicher Ebene ist Organisation damit die Zuordnung von Funktionen sowie ihre Neben- und Unterordnung zur Herbeiführung bestimmter Wirkungen, wobei das Ziel staatlichen Organisierens eine Optimierung der staatlichen Aufgabenerfüllung darstellt.¹²² Grundlage einer Definition für die Organisationsgewalt auf staatlicher Seite ist der Grundsatz, dass sämtliche staatlichen Befugnisse auf normative Grundlagen zurückgeführt

¹¹⁵ Beinahe schlagwortartig, vgl. nur *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 318; *Traumann*, Die Organisationsgewalt im Bereich der bundeseigenen Verwaltung, S. 18; *Schnapp*, Zu Dogmatik und Funktion des staatlichen Organisationsrechts, Rechtstheorie 9 (1978), S. 275 (277).

¹¹⁶ *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 318; *Böckenförde*, Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 31.

¹¹⁷ *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 318.

¹¹⁸ *Böckenförde*, Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 27 f.

¹¹⁹ *Böckenförde*, Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 34; zur detaillierten Abgrenzung von Dienstrecht, Haushaltsrecht und Verfahrensrecht vgl. *Traumann*, Die Organisationsgewalt im Bereich der bundeseigenen Verwaltung, S. 23 ff.

¹²⁰ *Traumann*, Die Organisationsgewalt im Bereich der bundeseigenen Verwaltung, S. 23.

¹²¹ *Chotjewitz*, Die Organisationsgewalt nach en Verfassungen der deutschen Bundesländer, S. 7.

¹²² *Achterberg*, Verwaltungsorganisation, in: Grimm/Papier (Hrsg.), Nordrhein-Westfälisches Staats- und Verwaltungsrecht, S. 63 (67); *Müller*, Gestaltungsmuster staatlicher Aufbauorganisation, DÖV 1994, S. 533 (535).

werden müssen. Ein Rückgriff auf naturgegebene Gewalten ist hingegen unzulässig.¹²³

Die Gewalt zur Organisation meint

„die Kompetenz, staatliche Einrichtungen rechtlich und tatsächlich zu verfassen. Darunter fallen sämtliche Befugnisse, diese Einheiten zu schaffen und zu verändern, deren sachliche und örtliche Zuständigkeit zu übertragen, den Aufgabenkreis und ihren Status innerhalb der Gesamtorganisation festzulegen, die Form ihrer Geschäftsführung zu bestimmen sowie über die persönliche und sachliche Ausstattung zu verfügen.“¹²⁴

Zusammenfassend umfasst die Organisationsgewalt auch in einem verwaltungsrechtlichen Sinne die Befugnis zum Organisieren.¹²⁵ Sie ist damit kompatibel mit der abstrakten, auf formaler Organisation beruhenden Definition von Organisationsgewalt.¹²⁶

b) Von staatlicher Organisation zur mittelbaren Staatsverwaltung

Organisation auf staatlicher Ebene lässt sich in den bekannten legislativen, judikativen und exekutiven Kompetenzen staatlicher Gewalt finden.¹²⁷ Legislative und Judikative sollen hier außer Betracht bleiben. Gegenstand der Betrachtung ist hier nicht der Staat als Organisation, sondern die Organisation durch den Staat. Exekutive Organisation spaltet sich weiterhin auf in Organisation der Regierung einerseits und Organisation der Verwaltung andererseits.¹²⁸ Die Organisation auf Seiten der Regierung meint Aufgaben, die als „staatsleitende, richtungsgebende und führende Tätigkeit“¹²⁹ beschrieben werden kann. Diese Aufgaben und Kompetenzen sind jedoch nicht unter das Merkmal der staatlichen Verwaltung zu subsumieren.¹³⁰ Sie können hier ebenfalls außer Betracht bleiben.

¹²³ Bückenförde, Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 33.

¹²⁴ Traumann, Die Organisationsgewalt im Bereich der bundeseigenen Verwaltung, S. 26 m.w.N. in Fn. 62.

¹²⁵ Burgi, Verwaltungsorganisationsrecht in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 253 (283); auch, wenn dadurch jegliche Definitionsbemühungen auf das Merkmal der Organisation abgeschoben werden, kann sich dadurch dem Kern des Begriffs „Gewalt“ im verwaltungsrechtlichen Kontext angenähert werden.

¹²⁶ Vgl. dazu oben unter B. II.

¹²⁷ Krebs, Verwaltungsorganisation, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. 5, S. 457 (459).

¹²⁸ Burgi, Verwaltungsorganisationsrecht in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 253 (261).

¹²⁹ Burgi, Verwaltungsorganisationsrecht in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 253 (260).

¹³⁰ Burgi, Verwaltungsorganisationsrecht in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 253 (260).

Lediglich die Verwaltung und die Ausbildung einer mittelbaren Staatsverwaltung¹³¹ als externe Organisationsmaßnahmen sind für den Vergleich mit der Organisationsgewalt öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften von besonderer, nämlich gerade für die rechtliche Umwelt starker Bedeutung. Bloß interne Organisationsmaßnahme können daher hier weitgehend vernachlässigt werden.¹³²

Bei Organisation auf Seiten des Staates in einem verwaltungsrechtlichen Sinne ist staatliche Verwaltung zunächst als Sammelbezeichnung für verschiedene Träger und Subjekte, die mit Verwaltungsaufgaben betraut sind.¹³³ Staatliche Verwaltung im organisatorischen Sinne meint „die Gesamtheit der Verwaltungsträger und ihrer Untergliederungen (z.B. in Organe, Behörden und Ämter) [...], sofern sie vom Staat getragen und in der Hauptsache materiell verwaltend tätig werden.“¹³⁴ Zentral ist hier der Begriff des Verwaltungsträgers. Jede Verwaltungseinheit ist einem solchen zugeordnet. Verwaltungsträger sind die Stellen, denen durch Rechtsakt die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben zugewiesen ist. Regelmäßig weisen diese Stellen die Eigenschaft von juristischer Person auf.¹³⁵

Spätestens seit der Weimarer Zeit wird in der organisationsrechtlichen Systematik zwischen unmittelbarer und mittelbarer Staatsverwaltung unterschieden.¹³⁶ Dort, wo der Staat selbst verwaltend tätig wird, spricht man von unmittelbarer Staatsverwaltung.¹³⁷ Diese ist wiederum in unmittelbare Bundes- und unmittelbare Landesverwaltung zu trennen.¹³⁸ Die mittelbare Staatsverwaltung umfasst hingegen die Verwaltungseinheiten, die selbst die Eigenschaft als Verwaltungsträger besitzen und einem Hauptverwaltungsträger zugeordnet sind.¹³⁹ Regelmäßig wird die mittelbare Staatsverwaltung von den Ländern wahrgenommen, da der Bund

¹³¹ Zur Kritik am Begriff der mittelbaren Staatsverwaltung vgl. *Kahl*, Die Staatsaufsicht, S. 443 ff.; *Burgi*, Verwaltungsorganisationsrecht in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 253 (280).

¹³² Vgl. zur Unterscheidung von internen und externen Organisationsmaßnahmen oben bei B. II. 2. a).

¹³³ *Mauver*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 21, Rn. 1.

¹³⁴ *Ehlers*, Verwaltung und Verwaltungsrecht, in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 1 (5).

¹³⁵ *Franz*, Einführung in die Verwaltungswissenschaft, S. 46; *Krebs*, Verwaltungsorganisation, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. 5, S. 457 (478); vgl. zur Rechtsfähigkeit und mittelbarer Staatsverwaltung *Kemmler*, Die mittelbare Staatsverwaltung und ihre ausbildungsrelevanten Themenbereiche, JA 2015, S. 328 (330).

¹³⁶ *Kluth*, Funktionale Selbstverwaltung, S. 26.

¹³⁷ *Franz*, Einführung in die Verwaltungswissenschaft, S. 46.

¹³⁸ Vgl. dafür im Überblick *Erbguth*, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 77 f.; *Jestaedt*, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, S. 953 (980); *Burgi*, Verwaltungsorganisationsrecht in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 253 (300 ff.); *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 39 f.

¹³⁹ *Burgi*, Verwaltungsorganisationsrecht in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 253 (260).

gemäß Art. 30 GG nur dann tätig werden darf, wenn eine grundgesetzliche Kompetenz zu einem solchen Handeln vorliegt, so etwa in Art. 87 GG.

In der mittelbaren Staatsverwaltung werden Aufgaben auf rechtlich verselbstständigte und dezentralisierte Verwaltungsträger übertragen. Diese besitzen dann selbst den Charakter von juristischen Personen. In diesem Falle liegt die mittelbare Staatsverwaltung vor, da der Staat seine Aufgaben nicht selbst, sondern durch rechtlich selbstständige Rechtsträger mittelbar ausübt.¹⁴⁰ Diese mittelbare Staatsverwaltung, eben die Bewältigung von (Verwaltungs-)Aufgaben durch eigenständige und dezentralisierte Unterorganisationen stellt das staatliche Pendant zu den Unterorganisationen der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften dar und bedarf deswegen besonderer Betrachtung, bevor auf die eigentliche Organisationsgewalt der Religionsgemeinschaften im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV eingegangen werden kann.

c) Grundsätzliche Unterteilungen: Rechtsfähigkeit und Normenregime

Für Organisationsformen auf staatlicher Seite sind zunächst unabhängig von ihren speziellen Eigenschaften die Unterscheidungen aufgrund der Rechtsfähigkeit zu charakterisieren. Weiterhin ist zwischen solchen des öffentlichen und des Privatrechts zu unterscheiden. Beide können jedoch staatliche Organisationen sein.

aa) Rechtsfähigkeit der Organisationen

Rechtsfähigkeit meint allgemein die Fähigkeit eines Subjekts, Adressat bzw. Träger von Rechten und Pflichten, „oder noch allgemeiner: Zuordnungssubjekt von Rechtssätzen zu sein.“¹⁴¹ Die Rechtsfähigkeit bei Organisationen läuft im Kern darauf hinaus, ob die natürlichen Personen in der Organisation agieren, oder die Organisation selbst das Zuordnungssubjekt von Rechtssätzen ist. Rechtsfähigkeit bestimmt damit den Endpunkt von Zurechnung im Außenverhältnis.¹⁴² Organisationen sind dann Rechtssubjekte, wenn ihnen Rechte und Pflichten zuerkannt werden können.¹⁴³

Vollrechtsfähigkeit ist dementsprechend die Fähigkeit, Inhaber aller durch Rechtsnormen begründeter Rechte und Pflichten zu sein. Ihr gegenüber steht die Teilrechtsfähigkeit. Teilrechtsfähigen Organisationen können nur im Hinblick auf

¹⁴⁰ *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 21, Rn. 8, 12 ff.

¹⁴¹ *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 347; die Rechtsfähigkeit natürlicher Personen braucht angesichts des glücklicherweise überwundenen Instituts der Sklaverei keinerlei Erwähnung oder Begründung.

¹⁴² Grundlegend *Wolff*, Organschaft und Juristische Person, Bd. 1, S. 149 ff.; *Krebs*, Verwaltungsorganisation, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), HStR, Bd. 5, S. 457 (480 f.); vgl. zur Kritik an dieser Betrachtungsweise aufgrund ihrer im Einzelfall begrenzten Aussagekraft *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 347 ff. und *Jestaedt*, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle* (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, S. 953 (970 ff.).

¹⁴³ *Kelsen*, Reine Rechtslehre, S. 176.

bestimmte Rechtsgebiete die Rechtsfähigkeit zugesprochen werden. Die Organisation ist damit nur in Hinblick auf dieses Rechtsgebiet rechtsfähig und somit *insoweit* mit eigenen Rechten ausgestattet.¹⁴⁴ Folglich fehlen diese Eigenschaften bei nicht-rechtsfähigen Organisationen, dem dritten Element dieses dreistufigen Konzepts.¹⁴⁵

bb) Einschlägiges Normenregime

Das Normenregime, das die Rechtsfähigkeit der juristischen Person regelt, entscheidet darüber, ob es sich um juristische Personen des öffentlichen Rechts oder des Zivilrechts handelt. Privatrechtliche, mitgliedschaftlich verfasste Personenvereinigungen stellen demnach keine öffentlich-rechtliche Körperschaft dar, sondern einen privatrechtlichen Verein. Diese Unterteilung berührt indes nicht zwingend die Zuordnung zum Staat, so können etwa privatrechtlich organisierte Verwaltungsträger existieren.¹⁴⁶ Die typischen Formen bzw. Idealformen auf Seiten der Verwaltung jedoch richten sich nach öffentlich-rechtlichen Normen.

d) Organisationsformen der Verwaltung

Im Bereich der öffentlichen Verwaltung stellen Verwaltungsträger Organisationen dar. Als organisierte Verwaltungseinheiten, also solche, die nicht bloß auf einen einzelnen Menschen zugeschnitten sind, werden regelmäßig binnendifferenzierte Einheiten bezeichnet, die die Eigenschaft als juristische Person des öffentlichen Rechts besitzen.¹⁴⁷ Bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts wird üblicherweise in Körperschaften, Anstalten und Stiftungen unterschieden. Gemein ist diesen Verwaltungseinheiten die öffentlich-rechtliche Natur, während sie sich durch ihre Binnenstruktur unterscheiden. Eine trennscharfe Unterscheidung ist indes jedoch nur schwer vorzunehmen.¹⁴⁸ Diese Rechtsformen werden nicht durch die Rechtsordnung abstrakt bereitgestellt, sondern für den konkreten Einsatzfall geschaffen. Sie stehen grundsätzlich nur staatlichen Stellen zu Verfügung.

¹⁴⁴ *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 21, Rn. 5 f., 10, der jedoch darauf hinweist, dass der Unterschied von Voll- und Teilrechtsfähigkeit gerade im öffentlich-rechtlichen Bereich nicht überschätzt werden dürfe, da die Tätigkeit der Verwaltungsträger sich eh im Bereich der gesetzlich begründeten Zuständigkeiten bewegen müssen.

¹⁴⁵ Hier nur zur Verdeutlichung der trotz aller Kritik gebräuchlichen Begrifflichkeiten. Zur Kritik und dem Konzept und der Idee einer „quantitativ unterschiedlichen Akkumulation von Rechtsfähigkeit“ vgl. *Jestaedt*, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, S. 953 (971).

¹⁴⁶ Vgl. zu beiden ausführlich unten.

¹⁴⁷ *Krebs*, Verwaltungsorganisation, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. 5, S. 457 (478) m.w.N. in Fn. 118.

¹⁴⁸ *Krebs*, Verwaltungsorganisation, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. 5, S. 457 (479).

Die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften sind ein prominentes Gegenbeispiel, auf das noch ausführlich einzugehen ist.¹⁴⁹

Im Folgenden ist genauer auf die Elemente der mittelbaren Staatsverwaltung, also wesentlich die Erscheinungsformen Körperschaft, Anstalt und Stiftung und kurz auf Beliehene und privatrechtlich organisierte Verwaltungsträger einzugehen.¹⁵⁰ Sie unterscheiden sich jeweils in ihrer inneren Organisation, wobei eine trennscharfe Unterscheidung nicht möglich ist.¹⁵¹ Körperschaft und Anstalt gelten historisch bedingt als Gegensatzpaar, jedoch verlor diese Antithese bereits früh an Bedeutung.¹⁵² Die Stiftung wird traditionell als eigenständiger Typ geführt.¹⁵³ Die drei Idealtypen gehen mit der Dreiteilung „Personalmehrheit – Sachgesamtheit – Vermögensmassen“¹⁵⁴ einher.

aa) Öffentlich-rechtliche Körperschaften

Der übergeordnete Begriff der Körperschaft kann als Zusammenschluss von Personen zu einem gemeinsamen Zweck verstanden werden. Die hier betrachtete Figur der *öffentlich-rechtlichen* Körperschaft meint mitgliederschaftlich verfasste, unabhängig vom Wechsel der Mitglieder kraft Zurechnung willens- und handlungsfähige Personenmehrheiten, die in der Regel mit Hoheitsgewalt ausgestaltet sind und durch Hoheitsakt errichtet wurden.¹⁵⁵ Bei den in einer Körperschaft organisierten Personen kann es sich auch um juristische Personen handeln.¹⁵⁶ Öffentlich-rechtliche Körperschaften dienen stets öffentlichen Zwecken, da es sich um Ver-

¹⁴⁹ Neben den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und Formalkörperschaften wie dem Bayerischen Roten Kreuz, vgl. *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 257 f.; zum Vergleich zu privatrechtlichen Organisationsformen siehe unten.

¹⁵⁰ Zu der vorliegenden Konzentration auf diese Organisationen auf staatlicher Seite vgl. oben.

¹⁵¹ *Kemmler*, Die mittelbare Staatsverwaltung und ihre ausbildungsrelevanten Themenbereiche, JA 2015, S. 328 (330), dazu ausführlicher unten.

¹⁵² *Kierstein*, Probleme der Beziehungen zwischen den Muttergemeinwesen und den von ihnen errichteten rechtsfähigen Anstalten, S. 185.

¹⁵³ *V. Lewinski*, Grundfragen des Verwaltungsorganisationsrechts, JA 2006, S. 517 (521).

¹⁵⁴ *Raschauer*, Verwaltungsrecht, Rn. 82.

¹⁵⁵ Es ist damit im Folgenden unter dem Begriff der Körperschaft stets die öffentlich-rechtliche zu verstehen; *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 452, zur historischen Entwicklung vgl. S. 451 f. und insb. *Scheuner*, Voraussetzungen und Form der Einrichtung öffentlicher Körperschaften (außerhalb des Kommunalrechts), in: Conrad u.a. (Hrsg.), GS-Peters, S. 797 (799 ff.) und *Endrös*, Entstehung und Entwicklung des Begriffs „Körperschaft des öffentlichen Rechts“; *Franz*, Einführung in die Verwaltungswissenschaft, S. 47; vgl. insgesamt zur Körperschaft *Bieback*, Die öffentliche Körperschaft; *Schnapp*, Grundbegriffe des Organisationsrechts, Jura 1980, S. 68 ff.; *Rasch*, Zur Entstehung und Auflösung von Körperschaften des öffentlichen Rechts, DVBl. 1970, S. 765 ff.; vgl. für die Historie auch *Schmidt-Eichstaedt*, der den Begriff der Körperschaft bis ins römische Recht zurückverfolgt, Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts?, S. 5; dieser verbreiteten Definition hat sich auch der schleswig-holsteinische Gesetzgeber angeschlossen und in § 37 LVwG definiert: „Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit sind rechtsfähige, mitgliederschaftlich organisierte Verwaltungseinheiten, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung erfüllen.“

¹⁵⁶ *Bull/Mehde*, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre, S. 46 f.

waltungsträger handelt.¹⁵⁷ Aus dieser Zwecksetzung ergeben sich sodann auch die jeweiligen Aufgaben der Körperschaft.¹⁵⁸ Die Zuweisung dieser Aufgaben obliegt allerdings nicht in völliger Freiheit: Vielmehr muss es sich um solche Aufgaben handeln, die Privaten nicht überlassen werden können, sondern Gründe des öffentlichen Interesses dafürsprechen, die Materie durch die mittelbare Staatsverwaltung regeln zu lassen. Der bloße Sachzusammenhang gibt noch keinen Rechtstitel. Schließlich muss die Aufgabe noch im Zusammenhang mit den „eigenen Angelegenheiten“ der Körperschaft stehen.¹⁵⁹

Dabei sind verschiedene Erscheinungsformen der Körperschaft des öffentlichen Rechts zu unterscheiden.¹⁶⁰ Ein Unterscheidungskriterium stellt zunächst die Rechtsfähigkeit dar, wobei zwischen (voll)rechtsfähigen, teilrechtsfähigen und nicht-rechtsfähigen Körperschaften unterschieden werden kann. Regelmäßig werden unter dem Begriff der Körperschaft des öffentlichen Rechts jedoch nur solche mit Vollrechtsfähigkeit verstanden werden.¹⁶¹ Die nichtrechtsfähigen und teilrechtsfähigen Körperschaften sind allerdings keine bzw. nur teilweise eigenständige Verwaltungsträger, sondern meist Teile eines solchen.¹⁶²

Eine weitere Möglichkeit der Differenzierung bietet der Grad an Selbstständigkeit. Das größte Maß an Selbstständigkeit besitzen der Bund bzw. die Länder aufgrund ihrer (relativen) Souveränität und Autonomie. In der mittelbaren Staatsverwaltung sind jedoch auch Körperschaften anzutreffen, die einer weisungsähnlichen Steuerung unterliegen und damit ein geringeres Maß an Selbstständigkeit aufweisen.¹⁶³ Das besondere Maß an Selbstständigkeit der Körperschaften öffentlichen Rechts im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV ist an späterer Stelle zu erläutern.¹⁶⁴

Weiterhin können Körperschaften nach Bedingungen für die Mitgliedschaft differenziert werden. Dabei werden Gebiets-, Personal-, Verbands- und Realkörperschaften unterschieden.¹⁶⁵ Die Mitgliedschaft bei Gebietskörperschaften knüpft an den Wohnsitz bei natürlichen, an den Sitz bei juristischen Personen an.

¹⁵⁷ *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 453.

¹⁵⁸ *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23, Rn. 42.

¹⁵⁹ Dies gilt insb. für Körperschaften mit Zwangsmitgliedschaft, z.B. Ärztekammern. Vgl. *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23, Rn. 42 f.

¹⁶⁰ Hier nur im Überblick zu Körperschaften, vgl. ausführlicher z.B. *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 450 ff.; *Franz*, Einführung in die Verwaltungswissenschaft, S. 47 ff.; *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23, Rn. 30 ff.

¹⁶¹ Zu den verschiedenen Graden der Rechtsfähigkeit und ihren Konsequenzen vgl. *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 253 f., 454 ff.; allgemein zum Konzept von Voll-, Teil-, und Nichtrechtsfähigkeit für die Formentrias der mittelbaren Staatsverwaltung vgl. *Jestaedt*, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, S. 953 (970 f.).

¹⁶² *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23, Rn. 39.

¹⁶³ *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 455.

¹⁶⁴ Vgl. dazu unten bei D. IV.

¹⁶⁵ *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 42.

So ist der Gemeindegewohner Bürger und damit Mitglied der Gebietskörperschaft Gemeinde.¹⁶⁶ Die Gemeinden sind Träger der kommunalen Selbstverwaltung, die in Art. 28 Abs. 2 GG eine eigene Regelung und zentrale grundgesetzliche Gewährleistung erfahren hat.¹⁶⁷ Bei Personalkörperschaften knüpft die Mitgliedschaft an bestimmte, in der Person des Mitglieds liegende Umstände an, so z.B. an die Eigenschaft als Rechtsanwalt für die Mitgliedschaft in der Rechtsanwaltskammer.¹⁶⁸ Verbandkörperschaften hingegen meinen Zusammenschlüsse von (doch ganz überwiegend) juristischen Personen des öffentlichen Rechts, so z.B. die öffentlich-rechtlichen Dachorganisationen wie die Bundesrechtsanwaltskammer.¹⁶⁹ Die Mitgliedschaft von Realkörperschaften knüpft schließlich an das Eigentum bzw. besondere Nutzungsrechte an Grundstücken im Verbandsgebiet an, so z.B. an das Eigentum an Grundstücken in einem gemeinschaftlichen Jagdbezirk.¹⁷⁰

Die Mitgliedschaft ist damit das bestimmende Moment der Körperschaft.¹⁷¹ Der Zusammenschluss in eine mitgliederschaftliche Organisation soll die Mitglieder veranlassen, sich der gemeinsamen Verwaltung der betreffenden Materie anzunehmen. Dafür soll jedoch nicht das bloße Vorhandensein von Mitgliedern ausreichend sein, vielmehr muss der maßgebliche Einfluss auf die Gestaltung durch die Mitglieder ausgeübt werden.¹⁷² Das zentrale Leitungsorgan der Körperschaft stellt folglich die Mitgliedsversammlung dar, die zur eigenen Entlastung jedoch Unterorgane wie etwa Ausschüsse bildet. Bei mitgliedersstarken Körperschaften wählen die Mitglieder oftmals Repräsentanten in das Kollegialorgan, womit eine repräsentative Versammlung entsteht.¹⁷³ Regelmäßig wird die Leitungsfunktion auch nicht von der Mitgliederversammlung wahrgenommen, was wohl eher nur theoretisch und bei geringer Mitgliederzahl überhaupt möglich wäre, sondern wird durch einen zu wählenden Vorstand oder sonstige Organe wahrgenommen.¹⁷⁴

¹⁶⁶ Franz, Einführung in die Verwaltungswissenschaft, S. 47.

¹⁶⁷ Vgl. zu diesem ganz eigenen Themenkomplex z.B. *Wißmann*, Verfassungsrechtliche Vorgaben der Verwaltungsorganisation, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, S. 1005 (1031 ff.).

¹⁶⁸ Franz, Einführung in die Verwaltungswissenschaft, S. 47.

¹⁶⁹ *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 456; vgl. zum Problem der Zwangsmitgliedschaften z.B. *Jäkel*, Voraussetzungen und Grenzen der Zwangsmitgliedschaften in öffentlich-rechtlichen Körperschaften, DVBl. 1983, S. 1133 ff.

¹⁷⁰ So das Beispiel bei Franz, Einführung in die Verwaltungswissenschaft, S. 47.

¹⁷¹ Die Körperschaft ist daher die ideale Organisationsform in Bezug auf demokratische Legitimation, vgl. *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 255. Zur Tauglichkeit des Abgrenzungskriteriums Mitgliedschaft B. III. 1. D) ee).

¹⁷² *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23, Rn. 40; *Alscher*, Die Stiftung des öffentlichen Rechts, S. 78.

¹⁷³ *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 463 f.

¹⁷⁴ Vgl. auch zu den weiteren Organen und zur Aufgabenverteilung unter ihnen *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 464 f.

bb) Anstalten

Nach der klassischen Definition ist eine Anstalt öffentlichen Rechts „ein Bestand von Mitteln, sächlichen wie persönlichen, welche in der Hand eines Trägers öffentlicher Verwaltung einem besonderen öffentlichen Zweck dauernd zu dienen bestimmt sind.“¹⁷⁵ Die Anstalt stellt den Grundtypus der juristischen Person des öffentlichen Rechts dar.¹⁷⁶ Der Anstaltsbegriff ist damit als Sammelbegriff zu verstehen, dem eine Auffangfunktion zukommt.¹⁷⁷ Der öffentliche Zweck besteht regelmäßig in der Bereitstellung von Leistungen für den Bürger, welche die Benutzer der Anstalt sind. Der Aktionsradius der Anstalt ist damit maßgeblich im Bereich der Leistungsverwaltung zu verorten.¹⁷⁸ „Das Funktionelle, Sachliche überwiegt“ bei der Anstalt, was der mitgliedschaftlichen Prägung der Körperschaft gegenübersteht.¹⁷⁹

Der Begriff der Anstalt ist auf die *Veranstaltung* zurückzuführen und meinte ursprünglich eine Handlungsform der Verwaltung. In seiner heutigen Bedeutung ist er kaum älter als 100 Jahre.¹⁸⁰ Die klassische Definition der Anstalt des öffentlichen Rechts¹⁸¹ geht auf *Otto Mayer* zurück. Bei aller Kritik¹⁸², die sich gegen diese

¹⁷⁵ *Mayer*, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. 2, § 51, S. 468, die auch heute noch als maßgebliche Bestimmung angesehen wird, vgl. *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23, Rn. 46; vgl. zum Verständnis der Anstalt bei *Otto Mayer* *Krebs*, Die öffentliche Anstalt, NVwZ 1985, S. 609 (610 f.); kritisch zu dieser klassischen Definition *Köttgen*, Verwaltungsrecht der öffentlichen Anstalt, VVDStRL 6 (1929), S. 105 (143), der eine „prägnantere Formulierung des Anstaltsbegriff[s], als sie [...] im Anschluß an *Otto Mayer* gemeinhin üblich ist“, fordert; zur weiteren Kritik vgl. *Laubinger*, Die nutzbare Anstalt des öffentlichen Rechts, in: Geis/Lorenz (Hrsg.), Festschrift *Maurer*, S. 641 (649, Fn. 28 ff. m.w.N.); vgl. zur Anstalt als Sonderform öffentlicher Unternehmen *Mann*, Die öffentlich-rechtliche Gesellschaft, S. 106 ff. und ihrer demokratischen Legitimation S. 136 ff.

¹⁷⁶ *Kemmler*, Die mittelbare Staatsverwaltung und ihre ausbildungsrelevanten Themenbereiche, JA 2015, S. 328 (331).

¹⁷⁷ *Wolff/Bachoff/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 470.

¹⁷⁸ *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23, Rn. 46 f.

¹⁷⁹ *Scheuner*, Voraussetzungen und Form der Einrichtung öffentlicher Körperschaften (außerhalb des Kommunalrechts), in: Conrad u.a. (Hrsg.), GS-Peters, S. 797 (803), der jedoch auch auf die Relevanz der „personellen Mitarbeit und Mitwirkung“ hinweist; im kompakten Überblick über die Grundstrukturen der Anstaltsverfassung *Mann*, Die öffentlich-rechtliche Gesellschaft, S. 109 ff.

¹⁸⁰ *V. Lewinski*, Grundfragen des Verwaltungsorganisationsrechts, JA 2006, S. 517 (521).

¹⁸¹ Hier nur im Überblick. Vgl. ausführlich zur Anstalt des öffentlichen Rechts *Köttgen*, Verwaltungsrecht der öffentlichen Anstalt, VVDStRL 6 (1929), S. 105 ff.; *Laubinger*, Die nutzbare Anstalt des öffentlichen Rechts, in: Geis/Lorenz (Hrsg.), Festschrift *Maurer*, S. 641 ff.; *Breuer*, Die öffentliche Anstalt, VVDStRL 44 (1986), S. 211 ff.; *Krebs*, Die öffentliche Anstalt, NVwZ 1985, S. 609; *Lange*, Die öffentliche Anstalt, VVDStRL 44 (1986), S. 169 ff.; *Chen*, Öffentlich-rechtliche Anstalten und ihre Nutzung; *Hanf*, Eine Bank als Anstalt des öffentlichen Rechts, S. 61 ff.; *Schnuppert*, Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verselbständigte Verwaltungseinheiten. Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung; *Holz/Kürten/Grabolle*, Die Anstalt des öffentlichen Rechts als Organisations- und Kooperationsform, KommJur 2014, S. 281 ff.

¹⁸² Kritisch zu dieser klassischen Definition *Köttgen*, Verwaltungsrecht der öffentlichen Anstalt, VVDStRL 6 (1929), S. 105 (143), der eine „prägnantere Formulierung des Anstaltsbegriffs“ for-

Definition entwickelt hat, erscheint sie doch zur Erfassung der Anstaltsfigur hilfreich und damit zielführend, auch wenn zwischen Anstalt und Körperschaft kaum scharf zu trennen ist.¹⁸³ Vielmehr sind die Übergänge teilweise fließend, wobei die Benennung der jeweiligen Organisation nur bedingt hilfreich für die Ermittlung der rechtlichen Ausgestaltung ist:¹⁸⁴ So soll die Bayrische Ärzteversorgung eine Anstalt öffentlichen Rechts sein, allerdings sollen von Gesetzes wegen Ärzte Mitglieder sein,¹⁸⁵ obwohl die Mitgliedseigenschaft der wohl offensichtlichste Indikator für die Körperschaft ist.

Aus der Definition der Anstalt sind drei kennzeichnende Merkmale hervorzuheben: Organisation, Aufgaben und Benutzer.¹⁸⁶ Zunächst ist die Anstalt die organisatorische Zusammenfassung von Sachmitteln und Bediensteten der Verwaltung und damit eine verselbstständigte Verwaltungseinheit. Entsprechend ihrem Zweck hat die Anstalt bestimmte Verwaltungsaufgaben, insbesondere Leistungserbringung, wahrzunehmen.¹⁸⁷ Im Unterschied zur Körperschaft wird die Anstalt also nicht durch Mitglieder getragen. Vielmehr wird die Anstalt durch das Benutzungsverhältnis zwischen Anstaltsträger und Benutzer gekennzeichnet.¹⁸⁸ Das Benutzungsverhältnis ist das prägende Element der Anstalt und grenzt diese (wie beschrieben) von der Körperschaft ab.¹⁸⁹ Die Benutzer haben daher auch keine Mitsprache- oder Mitbestimmungsrechte.¹⁹⁰ Dies wird auch daran erkennbar, dass

dert; vgl. weiter *Laubinger*, Die nutzbare Anstalt des öffentlichen Rechts, in: Geis/Lorenz (Hrsg.), Festschrift Maurer, S. 641 (649); *Breuer*, Die öffentliche Anstalt, VVDStRL 44 (1986), S. 211 (223), der ebenfalls einen „Konturenmangel“ feststellt und in seiner Kritik damit *Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1, S. 134 zustimmt.

¹⁸³ *Laubinger*, Die nutzbare Anstalt des öffentlichen Rechts, in: Geis/Lorenz (Hrsg.), Festschrift Maurer, S. 641 (662); so bezeichnet *Bethge* die Rundfunkanstalten als „vollrechtsfähige Anstalt mit korporationsrechtlichem Einschlag“, was die Unschärfe der Organisationstypen verdeutlicht, *Bethe*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 5, Rn. 101.

¹⁸⁴ *Mann*, Die öffentlich-rechtliche Gesellschaft, S. 109 f.

¹⁸⁵ *Berg*, Die öffentlichrechtliche Anstalt, NJW 1985, S. 2294 mit weiteren Beispielen für missverständliche Nomenklatur.

¹⁸⁶ *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23, Rn. 47.

¹⁸⁷ *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23, Rn. 47.

¹⁸⁸ *Laubinger* stellt klar, dass offensichtlich „die sächlichen und persönlichen Mittel, nicht die Anstalt selbst“ benutzt werde. Dies sei bei der Körperschaft nicht anders. Demnach falle die Benutzung als Differenzierungsmerkmal weg, *Laubinger*, Die nutzbare Anstalt des öffentlichen Rechts, in: Geis/Lorenz (Hrsg.), Festschrift Maurer, S. 641 (652); vgl. insb. zum Anstaltsbenutzerverhältnis *Lange*, Die öffentliche Anstalt, VVDStRL 44 (1986), S. 169 (180 ff.).

¹⁸⁹ So erfährt die Anstalt im Gegensatz zur Körperschaft ihre demokratische Legitimation von oben, *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 255.

¹⁹⁰ *Alscher*, Die Stiftung des öffentlichen Rechts, S. 79; *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23, Rn. 52; kritisch zur Tauglichkeit der Benutzereigenschaft als Identifikationsmerkmal der Anstalt *Berg*, Die öffentlichrechtliche Anstalt, NJW 1985, S. 2294 (2295), der insgesamt eine überzeugende Bestimmung des Begriffs der öffentlich-rechtlichen Anstalt für noch nicht getan ansieht, S. 2294 (2297); ebenso kritisch zu den Merkmalen Benutzung und Benutzer *Laubinger*, Die nutzbare Anstalt des öffentlichen Rechts, in: Geis/Lorenz (Hrsg.), Festschrift Maurer, S. 641 (642),

die Organwalter der Anstalt durch den Anstaltsträger bestellt werden. Auch hier unterscheidet sich die Anstalt von der Körperschaft, bei der die Mitglieder die Organwalter bestimmen.¹⁹¹ Anstaltsträger ist meist die Stelle, die die Anstalt errichtet hat, für die die Anstalt Aufgaben übernimmt und „deren Wille durch sie und in ihr zur Geltung kommt.“¹⁹² Der Anstaltsträger sorgt dabei regelmäßig für den Finanzbedarf und kontrolliert „die im Übrigen selbstständig verwaltenden Anstaltsorgane, z.B. anlässlich der Genehmigung wichtiger Geschäfte.“¹⁹³ Dabei können auch mehrere Hoheitspersonen eine Anstalt gemeinsam tragen.¹⁹⁴

Es wird auch hier in der Verwaltungspraxis in rechtsfähige, nichtrechtsfähige und teilrechtsfähige Anstalten unterschieden (z.B. Schulen), wobei letztere nicht zur mittelbaren Staatsverwaltung zu zählen sind.¹⁹⁵ Sie sind nur organisatorisch vom Anstaltsträger getrennt, nicht aber rechtlich. Sie treten damit als eine Funktionseinheit des Anstaltsträgers auf.¹⁹⁶ Rechtsfähige Anstalten sind hingegen selbstständig und damit nicht Teil eines anderen, sondern selbst Verwaltungsträger.¹⁹⁷ Sie sind in Folge dessen rechtlich berechtigt wie verpflichtet, die ihnen obliegenden Aufgaben eigenverantwortlich wahrzunehmen. Weiterhin haften sie selbst für ihre Verbindlichkeiten.

Im Vergleich zur Körperschaft spielt auch die Anstalt auf kommunaler Ebene eine besondere Rolle. In verschiedenen Gemeindeordnungen bzw. Kommunalverfassungsgesetzen ist die Anstalt als mögliche Organisationsform für kommunale Unternehmen vorgesehen.¹⁹⁸

Die wesentliche Aufgabe einer Anstalt ist die Bereitstellung von Leistungen für den Bürger. Dies muss jedoch nicht zwingend öffentlich-rechtlich ausgestaltet sein, die Leistungserbringung kann auch in privatrechtlicher Form erfolgen.¹⁹⁹

der eher auf die „Nutzbarkeit [der] Einrichtungen, Unternehmen, Betriebe“ abstellt, S. 641 (642).

¹⁹¹ *Laubinger*, Die nutzbare Anstalt des öffentlichen Rechts, in: Geis/Lorenz (Hrsg.), Festschrift Maurer, S. 641 (662).

¹⁹² Ausführlich zum Anstaltsträger und seinem Verhältnis zur Anstalt *Wolff/Bachoff/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 473 ff.

¹⁹³ *Wolff/Bachoff/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 474.

¹⁹⁴ Vgl. zum Zweiten Deutschen Fernsehen BVerfGE 22, 299.

¹⁹⁵ *Burgi*, Verwaltungsorganisationsrecht in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 253 (280 f.); Es wird sich daher hier auf die Darstellung der rechtsfähigen Stiftung des öffentlichen Rechts konzentriert.

¹⁹⁶ *Kemmler*, Die mittelbare Staatsverwaltung und ihre ausbildungsrelevanten Themenbereiche, JA 2015, S. 328 (331); für Schulen vgl. z.B. § 1 Abs. 3 Satz 2 NSchG: „Sie sind nichtrechtsfähige Anstalten ihres Trägers und des Landes“.

¹⁹⁷ *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23, Rn. 48.

¹⁹⁸ So z.B. in § 141 Abs. 1 Satz 1 NKomVG; vgl. zur Anstalt als kommunales Unternehmen *Holz/Kürten/Grabolle*, Die Anstalt des öffentlichen Rechts als Organisations- und Kooperationsform, KommJur 2014, S. 281 (282).

¹⁹⁹ *Franz*, Einführung in die Verwaltungswissenschaft, S. 47 f. Auch kann die Benutzung auf Freiwilligkeit beruhen, sie kann aber auch gesetzlich zwingend vorgeschrieben sein, vgl. etwa

Entscheidend für den öffentlich-rechtlichen Charakter ist die öffentlich-rechtliche Organisationsform, nicht aber die Rechtsnatur des Benutzungsverhältnisses.

cc) Stiftungen

Stiftungen sind sowohl in öffentlich-rechtlicher als auch in privatrechtlicher Form zu finden. Die privatrechtliche Stiftung mit Rechtsfähigkeit ist in §§ 80 ff. BGB geregelt.²⁰⁰ Eine allgemeine Legaldefinition der Stiftung kann hingegen weder im BGB noch in den landesrechtlichen Stiftungsgesetzen gefunden werden.²⁰¹ Kennzeichnend für die Stiftung ist die Bereitstellung von Vermögen, aus dessen Erträgen ein bestimmter Zweck bedient werden soll.²⁰² Die Stiftung wird von einer Person oder Gesamthand getragen, die einer zu ihr verschiedenen Person (der rechtsfähigen Stiftung selbst) ein Vermögen zur Erfüllung eines fremdnützigen Zwecks übergeben hat. Der Einfluss der stiftenden Person erschöpft sich regelmäßig im Stiftungsgeschäft, also in der die Organisation konstituierenden Willensanordnung.²⁰³ Der Begriff der Stiftung meint damit sowohl den Vorgang des Stiftens als auch die daraus entstehende Organisation. Die Stiftung des öffentlichen Rechts hingegen wurde teilweise in landesrechtlichen Regelungen bestimmt, so z.B. in § 3 Abs. 4 Landesstiftungsgesetz Rheinland-Pfalz (LStiftG) oder § 1 Abs. 3 Bayrisches Stiftungsgesetz (BayStG).

Inhaltlich definiert und damit konstituierend für die Stiftung ist das Stiftungsgeschäft. Elementar für die Stiftung sind Stiftungszweck, Stiftungsvermögen und Stiftungsorganisation. Dies gilt für privatrechtliche ebenso wie für öffentlich-rechtliche Stiftungen.²⁰⁴

Der Begriff der Stiftung umfasst indes verschiedenste Varianten und Erscheinungsformen. So können auch Stiftungen über das Merkmal der Rechtsfähigkeit differenziert werden. Eine rechtsfähige oder auch als selbstständig bezeichnete

BVerfGE 10, 354 zur Zwangsversicherung in einer ärztlichen Versorgungskasse; vgl. auch die Parallele zur Zwangsmitgliedschaft in einer Körperschaft, s.o.

²⁰⁰ Vgl. dazu umfassend v. *Campehausen/Richter* (Hrsg.), *Stiftungsrechts-Handbuch*, S. 103 ff.; *Bertelsmann Stiftung* (Hrsg.), *Handbuch Stiftungen*, zur historischen Entwicklung des Stiftungsrechts und dessen Bedeutung dort v. *Campehausen*, *Geschichte des Stiftungswesens*, S. 19 ff und *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, *Verwaltungsrecht*, Bd. 2, S. 522 ff.; zu den historischen Wurzeln beginnend bei der Antike und insgesamt vgl. *Ebersbach*, *Die Stiftung des öffentlichen Rechts*, S. 3 ff.; in seiner Gesamtheit *Schlüter/Stolte*, *Stiftungsrecht*, zu öffentlich-rechtlichen Stiftungen insb. S. 37; *Alscher*, *Die Stiftung des öffentlichen Rechts*, z.B. S. 75 ff. zur Abgrenzung der öffentlich-rechtlichen Stiftungen zu anderen Erscheinungsformen; *Kästner/Couzinet*, *Der Rechtsstatus kirchlicher Stiftungen staatlichen Rechts des 19. Jahrhunderts*, S. 7 ff.

²⁰¹ *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, *Verwaltungsrecht*, Bd. 2, S. 526 f.

²⁰² *Kästner/Couzinet*, *Der Rechtsstatus kirchlicher Stiftungen staatlichen Rechts des 19. Jahrhunderts*, S. 7 ff. *Scheuner*, *Voraussetzungen und Form der Einrichtung öffentlicher Körperschaften (außerhalb des Kommunalrechts)*, in: *Conrad u.a.* (Hrsg.), *GS-Peters*, S. 797 (803).

²⁰³ *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, *Verwaltungsrecht*, Bd. 2, S. 477.

²⁰⁴ *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, *Verwaltungsrecht*, Bd. 2, S. 526 f.; *Maurer* rückt die Stiftungsmassen als bestimmender Faktor in den Vordergrund, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, § 23, Rn. 55.

Stiftung ist als juristische Person selbstständiges Rechtssubjekt, während die nicht-rechtsfähigen bzw. unselbstständigen Stiftungen keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzen. Sie bedürfen eines anderen Rechtsträgers, um selbst rechtlich wirksam handeln zu können.²⁰⁵ Nichtrechtsfähige Stiftungen sind Funktionseinheiten, die sich trotz der eigenen Bezeichnung nicht von ihren Hoheitsträgern im Außenverhältnis rechtlich unterscheiden.²⁰⁶ Die rechtsfähigen Stiftungen des öffentlichen Rechts werden durch einen auf öffentlichem Recht basierenden Stiftungsakt begründet und mit Kapital- bzw. Sachbestand ausgestattet. Dadurch werden sie zu Verwaltungseinheiten mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie erfüllen dann unmittelbar Aufgaben der öffentlichen Verwaltung und sind somit Teil der mittelbaren Staatsverwaltung.²⁰⁷

Die öffentlich-rechtliche Stiftung ist im Verhältnis zur privatrechtlichen Stiftung ein *Aliud*. Auf der einen Seite steht die privatrechtliche Stiftung, die als Grundrechtssubjekt mit weitgehend gleichen Rechten ausgestattet ist wie andere juristische Personen des Privatrechts. Ihr gegenüber steht die öffentlich-rechtliche Stiftung als Element der mittelbaren Staatsverwaltung im Sinne einer juristischen Person des öffentlichen Rechts.²⁰⁸ Diese sind zur unmittelbaren Ausübung von Staatsgewalt befugt. Davon zu unterscheiden sind z.B. Stiftungen kirchlichen Rechts.²⁰⁹

Neben der Unterscheidung der Stiftungen privaten und öffentlichen Rechts ergibt sich die Differenzierung in öffentliche und private Stiftungen. Öffentliche Stiftungen sind durch Gemeinnützigkeit gekennzeichnet. Solche öffentlichen Zwecke sind z.B. Religion, Wissenschaft oder Kunst.²¹⁰ Der Zweck privater Stiftungen kommt hingegen nur einem durch z.B. Betriebs- oder Familienzugehörigkeit begrenzten Personenkreis zugute.²¹¹

Etwa durch die Stiftung begünstigte Personen werden nicht als Benutzer wie bei der Anstalt oder als Mitglieder wie bei der Körperschaft bezeichnet, sondern als Destinatäre bzw. Bezugsberechtigte. Diesen kommen die Vorteile der Stiftung zugute, eine Rechtsstellung wie die Mitglieder haben diese allerdings nicht inne.²¹² Die Bezugsberechtigten sind damit ebenso wenig Teil der Organisation wie der

²⁰⁵ Zu dieser Abgrenzung *Nenhoff*, in: Soergel, BGB, Bd. 1, Vor § 80, Rn. 21 ff.

²⁰⁶ *Wolff/Bachoff/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 480.

²⁰⁷ *Schlüte/Stolte*, Stiftungsrecht, S. 37.

²⁰⁸ *Reuer*, in: Säcker/Rixecker (Hrsg.), Münchener Kommentar zum BGB, Bd. 1, Vorb. zu §§ 80 ff., Rn. 64.

²⁰⁹ Zu diesen Stiftungen unten. Im Überblick und zur Abgrenzung vgl. *Kästner/Conzinet*, Der Rechtsstatus kirchlicher Stiftungen staatlichen Rechts des 19. Jahrhunderts, S. 8 f.

²¹⁰ *V. Campenhausen/Richter* (Hrsg.), Stiftungsrechts-Handbuch, S. 8 mit zahlreichen Beispielen.

²¹¹ *Kästner/Conzinet*, Der Rechtsstatus kirchlicher Stiftungen staatlichen Rechts des 19. Jahrhunderts, S. 10 f. Bloß mittelbare Vorteile für die Allgemeinheit, wenn als z.B. eine privatnützige Stiftung Stipendien an mittellose Familienmitglieder vergibt, blieben bei der Beurteilung der Öffentlichkeit jedoch außer Betracht, vgl. *v. Campenhausen/Richter* (Hrsg.), Stiftungsrechts-Handbuch, S. 7 f.; vgl. zur Familienstiftung auch *Schlüte/Stolte*, Stiftungsrecht, S. 38.

²¹² *Baekert*, in: Bamberger/Roth (Hrsg.), BGB, § 80, Rn. 3.

Träger der Stiftung, ihnen kommen keine Gestaltungsrechte gegenüber den Stiftungsorganen zu, auch wenn ihnen solche Rechte eingeräumt werden können.²¹³

Die Abgrenzung zwischen Anstalt und Stiftung des öffentlichen Rechts fällt indes schwerer aus, da sie, wie indes auch die Körperschaft, der Kategorie der „herrschaftlich verfassten Organisation“ unterfallen.²¹⁴ Durch die Form der sogenannten atypischen Anstalt, bei der der Einfluss des Anstaltsträgers sehr stark reduziert ist, wird die Unterscheidbarkeit weiter erschwert, da mit einer schwachen Stellung des Trägers gerade eine typische Eigenschaft der Stiftung vorliegt.²¹⁵ Angesichts dieser Abgrenzungsschwierigkeiten wird vorgeschlagen, die bekannten Definitionsansätze von Anstalt und Stiftung des öffentlichen Rechts um die Merkmale der trägerschaftlichen Einflussnahme und die Aufgabenwahrnehmung zu ergänzen.²¹⁶ Offen bleibt, ob dadurch die Definitionsschwierigkeiten ausgeräumt werden können.

Problematisch kann die Wahl der Stiftungsform dann werden, wenn die öffentliche Hand alleiniger Stifter ist: Der Stiftungszweck wird bei der Errichtung der Stiftung endgültig festgesetzt, was eine Determinierung dieser Entscheidung auch für künftige, eventuell bei der Entscheidung oppositioneller Volksvertreter zur Folge hat. Auch künftige Regierungskonstellationen werden durch die Stiftungsentscheidung gebunden. In demokratischer Hinsicht erscheint eine solche auch zukünftige Bindung zumindest fragwürdig.²¹⁷

dd) Beliehene und privatrechtlich organisierte Verwaltungsträger

Der Staat kann hoheitliche Kompetenzen neben den drei bekannten juristischen Personen des öffentlichen Rechts auch auf Beliehene und damit auf Privatpersonen übertragen. Beliehen sind damit ausdrücklich nicht Organisationen auf staatlicher Seite, ihnen wurde nur staatliche Kompetenz in einem bestimmten Maße übertragen. Trotzdem sind Beliehene Verwaltungsträger und gehören zur mittelbaren Staatsverwaltung.²¹⁸

²¹³ Ausführlich zu den Nutznießern der Stiftung und deren Abgrenzung zu Mitgliedern *Alscher*, Die Stiftung des öffentlichen Rechts, S. 192 ff.; *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 529.

²¹⁴ *V. Campenhausen/Richter* (Hrsg.), Stiftungsrechts-Handbuch, S. 566, s. auch dort zu den historischen Entwicklungen zur Abgrenzung von öffentlich-rechtlicher Stiftung und Anstalt des öffentlichen Rechts; vgl. auch zur Abgrenzung; *Alscher*, Die Stiftung des öffentlichen Rechts, S. 193 f.

²¹⁵ *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 529.

²¹⁶ *V. Campenhausen/Richter* (Hrsg.), Stiftungsrechts-Handbuch, S. 567; *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 529.

²¹⁷ *Eblers*, Verwaltung und Verwaltungsrecht, in: *Erichsen/Ehlers* (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 1 (10 f.).

²¹⁸ Vgl. allgemein z.B. *Erbguth*, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 81 f.; *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 588 ff.; *Ossenbühl*, Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Private, VVDStRL 29 (1971), S. 137 ff.; *Burgi*, Der Beliehene – ein Klassiker im modernen Verwaltungsrecht, in: *Geis/Lorenz* (Hrsg.), Festschrift Maurer, S. 581 ff.; *Burgi*, Funktionale Privatisierung

Beliehene sind natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, denen durch oder aufgrund eines Gesetzes oder durch einen Vertrag einzelne hoheitliche Kompetenzen zur Wahrnehmung im eigenen Namen übertragen wurden. Beliehene können sich auch den öffentlich-rechtlichen Handlungsformen (Verwaltungsakt, Verwaltungsvertrag oder schlichthoheitlich) bedienen, da sie selbst Verwaltungsträger sind.²¹⁹ Diese Befugnis zur Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Handlungsformen stellt das abgrenzende Kriterium dar: Nur wenn eine Berechtigung zum Einsatz von ausschließlich dem Staat vorbehaltenen Handlungsformen vorliegt, kann die Handlung auch der Wahrnehmung hoheitlicher Kompetenzen zugerechnet werden.²²⁰ Da der Beliehene zur Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben im eigenen Namen berechtigt ist, handelt er im Außenverhältnis als Behörde im Sinne von § 1 Abs. 4 VwVfG, weiterhin unterliegt er der Rechts- und Fachaufsicht des beliehenden Verwaltungsträgers.²²¹

Abzugrenzen ist der Beliehene vom Verwaltungshelfer, der bloß Hilfsarbeiten für den Verwaltungsträger wahrnimmt und damit nicht selbstständig tätig wird.²²² Sein Handeln wird der Behörde zugerechnet, für die er tätig ist. Er ist damit nicht wie der Beliehene mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattet.²²³

Weiterhin hat der Staat die Möglichkeit, sich privatrechtlicher Organisationsformen zur Aufgabenwahrnehmung zu bedienen. Dabei ist jedoch umstritten, ob diese Form der Organisation unter den Begriff der mittelbaren Staatsverwaltung zu fassen ist.²²⁴ Jedenfalls handelt es sich dabei um eine „formelle Privatisierung bzw. eine Organisationsprivatisierung.“²²⁵ Zwar verbleibt die Aufgabe, die durch

und Verwaltungshilfe; *Kiefer*, Die Beliehung: (K)ein unbekanntes Wesen?, NVwZ 2011, S. 1300 ff.; *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 44 f., als klassische Beispiele dient der Bezirksschönsteinfeger oder der Sachverständige des TÜV.

²¹⁹ *Burgi*, Verwaltungsorganisationsrecht, in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 253 (321); *Kemmler*, Die mittelbare Staatsverwaltung und ihre ausbildungsrelevanten Themenbereiche, JA 2015, S. 328 (331); *Steiner*, Öffentliche Verwaltung durch Private, S. 13.

²²⁰ *Burgi*, Verwaltungsorganisationsrecht, in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 253 (321); *Heintzen*, Beteiligung Privater an öffentlichen Aufgaben und staatliche Verantwortung, VVDStRL 62 (2003), S. 220 (240 ff.).

²²¹ *Heintzen*, Beteiligung Privater an öffentlichen Aufgaben und staatliche Verantwortung, VVDStRL 62 (2003), S. 220 (242); *Burgi*, Der Beliehene – ein Klassiker im modernen Verwaltungsrecht, in: Geis/Lorenz (Hrsg.), Festschrift Maurer, S. 581 (585).

²²² Vgl. insgesamt zum Verwaltungshelfer *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 588 ff.

²²³ *Erbguth*, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 81 f.

²²⁴ Für einen Teil dieser Organisationsart *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 3, S. 328; *Krebs*, Verwaltungsorganisation, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. 5, S. 457 (458); *Dittmann*, Die Bundesverwaltung, S. 86; *Kemmler*, Die mittelbare Staatsverwaltung und ihre ausbildungsrelevanten Themenbereiche, JA 2015, S. 328 (332) m.w.N.; gegen eine solche Einteilung *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23, Rn. 1.

²²⁵ *Kemmler*, Die mittelbare Staatsverwaltung und ihre ausbildungsrelevanten Themenbereiche, JA 2015, S. 328 (332).

die Organisationsform erfüllt werden soll, beim Staat, für die Ausführung bedient er sich jedoch einer juristischen Person des Privatrechts.

ee) Ursprünge und fehlender Typenzwang dieser Organisationsformen

Diese typische Unterscheidung der mittelbaren Staatsverwaltung (im Wesentlichen) in Körperschaft, Anstalt und Stiftung des öffentlichen Rechts hat indes nur deskriptive Bedeutung. Entscheidend für die Kompetenzen und die Struktur der Organisation ist hingegen der jeweilige Einrichtungsakt, nicht jedoch die Kompetenzen, die „typischerweise“ mit z.B. einer Anstalt des öffentlichen Rechts verbunden werden.²²⁶ Die drei Standardorganisationsformen sind, anders als die privatrechtlichen Organisationstypen, nicht positivrechtlich und damit abstrakt-generell geregelt, weiterhin sind die Abgrenzungskriterien für Körperschaft, Anstalt und Stiftung nicht streng alternativ.²²⁷ Die übliche Charakterisierung²²⁸, dass die Körperschaften Mitglieder, Anstalten hingegen Nutzer haben, kann Unschärfen nicht ausschließen.²²⁹ Damit verliert selbst das noch schärfste Differenzierungskriterium an Aussagekraft. Die Abgrenzungsunschärfe ist darauf zurückzuführen, dass zu Charakterisierung der drei Rechtsformen jeweils auf einen anderen Aspekt abgestellt wird: Mal stehen die Außenbeziehungen im Vordergrund, mal die Ressourcen. Vielmehr dient die Rechtsformentrias mehr einer „typologischen Zuordnung als [einer] strenge[n] Klassifizierung.“²³⁰ Es ist daher durchaus naheliegend, wenn eine „Konturlosigkeit der Organisationstypen des öffentlichen Rechts“²³¹ diagnostiziert wird.

Wie die Konturlosigkeit dieser öffentlich-rechtlichen Organisationsformen bereits vermuten lässt, gibt es weder einen Numerus Clausus der Organisationstypen, noch einen Typenzwang.²³² Die historisch bedingte Antithese von Anstalt,

²²⁶ V. Lewinski, Grundfragen des Verwaltungsorganisationsrechts, JA 2006, S. 517 (521).

²²⁷ Mann, Die öffentlich-rechtliche Gesellschaft, S. 340; Jestaedt, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, S. 953 (976).

²²⁸ So konstatierte Ebersbach, dass sich aus dem Hauptkriterium der Mitgliedschaft alle weiteren Unterschiede der Organisationsformen Anstalt und Körperschaft „wie von selbst ergeben“ würden, Die Stiftung öffentlichen Rechts, S. 26.

²²⁹ Diese Unschärfen ergeben sich insb. bei Hochschulen und Sozialversicherungsträgern, vgl. Krebs, Verwaltungsorganisation, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. 5, S. 457 (480).

²³⁰ Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 376.

²³¹ Jestaedt, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, S. 953 (976) mit Verweis auf Krebs, Verwaltungsorganisation, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. 5, S. 457 (458); v. Lewinski erkennt treffend, dass „der Dreiklang der Organisationsformen der mittelbaren Staatsverwaltung [...] dissonant“ ist, Grundfragen des Verwaltungsorganisationsrechts, JA 2006, S. 517 (522).

²³² V. Lewinski, Grundfragen des Verwaltungsorganisationsrechts, JA 2006, S. 517 (522); Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 376 f.; Jestaedt, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, S. 953 (976 f.); im Ergebnis wohl auch Maurer, Allgemeines Verwal-

die ein verselbstständiger Teil des Staates ist, und der Körperschaft, die ein an den Staat herangeführter gesellschaftlicher Teil ist, verliert zunehmend an Bedeutung.²³³ Die Kategorisierung in die drei typischen Formen erscheint zwar nicht beliebig, dennoch kann es nur eine Zwischenetappe zur Beschreibung der jeweiligen Organisation sein. Gerade auch, weil die Unterteilung in Körperschaft, Anstalt und Stiftung sich mit teils fließenden Übergängen konfrontiert sieht, erscheint eine Limitierung auf diese Handlungsformen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform zweifelhaft. Vielmehr ist ein Gestaltungs- bzw. Kombinationsspielraum gegeben, sodass auch Mischformen möglich sind. Es gilt damit eine „Wahlfreiheit des Organisationsrechtssetzers“²³⁴. Eine Kombination und Hybridbildung ist möglich, die, bei der hier ohnehin eingetretenen Rechtsformenunklarheit, aber doch dem weiten Gestaltungsraum des Gesetzgebers entspricht.²³⁵ Bei der Eröffnung dieser Möglichkeiten und einer Fortentwicklung des Gedankens einer bloß formalen Kategorisierung in bekannte Organisationstypen erscheint es nur logisch, weitergehend auch die Kreation gänzlicher neuer Organisationsformen in öffentlich-rechtlichem Gewandt für möglich zu halten. Solche Entwicklungen müssen sich jedoch in den rechtlichen Grenzen, z.B. von Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG bewegen.²³⁶

Immerhin bietet diese Unterteilung ein Mindestmaß an Orientierung, wobei ein Blick auf den Namen einer Organisation noch nicht ausreichend ist. Auch wenn die Begriffe hoch abstrakt sind und die Breite der organisationsrechtlichen Vielfalt auf staatlicher Ebene nicht widerspiegeln können,²³⁷ helfen sie doch bei der Kategorisierung historisch gewachsener Strukturen und weiterentwickelter Formen. Die Typisierung der Formentrias dient vorrangig wissenschaftlichen Zwecken.²³⁸ Es besteht Einigkeit sowohl darüber, dass mit Körperschaft, Anstalt

tungsrecht, § 23, Rn. 37; das private Gesellschaftsrecht hingegen kennt einen Typenzwang und Numerus Clausus, vgl. dazu unten; zur öffentlich-rechtlichen Gesellschaft als neue Organisationsform vgl. *Mann*, Die öffentlich-rechtliche Gesellschaft, S. 39 ff.

²³³ *V. Lewinski*, Grundfragen des Verwaltungsorganisationsrechts, JA 2006, S. 517 (521); laut *Kierstein* setzte bereits nach dem 1. Weltkrieg diese Antithese an Gewicht verloren, Probleme der Beziehung zwischen den Muttergemeinwesen und den von ihnen errichteten rechtsfähigen Anstalten, S. 185.

²³⁴ *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 259 ff.

²³⁵ Vgl. den Vorschlag von *Mann*, Die öffentlich-rechtliche Gesellschaft; *Jestaedt*, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, S. 953 (976).

²³⁶ Vgl. zu den Erweiterungsmöglichkeiten des Organisationsformensortiments in Bezug auf Art. 87 GG *Jestaedt*, in: Umbach/Clemens, Bd. 2, Art. 87, Rn. 106; auch einfachgesetzliche Grenzen sind möglich, vgl. dazu *Ehlers*, Verwaltung und Verwaltungsrecht, in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 1 (11) und *Scheuner*, Voraussetzungen und Form der Einrichtung öffentlicher Körperschaften (außerhalb des Kommunalrechts), in: Conrad u.a. (Hrsg.), GS-Peters, S. 797 (806 f.).

²³⁷ *Krebs*, Verwaltungsorganisation, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. 5, S. 457 (458).

²³⁸ *Groß*, Die Verwaltungsorganisation als Teil organisierter Staatlichkeit, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, S. 905 (924).

und Stiftung nicht das volle Spektrum organisationsrechtlicher Möglichkeiten auf Seiten des Staates ausgeschöpft ist, als auch darüber, dass die Beschreibung anhand dieser Begriffe unzureichend ist.²³⁹ Fraglich bleibt jedoch, ob der traditionellen Rechtsformtrias eine Vorbildfunktion für andere Rechtsmaterien zukommen soll. Wenn die bisherige Nomenklatur doch nur ein tradiertes, allerdings heute unzureichender Beschreibungsmodus ist, spricht dieser Umstand gegen den Modellcharakter: Ein unzureichendes Beschreibungs- bzw. Klassifizierungssystem sollte nicht in anderen Rechtsgebieten ein limitierendes Moment sein, wenn es in der ursprünglichen Materie, dem Verwaltungsorganisationsrecht, auch keine Grenzen setzt.²⁴⁰ Diese Grenzen werden im öffentlichen Verwaltungsorganisationsrecht vielmehr durch den Organisationsrechtssetzer, nicht jedoch durch das vermeidlich abstrakte Instrumentarium von Körperschaft, Anstalt und Stiftung gesetzt.

e) Maßnahmen der Organisation

Als Maßnahmen der Organisation kommen solche in Betracht, welche das Bestehen und die Ausgestaltung der Organisation zielgerichtet verändern, also die Errichtung und Einrichtung, Änderung und schließlich die Aufhebung. In diesen Maßnahmen manifestiert sich die Organisationsgewalt und erlangt so Außenwirkung. Mit der Einrichtung der beschriebenen Organisationseinheiten sind die Regelung der Aufgaben, Zuständigkeiten und die Etablierung von Grundstrukturen der juristischen Person gemeint.²⁴¹ Die Errichtung hingegen meint die Schaffung einer internen Struktur und die Ausstattung mit Sach- und Finanzmitteln, aber auch die Wahl der beschriebenen Rechtsformen.²⁴² Die bloß deskriptive Aufteilung in die drei Idealtypen bei der mittelbaren Staatsverwaltung lässt Spielraum für die Bildung von Hybriden, was auch von der Organisationsgewalt umfasst ist. Die Organisationsmaßnahmen können in Form eines Parlamentsgesetzes oder als Verordnung, Verwaltungsvorschrift oder Verwaltungsakt ergehen.²⁴³

Körperschaften des öffentlichen Rechts können nur durch einen öffentlichen Hoheitsakt gegründet, verändert oder aufgehoben werden.²⁴⁴ Die in Art. 9

²³⁹ Für Nachweise s.o.

²⁴⁰ Zur Übertragbarkeit des Systems aus Körperschaft, Anstalt und Stiftung siehe E. IV.

²⁴¹ *Burgi*, Verwaltungsorganisationsrecht in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 253 (275 f.); vgl. zur Wahl der Rechtsform auf Seiten der Verwaltung *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 258.

²⁴² *Ossenbühl*, Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Private, VVDStRL 29 (1971), S. 137 ff.

²⁴³ *Burgi*, Verwaltungsorganisationsrecht in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 253 (276); die für den Verwaltungsakt notwendige Außenwirkung ist dann erreicht, wenn durch die Organisationsmaßnahme Bürger oder Träger von Selbstverwaltungsrechten betroffen werden; vgl. in einer frühen Darstellung *Weber*, Die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, S. 27 ff.

²⁴⁴ *Burgi*, Verwaltungsorganisationsrecht in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 253 (280); *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23, Rn. 38 und § 21, Rn. 66.

Abs. 1 GG normierte Vereinigungsfreiheit ermöglicht Privaten nicht die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft.²⁴⁵ Eine solche kann auch nicht durch Natur der Sache entstehen.²⁴⁶ Vielmehr muss die Errichtung auf einem Gesetz beruhen oder durch ein Gesetz stattfinden. Bei einer Errichtung durch Gesetz kann in die Errichtung einer einzelnen Körperschaft und die Errichtung mehrerer, nach Richtlinien des Gesetzes zu bildende Körperschaften angeordnet werden, so z.B. bei Industrie- und Handelskammern.²⁴⁷ Bei einer Errichtung aufgrund eines Gesetzes bedarf es neben dem zugrunde liegenden Gesetz noch eines Errichtungsaktes, z.B. eines Verwaltungsaktes und gegebenenfalls der Genehmigung einer Aufsichtsbehörde.²⁴⁸ Die zugrunde liegende gesetzliche Regelung muss die grundlegenden Merkmale der zu schaffenden Körperschaft festlegen: Aufgaben, Mitglieder, Organe inkl. Aufgabenverteilung und schließlich die Finanzierung.²⁴⁹ Die Ausfüllung dieser nur grundsätzlich festgelegten Rahmenbedingungen kann jedoch der Körperschaft selbst überlassen sein.²⁵⁰

Auch die Errichtung einer rechtsfähigen Anstalt öffentlichen Rechts muss durch oder aufgrund eines Gesetzes geschehen, das die grundlegenden Parameter der Organisation festlegt.²⁵¹ Der Anstaltsträger, der die Anstalt errichtet, legt Organisation und Aufgabenverteilung der Anstalt fest, wenn diese nicht durch das zugrunde liegende Gesetz geregelt werden oder der Anstalt, ähnlich wie der Körperschaft, zur eigenständigen Ausfüllung überlassen wurden.²⁵² Durch den Entstehungsakt wird die Anstalt einem oder mehreren Zwecken gewidmet.²⁵³

Für die Entstehung einer rechtsfähigen öffentliche-rechtlichen Stiftung bedarf es zunächst eines schriftlichen Stiftungsakts.²⁵⁴ Der Stiftungsakt ist das Gegenstück zu dem für die Errichtung von privatrechtlichen Stiftungen notwendigen Stiftungsgeschäft, es finden daher die privatrechtlichen Regelungen zu Stiftungen,

²⁴⁵ *Scholz*, in: Maunz/Dürig, Art. 9, Rn. 55.

²⁴⁶ *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23, Rn. 38.

²⁴⁷ Vgl. weitergehend dazu *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 457.

²⁴⁸ *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 457; vgl. zur Aufsicht in der mittelbaren Staatsverwaltung sogleich.

²⁴⁹ *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 457.

²⁵⁰ *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23, Rn. 38.

²⁵¹ *Laubinger*, Die nutzbare Anstalt des öffentlichen Rechts, in: Geis/Lorenz (Hrsg.), Festschrift Maurer, S. 641 (662); zu den verschiedenen Rechtsformen der Organisationsakte vgl. *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 487.

²⁵² *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23, Rn. 51, für Gewährträgerhaftung und sonstige Verantwortung des Anstaltsträgers gegenüber der Anstalt vgl. ebenfalls dort und *Burgi*, Verwaltungsorganisationsrecht in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 253 (281).

²⁵³ *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 487; ein klagbarer Anspruch auf Errichtung einer Anstalt kommt indes regelmäßig nicht in Betracht, vgl. z.B. OVG Nordrhein-Westfalen, NVwZ-RR, S. 318 ff.

²⁵⁴ Vgl. umfassend zur Stiftung und insb. zu Entstehung, Umwandlung und Aufhebung der Stiftung v. *Campenhansen/Richter* (Hrsg.), Stiftungsrechts-Handbuch, S. 572 ff.; *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 533 f.

insbesondere § 81 BGB, entsprechende Anwendung.²⁵⁵ Wird die Stiftung durch eine juristische Person des öffentlichen Rechts gegründet, kann der Stiftungsakt durch einen Verwaltungsakt oder ein Gesetz ergehen. In der Stiftungsurkunde werden Zweck und Name der Stiftung, Vertretung und Sitz und die Verwendung des Stiftungsvermögens festgehalten.²⁵⁶ Näheres dazu regeln die Stiftungsgesetze der Länder, wobei diese Mindestbestimmungen unabhängig von landesrechtlichen Regelungen in der Stiftungsurkunde enthalten sein müssen.²⁵⁷ Neben der Errichtung durch den Stiftungsakt ist regelmäßig noch ein staatlicher Hoheitsakt erforderlich, damit die errichtete Stiftung den Status einer juristischen Person des öffentlichen Rechts erlangt. Auch diese, oftmals als Anerkennung bezeichnete Regelung ist durch die Stiftungsgesetze geregelt, so z.B. in Art. 3 BayStG oder § 3 Hessisches Stiftungsgesetz (StiftG Hessen).²⁵⁸ Erst durch die Anerkennung wird der Stiftung die öffentlich-rechtliche Rechtsfähigkeit verliehen. Sie ist zu versagen, wenn anzunehmen ist, dass das Stiftungsvermögen nicht für das Erreichen des Stiftungszwecks ausreichend ist oder wenn eine Gefährdung des Gemeinwohls zu erwarten wäre.²⁵⁹ Für die Umwandlung in eine privatrechtliche Stiftung und Aufhebung der Stiftung gelten die privatrechtlichen Vorschriften entsprechend, wobei diese durch die landesrechtlichen Stiftungsgesetze ergänzt werden.²⁶⁰

f) Verortung der Organisationsgewalt bei Verwaltungsorganisation

Die Frage nach der Verortung der Organisationsgewalt bezieht sich darauf, wer die Befugnis zu organisationsrechtlichen Maßnahmen innehat.²⁶¹ Obwohl heute unbestritten ist, dass staatliches Handeln parlamentarische Legitimation und damit eine normative Grundlage finden muss²⁶², ist dies für organisationsrechtliche Maßnahmen weniger eindeutig.²⁶³ Dies geht darauf zurück, dass Organisationsge-

²⁵⁵ Was teilweise auch in den Stiftungsgesetzen normiert wurde, vgl. § 2 Abs. 2 StiftG Hessen, v. *Campenhausen/Richter* (Hrsg.), Stiftungsrechts-Handbuch, S. 572.

²⁵⁶ *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 534.

²⁵⁷ V. *Campenhausen/Richter* (Hrsg.), Stiftungsrechts-Handbuch, S. 572 f.

²⁵⁸ Für andere landesrechtliche Regelungen vgl. v. *Campenhausen/Richter* (Hrsg.), Stiftungsrechts-Handbuch, S. 573, Fn. 13; eine weitere Entstehungsmöglichkeit ist die Umwandlung einer privatrechtlichen Stiftung in eine des öffentlichen Rechts, vgl. v. *Campenhausen/Richter* (Hrsg.), Stiftungsrechts-Handbuch, S. 574.

²⁵⁹ Bei öffentlich-rechtlichen Stiftungen, die durch ein Gesetz geschaffen werden, fallen Stiftungsakt und Anerkennung zusammen, sodass in diesem Fall eine gesonderte Anerkennung unterbleibt, v. *Campenhausen/Richter* (Hrsg.), Stiftungsrechts-Handbuch, S. 573.

²⁶⁰ V. *Campenhausen/Richter* (Hrsg.), Stiftungsrechts-Handbuch, S. 574 f., so etwa durch saarländische Stiftungsgesetz, vgl. S. 575, Fn. 31.

²⁶¹ *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 21, Rn. 59; zur Verortung der Organisationsgewalt im Kontext der kommunalen Selbstverwaltung vgl. *Mann*, Die öffentlich-rechtliche Gesellschaft, S. 42 f.

²⁶² *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 33; vgl. weiterhin *ders.*, Organisationsgewalt und Gesetzesvorbehalt, NJW 1999, S. 1235 ff.

²⁶³ *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 316 f.

walt zunächst als Eigenrecht der Exekutive angesehen worden ist. Teilweise werden in den Verfassungstexten explizit Regelungen getroffen, etwa Art. 87 GG über die Errichtung von Körperschaften und Anstalten oder Art. 77 der Verfassung Nordrhein-Westfalens zur Organisation der allgemeinen Landesverwaltung.²⁶⁴ Durch diese Regelungen wird die Organisationsgewalt explizit dem Gesetzgeber zugewiesen, es besteht damit ein „institutionell-organisatorischer Gesetzesvorbehalt.“²⁶⁵ Neben diesem normierten Gesetzesvorbehalt ist auch ein ungeschriebener Gesetzesvorbehalt anerkannt: Der Gesetzgeber kann grundsätzlich organisationsrechtliche Regelungen erlassen, ihm steht damit ein Zugriffsrecht zu²⁶⁶, das prinzipiell unbegrenzt ist.²⁶⁷ Unklar ist indes, wann eine gesetzliche Regelung im Sinne des Vorbehalts des Gesetzes zwingend ist. Basierend auf dem Gedanken der Wesentlichkeitstheorie, die für die Staat-Bürger-Beziehung entwickelt wurde, ist eine gesetzliche Regelung dann erforderlich, wenn Organisationseinheiten errichtet werden, die für außenwirksame Tätigkeiten zuständig sind.²⁶⁸ Nur so könne eine Verwaltungsorganisation „klar, eindeutig, transparent, funktionsgerecht, ausgewogen und tendenziell dauerhaft“²⁶⁹ und damit einem rechtsstaatlichen Staatswesen entsprechend geregelt werden. Dies gilt ebenfalls für Aufhebungsentscheidungen. Übrige Einrichtungsakte wie etwa die Verteilung der Zuständigkeiten einzelner Ämter und Abteilungen unterliegen nicht diesem Gesetzesvorbehalt.²⁷⁰

Außerhalb geschriebener und ungeschriebener Gesetzesvorbehalte hat die Verwaltung selbst die Organisationsgewalt inne. Dies ergibt sich, wie dargestellt, nicht aus der Eigenschaft des „Hausguts der Exekutive“²⁷¹, sondern aus der „ih-

²⁶⁴ Die landesverfassungsrechtlichen Regelungen bieten indes kein einheitliches Bild, vgl. weitergehend *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 21, Rn. 64; *Mann*, Die öffentlich-rechtliche Gesellschaft, S. 76; vgl. ausführlich für die Verteilung der Organisationsgewalt bezüglich Körperschaften des öffentlichen Rechts zwischen Legislative und Exekutive *Lindner*, Entstehung und Untergang von Körperschaften des öffentlichen Rechts, S. 34 ff.

²⁶⁵ *Burgi*, Verwaltungsorganisationsrecht in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 253 (276); ausführlich *Mann*, Die öffentlich-rechtliche Gesellschaft, S. 68 ff.

²⁶⁶ *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 21, Rn. 65; Grundlage dieses allgemeinen Grundsatzes bilden der organisatorische Grundrechtsgehalt und der Gedanke der Wesentlichkeit der Verwaltungsorganisation, ausführlich bei *Burgi*, Verwaltungsorganisationsrecht in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 253 (271, 261); vgl. *Burmeister*, Herkunft, Inhalt und Stellung des institutionellen Gesetzesvorbehalts.

²⁶⁷ *Ossenbübl*, Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. 5, S. 183 (217).

²⁶⁸ *Burgi*, Verwaltungsorganisationsrecht in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 253 (277).

²⁶⁹ *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 21, Rn. 66.

²⁷⁰ *Burgi*, Verwaltungsorganisationsrecht in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 253 (277).

²⁷¹ Vgl. zu diesem mittlerweile überholten Begriff *Butzer*, Zum Begriff der Organisationsgewalt, Die Verwaltung 27 (1994), S. 157 ff. m.w.N.

rerseits verfassungsrechtlich[en] begründeten Stellung der Exekutive²⁷² Bereits die Weite und Vielfältigkeit der Organisationsgewalt und all ihrer möglichen Konsequenzen lassen eine pauschale Zuordnung zur Exekutive nicht zu.²⁷³ Vielmehr ergibt sich der Umfang der exekutiven Kompetenz nach einem Saldierungsprinzip aus den Organisationsbefugnissen, die nicht zuvor durch die Legislative verbraucht wurden²⁷⁴ oder einem Gesetzesvorbehalt unterliegen.

Praktisch sind Maßnahmen der Organisation zunehmend gesetzlich geregelt, was der Frage nach der Verortung der Organisationsgewalt ihre Dringlichkeit nimmt.²⁷⁵ Im Hintergrund dieser Frage steht jedoch immer das Abwägen der Eigenständigkeit der Verwaltung auf der einen und der demokratischen Legitimation auf der anderen Seite.²⁷⁶ Damit ist die Organisationsgewalt für die staatlichen Organisationen der mittelbaren Staatsverwaltung *abstrakt* beim Gesetzgeber zu verorten, sie kann jedoch, ganz im Sinne einer demokratischen Legitimationskette, an die Exekutive für bestimmte Bereiche übertragen worden sein. Dazu kommen Institute wie die verfassungsrechtliche Garantie auf kommunale Selbstverwaltung oder der Föderalismus, die im *konkreten* Fall zum entscheidenden Bestimmungsfaktor zur Verortung der Organisationsgewalt werden können.²⁷⁷ „Vielmehr kommt Organisationsgewalt in einem Kompetenzgeflecht zum Ausdruck, das über dem ganzen Bereich organisierter Staatlichkeit liegt und Parlament und Regierung sowie jede Verwaltungseinheit umspannt.“²⁷⁸ Eine Verortung der Organisationsgewalt kann dann nur im jeweiligen Einzelfall vorgenommen werden.

g) Zweck einer mittelbaren Staatsverwaltung

Die Verwaltung durch Körperschaft, Stiftung und Anstalt als Elemente der mittelbaren Staatsverwaltung wird überwiegend als hilfreich und besonders geeignet für die Bewältigung staatlicher Aufgaben angesehen.²⁷⁹

Durch die Auslagerung der Aufgaben in Organisationen der mittelbaren Staatsverwaltung sind diese von Beeinflussungen durch andere und sich möglich-

²⁷² *Burgi*, Verwaltungsorganisationsrecht in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 253 (277).

²⁷³ *Krebs*, Verwaltungsorganisation, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. 5, S. 457 (515 f.).

²⁷⁴ *Ossenbühl*, Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. 5, S. 183 (217), der auf verfassungsfeste Ausnahmen und Eigenbereiche verweist, die der Exekutive nicht genommen werden können.

²⁷⁵ *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 21, Rn. 66.

²⁷⁶ *Burgi*, Verwaltungsorganisationsrecht in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 253 (277).

²⁷⁷ *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 317; vgl.

²⁷⁸ *Krebs*, Verwaltungsorganisation, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. 5, S. 457 (516).

²⁷⁹ Privatrechtliche Organisationsformen und Beliehene werden hier vernachlässigt. Vgl. für einen Überblick über die verschiedenen Vorteile der mittelbaren Staatsverwaltung *Burmeister*, Herkunft, Inhalt und Stellung des institutionellen Gesetzesvorbehalts, S. 221 f. m.w.N.; zum Begriff der öffentlichen Aufgabe vgl. *Heintzen*, Beteiligung Privater an öffentlichen Aufgaben und staatliche Verantwortung, VVDStRL 62 (2003), S. 220 (227 ff.).

erwise kurzfristig ändernde Staatsziele abgeschirmt. Dieser Umstand rechtfertigt eine Auslagerung der Aufgabenwahrnehmung und soll diese verbessern.²⁸⁰ Wie bereits auf abstrakter Ebene beschrieben, sollen Organisationen Ergebnisse produzieren.²⁸¹ Durch die Verwaltung durch Körperschaft, Anstalt und Stiftung wird eine Dezentralisierung der Verwaltung erreicht, die insgesamt eine bessere Wahrnehmung der staatlichen Aufgaben und eine Entlastung der Staatsverwaltung erreicht.²⁸² Dezentralisierung meint damit, die Erfüllung staatlicher Aufgaben auf eigenständige Verwaltungsträger auszulagern.²⁸³ Die Aufgabenwahrnehmung soll effektiver geschehen, wenn die Organisation über eigene Angelegenheiten Entscheidungen trifft. Dadurch kann sowohl eine größere Sach- und Bürgernähe als auch größere Flexibilität erreicht werden.²⁸⁴ Dies trifft insbesondere auf die Anstalt zu. Bei der Errichtung der Körperschaften steht das Prinzip der Selbstverwaltung im Mittelpunkt. Als weitere Vorteile der Dezentralisierung ist neben der erleichterten Möglichkeit der Einbeziehung von Sachverständigen die Schaffung von Distanz gegenüber dem üblichen Behördenapparat zu nennen.²⁸⁵

Weiterhin seien die Träger der mittelbaren Staatsverwaltung gerade für die Konsensherstellung neben Parlament und Regierung geeignet.²⁸⁶ Auch das Bundesverfassungsgericht sprach sich in einem frühen Urteil für die Aufgabenwahrnehmung durch juristische Personen des öffentlichen Rechts aus.²⁸⁷

b) Staatliche Aufsicht

Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts unterliegen als Träger der mittelbaren Staatsverwaltung grundsätzlich der Rechtsaufsicht durch Organe der unmittelbaren Staatsverwaltung.²⁸⁸ Die Aufsicht zielt dabei ab auf die

²⁸⁰ In Bezugnahme auf die Anstalt öffentlichen Rechts *Lange*, Die öffentliche Anstalt, VVDStRL 44 (1986), S. 169 (191 f.), der aber auch auf das dadurch verursachte „Legitimations- und Koordinationsdefizit“ hinweist, S. 192.

²⁸¹ Vgl. oben bei B. I. 2.

²⁸² *Burmeister*, Herkunft, Inhalt und Stellung des institutionellen Gesetzesvorbehalts, S. 221; insb. für die Anstalt *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23, Rn. 50; *Scheuner*, Voraussetzungen und Form der Einrichtung öffentlicher Körperschaften (außerhalb des Kommunalrechts), in: Conrad u.a. (Hrsg.), GS-Peters, S. 797 (802); *Lindner*, Entstehung und Untergang von Körperschaften des öffentlichen Rechts, S. 20.

²⁸³ *Alscher*, Die Stiftung des öffentlichen Rechts, S. 79.

²⁸⁴ *Burgi*, Verwaltungsorganisationsrecht in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 253 (279), der neben dem Nachteil eventuellen Effizienzverlusts auch auf die Gefahr von divergierender Entscheidungen hinweist, die mit einer zunehmenden Zahl von Entscheidungsträgern einhergeht.

²⁸⁵ *Burgi*, Verwaltungsorganisationsrecht in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 253 (279).

²⁸⁶ *Schuppert*, „Quangos“ als Trabanten des Verwaltungssystems, DÖV 1981, S. 153 (160).

²⁸⁷ BVerfGE 15, 235 (242), hier bezogen auf die Industrie- und Handelskammer.

²⁸⁸ Hier nur im groben Überblick; vgl. *Erbguth*, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 84; allgemein zu aufsichtsrechtlichen Maßnahmen *Ruffert*, Verwaltungshandeln und Verwaltungsrechtsverhältnis:

„Beachtung von Entscheidungsdeterminanten durch den Beaufsichtigten, der zu diesem Zweck dem Zugriff durch den Beaufsichtigenden unterstellt ist.“²⁸⁹ Die Aufsicht dient dabei der Rückbindung der mittelbaren an die unmittelbare Staatsverwaltung. Aus dem Demokratieprinzip folgt, dass Herrschaftsausübung demokratischer Legitimation bedarf, während nach dem Rechtsstaatsprinzip die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung sichergestellt werden muss. Aufsicht ist damit die Kehrseite von Aufgabenübertragung.²⁹⁰

Bei Körperschaften ergibt sich für eigene Aufgaben eine Rechtsaufsicht, während sich bei zugewiesenen staatlichen Aufgaben auch eine Fachaufsicht ergibt.²⁹¹ Mit dieser Aufsicht des Staates über Körperschaften übt er Kontroll- und Leitungsfunktionen aus, im Falle der Fachaufsicht kann sich dies bis auf eine zumindest teilweise Sachverantwortung erstrecken.²⁹² Durch die Aufsicht soll die Rechtmäßigkeit des Handelns der durch staatliche Stellen geschaffenen Körperschaften sichergestellt werden. Die Aufsicht über öffentlich-rechtliche Körperschaften kann daher als „eine Art von Folgeverantwortung“ qualifiziert werden.²⁹³

Anstalten unterstehen ebenfalls der staatlichen Aufsicht. Sofern es sich um eine rechtsfähige Anstalt handelt, richtet sich die Aufsicht gegen die Anstalt selbst, im Falle einer nicht rechtsfähigen Anstalt gegen den Anstaltsträger.²⁹⁴ Bei eigenen Kompetenzen wird die Rechtmäßigkeit des Handelns überwacht, bei der Wahrnehmung fremder Kompetenzen zusätzlich die Zweckmäßigkeit der Handlungen.²⁹⁵ Dies gilt jedoch nicht ausnahmslos: Rundfunkanstalten z.B. unterliegen als staatsferne Organisationen nicht solchen staatlichen Weisungen.²⁹⁶ Dies gilt ebenso für die staatsfremden öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV.²⁹⁷

Bei der Aufsicht über Stiftungen soll gewährleistet werden, dass die Handlungen der Stiftung sich innerhalb der rechtlichen Grenzen bewegen und dem öffent-

Ericksen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 669 (689); Krebs, Verwaltungsorganisation, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. 5, S. 457 (484 ff.).

²⁸⁹ Krebs, Verwaltungsorganisation, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. 5, S. 457 (485).

²⁹⁰ Magen, Religionsverfassungsrecht, S. 130 f.

²⁹¹ Erbuth, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 84; das Sondergebiet der Kommunalaufsicht bei Gebietskörperschaften soll hier außer Acht bleiben. Vgl. dazu Knemeyer, Staatsaufsicht über Kommunen, JuS 2001, S. 521 ff; zu Fragen der Aufsicht Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 682 ff. allgemein, S. 708 ff.

²⁹² Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 465 f. ausführlich zu verschiedenen Konstellationen der Aufsicht über öffentlich-rechtliche Körperschaften.

²⁹³ Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 466.

²⁹⁴ Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 489.

²⁹⁵ Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 489.

²⁹⁶ Lange, Die öffentliche Anstalt, VVDStRL 44 (1986), S. 169 ff.

²⁹⁷ Allg. herrschende Meinung, vgl. z.B. Koriath, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 137 WRV, Rn. 67; v. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, S. 92; statt aller Friesenbahn, Kirchen und Religionsgemeinschaften, in: ders./Scheuner (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 545 (576 ff.); unten ausführlich zum Körperschaftsstatus der Religionsgemeinschaften; vgl. in diesem Zusammenhang die Korrelatentheorie bei C. IV. 3.

lichen Interesse entsprechen, insbesondere, dass die Handlungen mit dem Stiftungsakt bzw. Stiftungsgeschäft in Einklang stehen.²⁹⁸ Die allgemeine Stiftungsaufsicht beschränkt sich damit auf eine Rechtsaufsicht, dies gilt auch für Stiftungen öffentlichen Rechts, wenn dies in den Stiftungsgesetzen ausdrücklich geregelt wird.²⁹⁹ Ordnen die landesrechtlichen Regelungen die Stiftungen des öffentlichen Rechts hingegen der mittelbaren Staatsverwaltung zu, regeln sie die Aufsicht „als Unterfall der allgemeinen Staatsaufsicht über juristische Personen des öffentlichen Rechts“.³⁰⁰ Sind solche gesetzlichen Regelungen nicht getroffen worden, kann dies im Stiftungsakt bzw. in der Stiftungsordnung niedergelegt werden. Selbst wenn diese jedoch fehlen sollten, ergibt sich in jedem Falle eine staatliche Aufsicht.³⁰¹

i) Zwischenfazit

Auf staatlicher Seite haben sich die hier relevanten Organisationen Körperschaft, Anstalt und Stiftung des öffentlichen Rechts als Formen der mittelbaren Staatsverwaltung herausgebildet. Diese Formentrias ist jedoch nicht abschließend, sondern deskriptiv zu verstehen. Einen Typenzwang oder Numerus Clausus dieser Organisationsformen besteht nicht. Es besteht keine abstrakte Legaldefinition dieser Formen, der Inhaber der Organisationsgewalt ist vielmehr frei, Rechtsformen zu erschaffen, bei denen sich die Merkmale der Organisationstypen überlappen. Auch die Erschaffung gänzlich neuer Rechtsformen erscheint nicht ausgeschlossen. Eine zumindest äußerlich anmutende Rechtsformenunklarheit ist dabei allerdings die Folge.

Die Gewalt zur Organisation umfasst dabei Errichtung, Einrichtung, Veränderung und schließlich Aufhebung. Die Organisationsgewalt ist konkret nur einzel-fallabhängig zu verorten. Abstrakt jedoch kann sie nicht pauschal bei der Exekutive verortet werden, sondern ist durch geschriebene und ungeschriebene Gesetzesvorbehalte zunächst der Legislative zugeordnet. Diese besitzt jederzeit zumindest ein Zugriffsrecht auf organisationsrechtliche Entscheidungen.

Durch die Ausbildung einer mittelbaren Organisationsstruktur wird eine Dezentralisierung erreicht, die eine effektivere Aufgabenwahrnehmung mit sich bringen kann. Aus der Aufgabenübertragung folgt wiederum aus rechtsstaatlichen Gründen die Notwendigkeit der Aufsicht über diese Organisationen.

Die Herausbildung einer mittelbaren Staatsverwaltung bringt damit Vorteile sowohl für den Staat als auch für den Bürger. Einher geht damit (neben auch möglichen Nachteilen) die Verantwortung der Beaufsichtigung solcher Organisationen durch den Staat.

²⁹⁸ Vgl. *Büermann*, Stiftungsautonomie und Staatsaufsicht, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Handbuch Stiftungen, S. 835 ff.; v. *Campehausen/Richter* (Hrsg.), Stiftungsrechts-Handbuch, S. 582 ff.

²⁹⁹ V. *Campehausen/Richter* (Hrsg.), Stiftungsrechts-Handbuch, S. 582 mit Verweis auf landesrechtliche Regelungen in Fn. 8.

³⁰⁰ *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 536 f.

³⁰¹ *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 537.

2. Organisation im Privatrecht

Neben dem öffentlich-rechtlichen kennt auch das privatrechtliche Normenregime bekanntermaßen Organisationen und ermöglicht ihre Errichtung, Einrichtung, Veränderung und Auflösung.³⁰² Für die Gründung von Organisationen unter dem staatlichen Recht haben sich drei Systeme herausgebildet:

a) *Konzessionssystem*

Das restriktivste der drei Systeme ist das Konzessionssystem. Danach kann eine rechtsfähige juristische Person nur gegründet werden, wenn durch Prüfung der (wie auch immer gearteten) Voraussetzungen und anschließender Ermessensausübung eine staatliche Erlaubnis erteilt und die Rechtsfähigkeit verliehen wurde.³⁰³ Dadurch ergeben sich weitgehende Kontroll- und Einwirkungsmöglichkeiten. Diese kann so weit gehen, dass die genehmigende Institution über die soziale Sinn- und Zweckhaftigkeit der zu gründenden Organisation befindet und somit die Gründung nicht bloß objektiven Grenzen, sondern bloßem Wohlwollen unterworfen sein kann. Die Vorteile dieses Systems liegen jedoch darin, dass auch völlig atypische Organisationen gegründet werden können, ohne dass es an einer Kontrollmöglichkeit wegen mangelnder allgemeiner Regeln fehlen könnte.³⁰⁴ Das augenscheinlich für den Gründer einer juristischen Person hinderliche Maß an staatlichen Kontrollmöglichkeiten ermöglicht damit erst die Gründung atypischer Formen.

b) *System der Normativbedingungen*

Im System der Normativbedingungen hat die Rechtsordnung für einige Organisationsformen durch Gesetz bestimmte Typen bereitgestellt, deren grobe Parameter damit vorgegeben und nicht durch den Gründer verändert werden können.³⁰⁵ Teilweise sind normative Vorgaben auch dispositiv gestaltet: Der Gründer kann davon abweichen, trifft er jedoch keine Regelung, gilt die rechtliche Vorgabe und bietet damit ein gewisses Maß an (Rechts-)Sicherheit. Eine staatliche Mitwirkung dient dabei der Überprüfung, ob die (zwingenden) Normativbedingungen eingehalten wurden.³⁰⁶ Dieses System eignet sich damit besonders für solche Organisa-

³⁰² Eine detaillierte Darstellung privatrechtlicher Organisationsmöglichkeiten kann hier unterbleiben. Der Verweis auf das Normenregime des Zivilrechts zum Gesellschaftsrecht dient lediglich der Vollständigkeit, obwohl private Vereinigungen auch im Kontext Religion relevant sind.

³⁰³ *Beitzke*, Konzessionssystem, Normativbestimmungen und freie Körperschaftsbildung, ZHR 108 (1941), S. 32 (33 f.).

³⁰⁴ *Beitzke*, Konzessionssystem, Normativbestimmungen und freie Körperschaftsbildung, ZHR 108 (1941), S. 32 (33 ff.).

³⁰⁵ *Beitzke*, Konzessionssystem, Normativbestimmungen und freie Körperschaftsbildung, ZHR 108 (1941), S. 32 (42 f.).

³⁰⁶ *Beitzke*, Konzessionssystem, Normativbestimmungen und freie Körperschaftsbildung, ZHR 108 (1941), S. 32 (42 ff.).

tionsformen, die typischerweise Verwendung finden und damit nicht bloß als Einzelfall vorzufinden sind. Staatliche Gestaltungsmöglichkeit wird hier weniger durch eine Überprüfung des Einzelfalls, sondern mehr durch die Festlegung der gesetzlichen Grundlagen ausgeübt.

c) System freier Körperschaftsbildung

Im System der freien Körperschaftsbildung liegt eine generelle Erlaubnis zur Bildung juristischer Personen vor. Eine Aufsicht durch den Staat wird über die Bildung und das Bestehen dieser Organisationen nicht ausgeübt. Lediglich wird die Einhaltung von Mindeststandards etwa bezüglich der Mitgliederzahl erwartet,³⁰⁷ wobei sich die staatliche Intervention bei diesem System insgesamt auf ein Minimum beschränkt. Es wird im System der freien Körperschaftsbildung nicht von Fall zu Fall über eine Erlaubnis entschieden. Vielmehr ist durch die Rechtsordnung generell die Erlaubnis bereits erteilt worden.³⁰⁸

Dieses System erscheint dann geeignet, wenn durch die zu gründenden Organisationen keine oder nur sehr geringe Gefahren für die Allgemeinheit ausgehen, weshalb eine staatliche Überwachung auch bei der Gründung kaum notwendig ist.

d) Heutiges System bei privatrechtlichen Vereinigungen

Im Gegensatz zu den öffentlich-rechtlichen Rechtsformen, die regelmäßig keine abstrakte Normierung erfahren haben, sondern bedarfsorientiert für den Anwendungsfall geschaffen werden, sind die privatrechtlichen Organisationsformen durch abstrakt-generelle Regelung der Nutzung durch Private bereitgestellt.³⁰⁹ Eine bestimmte Form der juristischen Person, die eine abstrakt-generelle Regelung erfahren hat, kann also nur dann begründet werden, wenn diese Kriterien erfüllt werden. So sind etwa die Organisationstypen Aktiengesellschaft (AG) und Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) mit eigenen Gesetzen ausgestattet. Obwohl dort die Ausgestaltungen dieser Organisationsformen geregelt werden, bleiben doch im Sinne der Vertragsfreiheit für den Gesellschaftsvertrag gewisse Gestaltungsmöglichkeiten trotz aller Regelungen erhalten. Diese Normierung soll die Benutzerfreundlichkeit des Systems für den Bürger sicherstellen und vermeidet Rechtsformenunsicherheit.³¹⁰ Daher wird auf staatliche Gründungsakte regelmä-

³⁰⁷ *Beitzke*, Konzessionssystem, Normativbestimmungen und freie Körperschaftsbildung, ZHR 108 (1941), S. 32 (50 f.); vgl. ebenda zur Frage, ob das System der freien Körperschaftsbildung nicht bloß ein Unterfall des Systems der Normativbestimmungen darstellt.

³⁰⁸ *Beitzke*, Konzessionssystem, Normativbestimmungen und freie Körperschaftsbildung, ZHR 108 (1941), S. 32 (50); vgl. ebenda für historische Vergleiche mit dem römischen und gemeinen Recht.

³⁰⁹ *Krebs*, Verwaltungsorganisation, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. 5, S. 457 (483), der jedoch auf Ansätze zur gesetzlichen Normierung in landesrechtlichen Regelungen verweist, so z.B. in §§ 37, 41, 46 LVwG Schleswig-Holstein, vgl. dort Fn. 151.

³¹⁰ Vgl. dazu schon oben; *Krebs*, Verwaltungsorganisation, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. 5, S. 457 (483), der jedoch auf die Folge verweist, dass durch die in der Praxis anzutreffende

big verzichtet und ein bloßes Anmeldesystem gebraucht.³¹¹ Teilweise besteht große Ähnlichkeit zwischen der öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Form, so etwa bei Körperschaft und eingetragendem Verein. Für privatrechtliche Organisationen herrscht damit das System der Normativbedingungen. Allerdings sind als Ausnahme Kombinationen von Gesellschaftstypen möglich, die so durch die Rechtsordnung nicht bereitgehalten werden, etwa wie die GmbH & Co. KG.

Weiterhin müssen private Organisationen keinen öffentlichen Zweck vorweisen, auch wenn sie teilweise gemeinnützig sind oder sogar öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder, wie etwa Parteien, sogar für das Verfassungsleben bedeutende Rollen ausfüllen.³¹²

Bei allen unterschiedlichen Ausprägungen und Erscheinungsformen kann festgestellt werden, dass die Rechtsformen des Zivilrechts typischerweise als bereits geformtes Instrumentarium durch die Rechtsordnung bereitgestellt werden, während die öffentlich-rechtlichen Rechtsformen, namentlich Körperschaft, Anstalt und Stiftung, erst durch die Errichtung der juristischen Person *im Einzelfall* ausgestellt wird. Bei Privatorganisationen ist der Umfang der Möglichkeit zu Organisationsmaßnahmen durch Gesetz eingeschränkt und damit weniger umfangreich als bei öffentlich-rechtlichen Formen.

3. Organisation und Grundrechtsbetätigung

a) Allgemeine Vereinigungsfreiheit

Die Organisationsformen des Privatrechts stellt der Staat als Mittel zur Umsetzung grundrechtlicher Freiheiten bereit, sie sind „Forum und Form gemeinsamer Grundrechtsausübung.“³¹³ Der Staat kann, wie am Beispiel von Körperschaften, Anstalten und Stiftungen in der mittelbaren Staatsverwaltung gezeigt, bedarfsorientiert Organisationen ins Leben rufen. Private verfügen nicht von sich aus über eine solche Kompetenz, sie bedürfen staatlichen Rechts als „konstitutive Voraussetzung.“³¹⁴ Dabei kommt den Grundrechten eine gemeinschaftsermöglichende Funktion zu, sie schützen nicht nur individuelle, sondern auch gemeinschaftliche Freiheitsbetätigung: Aus dem „allgemeinen Freiheitsrecht“³¹⁵ der Grundrechte

Konstruktion und Verschachtelung rechtlich selbstständiger und in ihrer Struktur ausgestalteter Organisationen dieser Gewinn an Rechtsformensicherheit wieder verloren geht. Als noch einfaches Beispiel ist hier die GmbH & Co. KG zu nennen.

³¹¹ *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 257.

³¹² *Scheuner*, Voraussetzungen und Form der Einrichtung öffentlicher Körperschaften (außerhalb des Kommunalrechts), in: Conrad u.a. (Hrsg.), GS-Peters, S. 797 (801, Rn. 13).

³¹³ *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 258; vgl. zum Vorschlag, den Zusammenhang von Organisation und Grundrechten gänzlich unter dem Begriff Verfahren zu thematisieren *Alexy*, Theorie der Grundrechte, S. 430 f.

³¹⁴ *Magen*, Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit, S. 218, vgl. insgesamt zur Grundrechtsverwirklichung durch Organisation ebenda.

³¹⁵ *Volkmann*, Freiheit und Gemeinschaft, Merten/Papier (Hrsg.), HGR, Bd. 2, S. 341 (369 f.).

werden einzelne Materien hervorgehoben. Einige Grundrechte sind auf eine gemeinschaftliche Freiheitsbetätigung angewiesen. Durch einen gemeinsamen Freiheitskern ermöglichen es die Grundrechte, durch Kooperation in einen gemeinsamen Austausch und in ein Gegenseitigkeitsverhältnis zu gelangen. Manche Grundrechte greifen aus den möglichen Verhaltensweisen bestimmte, für die Gemeinschaftsbildung besonders wichtige heraus und regeln diese genauer.³¹⁶

Art. 9 Abs. 1 GG stellt als allgemeine Vereinigungsfreiheit ein Grundrecht auf Organisation und Ausgestaltung der Organisation dar und statuiert die Freiheit zur Selbstorganisation, die eine koordinierte Grundrechtsbetätigung schützt.³¹⁷ Art. 9 Abs. 1 GG gewährt einer Vereinigung „die Selbstbestimmung über die eigene Organisation, das Verfahren ihrer Willensbildung die Führung ihrer Geschäfte“³¹⁸ und umfasst damit auch die organisationsspezifischen Bereiche einer gemeinsamen Freiheitsausübung.³¹⁹ Die legislative Bereitstellung privatrechtlicher Organisationsformate des Gesellschaftsrechts erweitert die generelle Freiheit zur Organisation durch Ausgestaltung bestimmter Typen.³²⁰ *Stefan Magen* interpretiert die Freiheit zur Selbstorganisation nicht abwehrrechtlich, sondern als „grundrechtliches Gebot an den Gesetzgeber“, durch das Normenregime bereitgestellte Rechtsformen grundrechtsadäquat auszugestalten.³²¹ Diese Ausgestaltung müsse allerdings so erfolgen, dass den Organisationen innerhalb der vorgesehenen Rechtsformen Selbstbestimmung möglich seien.³²² Erst durch die rechtliche Ausgestaltung von Rechtsformen durch den Gesetzgeber kann einer Organisation „Strukturen und Entscheidungen [...] zugeschrieben werden.“³²³ Der Schritt von einer informellen hin zu einer formellen Organisation ist also nur durch rechtliche Ausgestaltung, nicht durch die Abwehr staatlicher Intervention zu realisieren.

b) Religiöse Vereinigungsfreiheit

Die Gewährleistungen des Grundrechtsschutzes durch Organisation findet sich bezogen auf Religionsgemeinschaften nicht in Art. 9 Abs. 1 GG, sondern in der religiösen Vereinigungsfreiheit gemäß Art. 140 GG i.V.m Art. 137 Abs. 2 WRV wieder. Die Freiheit zur religiösen Organisation hat damit eine Sonderregelung erhalten. Die Betrachtung dieses für religiöse Organisationen spezifische Recht erfolgt gesondert.³²⁴

³¹⁶ *Volkman*, Freiheit und Gemeinschaft, Merten/Papier (Hrsg.), HGR, Bd. 2, S. 341 (369 f.); *Stern*, Staatsrecht, Bd. 3/1, S. 960.

³¹⁷ *Kemper*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 1, Art. 9, Rn. 1.

³¹⁸ BVerfGE 50, 290 (354).

³¹⁹ *Magen*, Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit, S. 219.

³²⁰ *Kemper*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 1, Art. 9, Rn. 10 f.

³²¹ *Magen*, Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit, S. 220.

³²² BVerfGE 50, 390 (355).

³²³ *Magen*, Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit, S. 220.

³²⁴ Siehe bei D. II.

4. Zwischenergebnis

Organisation und Gewalt in diesem Kontext sind keine originär juristischen Methoden oder Materien. Vielmehr versucht das Recht in Bahnen zu lenken, was soziologisch als natürliche Prozesse beschrieben wird und schlicht geschieht. Allerdings kann gezielte Organisation als Steuerungsmittel Vorteile wie Effizienzsteigerung mit sich bringen. Organisationen im religiösen Kontext stellen eine Besonderheit dar: Schon durch die Ausrichtung auf Religion unterscheiden sie sich von anderen Organisationen, die etwa wirtschaftliche Ziele verfolgen. Diese Besonderheit von religiösen Organisationen findet sich im rechtlichen Kontext wieder. Der Grundrechtsschutz durch Organisation hat im religiösen Kontext eine spezielle Regelung erfahren, auf die noch einzugehen ist.

Gewalt im Kontext von Organisation meint abstrakt die Fähigkeit zum Organisieren. Der Inhaber der Organisationsgewalt kann allein über die Errichtung, Einrichtung, Änderung und schließlich die Aufhebung der Organisation bestimmen und dies effektiv durchsetzen. Auf rechtlicher Ebene muss Organisation in privatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Form unterschieden werden: Während im Privatrecht durch den Gesetzgeber verschiedene Organisationstypen werden, können öffentlich-rechtliche Organisationen bedarfsorientiert und im Einzelfall mit besonderen Eigenschaften erschaffen werden. Im Bereich des öffentlichen Rechts besteht weder ein Typenzwang noch ein Numerus Clausus. In den besonderen Rechtsgebieten besteht die Organisationsgewalt in unterschiedlichen Ausprägungen, der Umfang der Organisationsgewalt ist im Privatrecht stärker eingeschränkter.

Öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften bedienen sich den öffentlich-rechtlichen Organisationsformen Anstalt, Körperschaft und Stiftung. Es gilt daher zu untersuchen, inwieweit die staatsfernen Religionsgemeinschaften die Organisationsgewalt über diese drei typischen Formen ausüben können und wie sich Unterschiede zur staatlichen Organisationsgewalt bemerkbar machen, obwohl beide sich den Formen Körperschaft, Anstalt und Stiftung bedienen. Um die Verschränkung öffentlich-rechtlicher Organisationsformen mit nichtstaatlichen Religionsgemeinschaften verstehen zu können, bedarf es einer Betrachtung der Geschichte von Staat und Kirche bzw. Religionsgemeinschaften.

C. Historische Entwicklung des Normenregimes bezüglich des Staats-Kirchen-Verhältnisses

Das Verständnis des Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften unterliegt in einem besonderen Maße historischen Prägekräften. Diese historische Aufladung setzt sich bis heute in der Terminologie fort.³²⁵ Es ist der Grund für die heutige gebräuchlichen verwaltungsrechtlichen Termini Körperschaft, Anstalt, Stiftung, obwohl es sich bei Körperschaften des öffentlichen Rechts im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV nicht um Körperschaften im verwaltungsrechtlichen Sinne handelt, schließlich sind sie nicht in die Staatsorganisation eingegliedert.³²⁶ In der heutigen Trennung von Staat und Kirche, die trotz einer „spezifischen deutschen Nähe“ besteht, lassen sich „Spuren von Jahrhunderte zurückreichender Festlegungen“ finden.³²⁷

³²⁵ Vgl. z.B. für einen Überblick über die historischen Abläufe *Becker/Christ/Gestrich/Kolmer*, Die Kirchen in der Deutschen Geschichte.

³²⁶ Gänzlich anerkannt. Vgl. z.B. BVerfGE 18, 385 (386); 19, 1 (5); *Kirchhof*, Die Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts, in: List/Pirson (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 651 (654 f.); v. *Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, S. 128, 130 m.w.N.; zur Historie der Nomenklatur von Unterorganisationen im Sinne der Organisationsgewalt vgl. unten bei E. IV. 1.

³²⁷ *Koriotb*, Entwicklung der Rechtsformen von Religionsgemeinschaften, in: Kippenberg/Schuppert (Hrsg.), Die verrechtlichte Religion, S. 109 (110).

Die lange Geschichte und Staat und Kirche wurde schon oft und teilweise sehr detailliert erzählt. Sie wird hier weder umfassend, noch mit neuen Erkenntnissen rekapituliert werden können. Gleichsam ist die Geschichte der hier behandelten Normen und ihrer Vorgänger ein wichtiger Grundpfeiler ihrer Interpretation, sodass sich der Blick trotzdem der Wiederholung auf die Historie lohnen sollte. Um das heutige Verständnis des Körperschaftsstatus und seiner Folgerechte historisch einordnen zu können, bedarf es daher eines kurzen Überblicks über die wichtigsten historischen Etappen.

I. Epoche des Staatskirchentums

Erst durch eine Unterscheidung von Staat bzw. staatlicher Gewalt und Kirche als zwei getrennte Sphären kann von einer Beziehung von Staat und religiösen Akteuren gesprochen werden. Erst im 11., 12. und im frühen 13. Jahrhundert entwickelte sich das Verständnis von Recht als eigenständige Institution, wodurch erstmals zwei Zentralgewalten geistlicher und weltlicher Natur auf die politische Bühne traten.³²⁸ Es kam somit zu einer Ausdifferenzierung in staatlichen und einen religiösen Bereich. Der moderne Staat konnte in seinen ersten Ansätzen erst so entstehen.³²⁹

Die Frage nach Organisationsformen von Religionsgemeinschaften war in der Zeit vor der Reformation nicht durch das weltlichen Recht beeinflusst. Die Kirche regelte ihre Form unabhängig durch ein eigenes, unmittelbar von Gott abgeleitetes Recht, das vielmehr Einfluss durch Wirkung für den bürgerlichen, durch den Staat organisierten Rechtskreis hatte.³³⁰ Dieser Einfluss reichte weit in vermeintlich weltliche Rechtsfragen hinein. So regelte z.B. das kanonische Recht auch Fragen des Familien- oder Erbrechts.³³¹

In Bezug auf die Selbstverständlichkeit der eigenmächtigen und von Gott abgeleiteten Organisationsform änderte sich dies mit der Reformation.³³² Durch die Sprengung des *corpus christianum* entwickelte sich die Glaubenseinheit zu einer Glaubenszweiheit, die auch im weltlichen Recht notgedrungen ihre Anerkennung finden musste.³³³ Religionsrecht ist Reformationsfolgenrecht.³³⁴ Das eigentlich unlösbare Problem zweier Konfessionen, die sich beide im Besitz der religiösen

³²⁸ *Berman*, Recht und Revolution, S. 145 und passim; vgl. zu Entstehung moderner Rechtssysteme insb. S. 193 ff.

³²⁹ *Berman*, Recht und Revolution, S. 190 ff.; vgl. zur Entwicklung der Kirche *Link*, Kirchliche Rechtsgeschichte, S. 26 ff.

³³⁰ *Korith*, Entwicklung der Rechtsformen von Religionsgemeinschaften, in: Kippenberg/Schuppert (Hrsg.), Die verrechtlichte Religion, S. 109 (111).

³³¹ *V. Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, S. 9.

³³² Vgl. *Heckel*, Zur Entwicklung des Staatskirchenrechts von der Reformation bis zur Schwelle der Weimarer Verfassung, ZevKR 12 (1966/67), S. 1 (11 ff.).

³³³ Vgl. dazu *Link*, Staat und Kirche in der neueren deutschen Geschichte, S. 13.

³³⁴ *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 74.

Wahrheit sahen, wurde zwar nicht gelöst, aber durch einen *Modus Vivendi* handhabbar gemacht.³³⁵ Dazu diente die Anerkennung des *ius reformandi*, das 1555 mit dem Augsburger Religionsfrieden eingeführt wurde.³³⁶ Dieser bildete die rechtliche Grundlage „für die religionsrechtliche Parität im Reich und das obrigkeitliche Kirchenregiment in den Territorien bis zum Ende des Reiches 1806³³⁷ und wurde durch den Westfälischen Frieden von 1648 nicht wesentlich verändert.³³⁸ Durch das *ius reformandi* wurde auch den evangelischen Reichsständen, also Fürsten und Städten, „ihr Kirchenwesen, ihre persönliche Rechtsstellung und ihre Güter- und Herrschaftsrechte gegen tatsächliche Beeinträchtigungen aus religiösen Gründen garantiert.“³³⁹ Im Kern resultiert aus dem *ius reformandi* das Recht der Reichsstände, weiterhin den territorialen Bekenntnisstand zu bestimmen, was mit dem Schlagwort „*cuius regio – eius religio*“ zusammengefasst wird.³⁴⁰

Daraus folgte für die Landesfürste die Kompetenz, das Kirchenwesen nach konfessionellen Vorstellungen zu organisieren. In zunehmendem Maße beanspruchten die Fürsten, über den Rechtsstatus und damit über die Organisationsform und den rechtlichen Status der Kirchen zu bestimmen. Dem trat die römisch-katholische Kirche entgegen, die eine aus eigenem Recht abgeleitete, auch für den bürgerlichen Rechtskreis verbindliche Eigendefinition der Organisation und des Rechtsstatus für sich beanspruchte. Für den Protestantismus kam dies aus seinem Selbstverständnis heraus nicht in Frage. Diese Lücke der Selbstorganisation wurde sodann von den evangelischen Landesherrn als Notbischöfen ausgefüllt.³⁴¹ Zusammen mit einer stärker werdenden Territorialhoheit wurden die Kirchen zunehmend als ein Gegenstand (weltlich) rechtlicher Betrachtung und damit Teil der weltlich-rechtlichen Ordnung. Den Fürsten wurde durch das *ius reformandi* die Zuständigkeit für Kirche und Schule zugeordnet. Diese Zuordnung basierte nicht mehr auf der Theorie einer kirchlichen Verleihung, sondern auf einem reichsrechtlichen Titel. Während in der mittelalterlichen Ordnung also weltliche Organisation maßgeblich durch kirchliche Ordnung beeinflusst wurde, wandelte sich das Bild im 17. und 18. Jahrhundert in die entgegengesetzte Richtung des Staatskirchentums.³⁴² Das landesherrliche Kirchenregiment³⁴³ wurde zunehmend

³³⁵ Koriath, Entwicklung der Rechtsformen von Religionsgemeinschaften, in: Kippenberg/Schuppert (Hrsg.), Die verrechtlichte Religion, S. 109 (110).

³³⁶ Vgl. dazu ausführlich v. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, S. 11 ff.

³³⁷ V. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, S. 11.

³³⁸ V. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, S. 13; es können jedoch bereits hier „erste Anzeichen für eine gehaltvolle Neutralitätskonzeption“ gefunden werden, Heinig, Verschärfung der oder Abschied von der Neutralität?, in: ders., Die Verfassung der Religion, S. 133 (134).

³³⁹ V. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, S. 12.

³⁴⁰ Vgl. für den Ursprung dieses Ausdrucks Heckel, Staat und Kirche, S. 227 ff., der ihr eine „schillernde Unbestimmtheit und Mehrdeutigkeit“ attestiert, S. 227; vgl. auch ders., Die Kirchen unter dem Grundgesetz, VVDStRL 26 (1967), S. 5 (6 ff.).

³⁴¹ Koriath, Entwicklung der Rechtsformen von Religionsgemeinschaften, in: Kippenberg/Schuppert (Hrsg.), Die verrechtlichte Religion, S. 109 (111 f.).

³⁴² V. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, S. 14 f.

durch verfassungsrechtliche Theorien beschrieben und begründete die fürstlichen Rechte aus dem Wesen der weltlichen Hoheit selbst.³⁴⁴ Dieser Ansatz wurde im Wesentlichen durch drei Theorien begründet, die das landesherrliche Kirchenregiment über die evangelische Kirche zu legitimieren versuchen.³⁴⁵

1. Episkopalsystem

Zunächst wurde der Übergang der bischöflichen Rechte auf den Landesfürsten aus der Suspension der geistlichen Gewalt der römisch-katholischen Bischöfe über die Evangelischen begründet.³⁴⁶ Daraus wurde gefolgert, dass die bischöflichen Rechte damit auf die evangelischen Landesherren übergegangen waren.³⁴⁷ Das Recht, den Bekenntnisstand zu bestimmen und das Regiment in der evangelischen Landeskirche auszuüben, erschien damit als kirchliches Recht, das auf den Landesherrn übergegangen war. Die Übertragung der bischöflichen Rechte wurde als selbstverständlich vorübergehend angesehen, die mit der erhofften Wiedervereinigung der Konfessionen ihr Ende finden sollte. Die Übertragung war damit nur treuhänderisch.³⁴⁸ Das landesherrliche Kirchenregiment wurde somit auf einen reichsrechtlichen Titel gestützt und durch diesen begründet.³⁴⁹

Die Restitutionstheorie ging noch einen Schritt weiter: Sie verortete die kirchenregimentlichen Rechte ursprünglich beim Landesherrn, die ihm von Rechts wegen schon immer zugestanden haben. Die Theorie ging davon aus, dass die Kirchen diese eigentlich landesherrlichen Rechte lediglich beschlagnahmt haben und „leugnet also schon den ursprünglich kirchlichen Charakter der in Frage stehenden Rechte des Landesherrn“.³⁵⁰

2. Territorialsystem

Diese Restitutionstheorie bildet die Verbindungslinie vom Episkopalsystem hin zum Territorialismus. Das Territorialsystem kannte keinen kirchlichen Rechtstitel für das Kirchenregiment der Landesfürsten, sondern begründete das Recht, auch in Kirchensachen tätig zu werden, mit seiner Territorialhoheit.³⁵¹ Damit wurde das landesherrliche Kirchenregiment direkt aus der weltlichen Souveränität des Lan-

³⁴³ Vgl. z.B. *de Wall*, Art. Landesherrliche Kirchenregiment, in: Heun u.a. (Hrsg.), *EvStL*, Sp. 1380 ff.

³⁴⁴ *V. Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, S. 15.

³⁴⁵ Vgl. im Überblick *Schlaich*, Der rationale Territorialismus, in: ders., *Gesammelte Aufsätze*, S. 204 ff.

³⁴⁶ *Heckel*, Art. Episkopalsystem, in: Herzog u.a. (Hrsg.), *EvStL*, Bd. 1, Sp. 728.

³⁴⁷ *Schlaich*, Der rationale Territorialismus, in: ders., *Gesammelte Aufsätze* S. 204 (205).

³⁴⁸ *V. Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, S. 16.

³⁴⁹ *Schlaich*, Der rationale Territorialismus, in: ders., *Gesammelte Aufsätze* S. 204 (205).

³⁵⁰ *V. Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, S. 16.

³⁵¹ Vgl. ausführlich zum Territorialsystem und seinen Hintergründen *Schlaich*, Der rationale Territorialismus, in: ders., *Gesammelte Aufsätze* S. 204 (205).

desherrn abgeleitet und damit nur noch staatlich legitimiert.³⁵² Im Ergebnis wurden die kirchenregimentlichen Rechte in das allgemeine Staatsregiment hinein aufgelöst.³⁵³ Während im Episkopalsystem der Fürst bildlich noch zwei Personen repräsentierte, nämlich Landesherrn und Bischof,³⁵⁴ vereinte das Territorialsystem geistliche und weltliche Gewalten nun in der Person des Landesherrn. Allerdings werden Staat und Kirche nicht verschmolzen, sondern „nach Zweck, Funktion, äußerem Aufbau und Rechtscharakter unterschieden.“³⁵⁵

Um dieser Entwicklung entgegenzutreten und die treuhänderische Verwahrung der kirchenregimentlichen Rechte durch den Fürsten zu betonen, wurde die Drei-Stände-Lehre entwickelt. Die Theorie strebte dabei eine „Kompetenzaufteilung und Mitwirkungspflicht zwischen Fürst, Geistlichkeit und Kirchvolk an.“³⁵⁶ Der Landesherr nahm danach in der Kirche nur einen Stand neben Geistlichkeit und Kirchenvolk ein, wobei er bei der Ausübung der kirchlichen Rechte an die Zustimmung der anderen Stände gebunden sein sollte. Demnach war die Ausübung des landesherrlichen *ius reformandi* nur noch dann legitim, „wenn sie ausschließlich in den Dienst des evangelischen Bekenntnisses gestellt wurde.“³⁵⁷ Dies widersprach der Intention des Territorialsystems diametral und wurde dementsprechend kritisiert und bekämpft.³⁵⁸

3. Kollegialsystem

Das Kollegialsystem bot den Ansatz zu einer stärkeren kirchlichen Eigenständigkeit, die als Reaktion auf den Territorialismus beinahe zeitgleich formuliert wurde. Die Theorie basiert auf einer schematischen Konstruktion: Die sichtbare Kirche ist damit eine freie und gleiche Gesellschaft (*collegium*), in der sich Menschen aus freier Entschließung heraus zur gemeinsamen Religionsausübung vereinigen. Nach diesem Ansatz kommt der Kirche als Organisation ein gewisses Maß an Autonomie zu, um den gemeinsamen Zweck zu verfolgen.³⁵⁹ Die Theorie basiert damit auf dem Gedanken der vertraglichen Begründung.³⁶⁰ Die Kirchengewalt wurde damit auf die „Vertragsmitglieder“ zurückgeführt, wodurch die Kirche in einer weltlich-rechtlichen Sicht als *Religionsgesellschaft* verstanden wurde. Mit dieser vereinsrechtlichen Konstruktion konnte die Verfolgung des gemeinsamen Zwecks in die Hände der Mitglieder getragen werden, denn innerkirchliche Angelegenhei-

³⁵² Heckel, Art. Episkopalsystem, in: Herzog u.a. (Hrsg.), EvStL, Bd. 1, Sp. 728 (730).

³⁵³ Heckel, Art. Territorialsystem, in: Herzog u.a. (Hrsg.), EvStL, Bd. 2, Sp. 3600.

³⁵⁴ V. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, S. 16.

³⁵⁵ Heckel, Art. Territorialsystem, in: Herzog u.a. (Hrsg.), EvStL, Bd. 2, Sp. 3600 (3602).

³⁵⁶ Heckel, Art. Territorialsystem, in: Herzog u.a. (Hrsg.), EvStL, Bd. 2, Sp. 3600 (3601).

³⁵⁷ V. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, S. 17 f.

³⁵⁸ Vgl. ausführlich zu den Kritikern Schlaich, Der rationale Territorialismus, in: ders., Gesammelte Aufsätze S. 204 (220 ff.).

³⁵⁹ De Wall, Art. Landesherrliche Kirchenregiment, in: Heun u.a. (Hrsg.), EvStL, Sp. 1380 (1383 f.).

³⁶⁰ V. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, S. 18.

ten sollten originär der Gemeinschaft der Gläubigen zustehen³⁶¹, was wiederum „den treuhänderischen Charakter des Vereinsvorstands“ verdeutlichen sollte.³⁶² Allerdings beschränkte sich diese vereinsrechtliche Perspektive lediglich auf die Ebene der Gemeinden. Übergeordnete Organisationsebenen wurden, begründet aus einer Sorge vor einem Staat im Staate, nicht akzeptiert.³⁶³

Das Kollegialsystem wurde zunehmend von juristischen Vertretern des Territorialsystems akzeptiert. Die Grundlage zur Religionsgesellschaft in einem säkularen Staat war gelegt.³⁶⁴

Es wurde eine deutliche Unterscheidung bei den ausgeübten Funktionen des Landesherrn getroffen: Dabei wurde unterschieden zwischen den Aufsichtsrechten der Kirchenhoheit und der dem Landesherrn nur übertragenen Kirchengewalt. Daraus folgte das Verbot der Verschmelzung von kirchlicher und weltlicher Verwaltung.³⁶⁵ Diese deutliche Unterscheidung von Staat und Kirche

„wurde rechtlich konstruiert durch die Auffrischung der naturrechtlichen Unterscheidung der Kirchenboheitsrechte (iura circa sacra), die dem Landesberrn kraft seiner Souveränität gegenüber jeder in seinem Lande bestehenden Religionsgemeinschaft zukamen, und den kirchenregimentlichen Rechten (iura in sacra), die der Landesherr seit der Reformation auf Grund besonderer Rechtstitel und nicht gegenüber jeder Religionsgemeinschaft ausübte.“³⁶⁶

4. Entstehung von corpora und personae

Die verschiedenen Begründungstheorien für die landesherrliche Gewalt spiegeln eine Trennung der Identität von Staat und Kirche wieder. Die reformatorische Aufteilung führte sich sodann in der Nomenklatur fort: Die Reichsstände in Religionsangelegenheiten wurden konfessionell in ein corpus catholicorum und einen corpus evangelicorum aufgeteilt.³⁶⁷ Die Bezeichnung einer religiösen Gruppe als „corpus“ war damit durch die Spaltung als Folge der Reformation geboren.³⁶⁸

³⁶¹ Zippelius, Staat und Kirche, S. 107.

³⁶² V. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, S. 18.

³⁶³ V. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, S. 19.

³⁶⁴ V. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, S. 18; zu beachten ist dabei allerdings, dass eine religiöse Vielfalt in dieser Zeit völlig fehlt. Es gab keine Religionsfreiheit oder religiöse Vereinigungsfreiheit. Vielmehr wurden bloß die drei reichsständlich anerkannten Konfessionen der Katholiken, Lutheraner und der Reformierten toleriert, vgl. Koriath, Entwicklung der Rechtsformen von Religionsgemeinschaften, in: Kippenberg/Schuppert (Hrsg.), Die verrechtlichte Religion, S. 109 (112).

³⁶⁵ V. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, S. 19.

³⁶⁶ V. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, S. 29; vgl. auch Schneider, Ius reformandi, S. 5 f.

³⁶⁷ Muckel, Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts, Der Staat 38 (1999), S. 569 (572).

³⁶⁸ Vgl. Heckel, Itio in partes, Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte 95, Kanonistische Abteilung 64, 1978, S. 180 (284, Fn. 296), abgedruckt in ders. Gesammelte Schriften, Bd. 2, S. 636 (717, Fn. 296); zur Geschichte des Begriffs im verwaltungsrechtlichen Sinne vgl. oben.

Auch aus den Begründungstheorien, gerade aber aus dem Kollegialprinzip, entwickelte sich diese vereinsrechtliche bzw. gesellschaftliche Perspektive.

Die Bezeichnung des *corpus* geht im Zusammenhang der rechtlichen Organisation auf *Samuel Pufendorf* zurück, der die Figur der *personae morales* entwickelte, die auch als *corpora publica* bzw. *corpora privata* bezeichnet wurden.³⁶⁹ Die *personae morales sacrae*, die nach heutigem Verständnis der Religionsgemeinschaft entspricht, unterteilte *Pufendorf* wiederum in *personae publicae* und *personae privatae*.³⁷⁰ Für die *personae publicae* war es nach *Pufendorf* kennzeichnend, dass sie durch die Autorität der höchsten Gewalt konstituiert wurden.³⁷¹ Davon ausgehend entwickelte sich die Bezeichnung von Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts.³⁷² Es kam somit früh zu einer auch begrifflichen Trennung von gewollten und bloß geduldeten Religionsgemeinschaften.

II. Allgemeines Preußisches Landrecht

Im Allgemeinen Preußischen Landrecht von 1794 findet sich erstmals eine Kodifikation eines Staatskirchlichen Systems.³⁷³ Darin wird mit der Garantie der individuellen Religionsfreiheit begonnen, die sich in II 11 § 2 ALR³⁷⁴ auf innere und häusliche Religionsfreiheit beschränkt.³⁷⁵

Auf organisationsrechtlicher Seite wird mit dem Begriff der Religionsgesellschaft eine Idee des Kollegialsystems in das Gesetz in II 11 §§ 10 ff. ALR aufgenommen, wobei in Religionsgesellschaften in II 11 § 10 ALR und Kirchengesellschaften in II 11 § 11 ALR unterschieden wurde. Gemein ist beiden Rechtsformen, dass sie sich gemäß II 11 § 27 ALR „in allen Angelegenheiten, die sie mit andern bürgerlichen Gesellschaften gemein haben, nach den Gesetzen des Staats richten.“ Auch sicherte sich der Staat gemäß II 11 § 32 ALR „die Oberaufsicht“ über die private wie öffentliche Religionsausübung.

³⁶⁹ *Pufendorf*, *De iure naturae et gentium* (Nachdruck 1967), Liber I Caput I § XIII, S. 14; vgl. dazu ausführlich *Endrös*, Entstehung und Entwicklung des Begriffs „Körperschaft des öffentlichen Rechts“, S. 12.

³⁷⁰ *Pufendorf*, *De iure naturae et gentium* (Nachdruck 1967), Liber I Caput I § XIII, S. 14.

³⁷¹ *Pufendorf*, *De iure naturae et gentium* (Nachdruck 1967), Liber VII Caput II § XXI, S. 153 f.; vgl. jüngst *Huxdorf*, Rechtsfragen der Erst- und Zweitverleihung, S. 40 f., die eine Aufteilung in *publica* und *privata* nach *Pufendorf* als für das Verständnis für den heutigen Körperschaftsbegriff für Religionsgemeinschaften nicht entscheidend hält.

³⁷² *Muckel*, Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts, *Der Staat* 38 (1999), S. 569 (572).

³⁷³ *Koriotb*, Entwicklung der Rechtsformen von Religionsgemeinschaften, in: Kippenberg/Schuppert (Hrsg.), *Die verrechtlichte Religion*, S. 109 (113).

³⁷⁴ Gemeint ist der II. Teil, 11. Titel des ALR.

³⁷⁵ *Koriotb*, Entwicklung der Rechtsformen von Religionsgemeinschaften, in: Kippenberg/Schuppert (Hrsg.), *Die verrechtlichte Religion*, S. 109 (113).

1. Aufgenommene und geduldete Kirchengesellschaften

Die von *Pufendorf* angestoßene Unterteilung in gewollte und geduldete Kirchengesellschaften als Körperschaften fand sich hier ebenfalls wieder:³⁷⁶ II 11 §§ 17 ff. ALR befasste sich mit „vom Staate aufgenommenen Kirchengesellschaften“ und stellte diese die bloß geduldeten Religionsgesellschaften in II 11 §§ 20 ff. ALR gegenüber.³⁷⁷ Den öffentlich-aufgenommenen Gemeinschaften wurden „die Rechte privilegierter Corporationen“ zugesprochen, womit diese in der Öffentlichkeit eine besondere Stellung im öffentlichen Leben einnahmen und damit über weitergehende Befugnisse als die bloß geduldeten Gesellschaften verfügten.³⁷⁸ Privilegierte Gesellschaften zeichnen dadurch aus, dass sie sich gemäß II 6 § 25 ALR zu einem „fortdauernden gemeinnützigen Zwecke“ verbunden haben.³⁷⁹

2. Der Begriff der Öffentlichkeit

Der Begriff der „privilegierten Corporation“ war nicht bloß religiösen Organisationen vorbehalten, sondern wurde auch etwa für Handwerks- oder Handelskammern verwendet, so etwa in II 12 § 67 ALR. Die Bürger konnten ihren Einfluss auf Bereiche ausweiten, die zuvor lediglich staatlicher Gewalt unterworfen waren, wie auch bei den Universitäten. Dabei handelt es sich um weder rein staatliche noch um ausschließlich private Organisationen. Sie sind eben nicht staatliche, sondern öffentliche Organisationen.³⁸⁰ Der Begriff der Öffentlichkeit solcher Organisationen etablierte sich und damit auch eine Sphäre, die nicht trennscharf dem Staatlichen oder den Privaten zugeteilt werden kann.³⁸¹ Die Kirchen waren nicht Teil des Staatsaufbaus und doch besondere Akteure der Gesellschaft, die deutlich von anderen, privatrechtlichen Organisationen zu unterscheiden war. Das „Öffentliche“ entwickelte sich aus „dem Drängen des sich emanzipierenden Bürgertums nach Teilhabe an der Herrschaft.“³⁸² Es entwickelte sich damit eine neue Sphäre zwischen Staat und Privaten.

³⁷⁶ *Endrös*, Entstehung und Entwicklung des Begriffs „Körperschaft des öffentlichen Rechts“, S. 17.

³⁷⁷ Vgl. dazu insg. *Heinig*, Die öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften, S. 80; *Frost*, Strukturprobleme Evangelischer Kirchenverfassung, S. 61, erkennt eine „zwar verschlungene, geschichtlich aber doch konsequente, Linie zur staatlichen Verfassungsnorm des Art. 137/V der Reichsverfassung von 1919“.

³⁷⁸ *Heinig*, Die öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften, S. 87.

³⁷⁹ Vgl. dazu ausführlich *Endrös*, Entstehung und Entwicklung des Begriffs „Körperschaft des öffentlichen Rechts“, S. 24.

³⁸⁰ *Muckel*, Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts, *Der Staat* 38 (1999), S. 569 (573); zum Begriff der Öffentlichkeit im Kontext mit Unternehmen vgl. *Mann*, Die öffentlich-rechtliche Gesellschaft, S. 11 ff.

³⁸¹ Vgl. ausführlich zum Begriff der Öffentlichkeit *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften, S. 87 ff., 203 ff. und passim.

³⁸² *Weber*, Die Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts im System des Grundgesetzes, S. 47 f.

Die Verleihung des Status einer öffentlichen Körperschaft diente lediglich der Anerkennung, dass die Institution staatlichen Interessen dient, nicht die Eingliederung in den monarchischen Staat.³⁸³ In dieser Anerkennung begründet sich sowohl die Verleihung von Hoheitsrechten, als auch die staatliche Aufsicht.³⁸⁴ Das Öffentliche sicherte dem Bürgertum Partizipation und Mitbestimmung.

Die spätere Wandlung von *öffentlicher* Körperschaft zur *öffentlich-rechtlichen* Körperschaft³⁸⁵ stellte allerdings weniger das Verhältnis von Staat und Kirche, als das Verhältnis von Staat und Gesellschaft in Frage.³⁸⁶ Daraus folgte jedoch, dass sich der Begriff der öffentlichen Körperschaft nun so weiterentwickelt hatte, dass er für die Kirchen letztlich nicht mehr passte. Sie gehörten nicht zu den Personenverbänden, die staatliche Aufgaben wahrnahmen.³⁸⁷

Trotzdem setzte sich auch für Kirchen die Bezeichnung der öffentlich-rechtlichen Körperschaft durch.³⁸⁸ Dieser Bedeutungswandel der Bezeichnung setzte sich aber auch auf der Ebene des rechtlichen Gehaltes fort: So wurde „öffentlich“ zunächst als ein Zustand des tatsächlich offenen und nicht geheimen verstanden. Dieses Verständnis wandelte sich später dahingehend, dass im 18. Jahrhundert der Begriff des „Öffentlichen“ den Begriff „gemein“ ersetzte. Später nahm der Begriff dann auch die Bedeutung „Publikum“ im Sinne von „bürgerlicher Gesellschaft“ an.³⁸⁹ In der Konsequenz wurde aus dem Begriff des öffentlich-rechtlichen Status der Kirchen das Verhältnis gegenüber Staat und Gesellschaft verdeutlicht. So nahmen die Kirchen zwar Aufgaben für die Allgemeinheit wahr, es bestand jedoch auch eine Distanz.³⁹⁰

„Die Kirchen haben an der staatsbezogenen Sonderrechtsordnung des öffentlichen Rechts teil, weil sie nach Aufgabe, innerer Gebundenheit und Repräsentation dem Gesamtsystem der öffentlich-rechtlichen Ordnung entsprechen und weil staatliche Kirchenhoheitsbe-

³⁸³ *Kirchhof*, Die Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts, in: Listl/Pirson (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 651 (660 f.).

³⁸⁴ *Kirchhof*, Die Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts, in: Listl/Pirson (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 651 (660).

³⁸⁵ *Muckel*, Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts, Der Staat 38 (1999), S. 569 (573).

³⁸⁶ *Kirchhof*, Die Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts, in: Listl/Pirson (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 651 (661).

³⁸⁷ *V. Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, S. 128.

³⁸⁸ *Pirson*, Die geschichtlichen Wurzeln des Staatskirchenrechts, in: Listl/Pirson (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 3 (27); *Kirchhof*, Die Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts, in: Listl/Pirson (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 651 (660 f.) m.w.N.

³⁸⁹ *Kirchhof*, Die Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts, in: Listl/Pirson (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 651 (661).

³⁹⁰ *Kirchhof*, Die Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts, in: Listl/Pirson (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 651 (661).

*fugnisse rezipiert und ein Hobeitssystem der Trennung und Koordination zwischen Staat und Kirche begründet werden soll.*³⁹¹

Der öffentlich-rechtliche Körperschaftsbegriff war damit schon vor seiner Übernahme in die Weimarer Reichsverfassung missverständlich und im Grunde unzutreffend. Die Dimension des Öffentlichen kam jedoch zur bloßen Rechtsform hinzu und hat Auswirkungen auf die heutige Interpretation des Körperschaftsstatus.

III. Entwicklungen im Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts

Auch unter dem Preußischen Allgemeinen Landrecht jedoch waren die Kirchen der staatlichen Aufsicht unterworfen, eine strikte Trennung von Staat und Kirche gab es nicht.³⁹² Der Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts war die Zeit der institutionellen Ausdifferenzierung und markiert schließlich

*„den abschließenden Übergang vom Staatskirchentum zur von der landesherrlichen Kirchengewalt geschiedenen Staatskirchenhoheit und zugleich mit der (gescheiterten) bürgerlichen Revolution von 1848/49 den Beginn umfassender Religions- und Kirchfreiheit.“*³⁹³

Ein herausragendes Ereignis dieser Entwicklung war der Reichsdeputationshauptschluss vom 25. Februar 1803, der eine neue Phase des Verhältnisses von Staat und Kirche einleitete.³⁹⁴ Durch den Reichsdeputationshauptschluss wurden die Bestimmungen über Eherecht, Schule und Sozialfürsorge im Laufe des 19. Jahrhunderts vollständig in staatliche Hände gelegt. Die konfessionelle Geschlossenheit wurde endgültig aufgehoben und die individuelle Glaubensfreiheit wurde im Verfassungsrecht anerkannt.³⁹⁵ Es kam zu einer organisatorischen Vernetzung der evangelischen Kirchen durch die Bildung „landeskirchlicher Konsortien“ und dem Ende der Kirchengewalt durch die Kultusministerien, begründet durch die Idee des Kollegialismus.³⁹⁶

Von Campenhausen erkennt die Entwicklungen der Beziehung von Staat und Kirche nach dem Reichsdeputationshauptschluss im 19. Jahrhundert drei Entwicklungslinien:

³⁹¹ Kirchhof, Die Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts, in: Listl/Pirson (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 651 (661).

³⁹² Munsonius, Von der Glaubenseinheit zur Glaubensfreiheit: Zur Entwicklung der Religionsfreiheit in Deutschland, in: ders., Öffentliche Religion im säkularen Staat, S. 11 (25).

³⁹³ Heinig, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 82.

³⁹⁴ Detailliert v. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, S. 23 ff.

³⁹⁵ V. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, S. 23.

³⁹⁶ Zum Kollegialsystem vgl. bei C. I. 3.; Heinig, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 82, zur „ideellen Fundierung“ dieser Vorgänge auch S. 83.

„1. die allmähliche Durchsetzung uneingeschränkter Religionsfreiheit; 2. die für die katholische Kirche bald erreichte, für die evangelische Kirche erst angebahnte Verwirklichung des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts und 3. schließlich die Beseitigung der kirchlichen Jurisdiktion in temporalibus.“³⁹⁷

Die Trennung von Staat und Kirche hätte durch die Paulskirchenverfassung von 1848/49 weitervorangetrieben werden können. § 147 garantierte den Religionsgesellschaften das Selbstverwaltungsrecht und verbot Vorrechte mancher Religionsgesellschaften gegenüber anderen. Die Bildung neuer Religionsgesellschaften sollte ermöglicht werden.³⁹⁸ Wenn auch die Paulskirchenverfassung mit ihren Regeln zum Verhältnis von Staat und Kirche nie Kraft getreten ist, war das religionsverfassungsrechtliche System der Weimarer Verfassung bereits angelegt.³⁹⁹

Ähnlich wurde in der Preußischen Verfassung von 1850 in Art. 15 die Selbstverwaltung aller Religionsgesellschaften aufgenommen. Art. 13 der Preußischen Verfassung von 1850 normierte „eine neue Stufe partizipativer Parität“⁴⁰⁰, indem auch bisher nicht korporativ organisierten Religionsgesellschaften die Korporationsrechte offenstanden.⁴⁰¹

Das Verhältnis von Staat und zur organisierten Religion sah sich somit vielfältigen Wandlungen und zunehmenden Abscheidung ausgesetzt.⁴⁰² Die angestrebte Trennung von Staat und Kirche wurde jedoch erst durch die Weimarer Reichsverfassung von 1919 realisiert.⁴⁰³

IV. Kirchen und Weimarer Reichsverfassung

Die bisherigen staatskirchenrechtlichen Geschehnisse spielten sich auf der Ebene der einzelnen deutschen Staaten ab. Aus der Niederlage des Deutschen Reichs 1918 und dem Zusammenbruch der Monarchie entstand die Notwendigkeit, das staatskirchenrechtliche Gefüge zu überdenken, was auch den Status der Kirchen umfasste:⁴⁰⁴ Erst mit der Reichsverfassung vom 11. August 1919 war das landesherrliche Kirchenregiment überwunden und damit das „Bündnis von Thron und

³⁹⁷ V. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, S. 26.

³⁹⁸ Abgedruckt bei Munsonius, Von der Glaubenseinheit zur Glaubensfreiheit: Zur Entwicklung der Religionsfreiheit in Deutschland, in: ders., Öffentliche Religion im säkularen Staat, S. 11 (27 f.).

³⁹⁹ Heinig, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 83.

⁴⁰⁰ Heinig, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 83.

⁴⁰¹ Abgedruckt bei Munsonius, Von der Glaubenseinheit zur Glaubensfreiheit: Zur Entwicklung der Religionsfreiheit in Deutschland, in: ders., Öffentliche Religion im säkularen Staat, S. 11 (29).

⁴⁰² Heinig, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 84.

⁴⁰³ Heinig, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 83.

⁴⁰⁴ Schmidt-Eichstaedt, Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts?, S. 35; das Ende der Monarchie bildet insofern den „Kristallisationskern der neueren staatskirchenrechtlichen Entwicklung in Deutschland“, Munsonius, Religion – Öffentlichkeit – Recht, Ökumenische Rundschau 62 (2013), S. 320 (324).

Alter“ beendet.⁴⁰⁵ Mit der Aufnahme grundlegender Entscheidungen des Staatskirchenrechts in den Verfassungstext kam es zu einer einheitlichen Verwendung in ganz Deutschland mit der Bedeutung, die bereits im Allgemeinen Preußischen Landrecht angelegt worden war.⁴⁰⁶ So widmete sich im Grundrechtsteil mit Art. 135 bis 141 WRV der dritte Abschnitt der Weimarer Reichsverfassung mit „Religion und Religionsgemeinschaften.“⁴⁰⁷

1. Kein radikaler Umbau des staatskirchenrechtlichen Systems

Die Weimarer Reichsverfassung beendete das System der Staatskirche durch Art. 137 Abs. 1 WRV, wobei die Trennung nicht so strikt war, wie der Wortlaut der Norm vermuten lässt.⁴⁰⁸ Eine Bevorzugung von einzelnen Religionsgemeinschaften gegenüber anderen wurde ausgeschlossen. Es wird gemäß Art. 135 WRV die Freiheit des Glaubens und des Gewissens garantiert, womit auch die negative Religionsfreiheit verbürgt wird.⁴⁰⁹ Die Garantien der Reichsverfassung von 1848 werden, wenn auch in anderem Wortlaut, wieder aufgenommen.⁴¹⁰ Ein mittelbarer Religionszwang wurde durch Art. 136 WRV verhindert, indem die bürgerlichen und staatsbürgerlichen Pflichten durch die Ausübung der Religion weder bedingt noch beschränkt werden können und das religiöse Bekenntnis auch bei der Zulassung zu öffentlichen Ämtern keine Rolle spielen darf.⁴¹¹

Die Kirchen wurden nun auch begrifflich zu Religionsgemeinschaften und Körperschaften des öffentlichen Rechts.⁴¹² Dabei findet sich die frühe Zweiteilung in zuvor geduldete und gewollte Religionsgemeinschaften in Art. 137 Abs. 2, 4 WRV einerseits und Art. 137 Abs. 5 WRV andererseits mit einer anderen Bedeutung wieder. Bei der Zweiteilung in der Weimarer Reichsverfassung geht es nicht um gewollte und geduldete Gemeinschaften, also eine Aufteilung nach Kriterien, welche der Staat eigenmächtig festlegen und verändern kann. Eine Aufteilung derart, dass der Staat sich Religionsgemeinschaften, in diesem Falle die Kirchen, als Partner aussucht und anderen diesen Status verweigert, ist überwunden.

Durch die Verleihung des Status an konkrete gesellschaftliche Organisationen wurde der Begriff mit Leben und Bedeutung gefüllt, wodurch die „Wirklichkeit dieser Verbände [...] zu einem ihrerseits begriffsbestimmenden Faktor [wur-

⁴⁰⁵ V. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, S. 32.

⁴⁰⁶ Schmidt-Eichstaedt, Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts?, S. 39.

⁴⁰⁷ Jeand'Heur/Korioth, Grundzüge des Staatskirchenrechts, S. 42; vgl. ausführlich zum Verhältnis von Staat und Kirche in der Weimarer Reichsverfassung Schlieff, Die Entwicklung des Verhältnisses von Staat und Kirche und seine Ausgestaltung im Bonner Grundgesetz, S. 38 ff.

⁴⁰⁸ Dazu sogleich, vgl. auch Zippelius, Staat und Kirche, S. 150.

⁴⁰⁹ Zippelius, Staat und Kirche, S. 150.

⁴¹⁰ Munsonius, Von der Glaubenseinheit zur Glaubensfreiheit: Zur Entwicklung der Religionsfreiheit in Deutschland, in: ders., Öffentliche Religion im säkularen Staat, S. 11 (30).

⁴¹¹ Zippelius, Staat und Kirche, S. 151.

⁴¹² Becker/Christ/Gestrich/Kolmer, Die Kirchen in der Deutschen Geschichte, S. 516.

de].⁴¹³ Es wurde jedoch bereits in den Beratungen der Nationalversammlung erkannt, wie unscharf die Begrifflichkeiten sind.⁴¹⁴ Dennoch fand der Körperschaftsbegriff als Kompromisslösung Einzug in die Weimarer Reichsverfassung, um das gemeinwohldienende Wirken der Kirchen zu fördern. Den Kirchen sollten Rechte für die Zukunft gesichert werden, auch wenn sich in Art. 137 Abs. 1 WRV gegen eine Staatskirche ausgesprochen wurde und damit die Trennung von Staat und Kirche in Verfassungsrang erhoben wurde.⁴¹⁵ Eine so strikte Trennung, wie es der Verfassungstext vermuten lässt, fand jedoch nicht statt: Den Kirchen wurde ein „Herabrutschen“ auf die Ebene des Privatrechts erspart, sie behielten ihren öffentlich-rechtlichen Körperschaftsstatus. Auch sicherten die sonstigen staatskirchenrechtlichen Bestimmungen das Beibehalten mancher Verbindungselemente von Staat und Kirche.⁴¹⁶ Anders als von SPD-Abgeordneten in der Weimarer Nationalversammlung erwünscht, setzte sich kein kirchenfeindlicher Verfassungstext durch, der Religion zur Privatsache machen sollte.⁴¹⁷ Aus dem Zwiespalt, entweder alles beim Alten zu lassen, oder alle Religionsgemeinschaften paritätisch in das Privatrecht zu verweisen, entstand der Kompromiss der „gestuften, aber – und das war neu – durchlässigen Parität in Art. 137 Abs. 5 WRV.“⁴¹⁸ Die staatskirchenrechtliche Ordnung der Weimarer Reichsverfassung bestand somit nicht in einer Herabstufung der Kirchen, sondern in einer Öffnung des Systems als Angebot bei gleichen Voraussetzungen.⁴¹⁹

Die Weimarer Nationalversammlung entschied sich damit gegen ein laizistisches Staats-Kirchen-Verhältnis, wie es etwa durch das Trennungsgesetz von 1905 in Frankreich eingeführt wurde und so die Kirchen aus dem öffentlichen Leben verdrängte.⁴²⁰ Vielmehr wurde sich speziell durch die Normierung des Körperschaftsstatus in der noch heute gültigen Fassung für eine formelle und inhaltliche Trennung von Staat und Kirche ausgesprochen: Formell stellen Staat und Kirche unterschiedliche Organisationen dar, die einen jeweils eigenen Organisationsauf-

⁴¹³ *Schmidt-Eichstaedt*, Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts?, S. 39.

⁴¹⁴ Vgl. zu den Beratungen *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften, S. 94 ff. insb. S. 96 ff. und *Schmidt-Eichstaedt*, Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts?, S. 35 ff.; vgl. auch *Giese*, Das kirchenpolitische System der Weimarer Verfassung, *AöR N.F.* 7 (1924), S. 1 (30): „Die Väter des Art. 137 preisen ihr gemeinsames Geisteserzeugnis, ohne über seine rechtliche Bedeutung sich jemals klar auszusprechen, vielleicht überhaupt selbst Klarheit erlangt zu haben“.

⁴¹⁵ *Muckel*, Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts, *Der Staat* 38 (1999), S. 569 (574).

⁴¹⁶ *V. Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, S. 32.

⁴¹⁷ *Jeand'Heur/Korioth*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, S. 42.

⁴¹⁸ *Korioth*, Entwicklung der Rechtsformen von Religionsgemeinschaften, in: *Kippenberg/Schuppert* (Hrsg.), *Die verrechtlichte Religion*, S. 109 (123 f.).

⁴¹⁹ *Korioth*, Entwicklung der Rechtsformen von Religionsgemeinschaften, in: *Kippenberg/Schuppert* (Hrsg.), *Die verrechtlichte Religion*, S. 109 (124 f.).

⁴²⁰ *Jeand'Heur/Korioth*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, S. 42.

bau vorweisen.⁴²¹ Inhaltlich waren Staat und Kirche getrennt, weil sich der Staat nicht mit einer bestimmten Religionsgemeinschaft identifizieren darf. Diese Trennung ist jedoch nicht absolut: Dort, wo eine Zusammenarbeit zwischen Staat und Kirche notwendig war, wurden Religionsgemeinschaften beteiligt.⁴²²

Diese Trennung trotz möglicher Zusammenarbeit wird oftmals von einer „hinkenden Trennung von Staat und Kirche“⁴²³ gesprochen. Das staatskirchenrechtliche Modell der Weimarer Reichsverfassung lasse sich nicht gänzlich in die Kategorien der Trennung von Staat und Kirche oder aber Staatskirchenhoheit einordnen.⁴²⁴

Ob ein solches System, was eine inhaltliche und organisatorische Trennung von Staat und Religionsgemeinschaften vorschreibt, als „hinkend“ im Sinne von *Ulrich Stutz* zu bezeichnen, ist indes zweifelhaft. Ein System, das eine ablehnende Haltung des Staates gegenüber Religionsgemeinschaften vorschreibt, so wie es die Grundidee des Laizismus ist, mag zwar als eine noch radikalere Trennungsform erscheinen. Trennung gebietet jedoch nicht zwingend, alle Religionsgemeinschaften gleich schlecht zu behandeln. Die Möglichkeit einer Zusammenarbeit ist vielmehr ein Indikator für eine Trennung: Lebenssachverhalte, die Zuständigkeitsbereich von Staat und Kirche betreffen, werden sowohl von Staat und Kirche behandelt. Ein neutraler Staat kann gar nicht anders, als *in diesen Fällen* mit Religionsgemeinschaften zusammenzuarbeiten.⁴²⁵ Dies bedeutet jedoch auch, dass andere Lebenssachverhalte nur in den Zuständigkeitsbereich des Staates fallen und auch nur von diesem behandelt werden. Eben dies ist die Idee von Trennung, die daher auch in der Weimarer Reichsverfassung umgesetzt wurde.

Diese Trennung wird deutlich in der einheitlichen Bezeichnung der Kirchen und anderen religiösen Gruppen als „Religionsgesellschaften“, wodurch die christlichen Kirchen mit anderen Religions- und Weltanschauungsgruppen gleichgestellt wurden.⁴²⁶ Ihnen allen wurde nun die Möglichkeit eröffnet, den Körperschaftsstatus zu erhalten. Durch den Erhalt des Körperschaftsstatus gemäß Art. 137 Abs. 5 Satz 1 WRV wollte die neue Verfassung das staatskirchenrechtliche System nicht radikal verändern. Neu war allerdings die Möglichkeit privatrechtlicher Organisationen gemäß Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV auf Antrag in den Genuss der gleichen Rechte zu kommen, wenn sie durch ihre Verfassung und die Zahl ihrer Mitglieder die Gewähr der Dauer boten. Dabei spielte der Begriff der Religionsgemeinschaft eine Schlüsselrolle, wobei anders noch als im Allgemeinen Landrecht auf eine

⁴²¹ Zusammenfassend *Munsonius*, Beziehungen zwischen Kirche und Staat in Deutschland und in der Perspektive der Errichtung eines neuen Europas, GöPRR Nr. 3, S. 4.

⁴²² *Munsonius*, Beziehungen zwischen Kirche und Staat in Deutschland und in der Perspektive der Errichtung eines neuen Europas, GöPRR Nr. 3, S. 4.

⁴²³ *Stutz*, Die päpstliche Diplomatie unter Leo XIII, S. 54.

⁴²⁴ *Zippelius*, Staat und Kirche, S. 150.

⁴²⁵ *Heckel*, Religionsfreiheit und Staatskirchenrecht in der Rechtsprechung des BVerfG, in: Badura/Dreier (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. 2, S. 379 (417 f.).

⁴²⁶ *V. Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, S. 32.

Definition des Begriffs verzichtet wurde.⁴²⁷ Diese Lücke wurde durch die Rechtslehre jener Zeit geschlossen. Die klassische Definition geht auf *Gerhard Anschütz* zurück. Danach ist eine Religionsgemeinschaft ein Verband, der die Angehörigen eines Glaubensbekenntnisses oder mehrerer verwandter Glaubensbekenntnisse zu allseitiger Erfüllung der durch das Bekenntnis gestellten Aufgaben zusammenfasst.⁴²⁸

2. Privilegien für Religionsgesellschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts

Gewisse Privilegien, wie etwa das Steuererhebungsrecht, waren nur den öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften im Sinne von Art. 137 Abs. 5 WRV vorbehalten. Allerdings unterschieden sich solche kirchlichen Körperschaften von anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts: Anders als in einem Staatskirchensystem erfüllen diese Aufgaben, die der Staat (hier geschuldet dem Verbot der Staatskirche in Art. 137 Abs. 1 WRV) nicht selbst wahrnehmen kann. Diese kirchlichen Körperschaften des öffentlichen Rechts üben damit keine mittelbare Staatsverwaltung aus.⁴²⁹

3. Korrelatentheorie

Die mit dem Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften einhergehenden Privilegien führten nicht nur Freiheiten mit sich. Die staatliche Kirchenhoheit, die mit dem deutlich säkularen Trennungsprinzip des Art. 137 Abs. 1 WRV nun nicht mehr vereinbar war, sollte zunächst in der Rechtspraxis durch die daran gewöhnte Ministerialbürokratie fortgeführt werden, was zu einer tatsächlichen Einschränkung des in Art. 137 Abs. 3 WRV den Religionsgemeinschaften garantierten Selbstverwaltungsrecht führte.⁴³⁰ Die Weimarer Reichsverfassung war nicht als radikaler Bruch gedacht und sollte die Jahrhunderte alte Tradition nicht gänzlich hinter sich lassen.⁴³¹ Dies wurde von der damals herrschenden Lehre unterstützt.⁴³² Um einen offensichtlichen Verstoß mit dem eindeutigen Verfassungstext

⁴²⁷ *Korioth*, Entwicklung der Rechtsformen von Religionsgemeinschaften, in: Kippenberg/Schuppert (Hrsg.), *Die verrechtlichte Religion*, S. 109 (113); vgl. *Schmidt-Eichstaedt*, Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts?, S. 36, der argumentiert, dass „die Weimarer Reichsversammlung mit schiefer Argumentation eine Legaldefinition der öffentlich-rechtlichen Körperschaft vermied“ und so die Ungewissheit des Begriffs scheinbar sogar begrüßte.

⁴²⁸ *Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reiches, Art. 137, S. 633; vgl. ausführlich zum Begriff der Religionsgemeinschaft bei D. II. 1.

⁴²⁹ *Zippelius*, Staat und Kirche, S. 151.

⁴³⁰ *Mückel*, Grundlagen des Staatskirchenrechts, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *HStR*, Bd. 7, S. 711 (722).

⁴³¹ *Mückel*, Grundlagen des Staatskirchenrechts, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *HStR*, Bd. 7, S. 711 (722); *Jeand'Heur/Korioth*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, S. 43.

⁴³² Z.B. *Huber*, Verträge zwischen Staat und Kirche im Deutschen Reich, S. 47 f.; *Schoen*, Das neue Verfassungsrecht der evangelischen Landeskirchen in Preußen, S. 30 ff.; *Giese*, Das kirchenpoliti-

zu vermeiden, wurde die Fortsetzung der Staatsaufsicht auf die Korrelatentheorie gestützt: Die öffentlich-rechtliche Stellung der Kirchen bringt als Korrelat die Aufsicht durch den Staat mit sich. Die privilegierte Stellung der Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts unterstellt sie damit bereits aus der Natur der Sache heraus einer besonderen Staatsaufsicht.⁴³³ In verschiedenen Ländern, etwa Preußen, Baden und Württemberg wurde bereits die Kodifikation des Aufsichtsrechts initiiert.⁴³⁴

Erst später konnte die Theorie überwunden werden. Sie wurde als nicht vereinbar mit dem Trennungssystem der Weimarer Reichsverfassung erkannt. Durch die Beseitigung des Staatskirchentums war eine besondere Kirchengemeinschaftsaufsicht nicht mehr möglich.⁴³⁵ Es setzte sich schließlich die Auffassung durch, dass „die staatliche Aufsicht über die Religionsgesellschaften nichts Anderes sein kann als die allgemeine Aufsicht, die dem Staat aus seiner Gebietshoheit über alle Personen und Verbände innerhalb seines Gebietes zukommt.“⁴³⁶ Durch das Ende der Weimarer Republik kam es nicht zur Umsetzung dieser Ansätze. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg wurden diese Ansätze wieder aufgegriffen.⁴³⁷

4. Zwischenfazit

Durch die Kollegialtheorie wurde erstmals der Begriff des collegiums als Beschreibung für eine religiöse Organisation eingeführt. Damit war der Schritt zu einer mitgliedschaftlich verfassten Gruppe natürlicher Personen als religiöse Organisation getan. Die spätere rechtliche Kategorisierung *Pufendorfs* in corpora publica bzw. corpora privata legte wiederum den Grundstein für die Bezeichnung öffentlicher Körperschaften. Auch einher ging damit die Aufteilung in gewollte und bloß geduldete Religionsgemeinschaften. Dieser rechtliche Dualismus ist grundsätzlich bis heute durch den Körperschaftsstatus erhalten geblieben,⁴³⁸ der jedoch sich von einer materiellen Unterscheidung hin zu bloß formellen Kriterien hin gewandelt hat. Auch im Preußischen Allgemeinen Landrecht wird diese Aufteilung erneut aufgegriffen, in dem die Bezeichnung als Körperschaften des öffentlichen Rechts erstmals in diesem Kontext auftaucht, sich dann inhaltlich jedoch in eine andere Richtung weiterentwickelt. Trotzdem bleibt die Bezeichnung

sche System der Weimarer Verfassung, AöR N.F. 7 (1924), S. 1 (47 f.); Die Korrelatentheorie wurde bereits in den Verfassungsverhandlungen vorgebracht, vgl. *v. Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, S. 32 insb. in Fn. 16 und *Schmidt-Eichstaedt*, Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts?, S. 37.

⁴³³ *Schmidt-Eichstaedt*, Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts?, S. 37 f.

⁴³⁴ *Jeand'Heur/Koriath*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, S. 43.

⁴³⁵ *Jeand'Heur/Koriath*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, S. 43.

⁴³⁶ *Ebers*, Staat und Kirche im neuen Deutschland, S. 126.

⁴³⁷ *Jeand'Heur/Koriath*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, S. 43.

⁴³⁸ Siehe für den Körperschaftsstatus und seiner Bedeutung unter Beachtung seiner historischen Entwicklung unten bei D. IV.

für Religionsgemeinschaften erhalten, auch wenn er sachlich unzutreffend geworden ist.

Dies setzte sich auch in der Weimarer Reichsverfassung fort. Trotz der unscharfen Begrifflichkeit und dem Bewusstsein in den Verfassungsverhandlungen darüber wurde der Körperschaftsstatus in Art. 137 Abs. 5 WRV aufgenommen. Das in vorherigen Jahren selbstverständlich gewordene Staatskirchentum wie das gesamte staatskirchenrechtliche Normensystem konnte nicht gänzlich überwunden werden, trotz eines in dieser Beziehung eindeutigen Wortlauts. Durch die theoretische Herleitung eines Korrelates von öffentlich-rechtlicher Rechtsform und staatlicher Aufsicht wurde diese anfänglich zu legitimieren versucht. In den kurzen Jahren ihres Bestehens setzte sich die neue Linie des Art. 137 Abs. 1 WRV, staatliche Neutralität gegenüber allen Konfessionen walten zu lassen und die Kirchen aus der „staatlichen Umklammerung“ zu entlassen, damit nur teilweise durch.⁴³⁹ Allmählich wurde das System staatlicher Kirchenhoheit durch ein System der Koordination ersetzt,⁴⁴⁰ eine Theorie, die kurz nach Inkrafttreten des Grundgesetzes erneut aufkommen sollte.

V. Religionsgemeinschaften in der Zeit des Nationalsozialismus

In der Zeit des Nationalsozialismus bemühte sich das Regime um eine Verdrängung der Religion aus dem öffentlichen Raum und die Installation einer „sich selbst erlösenden, rassenmäßig definierten Volksgemeinschaft“⁴⁴¹, auch wenn diese Bemühungen zunächst durch ein schwaches Bekenntnis zu Christentum und Religionsfreiheit verdunkelt wurde.⁴⁴² Letztlich wurde doch mehr oder minder unverhüllt, trotz der formal beibehaltenen Rechtslage in Art. 137 ff. WRV⁴⁴³, gegen das christliche Leben vorgegangen, auch wenn die Verfolgung die beiden christlichen Großkirchen unterschiedlich traf. Die Entkonfessionalisierung der Bevölkerung wurde mit verschiedensten Mitteln vorangetrieben, etwa mit der Schließung theologischer Fakultäten oder der Abschaffung des Schulgottesdiensts.⁴⁴⁴ Die Freiheit zur Ordnung und Organisation wurde den Kirchen fak-

⁴³⁹ *Koriotb*, Entwicklung der Rechtsformen von Religionsgemeinschaften, in: Kippenberg/Schuppert (Hrsg.), Die verrechtlichte Religion, S. 109 (126).

⁴⁴⁰ *Weber*, Das kirchenpolitische System der Weimarer Reichsverfassung im Rückblick, in: Maus u.a. (Hrsg.), Gesellschaft, Recht und Politik, S. 381 (394 f.); vgl. *Kirchhof*, Die Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts, in: Listl/Pirson (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 651 (663 f.).

⁴⁴¹ *Becker/Christ/Gestrich/Kolmer*, Die Kirchen in der Deutschen Geschichte, S. 528; vgl. *v. Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, S. 34 ff. für eine Darstellung des nationalsozialistischen Kirchenregimes.

⁴⁴² Vgl. Art. 24 des Parteiprogramms der NSDAP.

⁴⁴³ *Müchel*, Grundlagen des Staatskirchenrechts, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. 7, S. 711 (722, vgl. Fn. 70).

⁴⁴⁴ *V. Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, S. 36 mit weiteren Beispielen.

tisch genommen, Ziel war eine Verdrängung der Kirchen aus der öffentlich-rechtlichen Organisationsform in privatrechtliche Vereine.⁴⁴⁵ Mit dem Ende des nationalsozialistischen Regimes brach auch dessen Kirchenregime zusammen.⁴⁴⁶

VI. Das religionsverfassungsrechtliche Regelungsregime des Grundgesetzes

1. Entstehungsgeschichte von Art. 140 GG

Die Entwicklung der staatskirchenrechtlichen Ordnung verlief in der Folge in Ost- und Westdeutschland auf völlig unterschiedlichen Wegen. Während nach dem Zweiten Weltkrieg die Mehrzahl der Bundesländer bemüht war, das Verhältnis von Staat und Kirche in den Landesverfassungen neu zu bestimmen,⁴⁴⁷ enthielt der Herrenchiemseer Verfassungsentwurf neben dem Grundrecht auf Religionsfreiheit in Art. 6 keine Regelung zum Verhältnis von Staat und Kirche.⁴⁴⁸ Erst in der 24. Sitzung des Grundsatzausschuss des Parlamentarischen Rats vom 23. November 1948 wurde diese Frage behandelt.⁴⁴⁹ Der Anstoß für dieses Thema wurde dem Rat von außen angetragen: Verschiedene evangelische Landeskirchen, der Rat der EKD und die römisch-katholischen Kirche baten „ohne Umschweife“⁴⁵⁰ um die besondere Berücksichtigung kirchlicher Angelegenheiten bei den Verfassungsberatungen.⁴⁵¹ Das Schreiben der EKD wies auf seit der Weimarer Reichsverfassung zu verzeichnenden, „nicht unerheblichen Wandlungen grundsätzlicher staatskirchenrechtlicher und kirchenrechtlicher Auffassungen im Zusammenhang mit dem Kirchenkampf“ hin.⁴⁵² Damit wurde das Argument des Bedeutungswandelns in die Diskussion eingeführt, was die spätere Interpretation

⁴⁴⁵ *V. Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, S. 37.

⁴⁴⁶ *Muckel*, Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts, *Der Staat* 38 (1999), S. 569 (574); vgl. ausführlich zum nationalsozialistischen Kirchenregime *v. Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, S. 34 ff.; vgl. *v. Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, S. 34, der durch den Zusammenbruch des NS-Regimes und die Erfahrungen während des Dritten Reiches das Religionsverfassungsrecht der Weimarer Reichsverfassung „zu voller Entfaltung“ gekommen ansieht.

⁴⁴⁷ *Listl*, Staat und Kirche in Deutschland. Vom preußischen Allgemeinen Landrecht bis zum Bonner Grundgesetz, in: ders., *Kirche im freiheitlichen Staat*, Hb. 1, S. 237 (293).

⁴⁴⁸ *Muckel*, Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts, *Der Staat* 38 (1999), S. 569 (574).

⁴⁴⁹ *Schlief*, Die Entwicklung des Verhältnisses von Staat und Kirche und seine Ausgestaltung im Bonner Grundgesetz, S. 65.

⁴⁵⁰ *Koriotb*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 140, Rn. 7.

⁴⁵¹ *Schlief*, Die Entwicklung des Verhältnisses von Staat und Kirche und seine Ausgestaltung im Bonner Grundgesetz, S. 66.

⁴⁵² Zitiert nach *Schlief*, Die Entwicklung des Verhältnisses von Staat und Kirche und seine Ausgestaltung im Bonner Grundgesetz, S. 66.

des Art. 140 GG maßgeblich beeinflussen sollte.⁴⁵³ Diesen Antrag flankierend brachte die Fraktion der Deutschen Partei einen Entwurf dreier Staatskirchenartikel ein, die jedoch als zu weitgehend abgelehnt wurden.⁴⁵⁴ Um zu verhindern, dass eine Verfassung ohne staatskirchenrechtliche Regelungen beschlossen werden würde, brachten die Fraktionen von CDU/CSU, des Zentrum und der Deutschen Partei einen gemeinsamen Antrag, in einem Artikel die staatskirchenrechtliche Situation der zu schaffenden Verfassung zu regeln. Nach intensiven Diskussionen wurde auch dieser Antrag abgelehnt.⁴⁵⁵

In den Beratungen wurden unüberwindliche Gegensätze deutlich: Auf der einen Seite stand die radikale Trennung von Staat und Kirche inklusive einer kompletten Verdrängung religiöser Angelegenheiten in das Privatrecht, auf der anderen Seite ein freundliches und nahes Verhältnis von Staat und Kirche. Aufgrund der Unüberwindbarkeit dieser gegensätzlichen Anschauungen kam es als Kompromiss zu einem Rückgriff auf die Weimarer Kirchenartikel.⁴⁵⁶ Getrieben durch die kontrovers diskutierte Frage, wie weit die Privilegien der Kirche reichen sollen, konnte sich der Parlamentarische Rat auf den Kompromiss einigen, dass die Art. 136–139, 141 WRV durch Art. 140 GG nicht nur unter dem Grundgesetz „aufrecht zu halten“, wie es einem vorherigen Vorschlag hieß, sondern sie zu „Bestandteil[en] dieses Grundgesetzes“ zu machen.⁴⁵⁷ Dabei wurde das zuvor in Art. 135 WRV normierte Recht auf Religionsfreiheit an zentraler Stelle in Art. 4 Abs. 1, 2 GG platziert, während die Art. 136–139, 141 WRV durch Art. 140 GG unverändert übernommen wurden.⁴⁵⁸ Auf eine neue Regelung des Staatskirchenrechts konnte man sich im Parlamentarischen Rat auch angesichts des Zeitdrucks nicht einigen, die Übernahme der Weimarer Kirchenartikel stellte damit einen erneuten und damit letztlich doppelten Kompromiss dar.⁴⁵⁹ Mit der Übernahme der Staatskirchenartikel aus der Weimarer Reichsverfassung wurde auch in Bezug

⁴⁵³ *Smend*, Staat und Kirche nach dem Bonner Grundgesetz, ZevKR 1 (1951), S. 4 (11); vgl. zum Bedeutungswandel und zur Rezeption des berühmten Aufsatzes Smends *Heinig*, Die „Göttinger“ Wissenschaft vom Staatskirchenrecht 1945 – 1969, GöPRR Nr. 6, S. 17 ff. und *Neureither*, Recht und Freiheit im Staatskirchenrecht, S. 129 f.

⁴⁵⁴ Abgedruckt bei *Korioth*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 140, Rn. 7.

⁴⁵⁵ Antrag und anschließende Diskussion abgedruckt bei *Schlieff*, Die Entwicklung des Verhältnisses von Staat und Kirche und seine Ausgestaltung im Bonner Grundgesetz, S. 73 ff.; vgl. ebenfalls für den Verhandlungsverlauf im Parlamentarischen Rat *Badura*, Staatskirchenrecht als Gegenstand des Verfassungsrechts, in: Listl/Pirson (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 211 (236 ff.).

⁴⁵⁶ *Jeand'Heur/Korioth*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, S. 49.

⁴⁵⁷ *Korioth*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 140, Rn. 7.

⁴⁵⁸ *Listl*, Staat und Kirche in Deutschland. Vom preußischen Allgemeinen Landrecht bis zum Bonner Grundgesetz, in: ders., Kirche im freiheitlichen Staat, Hb. 1, S. 237 (293).

⁴⁵⁹ *Schlieff*, Die Entwicklung des Verhältnisses von Staat und Kirche und seine Ausgestaltung im Bonner Grundgesetz, S. 98; *Listl*, Staat und Kirche in Deutschland. Vom preußischen Allgemeinen Landrecht bis zum Bonner Grundgesetz, in: ders., Kirche im freiheitlichen Staat, Hb. 1, S. 237 (293); *Hollerbach*, Die Kirchen unter dem Grundgesetz, VVDStRL 26 (1967), S. 57 (59).

auf religiöse Organisationen der Normenbestand übernommen, insbesondere der Art. 137 Abs. 5 WRV.

2. Stellung der religionsbezogenen Artikel im Grundgesetz

Die Inkorporation von Artikeln, die nicht im Grundgesetz stehen, ist eine für das Grundgesetz einzigartige Regelungstechnik, auch wenn sie in anderen Verfassungen ebenfalls angewendet wurde.⁴⁶⁰ Es ist trotzdem unstrittig, dass Art. 140 GG und die durch ihn übernommenen Artikel der Weimarer Reichsverfassung vollgültiges Verfassungsrecht sind.⁴⁶¹ Die inkorporierten Artikel stehen „gegenüber anderen Artikeln des Grundgesetzes nicht etwa auf einer Stufe minderen Ranges.“⁴⁶² In Hinblick auf den formellen Rang von Normen kann es dahinstehen, ob sie mit eigenen Ziffern ausgestattete Artikel des Grundgesetzes werden oder durch eine Überführungsnorm wie Art. 140 GG den Weg in die Verfassung finden.⁴⁶³

3. Bedeutungswandel

Einigkeit besteht somit darin, dass die „neuen alten“ Kirchenartikel vollgültiges Verfassungsrecht sind und dass durch die Übernahme der Artikel nicht das gesamte staatskirchenrechtliche System der Weimarer Reichsverfassung übernommen wurde.⁴⁶⁴ Die Kirchen konnten sich schließlich nicht mit ihrem Anliegen durchsetzen, eine starke Position im Verfassungstext des Grundgesetzes zu erlangen.⁴⁶⁵ So wurden die Artikel der Weimarer Reichsverfassung zwar integriert, allerdings in ein wesentlich mehr auf Grundrechte konzentriertes Verfassungssystem, als es noch die Weimarer Reichsverfassung war. Damit war die Interpretation der übernommenen Artikel nicht an die Weimarer Staatskirchenrechtslehre gebunden,⁴⁶⁶ sondern waren im Lichte des neuen Grundgesetzes zu interpretieren, das als systematischen Kontext für Art. 140 GG den Grundrechtsteil vorsieht.⁴⁶⁷ Deutlich machte dies *Rudolf Smend* in seinem berühmten Diktum über den Bedeu-

⁴⁶⁰ *Müickl*, Grundlagen des Staatskirchenrechts, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. 7, S. 711 (724 insb. Fn. 76).

⁴⁶¹ Vgl. z.B. *Korloth*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 140, Rn. 7; *Müickl*, Grundlagen des Staatskirchenrechts, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. 7, S. 711 (724); BVerfGE 19, 226 (236); 53. 366 (400).

⁴⁶² BVerfGE 19, 206 (219).

⁴⁶³ *Boronski*, Die Glaubens- und Gewissensfreiheit des Grundgesetzes, S. 342.

⁴⁶⁴ *V. Campenhausen*, Der heutige Verfassungsstaat und die Religion, in: Listl/Pirson (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 47 (55 f.) m.w.N.; vgl. insgesamt dazu *Schwegmann*, Der Bedeutungswandel als juristisches Argument in der staatskirchenrechtlichen Literatur nach 1949, zur Begriffsbestimmung insb. S. 30 ff.; vgl. zum Begriff des Bedeutungs- bzw. Verfassungswandels in Bezug auf die Organisationsgewalt unten bei E. IV. 2. b).

⁴⁶⁵ *Jean d'Heur/Korloth*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, S. 49.

⁴⁶⁶ BVerfGE 19, 226 (236).

⁴⁶⁷ *Korloth*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 140, Rn. 9.

tungswandel der inkorporierten Artikel: „Aber wenn zwei Grundgesetze dasselbe sagen, so ist es nicht dasselbe.“⁴⁶⁸

Uneinigkeit bestand indes darüber, welche Bedeutung den alten Kirchenartikeln im System des neuen Grundgesetzes zukam. Demnach kommt es trotz der Fortführung der Artikel zu einer Fortbildung des Staatskirchenrechts und nicht zu einer Konservierung. Welchen Bedeutungsgehalt die in die neue Verfassung übernommenen Artikel jedoch haben, führte zu einem Grundsatzstreit in der Staatskirchenrechtslehre der jungen Bundesrepublik.⁴⁶⁹

a) Koordinationslehre

Die christlichen Großkirchen galten nach dem überwundenen NS-Regime als Organisationen, denen keine Verstrickungen mit eben diesem vorzuwerfen waren.⁴⁷⁰ Das öffentliche Klima und die Meinung der Besatzungsmächte waren den Kirchen gegenüber zumindest neutral bis freundlich.⁴⁷¹ Die Kirchen nahmen die Rolle von Sprechern gegenüber den Besatzungsmächten ein, womit eine Lücke in der Nachkriegspolitik und Gesellschaft ausgefüllt wurde.⁴⁷² Durch die Alliierten wurden die Kirchen als legitime Sprecher Deutschlands angesehen. Sie erreichten im Ausland Hilfeleistungen für die deutsche Bevölkerung, was ihnen dauerhaften Respekt einbrachte.⁴⁷³ Gleiches gilt für die von der öffentlichen Meinung zugedachte Widerstandsrolle gegenüber dem Naziregime.⁴⁷⁴ Die Bewährung der Kirchen im Kampf gegen das NS-Regime lasse eine Wiederherstellung des staatskirchenrechtlichen Regelungssystems Weimars unmöglich erscheinen. Die über-

⁴⁶⁸ *Smend*, Staat und Kirche nach dem Bonner Grundgesetz, ZevKR 1 (1951), S. 4; für die Frage, inwiefern dieser berühmte Aufsatz als Gründungsdokument der Koordinationslehre angesehen werden kann vgl. *Heinig*, Die „Göttinger“ Wissenschaft vom Staatskirchenrecht 1945 – 1969, GöPRR Nr. 6, S. 18 f.; vgl. zu vielfältigen Literaturmeinungen *Schließ*, Die Entwicklung des Verhältnisses von Staat und Kirche und seine Ausgestaltung im Bonner Grundgesetz, S. 98, Fn. 402.

⁴⁶⁹ *Badura*, Staatskirchenrecht als Gegenstand des Verfassungsrechts, in: Listl/Pirson (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 211 (216).

⁴⁷⁰ Vgl. *Zippelius*, Staat und Kirche, S. 160 f.; mit Verweis auf eine spätere historische Betrachtung auf die Rolle der Kirchen während des NS-Regimes *Korloth*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 140, Rn. 10, Fn. 3; vgl. im Überblick über die Staatskirchenrechtslehre nach der Entstehung des Grundgesetzes und die damalige Auslegung der staatskirchenrechtlichen Artikel *Kleine*, Institutionalisierte Verfassungswidrigkeiten im Verhältnis von Staat und Grundgesetz, S. 49 ff.; *Meyer-Teschendorf*, Staat und Kirche im pluralistischen Gemeinwesen, S. 1 ff.

⁴⁷¹ *Jeand'Heur/Korloth*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, S. 49 f.; vgl. zusammenfassend zu den historischen Umständen und dem Einfluss der Alliierten *Heinig*, Die „Göttinger“ Wissenschaft vom Staatskirchenrecht 1945 – 1969, GöPRR Nr. 6, S. 6 f.

⁴⁷² *Maier*, Staat und Kirche in der Bundesrepublik Deutschland, in: Listl/Pirson (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 85 (86 ff.).

⁴⁷³ *Kleine*, Institutionalisierte Verfassungswidrigkeiten im Verhältnis von Staat und Grundgesetz, S. 56.

⁴⁷⁴ Vgl. *Neumann*, Die gesellschaftliche und religionspolitische Bedeutung der katholischen Kirche in Deutschland, in: Albertz (Hrsg.), Die Rolle der Großkirchen in der Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland, S. 59 (71 f.).

nommenen Normen dürften nicht nur nach ihrem Wortlaut oder aus der Perspektive der Weimarer Reichsverfassung interpretiert werden. Dies werde durch die Abkehr von den positivistischen Rechtslehren hin zum naturrechtlichen Denken bedingt.⁴⁷⁵ Dieser naturrechtliche Ansatz stand nach dem Terror des NS-Regimes christlichen Glaubens- und Moralgrundsätzen offen.⁴⁷⁶ Es kam folglich zu einer „neuen Nähe“ von Staat und Kirche, die das alte liberale Trennungsdanken überlagerte.

Innerhalb und außerhalb wurde ein neues Freiheitsverständnis der Kirchen sichtbar, was sich in einem neuen Gesamtstatus der Kirchen in Verfassung und Gesellschaft abzeichnete.⁴⁷⁷ Der Begriff der „Trennung“ konnte das Verhältnis von Staat und Kirche nicht mehr hinreichend beschreiben. Die dann naheliegende These vom Bedeutungswandel der staatskirchenrechtlichen Artikel wurde von *Smend* erstmals so vertreten und besagt im Kern, dass durch die veränderte Stellung der Kirchen die aus der Weimarer Reichsverfassung übernommenen Sätze neu gelesen werden müssen.⁴⁷⁸ Durch die „Auswechslung des normativen Hintergrundes“⁴⁷⁹ sollte insbesondere das Trennungsgebot des Art. 137 Abs. 1 WRV künftig im Lichte einer weitgehenden Gleichordnung und Gleichberechtigung von Staat und Kirche gelesen werden.⁴⁸⁰ Staat und Kirche stünden in partnerschaftlicher Koordination auf einer Ebene, womit eine rechtliche Stellung des Staates über den Kirchen ausgeschlossen sei, was dazu führe, dass „der Staat [...] nicht mehr einseitig, gegen den Willen der Kirchen Recht setzen, das sie in Ausübung ihrer kirchlichen Gewalt Beschränkungen unterwirft.“⁴⁸¹ Das Recht der Kirchen werde danach nicht durch den Staat verliehen, sondern werde in seinem ursprünglichen und originären Charakter durch den Staat lediglich anerkannt.⁴⁸² Die Kirchen verfügten über eine eigene öffentliche Gewalt, die vom Staat zwar anerkannt, aber nicht abgeleitet werde.⁴⁸³ Dabei erkenne sowohl Staat als auch Kirche die jeweilige Höchstzuständigkeit des anderen in seinem Eigenbereich an, während in den gemeinsamen Angelegenheiten freundlich zusammengearbeitet werde. Die

⁴⁷⁵ *Mikat*, Das kirchenpolitische System, in: Quaritsch/Weber (Hrsg.), Staat und Kirchen, S. 199 (210 ff.).

⁴⁷⁶ *Kleine*, Institutionalisierte Verfassungswidrigkeiten im Verhältnis von Staat und Grundgesetz, S. 50; *Koriotb*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 140, Rn. 10.

⁴⁷⁷ *Maier*, Staat und Kirche in der Bundesrepublik Deutschland, in: Listl/Pirson (Hrsg.), HdbSt-KirchR, Bd. 1, S. 85 (89).

⁴⁷⁸ *Smend*, Staat und Kirche nach dem Bonner Grundgesetz, ZevKR 1 (1951), S. 4 (9 f.); vgl. zur geringen methodischen Untersuchung des Arguments des Bedeutungswandels *Kleine*, Institutionalisierte Verfassungswidrigkeiten im Verhältnis von Staat und Grundgesetz, S. 57.

⁴⁷⁹ *Köttgen*, Kirchen im Spiegel deutscher Staatsverfassung der Nachkriegszeit, DVBl. 1952, S. 485 (486).

⁴⁸⁰ *Koriotb*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 140, Rn. 10.

⁴⁸¹ *Hesse*, Der Rechtsschutz durch staatliche Gerichte im kirchlichen Bereich, S. 62.

⁴⁸² *Peters*, Die Gegenwartslage des Staatskirchenrechts, VVDStRL 11 (1954), S. 177 (181 ff.).

⁴⁸³ *Hesse*, Schematische Parität der Religionsgesellschaften nach dem Bonner Grundgesetz?, ZevKR 3 (1953/54), S. 188 (189).

Kirchen seien dabei nicht mehr staatlicher Aufsicht oder sonstiger staatlicher Hoheitsgewalt unterworfen.⁴⁸⁴

Damit fand die in der Weimarer Reichsverfassung bereits überwundene Aufteilung in gewollte und geduldete Religionsgemeinschaften eine Renaissance: Indem die christlichen Großkirchen dem Staat gleichrangig gegenüberstehen sollten, käme ihnen damit eine übergeordnete Rolle gegenüber anderen Religionsgemeinschaften zu. Diese Idee stellte eine Abkehr von der formalen Trennung in Religionsgemeinschaften mit und ohne Körperschaftsstatus gemäß Art. 137 Abs. 5 WRV dar und griff die Trennung nach materiellen, inhaltlichen Kriterien des Preußischen Allgemeinen Landrechts wieder auf.⁴⁸⁵

Im Gegensatz zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts griff der Bundesgerichtshof die Koordinationslehre auf und bekannte sich sogar zu ihr:

„Das Grundgesetz geht von der grundsätzlichen Gleichordnung von Staat und Kirche als eigenständigen Gewalten aus. Die Kirchen sind der staatlichen Hoheitsgewalt grundsätzlich nicht mehr unterworfen [und im kirchlichen Eigenbereich] stehen staatliche und kirchliche Hoheitsgewalt gleichgeordnet nebeneinander.“⁴⁸⁶

Auch, wenn die Koordinationslehre im eindeutigen Widerspruch zu den Überlegungen des Parlamentarischen Rats stand, fand sie bis in die 1960er Jahre weitgehend Zuspruch.⁴⁸⁷

b) Von der Koordination zur Kooperation: Kirchen unter dem Grundgesetz

Letztlich konnte sich die Koordinationslehre nicht durchsetzen. Aus juristischer Sicht sprach gegen diese Theorie, dass sie, konsequent zu Ende gedacht, zur „staats-theoretischen Liquidation des Staates“⁴⁸⁸ geführt hätte. Schließlich sahen sich die Kirchen nicht der staatlichen Gewalt unterworfen an.⁴⁸⁹ Die Koordinationslehre als verfassungsrechtliches Prinzip konnte nicht weiter aufrechterhalten werden.⁴⁹⁰ Eine

⁴⁸⁴ Zusammenfassend *Schwegmann*, Der Bedeutungswandel als juristisches Argument in der staatskirchenrechtlichen Literatur nach 1949, S. 15.

⁴⁸⁵ Vgl. dazu oben unter C. II.

⁴⁸⁶ BGH 34, 372 (374).

⁴⁸⁷ *Schmidt-Eichstaedt*, Kirchen als Körperschaften öffentlichen Rechts?, S. 57 f., vgl. für zustimmende Literaturmeinungen aus dieser Zeit S. 57, Fn. 19.

⁴⁸⁸ *Meyer-Teschendorf*, Staat und Kirche im pluralistischen Gemeinwesen, S. 6 ff.; vgl. grundlegend zur Abkehr von der Koordinationslehre *Hesse*, Freie Kirchen im demokratischen Gemeinwesen, ZevKR 11 (1964/65), S. 337 ff., der einen Paradigmenwandel einleitete, der im Widerspruch zu eigenen, vorherigen Veröffentlichungen stand, etwa *ders.*, Schematische Parität der Religionsgemeinschaften nach dem Bonner Grundgesetz?, ZevKR 3 (1953/54), S. 188 ff.

⁴⁸⁹ *Jeand'Heur/Korloth*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, S. 51.

⁴⁹⁰ Vgl. grundlegend *Hesse*, Freie Kirchen im demokratischen Gemeinwesen, ZevKR 11 (1964/65), S. 337 ff.; *Hollerbach*, Die Kirchen unter dem Grundgesetz, VVDStRL 26 (1967), S. 57 ff. und *Heckel*, Die Kirchen unter dem Grundgesetz, VVDStRL 26 (1967), S. 5 ff.; vgl. im Überblick *Kleine*, Institutionalisierte Verfassungswidrigkeiten im Verhältnis von Staat und Grundgesetz, S. 67; *Meyer-Teschendorf*, Staat und Kirche im pluralistischen Gemeinwesen, S. 5.

„Anerkennung einer Ordnungsmacht auf ‚Augenhöhe‘“⁴⁹¹ ist nicht mit der Stellung der Religionsgemeinschaften, in welcher Rechtsform auch immer, als Akteure der Zivilgesellschaft vereinbar. Das verfassungsrechtliche Prinzip der Souveränität, jedenfalls reduziert auf das Recht auf das letztentscheidende Wort, schließt es aus, dass Kirchen im staatlichen Recht als überpositive, naturrechtliche, dem staatlichen Recht entwachsene Größen zu akzeptieren.⁴⁹² Eine „echte“ Entscheidungsgewalt als unverzichtbare Basis der das Kernstück der Staatlichkeit überhaupt ausmachenden Autorität⁴⁹³ scheint mit der gleichrangigen Koordination kaum vereinbar. Die „Relativierung staatlicher Ordnungsbefugnis“⁴⁹⁴ kann jedenfalls nicht ein tragfähiges Ergebnis bei der Bestimmung des Verhältnisses von Staat und Kirche sein.⁴⁹⁵ Die Bestimmung des Verhältnisses von Staat und Kirche wurde als „konkretes Verfassungsproblem“ erkannt,⁴⁹⁶ was damit, trotz der historischen Dimensionen, keine Frage mehr von Gleichrangigkeit von Staat und Kirchen war.

Diese Kritik führte jedoch nicht zur Aufgabe der Theorie, sondern zu einer Anpassung. In der Folge wurden koordinationsrechtliche Elemente als nicht zwingend angesehen, aber als angemessen und mit dem Grundgesetz vereinbar. Das Koordinationsverhältnis ist damit nicht als dem Grundgesetz übergeordnet, sondern als ihm unterstehend zu charakterisieren.⁴⁹⁷ Das Prinzip der Koordination wird damit nicht mehr als verfassungsrechtliches Prinzip, sondern als politisches Prinzip verstanden. Aus der zunächst vorausgesetzten und nicht erst rechtlich begründeten Koordination ist eine „Partnerschaft und Kooperation“ geworden.⁴⁹⁸ Koordinative Rechtsgestaltung ist nur noch da denkbar, wo sich Staat und Kirche durch religionsverfassungsrechtlichen Vertrag geeinigt haben.⁴⁹⁹ Damit hat sich das Verständnis von koordinativem Zusammenwirken von einer naturrechtlich begründeten Begegnung zweier *Societates Perfectae* hin zu einem dem Verfassungsrecht untergeordnetem und entsprechendem partnerschaftlichen Staat-Bürger-Verhältnis entwickelt. Das Koordinationsprinzip wurde damit zu einem „der frei-

⁴⁹¹ Heimg, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 339.

⁴⁹² Quaritsch, Kirchen und Staat, Der Staat 1 (1962), S. 175; Meyer-Teschendorf, Staat und Kirche im pluralistischen Gemeinwesen, S. 10.

⁴⁹³ Meyer-Teschendorf, Staat und Kirche im pluralistischen Gemeinwesen, S. 11.

⁴⁹⁴ Koriath, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 140, Rn. 11.

⁴⁹⁵ Hesse interpretierte das Verhältnis von Staat und Kirche aus kirchlicher Perspektive dahingehend, dass beide sich nicht gegenüberstehen, sondern innerhalb einer verfassungsmäßigen Gesamtordnung gemeinsam wirken. Die Kirchen seien damit frei *im* demokratischen Gemeinwesen (Hervorhebung nur hier), ZevKR 11 (1964/65), S. 337 (340 ff.).

⁴⁹⁶ Hollerbach, Die Kirchen unter dem Grundgesetz, VVDStRL 26 (1967), S. 57 (58).

⁴⁹⁷ Hollerbach, Die vertragsrechtlichen Grundlagen des Staatskirchenrechts, in: Listl/Pirson (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 253 (266).

⁴⁹⁸ Meyer-Teschendorf, Staat und Kirche im pluralistischen Gemeinwesen, S. 12.

⁴⁹⁹ Hollerbach, Die vertragsrechtlichen Grundlagen des Staatskirchenrechts, in: Listl/Pirson (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 253 (266). Auf das bei der Ausübung der Organisationsgewalt öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften sehr relevante Staatskirchenvertragsrecht ist später einzugehen.

heitlichen Zuordnung von Staat und Gesellschaft angemessenen Instrumentarium⁵⁰⁰, das sich gar als „Instrument zur Realisierung freiheitlich-demokratischer Staatlichkeit“⁵⁰¹ eignet. Die ursprüngliche Idee der Koordinationslehre hat sich damit zu einer freundschaftlichen Kooperation gerade *unter* dem Grundgesetz gewandelt. Einher ging damit auch die Erkenntnis, Staatskirchenrecht (wieder) als originäres „Staatsrecht in Bezug auf Kirchen“⁵⁰² zu verstehen. Der religiös-neutrale Verfassungsstaat ist in religiösen Dingen zur Neutralität verpflichtet, in seinem Aufgabenbereich liegen die weltlichen Interessen der Bürger und die Aufrechterhaltung einer staatlichen Ordnung und damit die Aufrechterhaltung eines äußeren Friedens. Die Kirchen sorgen indes für das geistige Wohl der Bürger und damit um einen inneren Frieden der Bürger.⁵⁰³

4. Zwischenergebnis

Das Normenregime bezüglich des Verhältnisses von Staat und Religion ist vor seinem historischen Hintergrund zu betrachten und beruht auf einem doppelten Verfassungskompromiss: Sowohl bei den Verhandlungen für die Weimarer Reichsverfassung, als auch bei denen für das Grundgesetz war die Ausgestaltung des Staatskirchenrechts so umstritten, dass eine Neuregelung, auch aus zeitlichen Gründen, nicht möglich schien. Die Organisationsformen von Religion gehen dabei auf Bezeichnungen zurück, die noch aus Zeiten des landesherrlichen Kirchenregiments stammen.

Das juristische Argument des Bedeutungswandels wurde maßgeblich für die Bestimmung des Verhältnisses von Staat und Kirche verwendet und kann in diesem rechtlichen Kontext eine gewisse Tradition aufweisen. Diese Deutung hat sich von Koordination hin zur Kooperation gewandelt, wobei auch darin koordinative Elemente zu finden sind, etwa im Staatskirchenvertragsrecht. Die Besonderheit eines öffentlich-rechtlichen Status, der nicht in die staatliche Verwaltung eingebunden ist und auch nicht ihrer Aufsicht unterliegt, ist historisch gewachsen und nicht Resultat eines planvollen Vorgehens mit diesem Ergebnis.

Die historische Entwicklung der gewachsenen Struktur der Staatskirchenrechtsartikel wirkt sich entscheidend auf die Interpretation des kirchlichen Selbstverwaltungsrechts gemäß Art. 137 Abs. 3 WRV und des Körperschaftsstatus gemäß Art. 137 Abs. 5 WRV aus. Beides ist wiederum Grundlage für ein sachgerechtes Verständnis religiöser Organisationen und der körperschaftlichen Organisationsgewalt inklusive der möglicherweise notwendigen staatlichen Mitwirkung bei ihrer Ausübung.

⁵⁰⁰ Meyer-Teschendorf, Staat und Kirche im pluralistischen Gemeinwesen, S. 12.

⁵⁰¹ Albrecht, Koordination von Staat und Kirche in der Demokratie, S. 157.

⁵⁰² Schlaich, Kollegialtheorie, S. 114; vgl. dazu ebenso Meyer-Teschendorf, Staat und Kirche im pluralistischen Gemeinwesen, S. 14.

⁵⁰³ Scholz, Der Auftrag der Kirchen im Prozeß der deutschen Einheit, Essener Gespräche 26 (1992), S. 7 (27).

D. Religiöse Organisation unter dem Grundgesetz

Entscheidende Regelungsinstitute für die Bestimmung der Organisationsgewalt öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften sind einerseits das kirchliche Selbstbestimmungsrecht gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV und andererseits der öffentlich-rechtliche Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV. Beide Regelungsinstitute beinhalten Aussagen zu besonderen Organisationen im Kontext von Religion. Erst nach der Betrachtung dieser beider Grundpfeiler des Religionsverfassungsrechts, im Lichte in der bei diesen Rechtsfragen allgegenwärtigen Religionsfreiheit gemäß Art. 4 Abs. 1, 2 GG, kann eine Bestimmung der sogenannten Organisationsgewalt geschehen.

Bei allen Streitigkeiten und Unklarheiten insbesondere um die Interpretation des Körperschaftsstatus besteht insofern wohl bloß Einigkeit bezüglich seiner Abgrenzung: „Wir wissen, was die Körperschaft öffentlichen Rechts nach Art. 140 GG, Art. 137 Abs. 5 WRV jedenfalls nicht ist.“⁵⁰⁴ Darüber hinaus sei die Rechtslage jedoch nicht präzise und werde durch den Körperschaftsstatus mehr verdunkelt als erhellt.⁵⁰⁵ Bei allen Problemen und Schwierigkeiten um den Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften kann *heute* die berühmte Diagnose

⁵⁰⁴ *Tonfjgh*, Die rechtliche Verfassung von Religionsgemeinschaften, S. 152.

⁵⁰⁵ *V. Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, S. 127 zur Deutung des Körperschaftsstatus und der Entwicklung dieser Deutung.

Smends des „rätselhaften Ehrentitels“⁵⁰⁶ kaum mehr gestellt werden. Auf die Voraussetzungen und Rechtsfolgen des Körperschaftsstatus ist noch einzugehen.

Ein öffentlich-rechtlicher Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften, der mit seiner öffentlich-rechtlichen Form eine besondere Staatsnähe suggeriert, scheint auf den ersten Blick als Regelungsinstitut in unserem Rechtssystem verfehlt. Warum sollte einer bestimmten Gruppe nichtstaatlicher Organisationen ein öffentlich-rechtliches Kleid angeboten werden? Dies ist lediglich vor dem historischen Hintergrund des Körperschaftsstatus zu verstehen. Der öffentlich-rechtliche Status der Kirchen ist „auf dem jahrhundertealten Humus einer organischen Entwicklung erwachsen.“⁵⁰⁷ Wie bereits dargelegt, ist das deutsche Religionsverfassungsrecht maßgeblich durch das Aufgreifen bereits vorgefundener Strukturen und Fortführen bestimmter Beziehungen geprägt.⁵⁰⁸ Deshalb seien die Kirchen „als Teile der guten, geschützten öffentlichen Ordnung anerkannt und der Versuch abgewehrt, sie in den Bereich des für den Staat Beliebigen, Unwesentlichen zu verbannen.“⁵⁰⁹

Aus der heutigen verfassungsrechtlichen Perspektive kann es jedoch schon angesichts der gesellschaftlichen Säkularisierung und Individualisierung nicht darum gehen, „den Kirchen“ einen Status zu sichern, der die „glorreichen“ Zeiten intakter Volkskirchen zu konservieren versucht. Eine solche, sehr oberflächliche Betrachtung des Körperschaftsstatus wird bereits durch die Vielzahl an Religionsgemeinschaften widerlegt, die den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 GG vorweisen können.⁵¹⁰ Die religiöse Gesellschaft in Deutschland hat sich pluralisiert.

So sehr sich das heutige religionsverfassungsrechtliche System aus historischen Gegebenheiten heraus entwickelt hat, so wenig hat es noch mit diesen überkommenden Rechtsinstituten gemein. Der Staat verlangt keine gesamtgesellschaftliche Zweckhaftigkeit von Religionen, noch privilegiert er manche gegenüber anderen. Das religionsverfassungsrechtliche System begegnet allen Religionsgemeinschaften mit neutraler Offenheit, die durch das Prinzip von Freiheitlichkeit gespeist wird.⁵¹¹

In einer Gesellschaft, in der sich das religiös-soziologische Bild immer stärker ausdifferenziert und immer neue Akteure auf den Plan treten,⁵¹² ist bei der Inter-

⁵⁰⁶ *Smend*, Staat und Kirche nach dem Bonner Grundgesetz, ZevKR 1 (1951), S. 4 (9).

⁵⁰⁷ *Mückl*, Grundlagen des Staatskirchenrechts, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. 7, S. 711 (768).

⁵⁰⁸ Vgl. zur Entwicklungsgeschichte des Körperschaftsbegriffs und der heute einschlägigen Normen oben bei C.

⁵⁰⁹ *V. Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, S. 129.

⁵¹⁰ Vgl. für einen Überblick über verschiedene Organisationen mit Körperschaftsstatus z.B. *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 257.

⁵¹¹ *Heinig*, Art. 137 Abs. 5 S. 2 WRV, in: ders., Die Verfassung der Religion, S. 213 (214).

⁵¹² An dieser Stelle kann „der Islam“, bei allen Schwierigkeiten seiner rechtlichen Integration, kaum ernstlich noch genannt werden. Auch angesichts der langen Geschichte der christlichen Kirchen hierzulande kann angesichts des konstanten Wachstums des Islams in Deutschland nicht mehr von einer „neuen Religion“ gesprochen werden.

pretation des Körperschaftsstatus weniger die Rolle der (zahlenmäßig noch immer dominierenden) christlichen Großkirchen als traditionsreiche Lebensverbände zu beachten und zu schützen als die Neutralität des Angebots, das das grundgesetzliche System von fördernder Gleichberechtigung den Religionsgemeinschaften macht. Der Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften ist ein Status „gleichberechtigter Freiheitlichkeit aller Religionen“.⁵¹³ Der Körperschaftsstatus als Grundlage der Organisationsgewalt unterliegt, wie das gesamte Religionsverfassungsrecht, gewissen Interpretationsleitlinien. Als Leitlinien sind für die Interpretation des Körperschaftsstatus auch hier die Grundsätze von Neutralität und Parität zu beachten.

I. Die Interpretationsleitlinien der Neutralität und der Parität

1. Neutralität

Aus Art. 4 Abs. 1, 2 GG und der Zusammenschau weiterer grundsätzlicher Bestimmungen des Grundgesetzes (etwa Art. 3 Abs. 3 Satz 1, 33 Abs. 3, Art. 140 GG i.V.m. Art. 136 Abs. 1, 4, 137 Abs. 1, 3 WRV)⁵¹⁴ hat das Bundesverfassungsgericht den Grundsatz der religiös-weltanschaulichen Neutralität entwickelt.⁵¹⁵ Der Begriff der Neutralität taucht im Text des Grundgesetzes nicht auf und ist wohl schon angesichts des Wortes sehr vage.⁵¹⁶ Bei allen Problemen, die sich um die Bestimmung des Neutralitätsbegriffs ergeben⁵¹⁷ und hier nicht besprochen werden sollen, lässt sich festhalten, dass der religiös-neutrale Staat sich nicht mit einer Religion identifizieren darf.⁵¹⁸ Es ist dem Staat nicht gestattet, in der Auseinandersetzung zwischen religiös weltanschaulichen Positionen eine eigene Stellung zu beziehen oder eine dieser Positionen für sein Handeln zu eigen zu machen. Eine inhaltliche Bewertung von Glaubensinhalten findet nicht statt.⁵¹⁹ Dieses Gebot der Neutralität hat mit dem Verbot einer Staatskirche in

⁵¹³ *Heinig*, Art. 137 Abs. 5 S. 2 WRV, in: ders., *Die Verfassung der Religion*, S. 213 (215).

⁵¹⁴ *Mücket*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), *Bonner Kommentar zum GG*, Bd. 1a, Art. 4, Rn. 151.

⁵¹⁵ Vgl. bereits BVerfGE 12, 1 (3 f.); 19, 1 (8); 102, 370 (383).

⁵¹⁶ Vgl. umfassend *Schlaich*, *Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip*, insb. im Hinblick auf Neutralität im Staatskirchenrecht S. 129 ff.; *Huster*, *Die ethische Neutralität des Staates; Heinig*, *Verschärfung der oder Abschied von der Neutralität?*, in: ders., *Die Verfassung der Religion*, S. 133 (134 ff.) zur Genese des Neutralitätsbegriffs im religionsverfassungsrechtlichen Kontext.

⁵¹⁷ *Heinig*, *Verschärfung der oder Abschied von der Neutralität?*, in: ders., *Die Verfassung der Religion*, S. 133 ff., der die Problematik der religiös-weltanschaulichen Neutralität zu den „Ewigkeitsfragen des deutschen Staatskirchenrecht“ zählt, S. 133.

⁵¹⁸ Vgl. etwa *Krieger*, *Allgemeine Staatslehre*, S. 181.

⁵¹⁹ Vgl. etwa BVerfGE 102, 370 (394), eine Bewertung des tatsächlichen Verhaltes einer Religionsgemeinschaft ist davon unbenommen, dazu bei den Verleihungsvoraussetzungen des Körperschaftsstatus gleich.

Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 1 WRV eine eigene Regelung erhalten und stellt in Bezug auf Neutralität den Kern des Religionsverfassungsrechts dar.⁵²⁰ Der Staat muss sich mit den Worten des Bundesverfassungsgerichts als „Heimstatt aller Bürger“⁵²¹ verstehen. Dies wäre nicht möglich, wenn manche Religionsgemeinschaften durch die Rechtsordnung besser behandelt werden würden als andere. Diesem Gedanken folgt jedoch kein Kooperationsverbot oder das Erfordernis einer radikalen Trennung von Staat und Religionsgemeinschaften:⁵²² Auch, wenn sich der Staat nicht mit einer Religion oder Weltanschauung identifizieren darf, kann er doch sowohl die Aktivitäten dieser (neutral) fördern als auch im staatlichen Raum zulassen.⁵²³ Neutralität muss nicht als staatliche Blindheit gegenüber religiösen Phänomenen verstanden werden.

Neutralität kann somit auch in Form einer gleichförmigen Offenheit gegenüber sämtlichen Erscheinungsformen gewahrt werden.⁵²⁴ Damit gibt das Prinzip der religiös-weltanschaulichen Neutralität des Staates Raum für Differenzierungen: Eine Zusammenarbeit mit einer Religionsgemeinschaft ist möglich, während mit einer anderen Religionsgemeinschaft keine Zusammenarbeit stattfindet. Diese Differenzierung darf sich jedoch nicht aus der staatlichen Bevorzugung einer Religion ergeben. Vielmehr steht es den Religionsgemeinschaften offen, eine Kooperation mit dem Staat nicht einzugehen. Die Wahrnehmung der religionsverfassungsrechtlichen Angebote an den Staat steht den Religionsgemeinschaften frei.

Bei der Betrachtung des Körperschaftsstatus muss daher beachtet werden, dass es keine *religionspezifische* Interpretation geben darf. Beim Verständnis des Körperschaftsstatus muss unabhängig von der Religionsgemeinschaft gedacht werden, welche den Status beantragt oder bereits innehat. Das bedeutet indes nicht, dass die bereits beschriebene Geschichte des Körperschaftsstatus und des ganzen Religionsverfassungsrechts unbeachtet bleiben sollte, weil sie untrennbar mit den christlichen Großkirchen verwoben ist oder zumindest war. Jedoch muss heute bei der Interpretation des Körperschaftsstatus im Lichte des Grundsatzes der religiös-weltanschaulichen Neutralität des Staates beachtet werden, dass der Körperschaftsstatus trotz seiner Geschichte für verschiedenste Religionsgemeinschaften passen muss, die bei der historischen Aufladung des Religionsverfassungsrechts (noch) keine Rolle gespielt haben. Die interpretatorische (und gegebenenfalls auch normative) Ausgestaltung des Körperschaftsstatus darf daher nicht auf die christlichen Großkirchen zugeschnitten sein.

⁵²⁰ *Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, S. 170.

⁵²¹ BVerfGE 19, 206 (216).

⁵²² Vgl. z.B. *Fischer*, Volkskirche adel, zur staatlichen Neutralität insb. S. 28, 46.

⁵²³ *Mückel*, in Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Bd. 1a, Art. 4, Rn. 152; v. *Campehausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, S. 370.

⁵²⁴ *Korinth*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 140 GG, Rn. 31.

2. Parität

Dem Grundsatz der religiös-weltanschaulichen Neutralität inhaltlich verwandt ist der Grundsatz der Parität, der ebenso ungeschrieben als Strukturprinzip des Religionsverfassungsrechts anerkannt ist.⁵²⁵

Normiert ist der Paritätsgrundsatz insbesondere in Art. 3 Abs. 1, 3, 33 Abs. 2, 3 GG, sowie Art. 140 GG i.V.m. Art. 136 WRV und in Bezug auf religiöse Organisationen Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV.⁵²⁶ Parität ist die Konsequenz wie auch eine Ergänzung des Neutralitätsgrundsatzes und meint inhaltlich einen besonderen Gleichheitssatz: Der Staat ist gehalten, alle Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften sowie die jeweils zugehörigen Bürger ohne Rücksicht auf die jeweiligen Glaubensinhalte rechtlich gleich zu stellen und zu behandeln.⁵²⁷ Dem Prinzip nach darf keine Religionsgemeinschaft ausgeschlossen oder zurückgesetzt werden.⁵²⁸ In korporativer Hinsicht bedeutet Parität die Garantie gleicher Möglichkeiten bezüglich des Zugangs zu den rechtlich angebotenen Organisationsformen, insbesondere zum Körperschaftsstatus gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV.⁵²⁹

Durch die konsequente Ablehnung eines institutionellen Staatskirchenrechts, das die christlichen Kirchen qua ihrer Geschichte als besondere religiöse Akteure über sonstige Religionsgemeinschaften stellt, ist auch das Modell einer gestuften Parität in einem exkludierenden Sinne abzulehnen. Danach wäre eine Gleichheit nur zwischen gleichsam „ebenbürtigen Religionsgemeinschaften“ möglich.⁵³⁰ Eine Sonderstellung der altkorporierten Kirchen im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV gegenüber anderen Religionsgemeinschaften mit Körperschaftsstatus ist mit der Grundidee der Parität aber gerade nicht zu vereinbaren. Parität im heute verstandenen Sinne soll nicht andere Konfessionen außer die katholische und lutherische ausschließen, sondern allen Religionen „die Inklusionseffekte der Verfassung“ zukommen lassen.⁵³¹

⁵²⁵ *Müchel*, Grundlagen des Staatskirchenrechts, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. 7, S. 711 (755); vgl. grundlegend *Heckel*, Parität I, in: ders., Gesammelte Schriften, Bd. 1, S. 106 ff. und Parität II, ebd., S. 227 ff.; die historischen Aspekte zusammenfassen *Schrooten*, Gleichheitssatz und Religionsgemeinschaften, S. 29 ff.; aus neuerer Zeit *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 180 ff.

⁵²⁶ *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 181.

⁵²⁷ Vgl. etwa *Heckel*, Die religionsrechtliche Parität, in: Listl/Pirson (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 589 ff.; *Müchel*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Bd. 1a, Art. 4, Rn. 154; vgl. ebenso wie schon zur Neutralität BVerfGE 19, 1 (6 ff.); ähnlich zu den Literaturmeinungen auch das BVerfG, vgl. etwa BVerfGE 19, 1 ff.; zum Grundsatz der Parität in der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung vgl. *Schrooten*, Gleichheitssatz und Religionsgemeinschaften, S. 37 ff.

⁵²⁸ *Germann*, Art. Parität, in: Heun u.a. (Hrsg.), EvStL, Sp. 1730.

⁵²⁹ *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 182.

⁵³⁰ *Germann*, Art. Parität, in: Heun u.a. (Hrsg.), EvStL, Sp. 1730.

⁵³¹ *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 180.

a) *Unterschiedliche Paritätsanforderungen*

Wie der allgemeine Gleichheitssatz zielt das Prinzip der Parität jedoch nicht auf eine schematisch-nivellierende, sondern auf eine rechtliche Gleichbehandlung ab.⁵³² Das Prinzip der Parität fächert sich in verschiedene Dimensionen auf. Für verschiedene Lebensbereiche werden verschiedene Paritätsanforderungen formuliert.⁵³³ In einem Kernbereich können sich alle Religionsgemeinschaften auf die Religionsfreiheit, die religiöse Vereinigungsfreiheit, das religiöse Diskriminierungsrecht, das religionsgemeinschaftliche Selbstbestimmungsrecht und die sogenannte „Kirchengutsgarantie“ des Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 2 WRV berufen.⁵³⁴ Für Differenzierungen besteht hier kein Raum.⁵³⁵ Die besonderen Berechtigungen von Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften beruhen eben auch in der Religionsfreiheit. Diese Freiheit ist kein Privileg, das erst verdient werden müsste.⁵³⁶

In organisatorischer Hinsicht ist der Körperschaftsstatus selbst ein Paritätsmerkmal: Auf Antrag hin können Religionsgemeinschaften die gleichen Rechte wie bereits bestehenden Religionsgemeinschaften mit öffentlich-rechtlichen Körperschaftsstatus zukommen. Ob eine Religionsgemeinschaft bereits Körperschaft war (Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 1 WRV) oder auf Antrag wird (Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV) macht lediglich einen theoretischen Unterschied in Hinblick auf die Umstände, wie der Körperschaftsstatus erlangt wurde. Eine Unterscheidung in der Sache ist darin jedoch nicht zu erkennen.⁵³⁷ Insofern ist der Körperschaftsstatus gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV die „einzige explizite Paritätsnorm“⁵³⁸ des Grundgesetzes.

In Randbereichen hingegen wird der Paritätsgrundsatz als allgemeiner Gleichheitssatz wirksam. Insbesondere gilt dies für die leistungsbezogenen Bereiche der positiven Religionspflege, wie etwa der Präsenz der Religionsgemeinschaften im öffentlichen Raum.⁵³⁹

⁵³² Grundlegend *Hesse*, Schematische Parität der Religionsgesellschaften nach dem Bonner Grundgesetz?, *ZevKR* 3 (1953/54), S. 188 (194).

⁵³³ *Heckel*, Die religionsrechtliche Parität, in: Listl/Pirson (Hrsg.), *HdbStKirchR*, Bd. 1, S. 589 (605 ff.).

⁵³⁴ Vgl. zur Kirchengutsgarantie *Korioth*, in: Maunz/Dürig, *GG*, Art. 138 WRV, Rn. 13; *BVerfGE* 99, 100 (121).

⁵³⁵ *Heckel*, Die religionsrechtliche Parität, in: Listl/Pirson (Hrsg.), *HdbStKirchR*, Bd. 1, S. 589 (605).

⁵³⁶ *Germann*, Art. Parität, in: Heun u.a. (Hrsg.), *EvStL*, Sp. 1730.

⁵³⁷ *Germann*, Art. Parität, in: Heun u.a. (Hrsg.), *EvStL*, Sp. 1730.

⁵³⁸ *Heckel*, Die religionsrechtliche Parität, in: Listl/Pirson (Hrsg.), *HdbStKirchR*, Bd. 1, S. 589 (605); vgl. dazu *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 273.

⁵³⁹ *Mückel*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), *Bonner Kommentar zum GG*, Bd. 1a, Art. 4, Rn. 156; ders., Grundlagen des Staatskirchenrechts, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *HStR*, Bd. 7, S. 711 (756).

b) Keine schematische Gleichbehandlung

Daraus folgt für den Grundsatz der Parität im Allgemeinen, dass, wie beim allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz auch, Gleiches gleich und Ungleiches ungleich zu behandeln ist, es sei denn, dass die Gleich- bzw. Ungleichbehandlung durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt ist.⁵⁴⁰ Größe und sozialen Bedeutung von Religionsgemeinschaften können somit Einfluss auf die rechtliche Einordnung nehmen. Es folgt damit aus dem Prinzip der Parität keine staatliche Blindheit gegenüber Religionsgemeinschaften. Der Staat muss bei der Betrachtung einer Religionsgemeinschaft nicht bei dieser Bezeichnung aus Gründen der Parität stoppen, sondern darf durchaus weitergehende Faktoren, etwa der Grad öffentlicher Wirksamkeit, und mögliche Verschiedenheiten für etwaige Differenzierungen heranziehen.⁵⁴¹ Ausgeschlossen sind davon jedoch inhaltliche und bloß traditionelle Aspekte einer.⁵⁴² Eine verbreitet wahrgenommene rechtliche Besserstellung christlicher Kirchen erfolgt also nicht aus Gründen der Geschichte dieser Religion in Deutschland, sondern aufgrund sachlicher Gründe.

3. Zwischenfazit: „Traditionen und historisch bedingte Vertrautheit“ als legitimes Differenzierungskriterium ausgeschlossen?

Daraus ergibt sich im Ergebnis, dass auch vor dem Hintergrund von Neutralität und Parität eine differenzierte Behandlung von Religionsgemeinschaften grundsätzlich legitim ist. Die Grundsätze der Parität und Neutralität sind gerade eine Absage an eine blinde Gleichschaltung. Bei der rechtlichen Behandlung dürfen daher sachliche Gründe eine Ungleichbehandlung zur Folge haben. Sachliche Gründe sind indes nicht in Glaubensinhalten zu verorten oder gar eine generelle Hierarchisierung von Religionen etwa dahingehend, dass die christlichen Großkirchen auf einer höheren Ebene stünden als andere Religionen.

Es scheint jedoch nicht von vornherein ausgeschlossen, dass in der Kommunikation und Kooperation mit den christlichen Kirchen, angesichts der gemeinsamen Historie ein größeres Vertrauen im Umgang besteht. Dies bedeutet selbstredend nicht, dass dies exkludierend gegenüber anderen Religionen wirkt. Die bereits beschriebene, längerfristige Beziehung und Interaktion zwischen Staat und christlichen Großkirchen im Vergleich zu neuen Religionen kann jedoch als historische Tatsache nicht ignoriert werden. Inwieweit sich daraus Unterschiede bezüglich der Organisationsgewalt öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften ergeben, gilt es zu untersuchen.

⁵⁴⁰ Vgl. BVerfGE 19, 1 (8); selbstverständlich unter Beachtung des bereits beschriebenen Kernbereichs.

⁵⁴¹ Mückl, Grundlagen des Staatskirchenrechts, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. 7, S. 711 (756); Hesse, Schematische Parität der Religionsgesellschaften nach dem Bonner Grundgesetz?, ZevKR 3 (1953/54), S. 188 ff.

⁵⁴² BVerfGE 19, 1 (11 f.).

II. Die religiöse Vereinigungsfreiheit

Dem Wortlaut nach erscheint religiöse Vereinigungsfreiheit als das entscheidende Institut, wenn es um religiöse Organisation unter dem Grundgesetz geht. Es ist jedoch für die Organisationsgewalt von geringerer Bedeutung als das religiöse Selbstverwaltungsrecht nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV und der Körperschaftsstatus nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV.

Die religiöse Vereinigungsfreiheit ist in Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 2 WRV normiert. Sie umfasst die Freiheit, Religionsgemeinschaften und religiöse Vereine zu gründen und gewährt damit das Recht, sich zum Zwecke gemeinschaftlicher Betätigung der religiösen Überzeugung zu einer Religionsgemeinschaft zusammenzuschließen und damit die gemeinsame Betätigung der religiösen Betätigung Ausdruck zu verleihen.⁵⁴³

1. Der Begriff der Religionsgemeinschaft unter dem Grundgesetz

Die Weimarer Kirchenartikel benutzen den Begriff der Religionsgesellschaft, der damit auch unter dem Grundgesetz entscheidender Anknüpfungspunkt für eine Reihe von Folge-rechten ist. Gebräuchlich ist in Literatur und Rechtsprechung heute der Begriff der *Religionsgemeinschaft*. Dogmatische Unterschiede bestehen zwischen beiden Begriffen nicht.⁵⁴⁴ Klassisch wird die Religionsgemeinschaft nach *Anschütz* als Verband, der die Angehörigen ein und desselben Glaubens oder mehrerer verwandter Glaubensbekenntnisse zur allseitigen Erfüllung der durch das gemeinsame Bekenntnis gestellten Aufgaben zusammenfasst.⁵⁴⁵ Nach dieser Definition sind nicht nur die christlichen Kirchen, sondern selbstverständlich auch andere Glaubensrichtungen umfasst. Auch ist die Größe und soziale Relevanz einer Religionsgemeinschaft für ihre Subsumtion als solche unerheblich.⁵⁴⁶ Es muss sich lediglich um einen auf Dauer angelegten Zusammenschluss von mindestens zwei Personen handeln, wobei dieser Zusammenschluss von einem gewis-

⁵⁴³ Vgl. etwa *Mikat*, Kirchen und Religionsgemeinschaften, in: ders., Religionsrechtliche Schriften. Abhandlungen zum Staatskirchenrecht und Ehe-recht, Hrsg. von Listl, Halbbd. 1, S. 68 f.; *Jeand'Heur/Koriath*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, S. 73; v. *Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, S. 52 ff.; *Muckel*, Kirchliche Vereine in der staatlichen Rechtsordnung, in: Listl/Pirson (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 827 ff.; *Magen*, Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit, S. 53 ff.; *Neureither*, Recht und Freiheit im Staatskirchenrecht, S. 145 f.; *Germann*, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 140, Rn. 24 ff.; *Koriath*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 137 WRV, Rn. 11; aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts grundlegend BVerfGE 83, 341 (354).

⁵⁴⁴ *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 65, Fn. 145.

⁵⁴⁵ *Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reiches, Art. 137, S. 633; vgl. zum Begriff der Religionsgemeinschaft v. *Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, S. 115 ff.; *Mückel*, Grundlagen des Staatskirchenrechts, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. 7, S. 711 (764 ff.); jüngst *Schrooten*, Gleichheitssatz und Religionsgemeinschaften, S. 130 ff.

⁵⁴⁶ Vgl. etwa *Koriath*, in: Maunz/Dürig, Art. 137 WRV, Rn. 14.

sen religiösen Konsens getragen werden muss und der umfassenden Pflege des Bekenntnisses gewidmet sein.⁵⁴⁷

Unterschieden werden Religionsgemeinschaften von lediglich religiösen Vereinen oder Gesellschaften, die lediglich partielle Zielsetzungen haben. Im Gegensatz zu Religionsgemeinschaften fehlt ihnen das Merkmal der allseitigen Erfüllung, sie kümmern sich lediglich um Partikularzwecke.⁵⁴⁸ Die gesellschaftsrechtliche Organisationsform kann jedoch als Abgrenzungskriterium dienen: Auch eine Religionsgemeinschaft kann als eingetragener Verein organisiert sein.⁵⁴⁹ Im Falle der „Scientology Church“ ist für eine Subsumtion unter den Begriff der Religionsgemeinschaft wohl nicht nur die Unterscheidung vom religiösen Verein mit lediglich partiellen Zielsetzungen zu treffen, sondern auch von einem Wirtschaftsbetrieb.⁵⁵⁰ Im Gegensatz zum Körperschaftsstatus gibt es für die Religionsgemeinschaft kein Verleihungsverfahren. Es ist daher durch staatliche Organe von Fall zu Fall zu entscheiden, ob die Voraussetzungen einer Religionsgemeinschaft tatsächlich vorliegen.⁵⁵¹

Der Körperschaftsstatus steht aber auch Teilgruppierungen von Religionsgemeinschaften offen. Auch Pfarreien bzw. Kirchengemeinden⁵⁵² können den Körperschaftsstatus anstreben, wobei die Verleihung des Körperschaftsstatus nach den allgemeinen Regeln abläuft.⁵⁵³ Ebenso können „Organisationseinheiten auf der mittleren Ebene“ wie Dekanate oder Kirchenbezirke den Körperschaftsstatus erhalten, ebenso wie etwa Orden und religiöse Genossenschaften.⁵⁵⁴ Auf Seiten der katholischen Kirche ist die Rechtslage für Teilgruppierungen durch Art. 13 des Reichskonkordats festgeschrieben.⁵⁵⁵ Für einen öffentlich-rechtlichen Status solcher Organisationen ist die Organisationsgewalt der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft das entscheidende Instrument. Auf ihren Umfang und ihre Wirkung ist im nächsten Kapitel einzugehen.

⁵⁴⁷ *Korioth*, in: Maunz/Dürig, Art. 137 WRV, Rn. 14.

⁵⁴⁸ *Hesse*, Das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen und Religionsgemeinschaften, in: Listl/Pirson (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 521 (534).

⁵⁴⁹ BayObLGZ 1987, 161.

⁵⁵⁰ *Heinig*, Art. 137 Abs. 5 S. 2 WRV, in: ders., Die Verfassung der Religion, S. 213 (219); vgl. dazu auch *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 67 f.

⁵⁵¹ *Heinig*, Gesetzgeberische Gestaltungsoptionen zur Verleihung und zum Verlust des Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften und Weltanschauungsgemeinschaften, in: ders., Die Verfassung der Religion, S. 232 (236).

⁵⁵² Vgl. insb. dazu *Frost*, Strukturprobleme Evangelischer Kirchenverfassung, S. 60 ff.

⁵⁵³ Vgl. im Überblick *Kästner*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Bd. 18, Art. 140, Rn. 413.

⁵⁵⁴ *Kästner*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Bd. 18, Art. 140, Rn. 413 mit Verweis auf *Rüfner*, Die Gründung juristischer Personen des öffentlichen Rechts durch die Kirchen, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 431 (442).

⁵⁵⁵ *Kästner*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Bd. 18, Art. 140, Rn. 413.

2. Die religiöse Vereinigungsfreiheit als Organisationsermöglichung

Das Recht zur Bildung einer Religionsgemeinschaft umfasst zunächst das Recht, sich in Form eines Verbandes zur gemeinsamen Betätigung der religiösen Überzeugungen zu organisieren. Eine bestimmte Rechtsform ist für eine Religionsgemeinschaft nicht vorgeschrieben. Auf die soziale Relevanz oder Größe solcher Gruppierungen kommt es ebenfalls nicht an. Geschützt sind selbstredend nicht nur die bekannten, großkirchlichen Strukturen, sondern auch Minderheiten.⁵⁵⁶

Daneben schützt die religiöse Vereinigungsfreiheit auch das Recht zur Gründung religiöser Vereine. Diese haben gegenüber den Religionsgemeinschaften jedoch nur die eine partielle Zielsetzung und beschränken sich damit nur auf einzelne Aufgaben.⁵⁵⁷

Die religiöse Vereinigungsfreiheit eröffnet unabhängig vom rechtlichen Status bzw. der Rechtsform den Zusammenschluss zu Religionsgemeinschaften, nicht jedoch deren Tätigkeiten. Durch die religiöse Vereinigungsfreiheit wird damit eine spezifische Freiheit für religiöse Organisationen gewährleistet, wie etwa auch die in Art. 9 Abs. 3 GG geregelte Koalitionsfreiheit oder die Parteienfreiheit aus Art. 21 GG Spezialfälle regeln.⁵⁵⁸ In Bezug auf Religionen kennt die Verfassung mit der religiösen Vereinigungsfreiheit aus Art. 4 GG/Art. 137 Abs. 2 WRV⁵⁵⁹ damit eine Spezialregelung, die eine Konkretisierung der Religionsfreiheit darstellt, mithin *lex specialis* zu Art. 9 Abs. 1, 2 GG ist.⁵⁶⁰ Art. 4 Abs. 1, 2 GG stellen die Spezialität gegenüber Art. 9 Abs. 1 GG dar, die Bildung von Religionsgemeinschaften durch Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 2, aber auch Abs. 4, 5 WRV konkretisiert wird.⁵⁶¹

⁵⁵⁶ *Jeand'Heur/Korioth*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, S. 73.

⁵⁵⁷ Vgl. etwa *Muckel*, Kirchliche Vereine in der staatlichen Rechtsordnung, in: Listl/Pirson (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 827 (828).

⁵⁵⁸ *Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 9, Rn. 1.; vgl. zu den besonderen, kollektiven Formen *Ziekow*, Vereinigungsfreiheit, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR, Bd. 4, S. 1213 (1215).

⁵⁵⁹ *Magen*, Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit, S. 219 und 253; vgl. *Engel*, Freiheit und Autonomie, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR, Bd. 2, S. 389 ff. zum Begriff der Autonomie und zum Bezug von Autonomie auf religiöse Sachverhalte S. 394; *Korioth*, in: Maunz/Dürig, Art. 137 WRV, Rn. 11 m.w.N.

⁵⁶⁰ *Korioth*, in: Maunz/Dürig, Art. 137 WRV, Rn. 15; v. *Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, S. 120; vgl. zu der vereinzelt vertretenen Ansicht, Art. 9 Abs. 1 GG enthalte die religiöse Vereinigungsfreiheit *Ott*, Zu politischen Betätigung von Religionsgemeinschaften und Weltanschauungsgemeinschaften, DÖV 1971, S. 763 f.; vgl. zu beiden Formen, insb. dem Körperschaftsstatus ausführlicher unten D. IV.

⁵⁶¹ *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 66; *Korioth*, in: Maunz/Dürig, Art. 137 WRV, Rn. 13; *Starck*, in: v. Mangoldt/Klein, GG, Bd. 1, Art. 4, Rn. 49 und 157; *Listl*, Glaubens-, Bekenntnis- und Kirchenfreiheit, in: Listl/Pirson (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 439 (464 f.); zur klassischen Definition der Religionsgemeinschaft nach Anschütz vgl. D. II. 1.

Als Organisationsformen stellt die Rechtsordnung etwa den privatrechtlichen Verein⁵⁶² gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 4 WRV und den Körperschaftsstatus des öffentlichen Rechts gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV bereit. Allerdings garantiert die religiöse Vereinigungsfreiheit kein Recht auf eine spezifische, gar öffentlich-rechtliche Rechtsform.⁵⁶³ Vielmehr wird dem Gesetzgeber die Pflicht zur sachgemäßen Ausgestaltung auferlegt.⁵⁶⁴

a) Das Verhältnis von religiöser Vereinigungsfreiheit zur Religionsfreiheit

Nicht unumstritten ist das Verhältnis von religiöser Vereinigungsfreiheit zur Religionsfreiheit gemäß Art. 4 Abs. 1, 2 GG.⁵⁶⁵ Uneinigkeit besteht insbesondere in der Frage, ob die religiöse Vereinigungsfreiheit bereits vollumfänglich von der Religionsfreiheit gemäß Art. 4 Abs. 1, 2 GG umfasst ist. Für das Verständnis der Organisationsgewalt öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften stellt sich diese Frage jedoch nur am Rande.⁵⁶⁶

Magen hält es für die Interpretation des Körperschaftsstatus für unerheblich, ob die religiöse Vereinigungsfreiheit bereits aus Art. 4 Abs. 1, 2 GG entspringt (und damit Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 2 WRV nur deklaratorisch ist) oder erst durch Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 2 WRV gewährt wird.⁵⁶⁷ Weitgehende Einigkeit besteht dahingehend, dass die religiöse Vereinigungsfreiheit in Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 2 WRV explizit genannt wird, aber bereits Bestandteil der Religionsfreiheit aus Art. 4 Abs. 1, 2 GG ist.⁵⁶⁸ Die formelle Abtrennung von Art. 4 Abs. 1, 2 GG beruht jedenfalls nur auf historischen bzw. redaktionellen Gründen.⁵⁶⁹ Es gibt damit keine bloße Verknüpfung von Art. 4 Abs. 1, 2 GG und Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 2 WRV, sondern eine regelrechte Überlappung beider Vorschriften.⁵⁷⁰

⁵⁶² Dies gilt nicht ausschließlich für den Verein, auch wenn es in der Praxis wohl die häufigste Form ist.

⁵⁶³ *Engelbrecht*, Die Entziehung des Körperschaftsstatus bei Untergliederungen von Religionsgemeinschaften, ZevKR 55 (2010), S. 227 (229).

⁵⁶⁴ *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 267.

⁵⁶⁵ Für diese Untersuchung kann diese Frage unbeantwortet bleiben. Daher hier nur im Überblick.

⁵⁶⁶ Von einer weitergehenden Darstellung der Problematik wird daher an dieser Stelle abgesehen.

⁵⁶⁷ *Magen*, Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit, S. 253.

⁵⁶⁸ *V. Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, S. 52; *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 66 und 266 f.; *Muckel*, Schutz von Religion und Weltanschauung, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR, Bd. 4, S. 541 (558 f.); BVerfGE 83, 341 (354).

⁵⁶⁹ Zum Verhältnis der religiösen Vereinigungsfreiheit zu anderen Vorschriften vgl. *Kästner*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Bd. 18, Art. 140, Rn. 284 ff. und *Jeand'Heur/Korloth*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, S. 73.

⁵⁷⁰ *Bohl*, Der öffentlich-rechtliche Körperschaftsstatus der Religionsgemeinschaften, S. 130.

b) Die Bahai-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

Richtungsweisend war die Bahai-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. Das Bundesverfassungsgericht entschied, dass die religiöse Vereinigungsfreiheit voll von der Religionsfreiheit gemäß Art. 4 Abs. 1, 2 GG umfasst ist und somit Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 2 WRV keinen eigenen Regelungsgehalt aufweist.⁵⁷¹

Die Religionsgemeinschaft der Bahai ist hierarchisch organisiert. Geführt wird sie durch das „Universale Haus der Gerechtigkeit“ mit Sitz in Haifa, Israel. Einem übergeordneten „Nationalem Geistigen Rat“ sind die „Örtlichen Geistigen Räte“ als Leitungsorgane der Ortsgemeinden untergeordnet. Der „Geistige Rat der Bahai in Tübingen mit Sitz in Tübingen“ sollte zur Eintragung in das Vereinsregister angemeldet werden. Das Amtsgericht Tübingen verhinderte die Eintragung, da die Vereinssatzung gegen die Vereinsautonomie verstoßen habe. Es bestehe eine Abhängigkeit von übergeordneten Institutionen. Außerdem sei der Minderheitenschutz nicht gewährleistet. Nachdem Rechtsmittel erfolglos blieben erhoben die Vorstandsmitglieder des nicht eingetragenen Vereins Verfassungsbeschwerde mit der Begründung, dass die hierarchische Struktur „der institutionelle Aufbau der weltweiten Bahai-Gemeinschaft [...] auf einem göttlichen Stiftungsakt [beruhe] und [...] von ihnen nicht geändert werden [könne].“⁵⁷²

Das Bundesverfassungsgericht konkretisierte in dieser Entscheidung die religiöse Vereinigungsfreiheit dahingehend, dass sie die Möglichkeit biete,

*„sich als Vereinigung von Menschen zur Verwirklichung des gemeinsamen religiösen Zwecks zu organisieren, eine rechtliche Gestalt zu geben und am allgemeinen Rechtsverkehr teilzunehmen.“*⁵⁷³

Das Gericht benennt sogar explizit die Kompetenz der Selbstorganisation: „Der Gewährleistungsgehalt der religiösen Vereinigungsfreiheit umfasst die Freiheit, aus gemeinem Glauben sich [...] zu organisieren.“⁵⁷⁴ Zu beachten ist dabei

„das Eigenverständnis der Religionsgesellschaft, soweit es in den Bereich der durch Art. 4 Abs. 1 GG als unverletzlich gewährleisteten Glaubens- und Bekenntnisfreiheit wurzelt und sich in der durch Art. 4 Abs. 2 GG geschützten Religionsausübung verwirklicht,

⁵⁷¹ BVerfGE 83, 341 (354); zuvor bereits *Listl*, Das Grundrecht der Religionsfreiheit in der Rechtsprechung der Gerichte in der Bundesrepublik Deutschland, S. 317 f.; zu den Konsequenzen der Entscheidung zur Selbstorganisation und kirchliches Selbstbestimmungsrecht im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV vgl. D. III.

⁵⁷² BVerfGE 83, 341 (342 ff.).

⁵⁷³ BVerfGE 83, 341 (356); das Urteil bezieht sich auf die Organisationsmöglichkeit als privatrechtlicher Verein gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 4 WRV, vgl. dazu im Überblick *Korinth*, Freiheit der Kirchen und Religionsgemeinschaften, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR, Bd. 4, S. 617 (644).

⁵⁷⁴ BVerfGE 83, 341 (355).

*bei der Auslegung und Handhabung des einschlägigen Rechts, hier des Vereinsrechts des Bürgerlichen Gesetzbuches, besonders zu berücksichtigen.*⁵⁷⁵

Dies übersteigt die jedermann eröffnete Möglichkeit, die Gestaltungsspielräume des Gesetzes auszunutzen.⁵⁷⁶ Rechtliche Organisation im religiösen Kontext ist damit besondere, aus dem üblichen Kreis der Möglichkeiten ausbrechende Form der Organisation. Auch bei der Handhabung zwingender Vorschriften sind Spielräume zugunsten der Religionsgemeinschaft auszulegen. Dabei dürfen jedoch weder die Rechte anderer, noch die Sicherheit des Rechtsverkehrs vernachlässigt werden.⁵⁷⁷ Neben den spezifisch vereinsrechtlichen Fragen⁵⁷⁸ betrifft die Entscheidung auch sehr Grundsätzliches zur Organisation im religiösen Kontext.⁵⁷⁹ Hier wird deutlich, wie viel Rücksichtnahme und besondere Sensibilität die Rechtsordnung religiösen Organisationen gegenüber aufbringt. Gemeinsamkeit und Gemeinschaft hat auch auf der rechtlichen Ebene in religiöser Materie eine hervorgehobene Relevanz.⁵⁸⁰

Letztlich ergibt sich aus der religiösen Vereinigungsfreiheit ein Recht auf eine angemessene Organisationsform, sodass die Religionsgemeinschaften sich dem eigenen Selbstverständnis nach effektiv organisieren und am Rechtsverkehr teilnehmen können. Der Staat wird dadurch verpflichtet, ein Angebot an tauglichen Rechtsformen für Religionsgemeinschaften vorzuhalten oder zu entwickeln.⁵⁸¹

c) Vereinigungsfreiheit als Unterbau der Organisationsgewalt

Damit erfahren in Bezug auf Religion Maßnahmen der Organisation einen besonderen grundrechtlichen Schutz.⁵⁸² Diese Ausgestaltung der Freiheit auf Selbstorganisation wird bei öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften laut *Magen* durch die Organisationsgewalt geleistet: Sie ermöglicht die Errichtung von Unterorganisationen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform „und schafft damit das Pendant zu den vereins- und stiftungsrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten privater Vereine.“⁵⁸³ Der genaue Inhalt der Organisationsgewalt, der maßgeblich durch Sinn und Zweck des Körperschaftsstatus bestimmt wird, ist indes noch zu klären.

⁵⁷⁵ BVerfGE 83, 341 (356).

⁵⁷⁶ V. Campenhausen/ de Wall, Staatskirchenrecht, S. 123.

⁵⁷⁷ BVerfGE 83, 341 (356).

⁵⁷⁸ Vgl. z.B. Schockenhoff, Vereinsautonomie und Autonomie kirchlicher Vereine, NJW 1992, S. 1013 ff.

⁵⁷⁹ V. Campenhausen/ de Wall, Staatskirchenrecht, S. 123.

⁵⁸⁰ Flume betont diese Besonderheit der religiösen Materie gegenüber dem allgemeinen Vereinsrecht, Vereinsautonomie und kirchliche oder religiöse Vereinigungsfreiheit und das Vereinsrecht, JZ 1992, S. 238 (240).

⁵⁸¹ Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 3, Art. 137 WRV, Rn. 30.

⁵⁸² Andere Aspekte der Grundrechtsverwirklichung durch Organisation können hier dahinstehen.

⁵⁸³ Magen, Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit, S. 221.

Die religiöse Vereinigungsfreiheit bietet jedoch den Unterbau für die Organisationsgewalt und damit für eine innere Struktur.⁵⁸⁴ Im religiösen Kontext wird schon durch die religiöse Vereinigungsfreiheit eine erste Stufe der rechtlichen Organisation ermöglicht, die für Religionsgemeinschaften durch das Selbstverwaltungsrecht gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV, das die Betätigungsfreiheit der Religionsgemeinschaft schützt, nochmals verstärkt wird.⁵⁸⁵

III. Das Selbstverwaltungsrecht der Religionsgemeinschaften

„Ausgangspunkt der Suche nach den verfassungsrechtlichen Grundlagen der kirchlichen Organisationsgewalt ist das kirchliche Selbstbestimmungsrecht“⁵⁸⁶, das als „dritte Säule der staatskirchenrechtlichen Ordnung des Grundgesetzes“⁵⁸⁷ neben Art. 4 Abs. 1, 2 GG und dem in Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 1 WRV verankerten Trennungsgrundsatz bezeichnet wird.⁵⁸⁸

Die Gewährleistung des Selbstbestimmungsrechts von Religionsgemeinschaften wird durch die Verfassung in Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV in institutionell-organisatorischer Hinsicht besonders geachtet.⁵⁸⁹ Schlüsselbegriff der religiösen Organisationen unter dem Grundgesetz ist der Begriff der Religionsgemeinschaft.⁵⁹⁰

Die Vereinigung *zu* Religionsgemeinschaften wird durch die religiöse Vereinigungsfreiheit geschützt.⁵⁹¹ Die Betätigung *von* Religionsgemeinschaften garantiert hingegen das kirchliche Selbstverwaltungsrecht.⁵⁹² Träger des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts sind alle Religionsgemeinschaften, unabhängig davon, ob sie Körperschaft des öffentlichen Rechts, eingetragener Verein oder ohne rechtsfähi-

⁵⁸⁴ *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 294.

⁵⁸⁵ *Ehlers*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 137 WRV, Rn. 3.

⁵⁸⁶ *Mainusch*, Staatskirchenrechtliche Überlegungen zur kirchlichen Organisationsgewalt, ZevKR 49 (2004), S. 285.

⁵⁸⁷ *V. Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, S. 99.

⁵⁸⁸ Zur unterschiedlichen Terminologie von Selbstbestimmungsrecht und Selbstverwaltungsrecht vgl. *German*, in: in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 140, Rn. 31.1.

⁵⁸⁹ Ausführlich dazu unten D. III. Die rechtswissenschaftliche Einordnung religiöser Organisationen falle damit vermeintlich leichter als die sozialwissenschaftliche, so jedenfalls *Abromeit*, Sind Kirchen Interessenverbände, in: dies./Wewer (Hrsg.), Die Kirchen und die Politik, S. 244; im Überblick vgl. z.B. *Korloth*, Freiheit der Kirchen und Religionsgemeinschaften, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR, Bd. 4, S. 617 (629 ff.).

⁵⁹⁰ *Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reiches, Art. 137, S. 633; vgl. zu dem Begriff der Religionsgemeinschaft ausführlich *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften, S. 65 ff. und unten bei D. II. 1.

⁵⁹¹ Vgl. oben unter D. II.

⁵⁹² Der Begriff des *kirchlichen* Selbstverwaltungsrechts hat sich etabliert. Eine exkludierende Wirkung gegenüber nicht kirchlichen Religionsgemeinschaften entfaltet das Rechtsinstitut trotz seiner geläufigen Bezeichnung nicht.

ge Organisationsform existieren.⁵⁹³ Religiöse Vereine, die keine Religionsgemeinschaften sind, können sich jedoch nicht auf Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV berufen.⁵⁹⁴ Das religionsverfassungsrechtliche Normenregime unterscheidet zwischen Religionsgemeinschaften und solchen Organisationen, die nur partikulare Interessen verfolgen bzw. denen andere Beweggründe zugrunde liegen.

1. Verhältnis zu Art. 4 Abs. 1, 2 GG

Grundlage des Schutzes von Religionsgemeinschaften ist das Grundrecht auf Religionsfreiheit gemäß Art. 4 Abs. 1, 2 GG. Es beinhaltet sowohl die individuelle, als auch die korporative Seite, womit den Religionsgemeinschaften das religiöse Wirken ohne Beeinflussung durch den Staat ermöglicht wird.⁵⁹⁵ Das kirchliche Selbstbestimmungsrecht weist einen hohen Bezug zur korporativen Religionsfreiheit auf, auch wenn das genaue Verhältnis umstritten ist.⁵⁹⁶

Teilweise wird vertreten, dass das kirchliche Selbstbestimmungsrecht eine originär grundrechtliche Bestimmung und damit ein eigenes Grundrecht der Religionsgemeinschaften darstellt.⁵⁹⁷ Bezüglich der korporativen Seite der Religionsfreiheit komme es daher zu einer Schutzbereichsüberdeckung.⁵⁹⁸

Dem gegenüber steht die Ansicht, die von einem besonderen Näheverhältnis, aber keiner vollständigen Deckungsgleichheit beider Regelungsinstitute ausgeht.⁵⁹⁹ Gegen die Annahme einer Schutzbereichsüberdeckung der kollektiven Religionsfreiheit und kirchlichem Selbstbestimmungsrecht spricht die Konsequenz für Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV, der seine eigenständige Bedeutung verlöre.⁶⁰⁰ Zwar bietet die kollektive Religionsfreiheit dem Selbstbestimmungsrecht einen „normativen Halt“⁶⁰¹, überlässt ihm jedoch einen eigenen Regelungs-

⁵⁹³ Zum Begriff und der Definition nach *Ansätz* vgl. oben.

⁵⁹⁴ *Hesse*, Das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen und Religionsgemeinschaften, in: Listl/Pirson (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 534.

⁵⁹⁵ Vgl. z.B. *Korioth*, Freiheit der Kirchen und Religionsgemeinschaften, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR, Bd. 4, S. 617 (626 m.w.N.).

⁵⁹⁶ *Neureither*, Recht und Freiheit im Staatskirchenrecht, S. 131 ff.; *Korioth*, Freiheit der Kirchen und Religionsgemeinschaften, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR, Bd. 4, S. 617 (629); v. *Campenhausen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 137 WRV, Rn. 27 ff.; *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 147 ff.; praktische Auswirkungen hat dieser Streit indes kaum, da beide Ansichten von der Möglichkeit einer Geltendmachung durch die Verfassungsbeschwerde ausgehen.

⁵⁹⁷ *Listl*, Glaubens-, Bekenntnis- und Kirchenfreiheit, in: Listl/Pirson (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 439 (465).

⁵⁹⁸ *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 3, Art. 138 WRV, Rn. 39.

⁵⁹⁹ *Huber*, Die korporative Religionsfreiheit und das Selbstbestimmungsrecht nach Art. 137 Abs. 3 WRV einschließlich ihrer Schranken, in: Heinig/Walter (Hrsg.), Staatskirchenrecht oder Religionsverfassungsrecht?, S. 155 (158, 166).

⁶⁰⁰ Aus der Vielzahl an Abhandlungen zu dem Thema etwa *Korioth*, Freiheit der Kirchen und Religionsgemeinschaften, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR, Bd. 4, S. 617 (629).

⁶⁰¹ *Korioth*, in: Maunz/Dürig, Art. 137 WRV, Rn. 20.

bereich, der über Art. 4 Abs. 1, 2 GG hinausgeht.⁶⁰² Das kirchliche Selbstbestimmungsrecht stellt demnach eine „notwendige, wenngleich rechtlich eigenständige Gewährleistung“⁶⁰³ dar. Letztlich ist es für die hier aufgeworfenen Fragen der Organisationsgewalt öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften nicht erheblich, das genaue Verhältnis zu bestimmen, da die verfassungsprozessualen Konsequenzen dieser Frage keine Auswirkungen auf die Anfragen an die Organisationsgewalt haben.⁶⁰⁴

2. Die eigene Angelegenheit der Religionsgemeinschaften

Das Selbstbestimmungsrecht erweitert die Gestaltungsmöglichkeiten religiöser Organisationen gegenüber nichtreligiösen Organisationen, z.B. rein wirtschaftlich orientierten Unternehmen, indem es den Religionsgemeinschaften das Ordnen und Verwalten der eigenen Angelegenheiten gestattet.

Ordnen und Verwalten umfasst dabei alle erforderlichen Wirkmöglichkeiten, damit Kirchen und Religionsgemeinschaften ihrem Selbstverständnis entsprechend „ihre nicht von dieser Welt stammende Verantwortung wahrnehmen können.“⁶⁰⁵ Sachlich ist das kirchliche Selbstverwaltungsrecht die logische Konsequenz aus den Prinzipien der Neutralität und Säkularität: Die grundgesetzliche Ordnung trennt prinzipiell Staat und Religionsgemeinschaften, sodass für den religionsgemeinschaftlichen Bereich ein Interventionsverbot besteht. Es kommt damit allein den Kirchen bzw. Religionsgemeinschaften zu, ihre Angelegenheiten zu regeln und über sie normativ wie administrativ zu befinden.⁶⁰⁶

Bezugspunkt für das eigenständige Ordnen und Verwalten sind die eigenen Angelegenheiten der Religionsgemeinschaften im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV.⁶⁰⁷ Das frühere Verständnis, dass die Definition der eigenen Angelegenheiten allein an objektiven Kriterien und durch staatliche Stellen bestimmbar sei⁶⁰⁸ und die Gegenmeinung, dass es eine materiell vorgegebene Abgrenzung von religionsgemeinschaftlicher bzw. staatlicher Aufgabenteilung gebe,⁶⁰⁹ sind heute überwunden. Weitgehende Einigkeit besteht heute vielmehr

⁶⁰² Vgl. insgesamt dazu *Unruh*, Religionsverfassungsrecht, S. 104.

⁶⁰³ BVerfGE 53, 366 (401).

⁶⁰⁴ Zum verfassungsprozessualen vgl. *Korioth*, in: Maunz/Dürig, Art. 137 WRV, Rn. 22.

⁶⁰⁵ *V. Campenhausen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 137 WRV, Rn. 30.

⁶⁰⁶ *Mückl*, Grundlagen des Staatskirchenrechts, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. 7, S. 711 (758).

⁶⁰⁷ Zu den historischen Hintergründen und der Entwicklung der Auslegung der eigenen Angelegenheiten vgl. *Hesse*, Das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen und Religionsgemeinschaften, in: Listl/Pirson (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 521 (538 ff.).

⁶⁰⁸ Vgl. etwa BVerfGE 18, 385 (387); *Wieland*, Die Angelegenheiten der Religionsgesellschaften, Der Staat 25 (1986), S. 321 (346).

⁶⁰⁹ Die Zuordnung der einzelnen Materien sollte sich aus der „Natur der Sache bzw. Zweckbeziehung“ ergeben, vgl. insb. *Ebers*, Staat und Kirche im neuen Deutschland, S. 258 ff.; s. zur Formel

darin, dass für die Begriffsbestimmung der eigenen Angelegenheiten das Selbstverständnis der jeweiligen Religionsgemeinschaften entscheidend ist.⁶¹⁰ Jedenfalls gehören aber Regelungen bezüglich Glaubenslehre und Kultus, Finanzwesen und Wirtschaftsverwaltung und eben auch die innere Verfassung und Verwaltung, auch in Bezug auf Unterorganisationen, zu den eigenen Angelegenheiten.⁶¹¹

3. Das selbstständige Ordnen und Verwalten in den Schranken des für alle geltenden Gesetzes

a) „Ordnen“

Hinsichtlich dieser eigenen Angelegenheiten steht den Religionsgemeinschaften die selbstständige Ordnung und Verwaltung zu.⁶¹² Mit der Gewährleistung der selbstständigen Ordnung wird den Religionsgemeinschaften Freiheit bei der eigenständigen, im Inneren der Religionsgemeinschaft wirkenden Rechtsetzung eröffnet. Eine staatliche Einflussnahme scheidet damit aus.⁶¹³ Insbesondere bedarf es keiner staatlichen Genehmigung oder auch nur einer staatlichen Vorlage.⁶¹⁴

Das Ordnen im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV erlaubt dabei die Bildung „hierarchisch oder autoritärer Ordnungsstrukturen“⁶¹⁵, da das kirchliche Selbstbestimmungsrecht gerade sicherstellen soll, den religionspezifischen Freiraum für die jeweiligen Strukturen zu sichern.⁶¹⁶ Den Religionsgemeinschaften und ihren rechtlich selbstständigen Untergliederungen⁶¹⁷ wird das Recht eingeräumt, ohne staatliche Beeinflussung die eigenen Angelegenheiten zu ordnen. Dies schließt jedoch nicht vertraglich vereinbarte Mitwirkungs- und Vorlagepflichten aus.⁶¹⁸ Somit ist eine staatliche Mitwirkung beim Ordnen der eigenen Angele-

„von der Natur der Sache“ *Kästner*, in Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Bd. 18, Art. 140, Rn. 303.

⁶¹⁰ So auch das Bundesverfassungsgericht in aktuellerer Rechtsprechung, vgl. etwa BVerfGE 70, 138 (166 ff.).

⁶¹¹ *Mückl*, Grundlagen des Staatskirchenrechts, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. 7, S. 711 (760 f.).

⁶¹² Vgl. für die These, dem Verwalten gehe zwingend das Ordnen der eigenen Angelegenheiten zeitlich voraus vgl. *Neureither*, Recht und Freiheit im Staatskirchenrecht, S. 166 f.

⁶¹³ *V. Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, S. 101.

⁶¹⁴ *Hesse*, Das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen und Religionsgemeinschaften, in: Listl/Pirson (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 521 (535).

⁶¹⁵ BVerfGE 105, 117 (124).

⁶¹⁶ *Kästner*, in Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Bd. 18, Art. 140, Rn. 318.

⁶¹⁷ Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts umfasst das Selbstbestimmungsrecht „alle der Kirche in bestimmter Weise zugeordneten Einrichtungen ohne Rücksicht auf ihre Rechtsform [...], wenn die Einrichtungen nach kirchlichem Selbstverständnis ihrem Zweck oder ihrer Aufgabe entsprechend berufen sind, ein Stück des Auftrages der Kirche wahrzunehmen und zu erfüllen“, BVerfGE 46, 73 (86 f.).

⁶¹⁸ Vgl. *Hesse*, Das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen und Religionsgemeinschaften, in: Listl/Pirson (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 521 (535, Fn. 42).

genheiten nicht per se ausgeschlossen. Allerdings ist diese bei privatrechtlichen Organisationsformen nur möglich, wenn sich die Religionsgemeinschaft durch einen religionsverfassungsrechtlichen Vertrag darauf einlässt. Selbstständiges Bestimmen der eigenen Ordnung heißt auch selbstständig zu bestimmen, wer an der eigenen Ordnung mitwirken darf.⁶¹⁹ Eine staatliche Mitwirkung bei Organisation in öffentlich-rechtlicher Rechtsform bleibt davon unberührt.

b) „Verwalten“

Neben dem selbstständigen Ordnen wird das selbstständige Verwalten garantiert. Das Recht zu einer eigenständigen Verwaltung meint die „freie Betätigung der Organe zur Verwirklichung der jeweiligen Aufgaben einschließlich des Verfahrensrechts, die einer Religionsgemeinschaft gesetzt sind“⁶²⁰, so etwa die freie Ämterbesetzung. Die Abgrenzung zwischen eigenen Angelegenheiten und staatlichen muss folglich im Sinne des religiösen Selbstverständnisses erfolgen. Das Verständnis von Ordnen und Verwalten muss damit weit und offen für Veränderungen verstanden werden.⁶²¹ Umfasst ist nicht nur die Verwaltung im engeren Sinne, sondern neben der Leitung der Religionsgemeinschaft auch die Bestimmung über ihren organisatorischen Aufbau.⁶²² Eine Aufsicht über den kirchlichen Verwaltungsaufbau ist damit ausgeschlossen. Dies bezieht sich selbstverständlich erneut auf lediglich innerkirchliche Organisationsmaßnahmen in nichtöffentlich-rechtlicher Rechtsform.

c) Die Schranke des für alle geltenden Gesetzes

Das selbstständige Ordnen und Verwalten der eigenen Angelegenheiten findet seine Grenzen in den für alle geltenden Gesetzen im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV. Das heutige Verständnis dieser Schranke wird durch die weitgehend akzeptierte Wechselwirkungs- bzw. Abwägungslehre bestimmt.⁶²³ Die Schranken sind demzufolge nicht anhand einer einheitlichen Formel auszulegen, vielmehr muss im Einzelfall eine Abwägung mit den kollidierenden Rechtsgütern erfolgen. Dabei muss jedoch der Wechselwirkung zwischen dem Recht auf selbstständiges Ordnen und Verwalten der eigenen Angelegenheiten einerseits und der staatliche Schutz anderer Güter, die für das Gemeinwohl bedeutsam sind, beachtet werden.⁶²⁴ Diese Prämissen resultieren in einer einzelfallabhängigen Abwägung des Selbstbestimmungsrechts der Religionsgemeinschaften mit den

⁶¹⁹ *Neureither*, Recht und Freiheit im Staatskirchenrecht, S. 169.

⁶²⁰ *V. Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, S. 101.

⁶²¹ *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 155.

⁶²² *Hesse*, Das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen und Religionsgemeinschaften, in: List/Pirson (Hrsg.), *HdbStKirchR*, Bd. 1, S. 521 (537).

⁶²³ Vgl. für die historische Entwicklung der Auslegung des für alle geltenden Gesetzes im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV z.B. *Unruh*, Religionsverfassungsrecht, S. 112 ff.

⁶²⁴ BVerfGE 53, 366 (400).

Rechtsgütern, die durch das einschränkende Gesetz geschützt werden. Dabei muss das einschränkende Gesetz im Lichte von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV betrachtet und umgekehrt die Relevanz des kollidierenden Rechtsguts im Hinblick auf das Selbstbestimmungsrecht gewichtet werden.⁶²⁵ Diese Schrankenstruktur ähnelt dabei sehr der aus Art. 5 Abs. 2 Alt. 1 GG bekannte Dogmatik zur Bestimmung der „allgemeinen Gesetze“.⁶²⁶

4. Die organisatorische Gestaltung als eigene Angelegenheit

Für Religionsgemeinschaften ist es, ebenso wie für nichtreligiöse Organisationen, unabdingbar, am Rechtsverkehr teilzunehmen. Wie bereits dargestellt, stellt der staatliche Gesetzgeber für nichtstaatliche Organisationen Rechtsformen bereit, die den Privaten eine Organisationsstruktur geben.⁶²⁷ Bei der Wahl der Rechtsform kann das geltende Vereinsrecht dem Recht der Religionsgemeinschaften entgegenstehen. Angesichts der religiösen Vereinigungsfreiheit, die den Zusammenschluss zu und die Organisation von Religionsgemeinschaften schützt,⁶²⁸ und des Selbstverwaltungsrechts, das den Religionsgemeinschaften auch Ordnungsstrukturen gestattet, die nicht etwa mit dem Vereinsrecht kompatibel sind, kann es zu Spannungslagen kommen.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Bahai-Entscheidung zu der Frage Stellung bezogen, ob für religionsgemeinschaftliche Vereine das Verbot weitgehender Fremdbestimmung Geltung hat und welchen Einfluss Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV auf die Beantwortung dieser Frage hat.⁶²⁹ Wie bereits bei der Darstellung des religiösen Selbstverwaltungsrechts gezeigt, muss das Vereinsrecht die religionsspezifischen Ordnungsvorstellungen der Religionsgemeinschaften beachten. Eine Grenze ist dort zu ziehen, wo Selbstbestimmung und Selbstverwaltung der als Verein eingetragenen Ortsgemeinde ausgeschlossen wären und der Verein damit zu „einer Verwaltungsstelle [...] eines anderen“⁶³⁰ werden würde.⁶³¹ Die Grenze der Rücksichtnahme ist erst dort erreicht, wo ein Verein seine körperliche Struktur verliert und die Selbstbestimmung nicht nur im Einzelfall, sondern im weiten Umfang ausgeschlossen ist.⁶³²

⁶²⁵ *Unruh*, Religionsverfassungsrecht, S. 114.

⁶²⁶ Vgl. dazu *Kästner*, in Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Bd. 18, Art. 140, Rn. 344.

⁶²⁷ Vgl. oben unter B. III. 2.

⁶²⁸ *Kästner*, in Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Bd. 18, Art. 140, Rn. 279.

⁶²⁹ BVerfGE 83, 341 ff.; *Muckel*, Kirchliche Vereine in der staatlichen Rechtsordnung, in: Listl/Pirson (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 827 (836); vgl. bereits zu diesem Urteil oben unter D. II. 2. b).

⁶³⁰ BVerfGE 83, 341 (360).

⁶³¹ Vgl. im Überblick zur Bahai-Entscheidung v. *Campanhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, S. 122 ff.

⁶³² BVerfGE 83, 341 (360).

Diese entwickelten Grundsätze, dass Gestaltungsspielräume zu Gunsten der Religionsgemeinschaft zu nutzen sind, allerdings die Sicherheit des Rechtsverkehrs nicht zu vernachlässigen ist,⁶³³ führen zur Unterscheidung von solchen Satzungsmaßnahmen, die bloß die innere Organisation der Religionsgemeinschaft berühren und solchen, die Außenwirkung erreichen und damit Bedeutung für die Sicherheit des Rechtsverkehrs aufweisen. Einen Anspruch auf eine bestimmte Rechtsform, welche die besonderen Bedürfnisse einer Religionsgemeinschaft beachtet, erwächst aus dem Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften indes nicht.⁶³⁴

a) Die Ausbildung einer „mittelbaren Kirchenverwaltung“

Das religiöse Selbstverwaltungsrecht eröffnet damit die Möglichkeit der selbstständigen Ordnung und Verwaltung der eigenen Angelegenheiten nach ihren spezifischen Ordnungsvorstellungen.⁶³⁵ Damit ist die Hoheit über die eigene Organisationsstruktur vom religiösen Selbstverwaltungsrecht umfasst.⁶³⁶ Dies beinhaltet die Freiheit, religionsgemeinschaftlichen Organisationen nach den spezifischen Gesichtspunkten der Religionsgemeinschaft zu gestalten, meint auch die Freiheit, Verwaltungsträger zu gründen.⁶³⁷ Etabliert hat sich dafür der Begriff der „mittelbaren Kirchenverwaltung“.⁶³⁸ Eine Organisation in öffentlich-rechtlicher Form ermöglicht das Selbstverwaltungsrecht der Religionsgemeinschaften hingegen nicht. Dies kann erst durch die Organisationsgewalt öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften erreicht werden.⁶³⁹

Dabei ist das Selbstverständnis der Religionsgemeinschaft entscheidend, ob eine Orientierung an staatlichen Organisationsprinzipien stattfinden soll. Zur Freiheit der eigenständigen Verfassung und Organisation zählt zunächst die Aufteilung in Kirchengemeinden oder andere gebietsbezogene Untergliederungen.⁶⁴⁰ Ebenfalls wird durch das Selbstverständnis bestimmt, ob und wie eine Verwaltungs- und Behördenstruktur errichtet, verändert oder aufgehoben werden soll.⁶⁴¹ So können durch die Religionsgemeinschaften etwa privatrechtlich organisierte Stiftungen gegründet werden, deren Aufbau und Organisation den Religionsge-

⁶³³ BVerfGE 83, 341 (356).

⁶³⁴ BVerfGE 83, 341 (355).

⁶³⁵ BVerfGE 70, 138 (165).

⁶³⁶ *Kästner*, in Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Bd. 18, Art. 140, Rn. 318.

⁶³⁷ *Mainusch*, Staatskirchenrechtliche Überlegungen zur kirchlichen Organisationsgewalt, ZevKR 49 (2004), S. 286.

⁶³⁸ Angesichts der religionsgemeinschaftlichen Exklusivität ist der Begriff zu vermeiden.

⁶³⁹ Vgl. für die öffentlich-rechtliche Dimension der Organisation durch Religionsgemeinschaften Kapitel D. IV.

⁶⁴⁰ *Unruh*, Religionsverfassungsrecht, S. 109.

⁶⁴¹ *Kästner*, in Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Bd. 18, Art. 140, Rn. 319.

meinschaften überlassen ist und sich nach dem Recht der Religionsgemeinschaft richtet. Es ist gerade Sinn und Zweck des Selbstbestimmungsrechts im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV, dass es den Religionsgemeinschaften überlassen bleibt, wie die Organisation gestaltet wird. Auch hier gibt es keine staatlichen Interventionsrechte.⁶⁴² Dabei ist die Rechtsform nicht für die Zuordnung zur Religionsgemeinschaft entscheidend.

Seitens der Religionsgemeinschaften kann das Bedürfnis bestehen, manche Angelegenheiten auf bestimmte, rechtlich verselbstständigte Aufgabenträger auszulagern. Dies bietet sich insbesondere da an, wo eine Leistungserbringung abseits von den typischen religiösen Aufgaben zu erbringen ist, wie etwa bei einer Versorgungskasse.⁶⁴³ Diese werden durch das Recht der Religionsgemeinschaft geregelt und sind dieser zugeordnet. Die Gründung öffentlich-rechtlicher Organisationen wird indes durch das kirchliche Selbstverwaltungsrecht nicht gestattet.⁶⁴⁴ Für die Ausbildung etwa einer mittelbaren Kirchenverwaltung ist das Selbstbestimmungsrecht von entscheidender Bedeutung; Erst das *Zusammenspiel* von Körperschaftsstatus und Selbstbestimmungsrecht soll die Ausbildung der mittelbaren Kirchenverwaltung in öffentlich-rechtlicher Form ermöglichen.⁶⁴⁵

b) Unterscheidung von innen- und außenwirksamen Organisationsmaßnahmen

Zur Ausbildung einer mittelbaren Verwaltung auf Seiten der Religionsgemeinschaft sind verschiedenste Organisationsakte notwendig. Unterschiedliche Konsequenzen haben Organisationsakte, wenn sie lediglich für den innerorganisatorischen Rahmen gelten oder darüber hinaus normativ relevante Wirkung entfalten.

aa) Innere Organisation

Den Religionsgemeinschaften ist durch das Selbstbestimmungsrecht die Kompetenz eröffnet, autonom im rein innerorganisatorischen Bereich eigenständig Recht zu setzen. Dies erfolgt kraft originär eigener Rechtssetzungsmacht, die nicht vom

⁶⁴² *Fuchs*, Das Staatskirchenrecht der neuen Bundesländer, S. 135; differenzierter zum Bereich der karitativen Einrichtungen vgl. *Wieland*, Die Angelegenheiten der Religionsgesellschaften, Der Staat 25 (1986), S. 321 (344 ff.).

⁶⁴³ *Albrecht*, Die mittelbare Kirchenverwaltung. Rechtslehre und Staatspraxis, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 449; vgl. zu diesem Beispiel *Knüllig*, Kirchliche Versorgungskassen für Pfarrer und Kirchenbeamte, ZevKR 27 (1982), S. 337 ff.

⁶⁴⁴ Die öffentlich-rechtliche Rechtsform wird erst durch den Körperschaftsstatus im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV eröffnet, sodass diese Form erst nach der Betrachtung des Körperschaftsstatus erläutert wird.

⁶⁴⁵ So etwa bei *Albrecht*, Die mittelbare Kirchenverwaltung. Rechtslehre und Staatspraxis, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 449 (451); v. *Campenhausen*, Grenzprobleme staatlicher und kirchlicher Organisationsgewalt, ZevKR 14 (1968/69), S. 278 (286); *Mainusch*, Staatskirchenrechtliche Überlegungen zur kirchlichen Organisationsgewalt, ZevKR 49 (2004), S. 285 (286 f.).

Staat abgeleitet ist und nicht von staatlicher Genehmigung abhängig ist.⁶⁴⁶ Vorschriften des Vereins- und Gesellschaftsrechts erfahren im Lichte der Bahai-Entscheidungen Einschränkungen.⁶⁴⁷ Religionsgemeinschaften können besondere Anforderungen an die Mitglieder stellen, welche anderen, weltlich orientierten Vereinen, verboten sind.⁶⁴⁸

Bezogen auf religiöse Organisationen eröffnet das Selbstbestimmungsrecht den Religionsgemeinschaften damit die Möglichkeit, ohne staatliche Einwirkung Gemeinden und gebietsmäßige Untergliederungen zu bilden.⁶⁴⁹ Nach welchen Kriterien Struktur und Organisation einer Religionsgemeinschaft festgelegt wird, richtet sich lediglich nach inneren Rechtssätzen, etwa dem Kirchenrecht, und wird durch das kirchliche Selbstbestimmungsrecht gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV vor staatlicher Beeinflussung geschützt.⁶⁵⁰ Auch wenn historisch bedingt eine Kongruenz von staatlichen und kirchlichen Organisation auffindbar ist, kann diese Kongruenz nicht staatlich herbeigeführt werden. Solche Strukturübereinstimmungen sind nur in einem System des Staatskirchentums zwingend möglich, womit dies heute ausgeschlossen ist.⁶⁵¹

Diese Untergliederungen sind nur auf religionsgemeinschaftlicher Seite relevant und sind damit als Organisationsmaßnahme ohne Außenbezug einzuordnen. Die glaubensbedingten Anforderungen an die innere Organisation sind dabei umsetzbar,⁶⁵² da bei inneren Organisationsmaßnahmen das Vereinsrecht etwa keine Anwendung findet.⁶⁵³ Das Selbstbestimmungsrecht beinhaltet damit auch die Freiheit, nach religionsgemeinschaftsspezifischen Gesichtspunkten die eigene Organisation zu gestalten und ist damit eine „besondere Ausformung allgemeiner bürgerlicher Freiheiten in religionsorganisatorischer Hinsicht“.⁶⁵⁴ Dies erfolgt damit unabhängig von staatlichen Verfahrensvorschriften und staatlich-gerichtlicher Kontrolle.⁶⁵⁵ Es würde damit eine Verletzung des Selbstbestim-

⁶⁴⁶ *Korloth*, Freiheit der Kirchen und Religionsgemeinschaften, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR, Bd. 4, S. 617 (630 f.); vgl. weiterhin *Munsonius*, Die juristische Person des evangelischen Kirchenrechts, S. 87, für die gesetzliche Ausgestaltung von Mitbestimmungsregeln vgl. S. 88.

⁶⁴⁷ *Munsonius*, Die juristische Person des evangelischen Kirchenrechts, S. 87 in Bezug auf das Verhältnis von religiösen Vereinen zur Religionsgemeinschaft.

⁶⁴⁸ *Muckel*, Kirchliche Vereine in der staatlichen Rechtsordnung, in: Listl/Pirson (Hrsg.), HdbSt-KirchR, Bd. 1, S. 827 (835 ff.).

⁶⁴⁹ *Mainusch*, Staatskirchenrechtliche Überlegungen zur kirchlichen Organisationsgewalt, ZevKR 49 (2004), S. 285.

⁶⁵⁰ *Müchel*, Kirchliche Organisation, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. 7, S. 791 (798 f.).

⁶⁵¹ *Müchel*, Kirchliche Organisation, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. 7, S. 791 (798).

⁶⁵² In Bezug auf den Geistigen Rat der Bahai als religiöser Verein und etwaige Teilgliederungen, BVerfGE 83, 341 (357 f.).

⁶⁵³ *Muckel*, Kirchliche Vereine in der staatlichen Rechtsordnung, in: Listl/Pirson (Hrsg.), HdbSt-KirchR, Bd. 1, S. 827 (837 f.).

⁶⁵⁴ *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 154.

⁶⁵⁵ *Mainusch*, Staatskirchenrechtliche Überlegungen zur kirchlichen Organisationsgewalt, ZevKR 49 (2004), S. 285 (286, zur gerichtlichen Überprüfbarkeit insb. S. 287); BVerfGE 18, 385 (387 f.).

mungsrechts bedeuten, wenn die innerkirchliche Organisation auf die Bereitstellung bestimmter Formen beschränkt wäre.⁶⁵⁶

bb) Äußere Organisation

Organisationsmaßnahmen mit Bezug nach Außen hingegen bedürfen der staatlichen Beobachtung bzw. Kontrolle: Wenn Organisationsmaßnahmen etwa auch Nicht-Mitglieder einer Religionsgemeinschaft betreffen, kann es zu einer Verletzung der negativen Religionsfreiheit dieser Personen führen. Die aufgeführte „Rücksichtnahme des Vereinsrechts“ gilt demnach für diesen Bereich nur in Form einer Abwägungsentscheidung.

Die Sicherheit des Rechtsverkehrs tritt als Aspekt hinzu. Sobald Religionsgemeinschaften Organisationsmaßnahmen mit Außenbezug vornehmen, wird auch der Rechtsverkehr durch diese Organisationsmaßnahmen betroffen. Vertragspartner etwa haben ein Interesse, mit einer vertretungsberechtigten Person zu verhandeln. Kann dies bedingt durch die strukturelle Unklarheit einer Organisation nicht gewährt werden, ist die Sicherheit des Rechtsverkehrs gefährdet. Dabei gehört es zu den grundlegenden rechtsstaatlichen Erfordernissen, dass die Sicherheit und Klarheit des Rechtsverkehrs gewahrt wird.⁶⁵⁷ Bei den Fragen nach dem Ob und Wie staatlicher Mitwirkung bei der Ausübung der Organisationsgewalt wird auf den Aspekt der Sicherheit des Rechtsverkehrs noch einzugehen sein.

5. Zwischenfazit

Das Selbstverwaltungsrecht der Religionsgemeinschaften gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV eröffnet weitgehende Kompetenzen zu Organisationsmaßnahmen, die religiöse Organisationen von anderen unterscheiden. Zu den eigenen Angelegenheiten zählen insbesondere auch die Einrichtung von Gemeinden und gebietsmäßigen Untergliederungen, also die Konstruktion von Unterorganisationen etwa in Form einer mittelbaren Kirchenverwaltung auf Seiten der christlichen Großkirchen.

Bei lediglich internen Organisationsmaßnahmen werden die religionsspezifischen Organisationsbedürfnisse stärker berücksichtigt, weil lediglich die Interna der Religionsgemeinschaften betroffen sind und Nichtmitglieder der Religionsgemeinschaft durch sie nicht betroffen sind. Organisationsmaßnahmen mit Außenwirkung, also solchen, die auch Nicht-Mitglieder betreffen können, sind damit engere Grenzen gesteckt. Bei allem gebotenen Freiraum für die Bedürfnisse von Religionsgemeinschaften, auch in Hinblick auf Organisation, ergibt sich die Grenze des autonomen Gestaltens dort, wo die Sicherheit des (staatlich-weltlichen) Rechtsverkehrs betroffen ist.

⁶⁵⁶ V. Campenhausen, Grenzprobleme staatlicher und kirchlicher Organisationsgewalt, ZevKR 14 (1968/69), S. 277 (286).

⁶⁵⁷ Mainusch, Die öffentlichen Sachen der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften, S. 103.

Es ergibt sich daher bereits auf einer Ebene unterhalb des Körperschaftsstatus eine Differenzierung bei Organisationsmaßnahmen: Solche mit hoher Außenwirkung unterliegen eher staatlicher Kontrolle (z.B. durch das Vereinsrecht) als solche mit lediglich innerem Bezug. Der Schutz des Rechtsverkehrs und seiner Sicherheit stellen auch hier schon begrenzende Faktoren dar.⁶⁵⁸

Diese Ausführungen, insbesondere zu Vereinen, betreffen insbesondere Organisationen mit privatrechtlicher Rechtsfähigkeit. Die Besonderheit bei Religionsgemeinschaften, trotz des nichtstaatlichen Charakters eine öffentlich-rechtliche Rechtsform zu führen, ergibt sich erst aus dem Körperschaftsstatus gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV. Erst durch den Körperschaftsstatus lässt sich die kirchliche Organisationsgewalt erfassen.

IV. Erweiterung durch den Körperschaftsstatus

Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 1 WRV bestimmt, dass Religionsgesellschaften Körperschaften des öffentlichen Rechts bleiben, soweit sie solche bisher waren. Weiterhin werden anderen Religionsgemeinschaften gemäß Satz 2 auf Antrag hin die gleichen Rechte gewährt, wenn diese durch ihre Verfassung und Zahl der Mitglieder die Gewähr der Dauer bieten.⁶⁵⁹ Das religionsverfassungsrechtliche System des Grundgesetzes nimmt damit einen vorgefundenen Zustand auf und garantiert anderen Religionsgemeinschaften den Zugang zu dieser Rechtsstellung.⁶⁶⁰

Mit der Rechtsform der Körperschaft des öffentlichen Rechts gehen weitere Folgerechte einher, unter anderem die Organisationsgewalt, mit der die mittelbare Kirchenverwaltung in öffentlich-rechtlicher Form gestaltet werden kann. Die Organisationsgewalt kann nur im Lichte des Sinns und Zwecks des Körperschaftsstatus interpretiert werden.

1. Verhältnis zu staatlichen Strukturen und verwaltungsrechtlichen Körperschaften

Die Körperschaften im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV unterscheiden sich fundamental von Körperschaften öffentlichen Rechts, die aus der mittelbaren Staatsverwaltung bekannt sind.⁶⁶¹ Die Körperschaft im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV ist eine eigene spezifisch religionsrecht-

⁶⁵⁸ Vgl. zur Anwendung dieses Gedankens bei der Organisationsgewalt unten bei F. I. 1. a).

⁶⁵⁹ Die Regelungsgehalte von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV, der den Zusammenschluss von öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften regelt, können hier außer Acht bleiben.

⁶⁶⁰ *Kirchhof*, Die Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts, in: Listl/Pirson (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 651 (665); vgl. zur Historie bei C.

⁶⁶¹ Vgl. dazu etwa BVerfGE 102, 370 (388); *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 271 m.w.N.

liche Ausformung der Körperschaft und ist in das heutige Spektrum von staatlichen Organisationsformen nicht einzureihen.⁶⁶² Solche Körperschaften sind nicht in den Staat eingegliedert und unterliegen nicht staatlicher Aufsicht, sondern bilden ein Gegenstück des staatlichen Wirkungskreises.⁶⁶³ Sie nehmen damit eigene Aufgaben wahr und sind im Gegensatz zu verwaltungsrechtlichen Körperschaften prinzipiell grundrechtsberechtigt und nur ausnahmsweise grundrechtsgebunden.⁶⁶⁴ Durch das in Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 1 WRV normierte Verbot der Staatskirche und das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften aus Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV erkennt der Staat die Religionsgemeinschaft als unabhängig an.⁶⁶⁵ Für die eigene Aufgabenwahrnehmung bedienen sich die Religionsgemeinschaften mit Körperschaftsstatus aber staatlich verliehener Hoheitsbefugnisse.⁶⁶⁶ Dieser Körperschaftsstatus ist gegenüber dem verwaltungsrechtlichen ein Status sui generis.⁶⁶⁷

2. Sinn und Zweck des Körperschaftsstatus

Unter diesen Prämissen ist der Körperschaftsstatus zu interpretieren. Dabei ist jedoch zu differenzieren: Zunächst ist der Körperschaftsstatus des Grundgesetzes eine Form des Bestandsschutzes, der die historisch gewachsene Position der christlichen Großkirchen anerkennt.⁶⁶⁸ Dies soll mit dem Gesagten jedoch nicht im Widerspruch stehen: Auch wenn der öffentlich-rechtliche Körperschaftsstatus für nichtstaatliche Religionsgemeinschaften im Kontext seiner Entstehungsgeschichte⁶⁶⁹ zu verstehen ist, sind doch „neue Bedeutungsgehalte“ und „veränderte

⁶⁶² *Schrooten*, Gleichheitssatz und Religionsgemeinschaften, S. 157; *Tonfjgh*, Die rechtliche Verfassung von Religionsgemeinschaften, S. 151.

⁶⁶³ Heute völlig akzeptierte Meinung, vgl. z.B. *Kästner*, in Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Bd. 18, Art. 140, Rn. 370 m.w.N. in Fn. 1320; so auch das Bundesverfassungsgericht in st. Rspr., vgl. etwa BVerfGE 18, 385 (386 f.); 42, 312 (321 f.); 55, 207 (230); vgl. zur gegenteiligen, zu Weimarer Zeiten vertretenen Gegenauffassung der Korrelatentheorie etwa RGZ 103, 91 (94). Diese ist heute im grundgesetzlichen System kaum mehr vertretbar, vgl. etwa *Magen*, Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit, S. 116.

⁶⁶⁴ BVerfGE 42, 312 (321 f.); *Müickel*, Grundlagen des Staatskirchenrechts, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. 7, S. 711 (768).

⁶⁶⁵ BVerfGE 18, 385 (386).

⁶⁶⁶ BVerfGE 102, 370 (387).

⁶⁶⁷ Vgl. etwa *Kirchhof*, Die Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts, in: Listl/Pirson (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 651 (657); *Muckel*, Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts, Der Staat 38 (1999), S. 569 (579); *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 271, 277 f. m.w.N.

⁶⁶⁸ Umfassend zum Sinn und Zweck des Körperschaftsstatus *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, insb. S. 261 ff.; vgl. auch *Magen*, Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit, S. 146 ff.; *Walter*, Religionsverfassungsrecht, S. 546 ff.; *Bohl*, Der öffentlich-rechtliche Körperschaftsstatus der Religionsgemeinschaften, S. 43 ff.

⁶⁶⁹ Was letztendlich auf die symbiotische Ko-evolution von Staat und christlichen Großkirchen hinausläuft.

Grundkoordinaten⁶⁷⁰ zu verzeichnen. Die heutige Interpretation des Körperschaftsstatus erfolgt zwar in Ansehung, nicht jedoch mit zwingend stringenter Fortsetzung seines historischen Hintergrundes: „Insoweit sind Genese und Geltung, Evolution und Telos zu unterscheiden.“⁶⁷¹ Die historische Sichtweise, mit der der Status quo gesichert werden soll, tritt hinter eine systematische Betrachtungsweise zurück, die den Zweck des Körperschaftsstatus im Fokus hat.

a) Historische Aufladung des Körperschaftsbegriffs

Wie bereits erläutert, hat der Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften eine lange Tradition und weist damit auch einen gewissen historischen Ballast auf, auch wenn oder gerade weil seine Bedeutung sich in dieser Tradition immer wieder gewandelt hat. Die Unterscheidung von privaten und öffentlich-rechtlichen Korporationen ist bereits aus dem 18. Jahrhundert bekannt und nur so überhaupt als Rechtsfigur zu erklären. Bereits im Allgemeinen Preußischen Landrecht von 1794 findet sich die (erste) normierte Einordnung der Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts.⁶⁷² Durch den Kompromiss-Charakter des heutigen Religionsverfassungsrechts, gerade im Hinblick auf die Entstehungsgeschichte der religionsbezogenen Artikel des Grundgesetzes, hallen Entwicklungen nach, die nur noch als historische Aufladung, nicht jedoch als Ergebnis planerischer Gesetzgebung bzw. Verfassungsentwicklung zu verstehen sind.⁶⁷³ Der Körperschaftsstatus muss jedoch heute trotz, aber vielleicht gerade wegen seiner historischen Aufladung als Rechtsinstitut der Kirchen und Religionsgemeinschaften *unter dem Grundgesetz* interpretiert werden.

Dabei ist die Historie selbstverständlich nicht zu ignorieren. Sie kann heute als Deutungsgrundlage für den Körperschaftsstatus dienen.⁶⁷⁴ Sicherlich hat sich das Verhältnis von Kirche und Staat historisch nicht stringent entwickelt. Allerdings kann in grober Betrachtung festgestellt werden, dass die Stellung „der Kirche“ in vergangenen Epochen eine war, in denen sie dem Staate wie selbstverständlich auf Augenhöhe begegnete. Eine solche Tradition kann jedoch heute nur noch Erklärungsmuster und Herleitungen begründen, nicht aber mehr verfassungsrechtliche Legitimität. Das Verhältnis von Staat und Kirche im Preußischen Allgemeinen Landrecht etwa gibt noch heute Erklärungsansätze für den Körperschaftsstatus nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV. Jedoch können diese historischen Begebenheiten heute keine Begründungen mehr für eine „starke Stellung der Kir-

⁶⁷⁰ Heinig, Art. 137 Abs. 5 S. 2 WRV, in: ders., Die Verfassung der Religion, S. 213 (214).

⁶⁷¹ Heinig, Art. 137 Abs. 5 S. 2 WRV, in: ders., Die Verfassung der Religion, S. 213 (214).

⁶⁷² Vgl. dazu oben unter C. II.

⁶⁷³ Vgl. exemplarisch Heinig, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 72 ff., 92 ff.; v. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, S. 12 ff. jeweils m.v.N.; vgl. jüngst Huxdorf, Rechtsfragen der Erst- und Zweiterverleihung, S. 37 ff.

⁶⁷⁴ Ob eine solche Betrachtungsweise jedoch überzeugt, gilt es sogleich zu klären.

che“⁶⁷⁵ gegenüber dem Staat sein. Schon 1976 stellte *Hüberle* fest, dass „Geschichte und Geschichtlichkeit [...] keineswegs die Zementierung des Status quo“ verlangen.⁶⁷⁶ „Auf der Folie der Einsicht, daß eine Rechtsposition aufgrund bestimmter Vorbedingungen so geworden ist“ wird eine „Relativierung des geschichtlich Gewordenen“ ermöglicht.⁶⁷⁷ Damit wird der Geschichte von Staat und Religionsgemeinschaften jeder zwingende Charakter für eine zeitgemäße Betrachtung genommen. Die Interpretation muss vielmehr aus der heutigen Sachlage heraus vorgenommen werden, in der etwa die Realitäten einer religiös pluralisierten Gesellschaft anerkannt und gewichtet werden: „Wenn sich [bestimmte Vorbedingungen] jetzt ändern, verlangt [eine bestimmte, historisch gewachsene Rechtsposition] neue Legitimationsgründe oder aber die Anpassung.“⁶⁷⁸ Diese Sichtweise nimmt Religionsgemeinschaften kein Privileg gegenüber anderen nichtstaatlichen Organisationen. Vielmehr wird jedoch der bloße Verweis auf historische Gründe als Legitimation insbesondere der christlichen Großkirchen abgelehnt.

b) Grundrechtsorientierte Interpretation

Unabhängig vom Umstand, ob eine Religionsgemeinschaft den Körperschaftsstatus nach Satz 1 inne hatte oder nach Satz 2 des Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV erst erlangt hat, wird er heute als grundrechtsverstärkendes und damit freiheitsdienendes Mittel verstanden.⁶⁷⁹ Der Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften führt damit zu einer „Schaffung und Effektivierung der organisationsrechtlichen Bedingungen zur Aktualisierung von Grundrechtschancen.“⁶⁸⁰ Der Körperschaftsstatus wird dadurch weniger rückwärtsgewandt durch

⁶⁷⁵ Die Unschärfe und Unterkomplexität dieses Ausdrucks ist bewusst gewählt und sei als überspitzte Pointe erlaubt.

⁶⁷⁶ *Hüberle*, Staatskirchenrecht als Religionsrecht der verfaßten Gesellschaft, DÖV 1976, S. 73 (75), mit dem Hinweis in Fn. 27: „Gerade im Staatskirchenrecht wird deutlich, wie sehr der bloße Verweis auf die Geschichte Ausdruck eines ahistorischen Denkens sein kann.“

⁶⁷⁷ *Hüberle*, Staatskirchenrecht als Religionsrecht der verfaßten Gesellschaft, DÖV 1976, S. 73 (75).

⁶⁷⁸ *Hüberle*, Staatskirchenrecht als Religionsrecht der verfaßten Gesellschaft, DÖV 1976, S. 73 (75).

⁶⁷⁹ Historische Wurzeln dieser Auffassung können bereits in dem richtungweisenden Beitrag von *Hesse*, Freie Kirchen im demokratischen Gemeinwesen, ZevKR 11 (1964/65), S. 337 ff. (insb. S. 354 ff.) gefunden werden; vgl. neuere, zu diesem Verständnis grundlegende Untersuchungen wie etwa *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, z.B. S. 265 f.; *Magen*, Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit, S. 197 ff.; *Walter*, Religionsverfassungsrecht, S. 546 ff.; *Kästner*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Bd. 18, Art. 140, Rn. 361; *Weber*, Der öffentlich-rechtliche Körperschaftsstatus, in: Heinig/Walter (Hrsg.), Staatskirchenrecht oder Religionsverfassungsrecht?, S. 229 (231); *Morlok/Heinig*, Parität im Leistungsstaat – Körperschaftsstatus nur bei Staatsloyalität?, NVwZ 1999, S. 697 (700 f.); zurückhaltender bei dieser Interpretation *Mückel*, Grundlagen des Staatskirchenrechts, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. 7, S. 711 (769 f.), der vertritt, dass das Bundesverfassungsgericht „weit über das Ziel hinaus“ geschossen ist, den Körperschaftsstatus zu „vergrundrechtlichen“.

⁶⁸⁰ *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 3, Art. 137 WRV, Rn. 78; auf die Mindermeinung, die Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV für „verfassungswidriges Verfassungsrecht“ hält, vgl.

seine historische Entwicklung verstanden, sondern mehr durch seinen systematischen Sinn und Zweck im Gefüge des Grundgesetzes. Durch die Betonung der Unabhängigkeit der Religionsgemeinschaften wird der Körperschaftsstatus zum Mittel zur Entfaltung der grundrechtlichen Religionsfreiheit.⁶⁸¹ Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV ist jedoch selbst kein Grundrecht oder grundrechtsgleiches Recht. Die mit dem Körperschaftsstatus vermittelten Gestaltungsmöglichkeiten zur Erfüllung ihrer Aufgaben sollen die Realisierung der Religionsfreiheit leidlich unterstützen.⁶⁸²

Der Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften ist somit kein Annex des Staatsorganisationsrechts.⁶⁸³ Obwohl durch den Namen eine gewisse Staatsnähe oder sogar Staatlichkeit suggeriert wird, stehen öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften dem Staat doch gegenüber und bedürften damit einer garantierten Freiheit vom Staat. Letztlich bleibt so nur der Weg einer grundrechtlichen Interpretation.⁶⁸⁴

aa) Ablehnung einer allgemeinen Gemeinwohlerwartung

Dieses grundrechtliche Verständnis stellt insbesondere eine Absage an eine überhöhte Erwartung bezüglich einer positiven Allgemeinwirkung der Religionsgemeinschaft mit Körperschaftsstatus: Beim Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften geht es um die Entfaltung der Freiheit eben dieser. Ein eventueller Mehrwert des Staates darf nicht mit der Verleihung des Körperschaftsstatus an Religionsgemeinschaften rechtlich verlangt werden. Religion unter dem Grundgesetz darf reiner Selbstzweck sein.

In formeller Hinsicht ist ein Interesse an geeigneter Organisation von Religionsgemeinschaften durchaus schützenswert und nachvollziehbar. Angesichts der Probleme etwa muslimischer Organisationen, bei denen die Mitgliedschaft oftmals unklar ist und den daraus entstehenden Folgeproblematiken bezüglich der negativen Religionsfreiheit von Nichtmitgliedern, hat der Staat ein Interesse, dass sich diese Probleme durch den Vorgang der Organisation erübrigen. Das staatliche Interesse, z.B. einen Vertreter einer Religionsgemeinschaft als Gesprächspartner zu haben, der für die Mitglieder sprechen kann, ist daher nachvollziehbar und legitim.

Schmidt-Eichstaedt, Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts?, S. 56, 98 ff. ist hier nicht weiter einzugehen. Vgl. dazu z.B. *Walter*, Religionsverfassungsrecht, S. 547 f.

⁶⁸¹ Ausführlich zur grundrechtlichen Deutung des Körperschaftsstatus *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 265 ff.

⁶⁸² *Kästner*, in Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Bd. 18, Art. 140, Rn. 363 m.w.N.

⁶⁸³ *Korith*, Die Entwicklung des Staatskirchenrechts in Deutschland seit der Reformation, in: *Heinig/Walter* (Hrsg.), Staatskirchenrecht oder Religionsverfassungsrecht?, S. 39 (65).

⁶⁸⁴ *Korith*, Die Entwicklung des Staatskirchenrechts in Deutschland seit der Reformation, in: *Heinig/Walter* (Hrsg.), Staatskirchenrecht oder Religionsverfassungsrecht?, S. 39 (65).

Hoffnungen des Staates an einem materiellen Gemeinwohlzuwachs, die über die formellen Interessen hinausgehen, mögen durchaus bestehen.⁶⁸⁵ Durch Organisationen wie die Diakonie und Caritas aktivieren die evangelische und katholische Kirche in Deutschland ein positives Potential von Religion. Die Hoffnung, dass andere öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften dies auch tun, erzeugt jedoch keine Rechtspflicht, diese Hoffnung auch zu erfüllen. Die Religionsgemeinschaften werden rechtlich „nicht in die Pflicht genommen, solche Erwartungen auch zu erfüllen.“⁶⁸⁶ Die staatliche oder gesellschaftliche Gemeinwohnerwartung durch Religionen taugt damit nicht zu einem Verleihungskriterium des Körperschaftsstatus. Doch lässt sich der Gedanke des *Quid pro quo* auch beim Körperschaftsstatus der Religionsgemeinschaften nicht gänzlich ignorieren. Die Körperschaftsrechte bieten den Religionsgemeinschaften Vorteile, die sie für sich zu nutzen wissen. Auch wenn es rechtlich nicht verlangt werden kann, liegt doch der Gedanke nahe, dass ein Mehrwert an die staatliche Gemeinschaft für den Körperschaftsstatus zurückfließt. Dies zu verlangen, ist rechtlich schlicht nicht durchführbar ohne gegen religionsverfassungsrechtliche Grundprinzipien zu verstoßen. Aus dem Umstand, dass öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften regelmäßig über einen höheren Einfluss auf Staat und Gesellschaft verfügen, kann nicht geschlossen werden, dass dies zur einer Pflichtenerhöhung führt. Eine rechtlich durchsetzbare Gemeinwohlerwartung des Staates im materiellen Sinne an öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaft ist somit abzulehnen.⁶⁸⁷

Das grundrechtliche Verständnis des Körperschaftsstatus denkt diesen nicht vom Staate aus, sondern von der Religionsgemeinschaft. In einem neutralen, säkularen, auf Parität bedachten religionsverfassungsrechtlichen Normenregime erscheint eine solche Sichtweise bzw. *Betrachtungsrichtung* angezeigt. Die Stellung der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften als staatsferne Organisationen ist unbestritten. Es erscheint dabei nicht angebracht, ausschließlich von diesen Akteuren einen besonderen Mehrwert zu erwarten, der von keinem anderen Akteur der Zivilgesellschaft erwartet wird.

bb) Körperschaftsstatus als Auftrag an den Staat, nicht an die Religionsgemeinschaften

So kann der Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften als Gewährleistungsgehalt interpretiert werden, der dem Staat mehr als das Unterlassen nichtgerechtfertigter Eingriffe aufgibt, sondern ihm Direktiven zur Umsetzung der Reli-

⁶⁸⁵ *Weber*, Der öffentlich-rechtliche Körperschaftsstatus der Religionsgemeinschaften nach Art. 137 Abs. 5 WRV, in: Heinig/Walter (Hrsg.), Staatskirchenrecht oder Religionsverfassungsrecht?, S. 229 (231).

⁶⁸⁶ *Weber*, Der öffentlich-rechtliche Körperschaftsstatus der Religionsgemeinschaften nach Art. 137 Abs. 5 WRV, in: Heinig/Walter (Hrsg.), Staatskirchenrecht oder Religionsverfassungsrecht?, S. 229 (235).

⁶⁸⁷ *Ehlers*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 137 WRV, Rn. 29.

gionsfreiheit vorsetzt.⁶⁸⁸ Nicht alle Folgerechte des Körperschaftsstatus seien Bestandteile der Religionsfreiheit, wodurch Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV eine eigene, darüber hinausgehende Bedeutung zukomme.⁶⁸⁹ Die Bedeutung ist die spezifische Rechtsform, die der (verfassungsändernde) Gesetzgeber durch den Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften geschaffen hat. Dadurch ist insbesondere hierarchisch organisierten Religionsgemeinschaften eine Rechtsform an die Hand gegeben, sich organisatorisch voll zu entwickeln.⁶⁹⁰ Selbstverständlich steht es dem verfassungsändernden Gesetzgeber offen, den Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften abzuschaffen und Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV zu streichen. Der Körperschaftsstatus entspricht jedoch „den Bedürfnissen eines säkularen Staates, der religiöse Freiheit gewährleistet, und erweist sich insoweit unter den Bedingungen des Grundgesetzes nach wie vor als funktionsadäquat.“⁶⁹¹ Eine ersatzlose Streichung ist damit wohl ausgeschlossen. Der Körperschaftsstatus wäre durch eine ähnlich adäquate Rechtsform zu ersetzen.⁶⁹²

cc) Kritik an der grundrechtlichen Interpretation des Körperschaftsstatus

Diese grundrechtliche Interpretation des Körperschaftsstatus sieht sich jedoch auch Kritik ausgesetzt: Der Körperschaftsstatus gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV erweitere nicht den grundrechtlichen Aktionsradius der Religionsgemeinschaften, mithin verschaffe er keinen Zuwachs an grundrechtlicher Freiheit.⁶⁹³ Der Körperschaftsstatus bestimme vielmehr eine Sonderbeziehung zum Staat: Es gehe um eine Wertschätzung der Kirchen und Religionsgemeinschaften und ihrer Bedeutung für das öffentliche Leben. Diese Bedeutung lasse sich aus den Staat und Gesellschaft zugutekommenden Kulturleistungen erkennen. Die gemeinwohlorientierte Kooperation mit dem Staat werde zur eigentlichen Rechtfertigung des Körperschaftsstatus.⁶⁹⁴ Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV sei vielmehr als Organisationsnorm zu verstehen. Der Körperschaftsstatus bringe die Religionsgemeinschaften in ein Näheverhältnis zum Staat

⁶⁸⁸ *Magen*, Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit, S. 200 f.

⁶⁸⁹ *Magen*, Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit, S. 199.

⁶⁹⁰ *Weber*, Der öffentlich-rechtliche Körperschaftsstatus der Religionsgemeinschaften nach Art. 137 Abs. 5 WRV, in: Heinig/Walter (Hrsg.), Staatskirchenrecht oder Religionsverfassungsrecht?, S. 229 (235).

⁶⁹¹ *Kästner*, in Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Bd. 18, Art. 140, Rn. 364.

⁶⁹² *V. Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, S. 132.

⁶⁹³ Insb. *Hillgruber*, Der öffentlich-rechtliche Körperschaftsstatus nach Art. 137 Abs. 5 WRV, in: Heinig/Walter (Hrsg.), Staatskirchenrecht oder Religionsverfassungsrecht?, S. 213 (215); vgl. insgesamt zur Ablehnung dieser Ansicht *Hillgruber*, Der Körperschaftsstatus von Religionsgemeinschaften – Objektives Grundverhältnis oder subjektives Grundrecht, NVwZ 2001, S. 1347 ff.

⁶⁹⁴ *Hillgruber*, Der öffentlich-rechtliche Körperschaftsstatus nach Art. 137 Abs. 5 WRV, in: Heinig/Walter (Hrsg.), Staatskirchenrecht oder Religionsverfassungsrecht?, S. 213 (217).

und verkürze die Distanz zu ihm.⁶⁹⁵ Der Zweck des Körperschaftsstatus bestehe nach *Arnd Uhle* demnach

„in der Pflege von Gemeinschaftsinteressen im Bereich des Öffentlichen, hier: in der staatlichen Unterstützung solcher Stabilisierungs- und Perpetuierungsleistungen zugunsten der freiheitlichen Verfassungskultur, die bestimmte gesellschaftliche Potenzen erbringen. Der Körperschaftsstatus stellt dabei [...] eine staatliche Prämierung des integrations-spezifischen Mehrwerts solcher Religionsgemeinschaften dar, die aus freien Stücken bereit und fähig sind, sich und ihre Mitglieder in den freiheitlichen Verfassungsstaat einzufügen und diesen an seinen gesellschaftlichen Wurzeln zu stabilisieren.“⁶⁹⁶

Die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften gelten damit nicht bloß als private, gesellschaftliche Akteure, sondern „gewissermaßen als Mitverfechter der demokratischen Ordnung des Grundgesetzes.“⁶⁹⁷

Eine freiheitlich-grundrechtliche Interpretation der Körperschaftsstatus sei außerdem nicht mit der Tradition des Staatkirchenrechts zu vereinbaren, was zu einer völligen Neudeutung führe: Zu Weimarer Zeiten hatte Art. 137 Abs. 5 WRV starke institutionelle Bezüge, obwohl die in Art. 135 WRV normierte Religionsfreiheit eine hohe Vergleichbarkeit zur heute in Art. 4 Abs. 1, 2 GG normierten Religionsfreiheit aufweise. Die bloß geringen Änderungen in der Interpretation der Religionsfreiheit stünden einer völligen Neudeutung des Körperschaftsstatus entgegen. Ein Bedeutungswandel bei der Interpretation des Körperschaftsstatus sei angesichts dieser Verbindung von Religionsfreiheit und Körperschaftsstatus nicht zulässig.⁶⁹⁸ Der Bedeutungszuwachs der Religionsfreiheit sei unter dem Grundgesetz „kaum als ‚erheblich‘ zu bezeichnen“, womit eine freiheitsspezifische Neudeutung des Körperschaftsstatus ausscheide.⁶⁹⁹

c) Zeugen-Jehovas-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht hat 2001 im Rechtsstreit um den Körperschaftsstatus der Zeugen Jehovas eine Grundsatzentscheidung getroffen und wichtige Klärungen über das Verständnis des Körperschaftsstatus gegeben.⁷⁰⁰ In dieser Ent-

⁶⁹⁵ *Muckel*, Körperschaftsrechte für die Zeugen Jehovas?, Jura 2001, S. 456 (459); ähnlich auch *Tillmanns*, Kirchensteuer kein Mittel zur Entfaltung grundrechtlicher Religionsfreiheit, in: *Muckel* (Hrsg.), Festschrift Rüfner, S. 918 (924).

⁶⁹⁶ *Uhle*, Ein „rätselhafter Ehrentitel“?, in: *Depenheuer/Heintzen/Jestaedt/Axer* (Hrsg.), Festschrift Isensee, S. 1033 (1051).

⁶⁹⁷ Treffend formulierend, diese Auffassung jedoch insgesamt ablehnend *Huxdorf*, Rechtsfragen der Erst- und Zweitverleihung, S. 84.

⁶⁹⁸ *Tillmanns*, Kirchensteuer kein Mittel zur Entfaltung grundrechtlicher Religionsfreiheit, in: *Muckel* (Hrsg.), Festschrift Rüfner, S. 918 (932 ff.).

⁶⁹⁹ *Tillmanns*, Kirchensteuer kein Mittel zur Entfaltung grundrechtlicher Religionsfreiheit, in: *Muckel* (Hrsg.), Festschrift Rüfner, S. 918 (942).

⁷⁰⁰ BVerfGE 102, 370 ff.

scheidung hat sich das Gericht ebenfalls für ein grundrechtsbestimmtes Verständnis des Körperschaftsstatus ausgesprochen:

„Im Kontext des Grundgesetzes ist der den Religionsgemeinschaften in Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV angebotene Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts ein Mittel zur Entfaltung der Religionsfreiheit.“

Der Körperschaftsstatus, wie auch die übrigen, über Art. 140 GG inkorporierten Weimarer Kirchenartikel, ist „funktional auf die Inanspruchnahme und Verwirklichung des Grundrechts der Religionsfreiheit angelegt.“⁷⁰¹ Der Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften soll die „Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der Religionsgemeinschaften unterstützen.“⁷⁰² Das Gericht stellte darüber hinaus fest, dass auch Religionsgemeinschaften mit Körperschaftsstatus „dem Staat *als Teile der Gesellschaft* gegenüber [stehen]“⁷⁰³ und damit ebenso grundrechtsfähig wie privatrechtliche Organisationsformen sind.

Die mit dem Körperschaftsstatus verbundenen Rechte und Befugnisse „erleichtern es den Religionsgemeinschaften, ihre Organisation und ihr Wirken nach den Grundsätzen ihres religiösen Selbstverständnisses zu gestalten und die hierfür erforderlichen Ressourcen [...] zu erlangen.“⁷⁰⁴ Der Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften unterscheidet sich dabei grundlegend von der Körperschaft im verwaltungsrechtlichen Sinne. Im religionsverfassungsrechtlichen Sinne des Grundgesetzes kommt dem Körperschaftsstatus die Funktion eines Mantelbegriffs zu: Mit dem Körperschaftsstatus werden Religionsgemeinschaften bestimmte hoheitliche Befugnisse übertragen, die gegenüber den Mitgliedern, aber auch gegenüber anderen wirken können.⁷⁰⁵ Diese Kompetenzen bringen große Einflussmöglichkeiten, aber auch Missbrauchsgefahren mit sich.⁷⁰⁶

In der Entscheidung rückt das Bundesverfassungsgericht die Religionsfreiheit in den Mittelpunkt des religionsverfassungsrechtlichen Normenregimes des Grundgesetzes. Es ist die Religionsfreiheit, „aus der Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV als Verstärkung der Entfaltung grundrechtlicher Freiheit letztlich seine Rechtfertigung bezieht“.⁷⁰⁷ Es ist letztlich die Religionsfreiheit, die der „leitende Bezugspunkt“ des Religionsverfassungsrechts ist.⁷⁰⁸

⁷⁰¹ BVerfGE 102, 370 (387).

⁷⁰² BVerfGE 102, 370 (387).

⁷⁰³ BVerfGE 102, 370 (387), Hervorhebung nur hier.

⁷⁰⁴ BVerfGE 102, 370 (388).

⁷⁰⁵ So etwa die Widmungsbefugnis, BVerfGE 102, 370 (388); für den Mantelbegriff vgl. bereits BVerfGE 83, 341 (357).

⁷⁰⁶ BVerfGE 102, 370 (388 f.); zu den Auswirkungen auf die Verleihungsvoraussetzungen vgl. sogleich.

⁷⁰⁷ BVerfGE 102, 370 (390).

⁷⁰⁸ Das Bundesverfassungsgericht spricht hier jedoch vom Staatskirchenrecht, BVerfGE 102, 370 (393).

d) Ablehnung koordinationsrechtlicher Ansätze

Dieser Status kommt den Kirchen und allen übrigen Religionsgemeinschaften mit Körperschaftsstatus allerdings nicht kraft ihrer tatsächlichen Größe oder Potenz zu. Es besteht auch kein quasi-naturrechtlicher Anspruch auf eine besondere, herausgehobene Stellung gegenüber dem Staat.⁷⁰⁹ Die koordinationsrechtlichen Sichtweisen, dass der Staat die öffentlich-rechtliche Rechtsstellung der Kirchen nicht verleiht, sondern vorfindet und nur anerkennt,⁷¹⁰ widerspricht, in Hinblick auf die christlichen Großkirchen, nicht nur den religionssoziologischen Entwicklungen in Deutschland⁷¹¹, sondern ist auch mit der religionsrechtlichen Systematik des Grundgesetzes nicht vereinbar.⁷¹²

Eine solche Betrachtung der korporierten Religionsgemeinschaften als dem Staat gleichgeordnete, staatsanaloge Akteure

„verfehlt das verfassungsrechtliche Charakteristikum der durch die Verfassung begründeten und durch die freibeitlichen Gewährleistungen der Verfassung selbst gemäßigten Subordination aller Bürger und ihrer Organisationen unter die öffentliche Gewalt des grundgesetzlich verfassten Staates.“⁷¹³

Schon aus der durch das Grundgesetz normierten Staatlichkeit ergibt sich der deutliche Widerspruch zu Existenz einer gleichrangigen öffentlichen Gewalt. Ausschließlich der Staat ist Träger öffentlicher Gewalt, auch wenn er sie bisweilen überträgt oder ihre Ausübung delegiert.⁷¹⁴ Der Körperschaftsstatus stellt damit keine Bestätigung auf Gleichrangigkeit mit dem Staat dar. Vielmehr ist es ein Angebot eines Status der Öffentlichkeit.⁷¹⁵ Eine exklusive Stellung christlicher Großkirchen auf Augenhöhe wäre mit der Idee eines religiös-weltanschaulich neutralen Staates indes nicht vereinbar. Schließlich betrifft die koordinationsrechtliche Idee einer Gleichrangigkeit von Staat und Kirche ausschließlich die Kirche in einem christlichen Sinne, womit eine Religion hervorgehoben werden würde.⁷¹⁶

In der öffentlich-rechtlichen Natur dieses Status liegt damit eine Absage an eine strikte Trennung von Staat und Kirche. Der Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften stellt die Entscheidung für eine bestimmte Beziehung zwischen Staat und Kirche dar. Dies bezieht sich aber ausdrücklich nicht auf *die Kirche* im Sinne der bekannten christlichen Großkirchen. Durch das Erfüllen der Verlei-

⁷⁰⁹ Mückl, Grundlagen des Staatskirchenrechts, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. 7, S. 711 (769).

⁷¹⁰ Hier stellvertretend für diesen koordinationsrechtlichen Anspruch Peters, Die Gegenwartsfrage des Staatskirchenrechts, VVDStRL 11 (1954), S. 177 (187).

⁷¹¹ Vgl. dazu Bohl, Der öffentlich-rechtliche Körperschaftsstatus der Religionsgemeinschaften, S. 76.

⁷¹² Vgl. zur Koordinationslehre bereits oben bei C. VI. 3. a).

⁷¹³ Heinig, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 275.

⁷¹⁴ Quaritsch, Kirchen und Staat, Der Staat 1 (1962), S. 175 und 289 (307).

⁷¹⁵ Heinig, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 203.

⁷¹⁶ Vgl. zur Koordinationslehre und Neutralität Heinig, Verschärfung der oder Abschied von der Neutralität?, in: ders., Die Verfassung der Religion, S. 133 (136).

hungsvoraussetzungen steht der Körperschaftsstatus auch Religionsgemeinschaften offen, die auf eine weniger lange oder gar keine Tradition in Deutschland zurückblicken können.⁷¹⁷

3. Der Erwerb des Körperschaftsstatus: Verleihungsvoraussetzungen

Im Gegensatz zu den altkorporierten Religionsgemeinschaften im Sinne des Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 1 WRV wird allen übrigen Religionsgemeinschaften gemäß Satz 2 der Körperschaftsstatus durch einen staatlichen Verleihungsakt zuerkannt. Bei der Verleihung besteht kein Ermessen: Wenn die Voraussetzungen erfüllt werden, hat eine Verleihung zu erfolgen.⁷¹⁸ Das Vorliegen der Voraussetzungen muss durch eine Prognose festgestellt werden, wobei die Verleihungsentscheidung der vollen gerichtlichen Kontrolle unterliegt.⁷¹⁹

a) *Geschriebene Voraussetzungen des Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV*

Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV normiert, dass einer Religionsgemeinschaft (aa) auf Antrag hin (bb)) die gleichen Rechte zu gewähren sind, wenn sie durch die Verfassung und die Zahl der Mitglieder die Gewähr der Dauer bieten (cc)). Zu den einzelnen Verleihungsvoraussetzungen soll hier nur ein kurzer Überblick gegeben werden.⁷²⁰

aa) Religionsgemeinschaft

Der Körperschaftsstatus im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV steht nur Religionsgemeinschaften im bereits beschriebenen Sinne offen.⁷²¹

⁷¹⁷ V. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, S. 129.

⁷¹⁸ Kästner, in Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Bd. 18, Art. 140, Rn. 383.

⁷¹⁹ Heinig, Gesetzgeberische Gestaltungsoptionen zur Verleihung und zum Verlust des Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften und Weltanschauungsgemeinschaften, in: ders., Die Verfassung der Religion, S. 232 (246).

⁷²⁰ Vgl. aus der Fülle der Literatur etwa Weber, Der öffentlich-rechtliche Körperschaftsstatus, in: Heinig/Walter (Hrsg.), Staatskirchenrecht oder Religionsverfassungsrecht?, S. 229 ff.; Huxdorf, Rechtsfragen der Erst- und Zweitverleihung, S. 102 ff.; Bobl, Der öffentlich-rechtliche Körperschaftsstatus der Religionsgemeinschaften, S. 22 ff.; Kästner, in Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Bd. 18, Art. 140, Rn. 385 ff.; Heinig, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 319 ff.; Heinig, Gesetzgeberische Gestaltungsoptionen zur Verleihung und zum Verlust des Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften und Weltanschauungsgemeinschaften, in: ders., Die Verfassung der Religion, S. 232 (235 ff.) jeweils m.w.N.

⁷²¹ Zum Begriff der Religionsgemeinschaft vgl. oben bei D. II. 1.

bb) Antrag

Die Körperschaftsrechte werden der Religionsgemeinschaft nur auf Antrag hin verliehen.⁷²² Es entspricht sowohl dem Angebotscharakter des Körperschaftsstatus als auch dem Verständnis als Mittel zur Verstärkung der Religionsfreiheit, dass es den Religionsgemeinschaften offensteht, den Körperschaftsstatus wahrzunehmen. Würde der Körperschaftsstatus den Religionsgemeinschaften aufgezwungen werden, widerspräche dies sowohl dem „spezifisch liberalen Grundzug der staatskirchenrechtlichen Ordnung des Grundgesetzes“⁷²³ im Allgemeinen, als auch „dem Schutz des religiösen Selbstverständnisses und damit der Religionsfreiheit“⁷²⁴ im Besonderen.

Antragsberechtigt ist nicht jedes Mitglied einer Religionsgemeinschaft, sondern nur die Gemeinschaft als Personenmehrheit und damit die Religionsgemeinschaft insgesamt. Den Antrag kann damit nur einreichen, wer Vertretungsbefugnis der Religionsgemeinschaft vorweisen kann.⁷²⁵ Damit ergibt sich schon aus dieser, auf den ersten Blick sehr niederschweligen Verleihungsvoraussetzung ein notwendiger Grad an innerer Organisation, der zwar bei den christlichen Großkirchen, nicht aber für jede andere Religionsgemeinschaft selbstverständlich ist.⁷²⁶

cc) Gewähr der Dauer durch Verfassung und Zahl ihrer Mitglieder

Die wichtigste und einzig ausdrücklich benannte Verleihungsvoraussetzung verlangt von der antragstellenden Religionsgemeinschaft, durch die Verfassung und die Zahl ihrer Mitglieder die Gewähr der Dauer zu bieten. Der Zweck dieser Verleihungsvoraussetzung liegt darin, eine Verleihung des Körperschaftsstatus an nur kurzzeitig existierende Religionsgemeinschaften im Sinne der Sicherheit des Rechtsverkehrs, der Verwaltungspraktikabilität und im Sinne einer administrativen Nachhaltigkeit zu verhindern.⁷²⁷ Erforderlich für die Feststellung, ob eine Religi-

⁷²² Vgl. etwa *Bohl*, Der öffentlich-rechtliche Körperschaftsstatus der Religionsgemeinschaften, S. 37 f.; *Weber*, Die Verleihung der Körperschaftsrechte an Religionsgemeinschaften, ZevKR 34 (1989), S. 337 (349); *Held*, Die kleinen öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften im Staatskirchenrecht der Bundesrepublik, S. 114 f.

⁷²³ *Weber*, Die Verleihung der Körperschaftsrechte an Religionsgemeinschaften, ZevKR 34 (1989), S. 337 (349).

⁷²⁴ *Heinig*, Gesetzgeberische Gestaltungsoptionen zur Verleihung und zum Verlust des Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften und Weltanschauungsgemeinschaften, in: ders., Die Verfassung der Religion, S. 232 (235).

⁷²⁵ *Bohl*, Der öffentlich-rechtliche Körperschaftsstatus der Religionsgemeinschaften, S. 37.

⁷²⁶ *Quaas*, Begründung und Beendigung des öffentlich-rechtlichen Körperschaftsstatus von Religionsgemeinschaften, NVwZ 2009, S. 1400 (1402); Gerade hier kommt es bei islamischen Gruppierungen zu Problemen, bei denen eine hierarchische Struktur oder auch nur eine klare Zuordnung der Mitglieder nicht selbstverständlich ist. Das Merkmal der Religionsgemeinschaft im *Anschütz*'schen Sinne ist daher fraglich.

⁷²⁷ *Heinig*, Gesetzgeberische Gestaltungsoptionen zur Verleihung und zum Verlust des Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften und Weltanschauungsgemeinschaften, in: ders., Die Verfassung der Religion, S. 232 (240); *ders.*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 321 f.; kritisch zu dieser Voraussetzung im Zusammenhang mit der grundrechtlichen Interpre-

ongemeinschaft auch in Zukunft bestehen wird, ist eine prognostische Einschätzung. Diese Einschätzung ist anhand ihrer Verfassung und der Zahl der Mitglieder zu treffen,⁷²⁸ wobei in diese Entscheidung sämtliche relevanten Umstände einfließen müssen. Den Merkmalen Verfassung und Zahl ihrer Mitglieder kommen angesichts des Wortlautes Indikatorfunktionen für das Hauptkriterium der Dauerhaftigkeit zu.⁷²⁹ Diese Kriterien sind jedoch nicht schematisch anzuwenden, sondern sind nur als Hinweise zu verstehen.⁷³⁰

(1) Verfassung

Der Begriff der Verfassung im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV meint mehr als das bloße Organisationsstatut der Religionsgemeinschaft. Gemeint ist vielmehr der qualitative Gesamtzustand der Gemeinschaft, mithin ihre Verfasstheit.⁷³¹ Zur Beurteilung dieser Verfasstheit einer Religionsgemeinschaft haben sich die Kriterien eine ausreichende Finanzausstattung, eine Mindestbestandszeit und die Intensität des religiösen Lebens ergeben.⁷³²

Eine ausreichende Finanzausstattung wird der Religionsgemeinschaft dann zugesprochen, wenn sie „in der Lage [ist], ihren finanziellen Verpflichtungen auf Dauer nachzukommen.“⁷³³ Die Anforderung an eine solide finanzielle Ausstattung findet ihre Begründung darin, dass öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften von Verfassungen wegen insolvenzunfähig sein sollen.⁷³⁴

Bei der Beurteilung der Intensität des religiösen Lebens ist jedoch zu beachten, dass solche Umstände nicht in Betracht genommen werden dürfen, deren Beurteilung sich dem religiös neutralen Staat entziehen.⁷³⁵ Zugleich soll der Körperschaftsstatus aber nur solchen Organisationen verliehen werden, die religiös (bzw.

tation des Körperschaftsstatus *Hillgruber*, Der öffentlich-rechtliche Körperschaftsstatus nach Art. 137 Abs. 5 WRV, in: Heinig/Walter (Hrsg.), Staatskirchenrecht oder Religionsverfassungsrecht?, S. 213 (218).

⁷²⁸ BVerfGE 102, 370 (384 f.).

⁷²⁹ *Heinig*, Gesetzgeberische Gestaltungsoptionen zur Verleihung und zum Verlust des Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften und Weltanschauungsgemeinschaften, in: ders., Die Verfassung der Religion, S. 232 (240).

⁷³⁰ BVerfGE 102, 370 (385).

⁷³¹ BVerfGE 102, 370 (385); *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 322, vgl. zur historischen Begründung aus der Entstehungsgeschichte der Norm heraus S. 323; *Ländner*, Entstehung und Untergang von Körperschaften des öffentlichen Rechts, S. 52; *Kästner*, in Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Bd. 18, Art. 140, Rn. 389 jeweils m.w.N.

⁷³² BVerfGE 102, 370 (385); vgl. zu den einzelnen Punkten ausführlich *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 323 ff.; *Bobl*, Der öffentlich-rechtliche Körperschaftsstatus der Religionsgemeinschaften, S. 29 ff.; vgl. insbesondere zur Finanzausstattung BVerfGE 66, 1 (19 ff.).

⁷³³ BVerfGE 66, 1 (24).

⁷³⁴ So BVerfGE 66, 1 ff.; vgl. zu dieser Entscheidung und ihre Auswirkung auf kirchliche Stiftungen, *Gutknecht/Heinig*, Die Insolvenzfähigkeit kirchlicher Stiftungen des öffentlichen Rechts, NdsVBl. 2016, S. 155 ff.

⁷³⁵ BVerfGE 102, 370 (385).

weltanschaulich) motiviert sind.⁷³⁶ Die antragstellenden Religionsgemeinschaften sind folglich nicht nach ihrem Glauben, sondern nach ihrem Verhalten zu beurteilen.⁷³⁷ Die Überprüfung der Intensität des religiösen Lebens kann daher nur durch nichtreligiöse Faktoren bestimmt werden, etwa wie oft es zu Zusammenkünften kommt. Eine starke Abnahme eines solchen Gemeindelebens stellt ein Indiz dafür dar, dass die Grundlage für den Fortbestand einer Religionsgemeinschaft verschwindet und die Intensität des religiösen Lebens abnimmt.⁷³⁸

Bei der verlangten Bestandsdauer gibt die Verfassung auch hier keine konkrete Angabe vor. Jedoch verbietet sich auch hier eine schematische Anwendung im Sinne einer starren Jahreszahl.⁷³⁹ Die in der Literatur diskutierten Zeitspannen reichen von „wenigen“⁷⁴⁰ bis hin zu 80 Jahren.⁷⁴¹ Im Regelfall ist jedoch davon auszugehen, dass nach einem Generationenwechsel die Anschubenergie eines charismatischen Gründers abgeklungen ist und eine „spontane religiöse Entwicklungsbewegung“⁷⁴² nicht mehr vorliegt, sodass die Stabilität der religiösen Gruppierung abgefragt werden kann. Die Voraussetzung eines generationenübergreifenden Bestands findet sich auch in § 1 Abs. 1 Nr. 1 Körperschaftsstatusgesetz Nordrhein-Westfalens wieder, während die Bayrische Verfassung in Art. 143 Abs. 2 bereits fünf Jahre für ausreichend hält.⁷⁴³ Das Hamburger Gesetz über die Verleihung der Körperschaftsrechte an Religionsgemeinschaften⁷⁴⁴ und auch § 2a des Bremer Kirchensteuergesetzes machen keine Angaben zur Bestandsdauer.

Es lässt sich jedoch festhalten, dass für den öffentlich-rechtlichen Körperschaftsstatus mit dem Merkmal der Verfassung im Sinne einer Verfasstheit eine Dauerhaftigkeit und Verlässlichkeit für andere rechtliche Beteiligte vorhanden sein muss. Dieser Aspekt schlägt sich in der Interpretation der Organisationsgewalt nieder, worauf an späterer Stelle noch einzugehen ist.

⁷³⁶ *Bohl*, Der öffentlich-rechtliche Körperschaftsstatus der Religionsgemeinschaften, S. 31.

⁷³⁷ *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 325 mit Verweis auf BVerfGE 102, 370 (394).

⁷³⁸ Ausführlich *Bohl*, Der öffentlich-rechtliche Körperschaftsstatus der Religionsgemeinschaften, S. 31 mit Verweis auf OVG Berlin, NVwZ 1997, S. 396 (398 f.); *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 325.

⁷³⁹ BVerfGE 102, 370 (385).

⁷⁴⁰ *Held*, Die kleinen öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften im Staatskirchenrecht der Bundesrepublik, S. 118.

⁷⁴¹ *Lehmann*, Die kleinen Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts im heutigen Staatskirchenrecht, S. 50; vgl. für einen Überblick über die diskutierten Zeiträume *Bohl*, Der öffentlich-rechtliche Körperschaftsstatus der Religionsgemeinschaften, S. 30 f., insb. Fn. 58 m.w.N.

⁷⁴² *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 324.

⁷⁴³ Vgl. zur Verfassungsmäßigkeit der Norm *Weber*, Die Verleihung der Körperschaftsrechte an Religionsgemeinschaften, ZevKR 34 (1989), S. 337 (364, insb. Fn. 151 m.w.N.).

⁷⁴⁴ Abgedruckt bei *Weber*, Die Verleihung der Körperschaftsrechte an Religionsgemeinschaften, ZevKR 34 (1989), S. 337 (376 f.).

(2) Zahl ihrer Mitglieder

Neben der Verfassung wird die Zahl der Mitglieder als Kriterium für die Dauerhaftigkeit einer Religionsgemeinschaft durch Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV genannt. In der Empfehlung der Kultusministerkonferenz vom 12. März 1954 wurde sich dafür ausgesprochen, dass die Mitgliedzahl so groß sein muss, dass die Religionsgemeinschaft in dem betreffenden Bundesland eine gewisse Bedeutung im öffentlichen Leben erlangt habe.⁷⁴⁵ Es hat sich der Richtwert von etwa einem Tausendstel der Bevölkerung des betreffenden Bundeslandes herausgestellt. Dieser Grenzwert verliert aber immer mehr an Relevanz: Die Verwaltungspraxis der Länder weicht von dieser Zahl jedoch regelmäßig nach unten ab.⁷⁴⁶ So wurde in Nordrhein-Westfalen einer hinduistischen Tempelgemeinde der Körperschaftsstatus zugesprochen, obwohl die Mitglieder lediglich 0,01 % der Einwohnerzahl des Landes ausmachen.⁷⁴⁷

Daran zeigt sich, dass auch die Zahl der Mitglieder kein starres Kriterium, sondern nur ein Hinweis für die Prognoseentscheidung bezüglich der Gewähr der Dauer darstellt.⁷⁴⁸ Schließlich wurde das Erfordernis von 1 ‰ der Landesbevölkerung lediglich als Richtwert entwickelt. Verfassungsrechtlich verankert oder gefordert ist die Zahl indes nicht. Mindestens ebenso entscheidend wie die Zahl der Mitglieder ist ihre Qualität der Mitgliedschaften für die Beurteilung der Gewähr der Dauer: Bei einer Religionsgemeinschaft mit nur einem kleinen, aber funktionierenden Gemeindeleben ist wahrscheinlich eher von der Gewähr der Dauer auszugehen als bei einer größeren Religionsgemeinschaft, die zwar viele Mitglieder aufweisen kann, davon aber nur ein geringer Teil tatsächlich sich an der Religionsgemeinschaft beteiligt.

Angesichts der Rechtsprechungspraxis taugt die Grenze von 1 ‰ der Landesbevölkerung nicht mehr für die Beurteilung des Merkmals *Zahl der Mitglieder* des Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV. Das Bundesverwaltungsgericht hat dies treffend formuliert:

„Verfehlt ist insbesondere dessen Ansatz, von dem Verhältnis der Mitgliederzahl zur Bevölkerungszahl als einem Richtwert auszugehen und anderen für die Bewertung des Mitgliederbestandes wesentlichen Faktoren nur die Funktion von Indizien zuzuweisen, die allenfalls geeignet sein können, eine geringe Unterschreitung des Richtwerts ausnahmsweise auszugleichen. [...] Jedoch taugt die Festlegung einer Richtzahl von einem

⁷⁴⁵ Abgedruckt bei *Weber*, Die Verleihung der Körperschaftsrechte an Religionsgemeinschaften, ZevKR 34 (1989), S. 337 (377 f.); Bedeutungslos ist indes die Frage, ob die Zahl der Mitglieder bereits Bestandteil der Verfassung der Religionsgemeinschaft ist und damit die gesonderte Erwähnung überflüssig oder zumindest bloß deklaratorisch ist, mag dahinstehen. Vgl. zum Kriterium der Zahl der Mitglieder ausführlich ebenda, S. 354 f.

⁷⁴⁶ *Huxdorf*, Rechtsfragen der Erst- und Zweitverleihung, S. 129, vgl. ebenda für die internationale Etablierung als Kriterium für die Gewähr der Dauer.

⁷⁴⁷ VG Arnsberg, Urteil vom 7.6.2013 – 12 K 2195/12 = BeckRS 2013, 52151.

⁷⁴⁸ Vgl. *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften, S. 326 f., Fn. 256 m.w.N.

*Tausendstel der Bevölkerung des jeweiligen Bundeslandes nicht umgekehrt als Kriterium, um die Religionsgemeinschaft von der Verleihung der Körperschaftsrechte auszuschließen*⁷⁴⁹

Ein zu starres Festhalten an dieser „Promillegrenze“ zur Erlangung der Körperschaftsrechte stünde dem Sinn und Zweck des Körperschaftsstatus entgegen: Die Gewährleistungen des Körperschaftsstatus sind inklusiv auf die Inanspruchnahme und Verwirklichung der Glaubensfreiheit gemäß Art 4 Abs. 1, 2 GG ausgerichtet.⁷⁵⁰ Eine exklusive Lesart, die nach einer absoluten Mitgliederzahl fragt und somit eine bestimmte Bedeutung in einer Gesellschaft erfordert, ist mit diesem Sinn und Zweck des Körperschaftsstatus nicht vereinbar. Selbstredend soll verhindert werden, dass der Körperschaftsstatus an Religionsgemeinschaften verliehen wird, die kurzfristig wieder von der Bildfläche verschwinden. Eine große Zahl an Mitgliedern ist jedoch kein Garant dafür, dass dies nicht geschieht. Zwar ist das verfassungsrechtliche Kriterium der Mitgliedszahl konkretisierungsbedürftig. Bei dieser Konkretisierung sind jedoch nicht nur formelle, sondern auch materielle Inhalte zu beachten.

Etwaige Vorschläge, strengere Anforderungen an die Mindestanzahl der Mitglieder zu legen,⁷⁵¹ sind all zu oft nur ergebnisorientiert und versuchen, Religionsgemeinschaften das Erlangen des Körperschaftsstatus zu erschweren. Dies ist in einem religiös neutralen Staat nicht hinnehmbar und steht unter dem Verdacht, die Anzahl öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften klein halten zu wollen.

b) Ungeschriebene Voraussetzungen des Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV

Neben den in der Verfassung genannten Voraussetzungen haben sich in Literatur und Rechtsprechung noch weitere, ungeschriebene Verleihungsvoraussetzungen herausgebildet. Neben dem Nichtvorliegen der Verbotsreife einer Religionsgemeinschaft wird insbesondere die Beziehung zum Staat als Beurteilungskriterium hinzugezogen. Es stellt sich insbesondere die Frage, ob von der antragstellenden Religionsgemeinschaft Rechtstreue, Verfassungstreue oder gar Staatsloyalität verlangt werden kann.⁷⁵²

⁷⁴⁹ BVerwG, Urteil vom 28.11.2012 – 6 C 8/12, Rn. 12 f., juris.

⁷⁵⁰ BVerwG, Urteil vom 28.11.2012 – 6 C 8/12, Rn. 15 f., juris.

⁷⁵¹ Vgl. etwa *Fleck*, Verleihung des Körperschaftsstatus an Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften, S. 54.

⁷⁵² Vgl. für die Notwendigkeit ungeschriebener Verleihungsvoraussetzungen *Huxdorff*, Rechtsfragen der Erst- und Zweitverleihung, S. 131 f.; vgl. für generelle Bedenken gegen ungeschriebene Tatbestandsmerkmale *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 337.

aa) Keine Verleihung bei Verbotsreife

In den Fällen, in denen die Voraussetzungen für ein Verbot der antragstellenden Religionsgemeinschaft vorliegen, kann sich für den Staat jedenfalls keine Verpflichtung ergeben, dieser Religionsgemeinschaft den Körperschaftsstatus zu verleihen.⁷⁵³ Angesichts der hohen Verbotsvoraussetzungen für Religionsgemeinschaften⁷⁵⁴ muss der Staat diesen Religionsgemeinschaften nicht noch ein besonderes, öffentlich-rechtliches Mittel zur Entfaltung der Religionsfreiheit an die Hand geben und damit die Religionsgemeinschaft in ihrem schädigenden Verhalten zu unterstützen.⁷⁵⁵

bb) Rechtstreue, Staatsloyalität oder Verfassungstreue?

Religionsgemeinschaften mit Körperschaftsstatus werden durch ihre Rechtsstellung in eine besondere Position gerückt, die sie von anderen nichtstaatlichen Vereinigungen unterscheidet. Unbestritten im Ergebnis ist daher, dass sich öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften rechtstreu zu verhalten haben.⁷⁵⁶ In der Zeugen-Jehovas-Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht das Verleihungserfordernis der Rechtstreue im ersten Leitsatz der Entscheidung definiert:

„[Die Religionsgemeinschaft] muss die Gewähr der Dauer dafür bieten, dass sie das geltende Recht beachten, insbesondere die ihr übertragene Hoheitsgewalt nur in Einklang mit den verfassungsrechtlichen und sonstigen gesetzlichen Bestimmungen ausüben wird. Sie muss außerdem die Gewähr dafür bieten, dass ihr künftiges Verhalten die in Art. 79 Abs. 3 GG umschriebenen fundamentalen Verfassungsprinzipien, die dem staatlichen Schutz anvertrauten Grundrechte Dritter sowie die Grundprinzipien des freiheitlichen Religions- und Staatskirchenrechts des Grundgesetzes nicht gefährdet.“⁷⁵⁷

⁷⁵³ *Heinig*, Gesetzgeberische Gestaltungsoptionen zur Verleihung und zum Verlust des Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften und Weltanschauungsgemeinschaften, in: ders., Die Verfassung der Religion, S. 232 (241) m.w.N. zum Verbot von Religionsgemeinschaften in Fn. 32.

⁷⁵⁴ Vgl. etwa BVerfG NJW 2004, S. 47.

⁷⁵⁵ *Heinig*, Gesetzgeberische Gestaltungsoptionen zur Verleihung und zum Verlust des Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften und Weltanschauungsgemeinschaften, in: ders., Die Verfassung der Religion, S. 232 (241).

⁷⁵⁶ BVerfGE 102, 370 (389); *Weber* mit Verweis auf die Vorgängerregelung von Art. 137 Abs. 5 WRV, Die Verleihung der Körperschaftsrechte an Religionsgemeinschaften, ZevKR 34 (1989), S. 337 (356); *Huxdorff*, Rechtsfragen der Erst- und Zweitverleihung, S. 134 ff.; *Kästner*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Bd. 18, Art. 140, Rn. 395, der maßgeblich mit Art. 9 Abs. 2 GG argumentiert; vgl. im Gegensatz *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 342 ff., der sich für die Nichtanwendbarkeit von Art. 9 Abs. 2 GG ausspricht.

⁷⁵⁷ BVerfGE 102, 370 (Leitsatz 1); das Erfordernis der Rechtstreue wurde ausdrücklich in das nordrhein-westfälische Körperschaftsstatusgesetz in § 1 Abs. 1 Nr. 2 aufgenommen; vgl. für Urteilsanmerkungen zu dieser Entscheidung *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften, S. 328 ff.; *Kästner*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Bd. 18,

Die durch den Körperschaftsstatus übertragene Hoheitsgewalt kann nur in Einklang mit den verfassungsrechtlichen und sonstigen gesetzlichen Bindungen ausgeübt werden. Bei der Ausübung von Hoheitsgewalt ergibt sich diese Bindung bereits aus Art. 20 Abs. 3 GG, auch wenn öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften Hoheitsgewalt nur zur Erfüllung eigener und nicht staatlicher Ziele ausüben.⁷⁵⁸ Außerhalb dieses Bereiches trifft die Religionsgemeinschaft dieselbe staatsbürgerliche Pflicht zur Beachtung der Gesetze. Von Vereinigungen im öffentlich-rechtlichen Kleid kann erwartet werden, dass diese schon von sich aus der Pflicht zur Beachtung der Rechtsordnung nachkommen und nicht aufgrund der Androhung staatlicher Sanktionierung.⁷⁵⁹

Hinsichtlich der Rechtstreue einer Religionsgemeinschaft ist eine Prognoseentscheidung ähnlich wie bei der Gewähr der Dauer notwendig. Anknüpfungspunkt ist hier ausschließlich das tatsächliche Verhalten, nicht jedoch Glaubensinhalte, auf die der säkulare Staat keinen Zugriff habe. Es kann das tatsächliche jedoch nach weltlichen Kriterien beurteilt werden, auch, wenn es auf religiösen Motiven beruht.⁷⁶⁰

(1) Ablehnung einer über Rechtstreue hinausgehenden Staatsloyalität

Neben der Bestätigung des Rechtstreueerfordernisses hat das Bundesverfassungsgericht weiteren, ungeschriebenen Anforderungen an das Verhältnis zum Staat der antragstellenden Religionsgemeinschaft eine deutliche Absage erteilt: „Eine darüber hinausgehende Loyalität zum Staat verlangt das Grundgesetz nicht.“⁷⁶¹

Das Bundesverwaltungsgericht hatte in der ersten Entscheidung zu den Zeugen Jehovas noch gefordert, dass die Religionsgemeinschaft über eine besondere Staatsloyalität verfügen müsse. Durch den Körperschaftsstatus suche die Religionsgemeinschaft eine besondere Nähe zum Staat und möchte öffentlich-rechtliche Gestaltungsformen in Anspruch nehmen. Es könne daher von der Religionsgemeinschaft verlangt werden, dass sie die Grundlagen staatlicher Existenz nicht prinzipiell in Frage stelle.⁷⁶² Eine solche Staatsloyalität hatte das Bundesverwaltungsgericht bei den Zeugen Jehovas wegen der Ablehnung von Wahlen indes nicht erkannt und den Körperschaftsstatus dementsprechend versagt. Ein solcher Widerspruch zum Demokratieprinzip sei verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen.⁷⁶³

Art. 140, Rn. 397 ff.; vgl. *Magen*, Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit, S. 142 ff. zur Herleitung des Prinzips der Rechtstreue.

⁷⁵⁸ BVerfGE 102, 370 (390 f.).

⁷⁵⁹ BVerfGE 102, 370 (391).

⁷⁶⁰ BVerfGE 102, 370 (394).

⁷⁶¹ BVerfGE 102, 370 (Leitsatz 2).

⁷⁶² BVerwGE 105, 117 (124 ff.).

⁷⁶³ BVerwGE 105, 117 (126).

(2) Ablehnung noch weitergehender Anforderungen

Neben der durch das Bundesverwaltungsgericht verlangten Staatsloyalität kamen in der Literatur weitere ungenannte Verleihungsvoraussetzungen auf. So solle etwa von der antragstellenden Religionsgemeinschaft eine gewisse Amtlichkeit und damit Hoheitsfähigkeit abverlangt werden.⁷⁶⁴ Dieses Erfordernis kann noch als Notwendigkeit ausgelegt werden, dass die fragliche Religionsgemeinschaft grundsätzlich zu einer rechtskonformen Ausübung der mit dem Körperschaftsstatus übertragenen Hoheitsbefugnisse in der Lage ist. Es erscheint dabei nicht offensichtlich, welche über das Beurteilungskriterium der *Verfassung* hinausgehenden Anforderungen tatsächlich notwendig sind.

Neben frühen, wenn auch zum Teil prominent vertretenen Forderungen nach Dignität bzw. Anerkennungswürdigkeit⁷⁶⁵ oder Bedeutung im öffentlichen Leben⁷⁶⁶, die wohl im historischen Kontext ihrer Zeit gelesen und verstanden werden können, kam gar das Verlangen nach einer Identifikation mit der Kultur des Abendlandes auf.⁷⁶⁷

Beurteilungsfaktoren wie Dignität der Religionsgemeinschaft entfernen sich von einer faktischen Betrachtung der Lage, wie sie bei der Einbeziehung der Hoheitsfähigkeit noch erkannt werden kann. Das Verlangen nach Dignität driftet vielmehr in eine subjektive Beurteilung der Religion als solche ab. Sollte der Staat von Religionsgemeinschaften eine „bejahende Position zu der alle verpflichteten Kulturbasis“⁷⁶⁸ verlangen, würde dies Religionsgemeinschaften, die durch andere historische Gründe als die gemeinsame Kulturbasis nach Deutschland gekommen sind, den Zugang zum Körperschaftsstatus verweigern. Der Widerspruch zu den Grundsätzen eines religiös neutralen, paritätisch fördernden Staates scheint nahezu offensichtlich. Letztlich verkäme der Körperschaftsstatus zu einer Schablone christlicher Kirchenorganisation.

Diesen Ansichten hat sich das Bundesverfassungsgericht durch seine Entscheidung für die freiheitsfördernde Wirkung des Körperschaftsstatus entgegengestellt und ihnen eine klare Absage erteilt.⁷⁶⁹

⁷⁶⁴ *Kirchhof*, Die Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts, in: Listl/Pirson (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 651 (682 ff.).

⁷⁶⁵ *Smend*, Zur Gewährung der Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts an Religionsgemeinschaften gemäß Art. 137 WRV, ZevKR 2 (1952/53), S. 374 (378), der einen „verfassungsmäßig bejahten sachlichen öffentlichen Gesamtstatus“ erkennt. Vgl. zur Smends Auffassung des „Öffentlichen“ *Heinig*, Die „Göttinger“ Wissenschaft vom Staatskirchenrecht 1945 – 1969, GöPRR Nr. 6, S. 17 f.

⁷⁶⁶ *Doose*, Die rechtliche Stellung der evangelischen Freikirchen in Deutschland, S. 158.

⁷⁶⁷ *Albrecht*, Die Verleihung der Körperschaftsrechte an islamische Vereinigungen, KuR 1995, S. 25 (27).

⁷⁶⁸ *Albrecht*, Die Verleihung der Körperschaftsrechte an islamische Vereinigungen, KuR 1995, S. 25 (27).

⁷⁶⁹ BVerfGE 102, 370.

(3) Ablehnung eines Hierarchisierungsmodells

Mit der Ablehnung einer besonderen Staatsloyalität oder gar darüberhinausgehenden Anforderungen wie Anerkennungswürdigkeit oder Dignität hat sich das Bundesverfassungsgericht für eine freiheitsdienende Funktion des Körperschaftsstatus entschieden und die Idee eines institutionellen Staatskirchenrechts, in dem die Kirchen kraft ihrer Existenz und Geschichte eine besondere, aus der Menge der Religionen herausragende Rolle zukommt, nicht unterstützt. Eine Unterscheidung zwischen Grundrechten und institutionellem Staatskirchenrecht, welche den beiden christlichen Großkirchen in Deutschland eine Rolle zuerkennt, die andere Religionsgemeinschaften nicht erreichen können (oder gar sollen),⁷⁷⁰ gibt es nicht. Insofern ergibt sich schon aus dem Erfordernis einer bloßen Rechtstreue und der Ablehnung einer darüberhinausgehenden Staatsloyalität eine freiheitsbetonende Auslegung des Körperschaftsstatus. Das religionsverfassungsrechtliche System des Grundgesetzes ist nicht als Belohnung für historische Leistungen zu verstehen.

c) Verleihungsakt

Die Verleihung obliegt nach dem Grundsatz der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung den Ländern.⁷⁷¹ Dementsprechend kommt den Ländern auch die Gesetzgebungskompetenz zur näheren Ausgestaltung gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV zu.⁷⁷² Die Rechtsform der Verleihung differiert zwischen den Bundesländern. Eine Verfassungsnorm dazu existiert nicht. Verwaltungsakt, Rechtsverordnung und Gesetz kommen als Verleihungsakte in Betracht.⁷⁷³

aa) Verleihung durch Verwaltungsakt

Die Mehrzahl der Bundesländer verleiht den Körperschaftsstatus durch Verwaltungsakt. Eine explizite Klarstellung, dass die Verleihung durch einen Verwaltungsakt geschieht, ist jedoch nicht in den Landesgesetzen aufzufinden. Das Bayerische Kirchensteuergesetz verweist in Art. 1 Abs. 3 auf das bayerische Verwaltungsverfahrensgesetz und enthält in Art. 1 Abs. 4, 5 Regelungen zur Rücknahme

⁷⁷⁰ Vgl. *Isensee*, Diskussionsbeitrag, Essener Gespräche 34 (2000), S. 146, der die staatskirchenrechtlichen Institutionen als Rechtsquelle neben den Grundrechten ansieht.

⁷⁷¹ Ausführlich zur sachlichen und örtlichen Zuständigkeit *Bohl*, Der öffentlich-rechtliche Körperschaftsstatus der Religionsgemeinschaften, S. 89 ff. und *Huxdorff*, Rechtsfragen der Erst- und Zweitverleihung, S. 205 ff.; vgl. ebenso *Weber*, Die Verleihung der Körperschaftsrechte an Religionsgemeinschaften, ZevKR 34 (1989), S. 337 (363 ff.).

⁷⁷² Dazu jüngst BVerfGE 139, 321 (354).

⁷⁷³ Vgl. im Überblick über die verschiedenen Handlungsformen *Heinig*, Gesetzgeberische Gestaltungsoptionen zur Verleihung und zum Verlust des Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften und Weltanschauungsgemeinschaften, in: ders., Die Verfassung der Religion, S. 232 (247); zu den landesrechtlichen Implikationen und den Entscheidungen für eine bestimmte Verleihungsform vgl. unten bei D. IV. 3. c).

und Widerruf.⁷⁷⁴ Die Verleihung des Körperschaftsstatus durch Ministerium oder Landesregierung entspricht jedoch den Voraussetzungen des Verwaltungsakts gemäß § 35 VwVfG,⁷⁷⁵ sodass an der Verwaltungsaktqualität dieses Exekutivakts keine Zweifel zu hegen sind.⁷⁷⁶ Auch das Bremer Kirchensteuergesetz, das im Zuge der bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidung⁷⁷⁷ zur Zweitverleihung durch die Einfügung des § 2a geändert wurde, verweist auf solche Widerrufs- und Rücknahmemöglichkeiten, womit hier ebenfalls eine Verleihung durch Verwaltungsakt vorgenommen wird.

bb) Verleihung durch Rechtsverordnung

Bereits 1973 hat Hamburg eine gesetzliche Regelung über die Verleihung der Körperschaftsrechte verabschiedet.⁷⁷⁸ Es sieht in § 1 Abs. 1 für die Rechtsform der Verleihung eine Rechtsverordnung vor.

(1) Die Verleihungsform der Rechtsverordnung im Allgemeinen

Im Gegensatz zur Verleihung durch Verwaltungsakt sieht sich die Rechtsverordnung Bedenken bezüglich hinreichender Rechtsschutzmöglichkeiten ausgesetzt, wobei im Ergebnis ein effektiver Rechtsschutz gewährt wird.⁷⁷⁹ Zwar scheidet eine abstrakte Normenkontrolle im Sinne von § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO aus, da sich diese nur gegen bereits erlassene Rechtsverordnungen richten kann. Im Falle einer Verleihung der Körperschaftsrechte an eine Religionsgemeinschaft begehrt

⁷⁷⁴ *Heinig*, Gesetzgeberische Gestaltungsoptionen zur Verleihung und zum Verlust des Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften und Weltanschauungsgemeinschaften, in: ders., Die Verfassung der Religion, S. 232 (246).

⁷⁷⁵ Dazu jüngst *Huxdorff*, Rechtsfragen der Erst- und Zweitverleihung, S. 227 f.; a.A. *Held*, Die kleinen öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften im Staatskirchenrecht der Bundesrepublik, S. 130 ff., der die Regelung eines Einzelfalls bezweifelt.

⁷⁷⁶ *Heinig*, Gesetzgeberische Gestaltungsoptionen zur Verleihung und zum Verlust des Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften und Weltanschauungsgemeinschaften, in: ders., Die Verfassung der Religion, S. 232 (248); *Kirchhof*, Die Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts, in: Listl/Pirson (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 651 (686 f.); *Bobl*, Der öffentlich-rechtliche Körperschaftsstatus der Religionsgemeinschaften, S. 86 (Fn. 6) m.w.N.

⁷⁷⁷ BVerfGE 139, 321.

⁷⁷⁸ Abgedruckt bei *Weber*, Die Verleihung der Körperschaftsrechte an Religionsgemeinschaften, ZevKR 34 (1989), S. 337 (376 f.) und zum Regelungsgehalt S. 337 (365 f.). Somit hat das Land Nordrhein-Westfalen nicht als erstes Land eine gesetzliche Regelung geschaffen, so jedoch *Trapp*, Das Körperschaftsstatusgesetz NRW – ein Prototyp?, KuR 2014, S. 158; vgl. zum Hamburger Gesetz auch *Kirchhof*, Die Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts, in: Listl/Pirson (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 651 (686 f.).

⁷⁷⁹ Ausführlich *Huxdorff*, Rechtsfragen der Erst- und Zweitverleihung, S. 225 ff. und *Trapp*, Das Körperschaftsstatusgesetz NRW – ein Prototyp?, KuR 2014, S. 158 (170) jeweils m.w.N.; im Ergebnis *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 353 f.; „Die Verleihung durch Rechtsverordnung ermöglicht [...] einen dynamischen Verfassungsvollzug“, *Heinig*, Stellungnahme, Landtag NRW, Drs. 16/1450, S. 2.; vgl. allgemein zur Rechtsverordnung z.B. *Mawer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 13 Rn. 1 ff., zu den Rechtsschutzmöglichkeiten § 13 Rn. 18 ff.

der Antragssteller jedoch nicht die Anfechtung einer bereits bestehenden Rechtsverordnung, sondern den Erlass einer solchen. Vor diesem Hintergrund scheidet eine abstrakte Normenkontrolle als Rechtsschutzmittel zum Erlass einer Rechtsverordnung aus.⁷⁸⁰

Angesichts der Möglichkeit einer Normerlassklage entsteht dadurch jedoch keine Rechtsschutzlücke. Schließlich ist der Verordnungsgeber verpflichtet, eine entsprechende Rechtsverordnung zu erlassen, um der Religionsgemeinschaft die Körperschaftsrechte im Sinne von Art 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV zu verleihen.⁷⁸¹ Ein behördliches Ermessen existiert hier nicht. Angesichts des unmittelbar aus der Verfassung entspringenden Anspruchs auf Verleihung der Körperschaftsrechte erscheint es fehlerhaft, dass für den Fall einer Verleihung durch Verwaltungsakt eine Verpflichtungsklage unproblematisch statthaft wäre, für den Fall der Verleihung durch Rechtsverordnung jedoch kein verpflichtendes Rechtsschutzinstrument zur Verfügung stünde.⁷⁸² Eine Unterscheidung dieser beiden exekutiven Handlungsformen erscheint nicht sachgerecht.

(2) Die landesrechtliche Regelung in Nordrhein-Westfalen im Besonderen

Das Land Nordrhein-Westfalen hat sich jüngst ebenfalls für eine Verleihung durch Rechtsverordnung entschieden und sich von der bisherigen Verleihungspraxis durch Gesetz verabschiedet. Eine spezielle Regelung zur Rechtsform der Verleihung bestand indes nicht.⁷⁸³ Es bestand lediglich eine Regelung bezüglich jüdischer Kultusgemeinden, denen der Körperschaftsstatus durch Verwaltungsakt verliehen wurde. Durch eine landesrechtliche Reformierung wurde dieses Gesetz aufgehoben.⁷⁸⁴

Eine einheitliche Regelung bietet das 2014 verabschiedete „Gesetz zur Regelung der Verleihung und des Entzugs der Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts an Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften in Nordrhein-Westfalen (Körperschaftsstatusgesetz)“.⁷⁸⁵ Es bestimmt in § 2 Abs. 1 Satz 1 als Rechtsform für die Verleihung die Rechtsverordnung. In § 2 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes räumt das Gesetz dem Landtag jedoch den Zugriff auf die Entscheidung

⁷⁸⁰ *Beckermann*, Die Verleihung des Körperschaftsstatus an Religionsgemeinschaften als Zuordnungskonflikt zwischen Parlament und Verwaltung, DÖV 2016, S. 112 (116 f.); in allgemein verwaltungsrechtlicher Hinsicht *Panzer*, in: Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), VwGO, § 47, Rn. 16.

⁷⁸¹ *Beckermann*, Die Verleihung des Körperschaftsstatus an Religionsgemeinschaften als Zuordnungskonflikt zwischen Parlament und Verwaltung, DÖV 2016, S. 112 (117) mit Verweis auf BVerwG, NVwZ 2002, S. 1505 f.

⁷⁸² *Beckermann*, Die Verleihung des Körperschaftsstatus an Religionsgemeinschaften als Zuordnungskonflikt zwischen Parlament und Verwaltung, DÖV 2016, S. 112 (117).

⁷⁸³ Zu diesem Rechtsstand noch *Bohl*, Der öffentlich-rechtliche Körperschaftsstatus der Religionsgemeinschaften, S. 94.

⁷⁸⁴ Vgl. zu diesen Fragen *Heinig*, Stellungnahme, Landtag NRW, Drs. 16/1450, S. 1.

⁷⁸⁵ Vgl. insb. zur Regelungssystematik des Gesetzes *Trapp*, Das Körperschaftsstatusgesetz NRW – ein Prototyp?, KuR 2014, S. 158 (162 f.).

ein: Die Verleihung kann jederzeit von seiner Zustimmung abhängig gemacht werden. Diese Verleihungsmethode stellt insofern einen Sonderfall der Bundesländer dar. Diese Möglichkeit der parlamentarischen Beteiligung ist indes nur historisch zu erklären: Vor dem Körperschaftsstatusgesetz wurde der Körperschaftsstatus per Gesetz verliehen, wodurch der Landtag direkt beteiligt war.

Fraglich ist indes, wie die Interventionsmöglichkeit des nordrhein-westfälischen Landtags in § 2 Abs. 1 Satz 2 Körperschaftsstatusgesetz vor dem Hintergrund einer gebundenen Entscheidung zu beurteilen ist. Als Begründung sah der interfraktionelle Gesetzentwurf für diese Interventionsmöglichkeit, dass der Weg ins Parlament

„bei einer besonderen Bedeutung der Anerkennung einer Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaft als KdöR (Körperschaft des öffentlichen Rechts, Anm. d. Verf.) gewählt werden [dürfte], wenn der Landtag in die Verantwortung eingebunden werden möchte oder soll.“

Unklar ist schon, welche Verantwortung des Landtags hier gemeint ist, wenn auch unbestritten bleibt, dass die Verleihung der Körperschaftsrechte eine Entscheidung hohen Gewichts ist. Die rechtliche Entscheidung wird jedoch durch Bundesverfassungsrecht getroffen, unter welchen Voraussetzungen eine Verleihung der Körperschaftsrechte *zu erfolgen hat*. Die detaillierte Prüfung der einzelnen Verleihungsvoraussetzungen würde wohl auch nicht detailliert im Parlamentsplenum diskutiert werden. So fehlt es doch bei der Abarbeitung von Tatbestandsmerkmalen wohl schon an einem Anlass für eine politische Diskussion.

Wenn das Vorliegen der Verleihungsvoraussetzungen gewissenhaft geprüft wurde, kann eine Verantwortung bezüglich der Folgen einer solchen Entscheidung dem Landtag damit jedenfalls nicht obliegen, da die Verleihung durch das Vorliegen der Verleihungsvoraussetzungen indiziert wird und nicht Ergebnis eines Abwägungsprozesses ist. Das Bedürfnis politischer Abwägung kann eine Parlamentsdebatte somit nicht begründen: Der Anspruch auf Verleihung des Körperschaftsstatus ist eine gebundene Entscheidung, die keinen Entscheidungsspielraum gewährt.⁷⁸⁶ Nicht nur gibt das Bundesverfassungsrecht die Verleihungsvoraussetzungen vor, sondern schließt darüber hinaus auch ein Ermessen aus.

Dan Bastian Trapp führt als Legitimation für die Interventionsmöglichkeit ein, dass das Beibehalten dieser Beteiligungsform „wohl der parlamentarischen Eigenrationalität, dass politische Beteiligungsformen nach Möglichkeit beibehalten werden“⁷⁸⁷ entspreche. Nicht nur aus den schon dargelegten Gründen ist diese „Eigenrationalität“ abzulehnen. Es ist zu vermuten, dass die Verleihungsform der Rechtsverordnung dazu genutzt werden könnte, die Verleihung selbst auf der politischen Bühne des Landtages einer Diskussion auszusetzen. Gerade in Hin-

⁷⁸⁶ Vgl. etwa die Stellungnahmen von *Walter*, Stellungnahme, Landtag NRW, Drs. 16/1541, S. 2 und *Haupt*, Stellungnahme, Landtag NRW, Drs. 16/1452, S. 4.

⁷⁸⁷ *Trapp*, Das Körperschaftsstatusgesetz NRW – ein Prototyp?, KuR 2014, S. 158 (162).

blick auf die Verleihung des Körperschaftsstatus an muslimische Gemeinschaften ist das politische Interesse groß und die Entscheidung gewiss von hoher gesellschaftlichen Relevanz.⁷⁸⁸ Bei Vorliegen aller Voraussetzungen jedoch kann selbstverständlich auch bei muslimischen Gemeinschaften der nordrhein-westfälische Landtag nur zum Erlass einer entsprechenden Rechtsverordnung kommen, unabhängig vom Ablauf einer solchen Parlamentsdebatte oder Abstimmung – das bedeutet jedoch nicht, dass die Abstimmung einstimmig ergehen muss. Dies eröffnet die Möglichkeit, dass Fraktionen sich bei der Entscheidung (zumindest) enthalten und damit ein – politisch zumindest fragwürdiges und rechtlich jedenfalls wirkungsloses – Signal zu setzen. Wenig überzeugend ist auch das Argument, im Parlament werde über die Prognosen diskutiert, die im Rahmen der Verleihungsvoraussetzung getroffen werden müssen. Es ist die Verwaltung, die über die sachlichen und fachlichen Kenntnisse zur Beurteilung der Fragen um die Zahl der Mitglieder oder die Gewähr der Dauer verfügt. Schließlich sind auch diese Prognoseentscheidungen kein Raum für politisches Wirken oder Gestaltungskraft.

Letztlich stellt die Parlamentsbeteiligung trotz der gebundenen Entscheidung nur eine Verteilung der politischen Verantwortung dar: Die Landesregierung soll nicht allein für die Verleihung der Körperschaftsrechte an „den Islam“ verantwortlich sein. Insofern liegt die Diagnose nahe, dass es einer gewissen Eigenrationalität geschuldet sei, das Parlament zu beteiligen – doch gerade dies ist ein gutes Argument, eine solche Beteiligung abzulehnen. Sie dient weder der Durchsetzung von Rechten noch der Rechtssicherheit, sondern lediglich der Politik selbst.

Angesichts der gebundenen Entscheidung erscheint ein solches Interventionsrecht des Landtags missbräuchlich. Unbestritten ist das Parlament der richtige Ort, um Anfragen an Religion und Recht im Allgemeinen und den Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften im Besonderen zu stellen. Es kann jedoch nicht überzeugen, dass die Antragsstellung einer Religionsgemeinschaft den Anlass dafür bieten soll, dass die Verleihung der Körperschaftsrechte an eine Religionsgemeinschaft nun erfolgen soll. Auf *rechtlicher* Ebene kann eine solche Diskussion im Zusammenhang mit der Verleihung nur fruchtlos verlaufen – schließlich steht der Output mangels Ermessens fest, die Körperschaftsrechte müssen bei Vorliegen aller Voraussetzungen verliehen werden. Auf *politischer* Ebene mag die Diskussion durchaus fruchtbar sein. Eine solche Diskussion darf jedoch nicht im Rahmen eines konkreten Verfahrens geführt werden. Schließlich bedeutet die Parlamentsdebatte eine erhebliche Verzögerung der Antragsbewilligung, obwohl alle Voraussetzungen vorliegen. Es ist daher angebracht, solche Debatten antragsunabhängig zu führen und so das Verfahren der antragsstellenden Religionsgemeinschaft nicht weiter zu verzögern. Es erscheint unbillig, dass eine Parlaments-

⁷⁸⁸ Bzw. gar „politischer Sprengstoff“, *Morlok* in: Landtag Nordrhein-Westfalen, Ausschussprotokoll Drs. 16/504, S. 13; vgl. dazu die Ausführungen von *Heinig*, ebd., S. 10.

debatte zu Lasten der antragsstellenden Religionsgemeinschaft geht, obwohl dafür keine Notwendigkeit besteht.

Zwar wird durch diese Interventionsmöglichkeit „die politische Verantwortung des Landtags“⁷⁸⁹ einbezogen. Dabei muss jedoch beachtet werden, dass die *rechtliche* Verantwortung des zuständigen Landes, ohne notwendige Verzögerungen zu einer Verleihung der Körperschaftsrechte, sofern alle Voraussetzungen vorliegen, nicht vernachlässigt werden darf. Im Hinblick auf die Verleihung kann eine verzögernde Parlamentsdebatte mit einem prädestinierten rechtlichen Output beinahe als Untätigkeit eingestuft werden. Es vermag nicht zu überzeugen, dass die Rückholmöglichkeit ins Parlament für eine politische Diskussion eines rechtlich unumstößlichen Beschlusses eine glaubhafte Legitimation in der politischen Verantwortung des Landtages findet.⁷⁹⁰ Das Missbrauchspotential von § 2 Abs. 1 Satz 2 Körperschaftsstatusgesetz ist ein gewichtiger Grund, der gegen diese Regelung spricht.

(3) Verstoß der Parlamentsbeteiligung gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung?

Die erheblichen Missbrauchspotenziale der nordrhein-westfälischen Regelung lassen die Vereinbarkeit der Regelung mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung nach Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG fraglich erscheinen. Wie das Bundesverfassungsgericht entschieden hat, sind dem Parlament als legislatives Organ nur Grundsatzentscheidungen mit legislativem Gestaltungsraum zugewiesen. Entscheidungen, die rein verwaltender Natur und damit bloße Normanwendung sind, sind der Exekutiven Gewalt zugeordnet.⁷⁹¹

Das Bundesverfassungsgericht hat sich 2015 ausführlich mit der Verleihungsform des Körperschaftsstatus im Lichte der Gewaltenteilung auseinandergesetzt. Anlass für die bundesverfassungsgerichtliche Entscheidung war die Regelung Bremens, welche die Verleihungsform des Gesetzes vorgesehen hat.

cc) Verleihung durch Gesetz in Bremen

Nach dem „absolut atypischen“⁷⁹² System der Verleihung durch Gesetz verfuhr nach der Gesetzesänderung in Nordrhein-Westfalen nur noch das Bundesland Bremen.⁷⁹³ Ähnlich wie die Parlamentsbeteiligung im Körperschaftsstatusgesetz sei die Verleihung durch Gesetz neben historischen Gründen wohl dadurch be-

⁷⁸⁹ *Waldhoff*, in: Landtag Nordrhein-Westfalen, Ausschussprotokoll Drs. 16/504, S. 15.

⁷⁹⁰ *Beckermann*, Die Verleihung des Körperschaftsstatus an Religionsgemeinschaften als Zuordnungskonflikt zwischen Parlament und Verwaltung, DÖV 2016, S. 112 (118, 119).

⁷⁹¹ BVerfGE 139, 321 (361 ff.); *Beckermann*, Die Verleihung des Körperschaftsstatus an Religionsgemeinschaften als Zuordnungskonflikt zwischen Parlament und Verwaltung, DÖV 2016, S. 112 (114); zur detaillierten Auseinandersetzung mit den Entscheidungsgründen des Bundesverfassungsgerichts sogleich.

⁷⁹² *Heinig*, Stellungnahme, Landtag NRW, Drs. 16/1450, S. 2.

⁷⁹³ Zur aktuellen Entscheidung des BVerfG zu Regelung Art. 61 Satz 2 der Bremer Verfassung sogleich.

dingt, dass die Verleihung der Körperschaftsrechte an Religionsgemeinschaften kein übliches Verwaltungsgeschäft darstelle, sondern ein Politikum von gesellschaftlicher Bedeutung und daher einer besonderen Form mit einer besonderen politischen Legitimation bedürfe.⁷⁹⁴ Auch hier stellt sich die Frage der Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung nach Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG.⁷⁹⁵

(1) Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Verleihung durch Gesetz

Das Bundesverfassungsgericht hat die Verleihung durch Gesetz als Verstoß gegen das Prinzip der Gewaltenteilung erkannt und Art. 61 Satz 2 der Bremer Verfassung (BremVerf) für verfassungswidrig erklärt.⁷⁹⁶ Nach Art. 61 Satz 2 BremVerf konnte Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaften die gleiche Rechtsstellung (als Körperschaft des öffentlichen Rechts) durch Gesetz verliehen werden, wenn sie durch ihre Verfassung und Zahl der Mitglieder die Gewähr der Dauer bieten. Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass die Verleihung nach Art. 61 Satz 2 BremVerf durch ein förmliches Gesetz gegen den in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG verankerten Grundsatz der Gewaltenteilung verstoße.⁷⁹⁷ Die Entscheidung, ob einer Religionsgemeinschaft der Körperschaftsstatus verliehen werde, sei eine gebundene Entscheidung. Aus der Gebundenheit dieser Entscheidung heraus ergebe sich der Verstoß gegen das Gewaltenteilungsprinzip: Dies verlange, dass bloß normanwendende Entscheidungen der Verwaltung zugewiesen seien. Politisch gestaltende Entscheidungen, also solche mit legislatorischem Gestaltungsspielraum, sollen hingegen dem Parlament obliegen.⁷⁹⁸ Art. 61 Satz 2 BremVerf jedoch verweise „eine funktional der Verwaltung vorbehaltene Tätigkeit ohne zwingende Gründe in die ausschließliche Kompetenz des parlamentarischen Gesetzgebers, der Bremer Bürgerschaft.“⁷⁹⁹ Indem die Bürgerschaft, also die legislative Gewalt, das Vorliegen der Verleihungsvoraussetzungen subsumiere und ent-

⁷⁹⁴ Kritisch zu einer solchen Begründung *Beckermann*, Die Verleihung des Körperschaftsstatus an Religionsgemeinschaften als Zuordnungskonflikt zwischen Parlament und Verwaltung, DÖV 2016, S. 112 (113).

⁷⁹⁵ Im Überblick über die grundsätzlichen rechtlichen Bedenken bezüglich der Verleihungsform Gesetz bei *Bobl*, Der öffentlich-rechtliche Körperschaftsstatus der Religionsgemeinschaften, S. 86 ff.

⁷⁹⁶ BVerfGE 129, 321.

⁷⁹⁷ BVerfGE 129, 321 (361).

⁷⁹⁸ *Beckermann*, Die Verleihung des Körperschaftsstatus an Religionsgemeinschaften als Zuordnungskonflikt zwischen Parlament und Verwaltung, DÖV 2016, S. 112 (114).

⁷⁹⁹ BVerfGE 129, 321 (366); eine solche Verweisung in die „ausschließliche Kompetenz des parlamentarischen Gesetzgebers“ sieht § 2 Abs. 1 Körperschaftsstatusgesetz gerade nicht vor. Die Schlussfolgerungen der Entscheidung zur Bremer Regelung sind daher nicht unmittelbar auf die Regelung in Nordrhein-Westfalen anzuwenden.

sprechend entscheide, erfülle sie funktional eine exekutive Tätigkeit, die ihr nicht zustehe und die ihr auch nicht übertragen werden könne.⁸⁰⁰

Darüber hinaus werde durch diese Verleihungsform die Garantie des effektiven Rechtsschutzes gemäß Art. 19 Abs. 4 GG verletzt. Durch die Verleihungsform Gesetz verbliebe als Rechtsschutzmittel lediglich die Verfassungsbeschwerde, während bei einer Verleihung durch einen Verwaltungsakt auch der verwaltungsgerichtliche Schutz eröffnet sei.⁸⁰¹

Durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wurde Art. 61 Satz 2 BremVerf für verfassungswidrig und damit nichtig erklärt. Die Entscheidung hat jedoch auch erhebliche Implikationen für § 2 Abs. 1 Satz 2 Körperschaftsstatusgesetz, der ebenfalls für die Verleihung der Körperschaftsrechte eine Zuständigkeit des Parlaments regelt.

(2) Einordnung der Entscheidung hinsichtlich der Verleihungsform und Parlamentsbeteiligung

In der Entscheidung befasst sich das Bundesverfassungsgericht hauptsächlich mit dem Verfahren einer Zweitverleihung des Körperschaftsstatus an Religionsgemeinschaften. Durch die Verleihung der Körperschaftsrechte wird eine Rechtsstellung für das jeweilige Sitzland begründet. Gleichwohl ist diese Verleihung nach derzeit herrschender Meinung ein „überregionaler Akt“, der seine Wirkung zum Teil auch auf die übrigen Bundesländer ausstrahlt.⁸⁰² Knüpft jedoch Landesrecht bestimmte Vergünstigungen an den Körperschaftsrechte, kommt eine Zweitverleihung in den anderen Ländern in Betracht.⁸⁰³ Insgesamt ist die Frage der Zweitverleihung hochumstritten.⁸⁰⁴ Die Senatsmehrheit sah in der Entscheidung mit der herrschenden Meinung die Notwendigkeit eines konstitutiven Zweiverleihungsverfahrens.⁸⁰⁵ In einem Sondervotum sprachen sich drei Richter jedoch dafür aus, dass eine solches Verfahren nicht notwendig sei.⁸⁰⁶

⁸⁰⁰ BVerfGE 129, 321 (363 f.); vgl. zur Kritik an diesem sehr formalen Verständnis des Gewaltenteilungsprinzips *Beckermann*, Die Verleihung des Körperschaftsstatus an Religionsgemeinschaften als Zuordnungskonflikt zwischen Parlament und Verwaltung, DÖV 2016, S. 112 (115).

⁸⁰¹ BVerfGE 139, 321 (364 ff.).

⁸⁰² *Korloth*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 137 WRV, Rn. 72; v. *Campanhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, S. 139; VG Mainz, ZevKR 57 (2012), S. 318 (319 Rn. 18).

⁸⁰³ *Eblers*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 137 WRV, Rn. 29.

⁸⁰⁴ Vgl. etwa im Überblick über die Streitstände *Zacharias*, Zur Zweitverleihung der Körperschaftsrechte an Religionsgemeinschaften, NVwZ 2007, S. 1257 ff.; *Link*, Zeugen Jehovas und Körperschaftsstatus, ZevKR 43 (1998), S. 1 (10 f.); *Walter/v. Ungern-Sternberg/Lorentz*, Die „Zweitverleihung“ des Körperschaftsstatus an Religionsgemeinschaften; *Muckel*, Die Zweitverleihung der Körperschaftsrechte an Religionsgemeinschaften – immer noch umstritten, NVwZ 2015, S. 1426 f.; vgl. im Zusammenhang mit Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV bei F. VI. 2.

⁸⁰⁵ BVerfGE 129, 321.

⁸⁰⁶ BVerfGE 129, 321 (371 ff.).

Im Zusammenhang mit der Rechtsform der Verleihung ist das Urteil an dieser Stelle nur unter dem Gesichtspunkt zu würdigen, dass die Senatsmehrheit die Verleihungsform des Gesetzes als unvereinbar mit dem Prinzip der Gewaltenteilung gemäß Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG hält.

Maßgeblich argumentiert das Gericht damit, dass dem Parlament vor allem die Aufgabe der Normsetzung zukomme, da nur die Legislative dazu demokratisch legitimiert sei.⁸⁰⁷ Rein verwaltende Aufgaben, die bloß Normanwendung bedeuten, sind hingegen der Exekutive zugeordnet. Der Grundsatz der Gewaltenteilung sei ein tragendes Organisations- und Funktionsprinzip des Grundgesetzes.⁸⁰⁸ Die Gewaltenteilung bewirke eine politische Machtverteilung, ein Ineinandergreifen und gegenseitige Kontrolle der drei Gewalten, was in einer Mäßigung der Staatsgewalt resultiere.⁸⁰⁹ Entscheidungen sollen durch die Organisationen getroffen werden, die durch Ihre Zusammensetzung und Organisation über die besten Voraussetzungen verfügen, eine möglichst sachgerechte Entscheidung herbeizuführen.⁸¹⁰ Davon ausgehend fällt dem Parlament in erster Linie die Aufgabe der Normsetzung zu, da nur das Parlament über die demokratische Legitimation dazu verfüge.⁸¹¹ Die Exekutive sei hingegen in Form der Verwaltung mit der Aufgabe des Gesetzesvollzugs betraut, was jedoch keine scharfe Trennung dieser beiden Sphären bedeute. Jedes staatliche Handeln müsse auf den Willen des Volkes zurückzuführen sein, der sich durch die Wahl des Parlaments maßgeblich äußert. Eine Einflussnahme des Parlaments auf die Verwaltung sei damit nicht immer ein Verstoß gegen den Gewaltenteilungsgrundsatz.⁸¹² Entscheidungen, die jedoch aufgrund schlichter Normensubsumtion ergehen, seien funktionstypisch der Verwaltung zugewiesen, die über die sachlichen Kenntnisse besitze.⁸¹³ Unterstützt werde dies noch aus dem Allgemeinheitsgebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG: Ein Gesetz genügt diesem Gebot nur dann, wenn sich wegen der abstrakten Fassung des Gesetzes nicht erkennen lässt, auf viele und welche Fälle das Gesetz anzuwenden sei.⁸¹⁴ Einzelpersonengesetze seien damit untersagt.

Diesen Grundsätzen der Gewaltenteilung genügt nach Ansicht des Gerichts Art. 61 Satz 2 BremVerf nicht und ist daher verfassungswidrig. Ohne zwingende Gründe weist die Norm die Zuständigkeit der Verleihung der Körperschaftsrechte in die Kompetenz des Parlaments. Die Überprüfung der Verleihungsvoraussetzungen nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV sei jedoch eine

⁸⁰⁷ BVerfGE 129, 321 (362 f.).

⁸⁰⁸ BVerfGE 129, 321 (362) mit Verweis auf die st. Rspr., etwa BVerfGE 3, 225 (247).

⁸⁰⁹ BVerfGE 129, 321 (362) mit Verweis auf BVerfGE 3, 225 (247); 7, 183 (188) und 137, 185 (232 f.).

⁸¹⁰ BVerfGE 129, 321 (362) mit Verweis auf BVerfGE 68, 1 (86); 95, 1 (15).

⁸¹¹ BVerfGE 129, 321 (362) mit Verweis auf BVerfGE 43, 52 (59).

⁸¹² BVerfGE 129, 321 (362 f.).

⁸¹³ BVerfGE 129, 321 (363).

⁸¹⁴ BVerfGE 129, 321 (365) mit Verweis auf BVerfGE 10, 234 (242); 25, 371 (396).

funktional der Exekutive zugeordnete Entscheidung des Einzelfalls:⁸¹⁵ Bei Vorliegen aller Verleihungsvoraussetzungen liege gerade keine Entscheidung mit Wertungsspielraum vor. Es gehe bei der Verleihung lediglich um die Überprüfung der geschriebenen und ungeschriebenen Verleihungsvoraussetzungen. Das Ergebnis der Überprüfung könne lediglich bejahend oder verneinend erfolgen, ein politischer Wertungsspielraum sei gerade nicht gegeben. Eine gestaltende Tätigkeit im Sinne einer Abwägung liege hier gerade nicht vor.⁸¹⁶ Die Entscheidung falle damit typisch in den Bereich der Exekutive sei funktional Verwaltungshandeln.

Im Ergebnis ist der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zuzustimmen. Auch wenn es sich um eine politisch brisante Entscheidung bei der Verleihung der Körperschaftsrechte handeln mag, ist es doch eine, die nicht im Ermessen des Parlaments oder der Verwaltung steht, sondern durch das Bundesverfassungsrecht selbst getroffen wird. Das neutrale Angebot des Staates durch den Körperschaftsstatus soll gerade verhindern, dass die Verleihung der Körperschaftsrechte an manche Religionsgemeinschaften, etwa dem Islam in all seinen Ausprägungen, für eine politische Debatte benutzt werden soll, während andere Religionsgemeinschaften ohne weiteres die Körperschaftsrechte bekommen. Bei Vorliegen aller Voraussetzungen ist der Körperschaftsstatus zu verleihen, ohne Ansehung der Anerkennungswürdigkeit der Religionsgemeinschaft. Aber gerade dies würde die Parlamentsbeteiligung bei der gebundenen Entscheidung der Verleihung bedeuten. Wenn das Gericht feststellt, dass es

„auch nicht ersichtlich [sei], dass die Bremische Bürgerschaft aus anderen Gründen „besser“ als der Bremische Senat dazu in der Lage wäre, die bei Prüfung des Anspruchs aus Art. 4 Abs. 1 und 2, Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV geschuldete reine Subsumtionstätigkeit zu leisten“⁸¹⁷

stellt es zurecht fest, dass es keinerlei Gründe dafür gibt, hier eine Ausnahme vom Grundsatz der Gewaltenteilung zu erkennen. Die Annahme, dass das Plenum eines Parlaments dafür die geeignete Stelle sei, etwas das Vorliegen einer ausreichenden Finanzausstattung der Religionsgemeinschaft zu überprüfen, ist fernliegend. Die Klärung solcher Detailfragen ist geradezu ein Paradebeispiel für die Tätigkeit der Verwaltung, die über die sachlichen und fachlichen Kenntnisse verfügt, die dem Parlament als Gesetzgebungsorgan eben fehlen. Wenn die Gewaltenteilung verlangt, dass eine Entscheidung der Gewalt zugeordnet ist, die zu ihrer Ausübung nach ihrer funktionsweise am ehesten berufen ist,⁸¹⁸ kommt hier nur die Exekutive ernsthaft in Betracht. In der Tat weist das Grundgesetz die Verleihung der Körperschaftsrechte an Religionsgemeinschaften weder der Legislati-

⁸¹⁵ BVerfGE 129, 321 (366 f.).

⁸¹⁶ BVerfGE 129, 321 (367).

⁸¹⁷ BVerfGE 129, 321 (368).

⁸¹⁸ *Beckermann*, Die Verleihung des Körperschaftsstatus an Religionsgemeinschaften als Zuordnungskonflikt zwischen Parlament und Verwaltung, DÖV 2016, S. 112 (115).

ve,⁸¹⁹ jedoch bleibt die Balancierung der Gewalten dadurch nicht unberührt. Aufgrund der *funktionalen* Gewaltenteilung ist eine Zuordnung zur Exekutive anhand der Aufgabe und der Verteilung der Fachkompetenz zwischen den Gewalten eindeutig vorzunehmen. Auch räumt das Gericht ein, dass

*„eine punktuelle Gewichtsverlagerung zu Gunsten des Parlaments [...] mit Blick auf den in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG niedergelegten Grundsatz der Gewaltenteilung in der parlamentarischen Demokratie grundsätzlich unbedenklich [sei]“*⁸²⁰

Ein solcher Fall kann jedoch bei der Verleihung der Körperschaftsrechte nicht vorliegen. Angesichts der drohenden Missbrauchspotentiale parlamentarischer Beteiligung trotz gebundener Entscheidung wäre die antragsstellende Religionsgemeinschaft die leidtragende Stelle einer solchen Ausnahme. Um dies aber zu verhindern, ist eine Ausnahme abzulehnen.

Die Entscheidung mag zwar in die Rechtsprechungslinie eines streng formalen Verständnisses von Gewaltenteilung passen, so wie es das Bundesverfassungsgericht zuvor vertreten hat.⁸²¹ In der Argumentationsstruktur hingegen sieht sich die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einiger Kritik ausgesetzt.⁸²² So betrachtet das Bundesverfassungsgericht bei der Argumentation mit dem Prinzip der Gewaltenteilung bundesstaatliche Bedenken. Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG sei unmittelbar nur auf den Bund anwendbar.⁸²³ Die Anwendung über Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG wird durch Senatsmehrheit indes nicht erwähnt. Weiterhin sei fraglich, ob eine so direkte Subsumtion unter Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG überhaupt möglich sei.⁸²⁴ So kritisiert *Christoph Möllers*:

*„Die Frage, was vom Gesetzgeber zu entscheiden ist, kann, darin ist der Mehrheit zuzustimmen, nicht allein durch den Hinweis auf das demokratische Mandat des Parlaments beantwortet werden – aber eben auch nicht durch eine solche Herleitung des Gewaltenteilungsprinzips.“*⁸²⁵

Hier wird die Zuweisung zur Exekutive jedoch, wie beschrieben, nicht nur aus dem Prinzip der Gewaltenteilung begründet, sondern auch maßgeblich aus dem Missbrauchspotential zulasten der antragstellenden Religionsgemeinschaft. Darüber hinaus würde die Ablehnung einer Subsumtionsfähigkeit unter das Prinzip

⁸¹⁹ *Heinig*, Gesetzgeberische Gestaltungsoptionen zur Verleihung und zum Verlust des Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften und Weltanschauungsgemeinschaften, in: ders., Die Verfassung der Religion, S. 232 (249).

⁸²⁰ BVerfGE 129, 321 (363).

⁸²¹ Vgl. etwa BVerwGE 95, 1 (15); zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Fragen der Gewaltenteilung vgl. im Überblick *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20, Rn. 81 ff.

⁸²² Maßgeblich *Möllers*, Anmerkung zu BVerfGE 129, 321, JZ 2015, S. 1103 ff.

⁸²³ *Möllers*, Anmerkung zu BVerfGE 129, 321, JZ 2015, S. 1103 ff.

⁸²⁴ *Möllers*, Anmerkung zu BVerfGE 129, 321, JZ 2015, S. 1103.

⁸²⁵ *Möllers*, Anmerkung zu BVerfGE 129, 321, JZ 2015, S. 1105.

der Gewaltenteilung jedoch die Frage aufwerfen, welchen Zweck die Normierung des Gewaltenteilungsgrundsatzes hätte, wenn sie nicht bei einem Verstoß als entgegenstehende Norm ins Feld geführt werden könnte. Weiterhin kritisiert *Möllers* eine zu oberflächliche Betrachtung der Frage des Rechtsschutzes gegen formelle Gesetze. Der Senat hätte sich mit der Frage des Schutzbereichs von Art. 19 Abs. 4 GG auseinandersetzen und womöglich die eigene Rechtsprechungslinie verlassen müssen. Schließlich argumentiert der Senat mit einem Allgemeinheitsgebot, ohne dies hinreichend weit auszuführen oder es in der eigenen Rechtsprechung ausreichend zu verorten.⁸²⁶

Trotz der berechtigten Kritik an der Argumentationsstruktur bleibt die Entscheidung im Ergebnis begrüßenswert. Sie hat weitreichende Implikationen für die Regelung in Nordrhein-Westfalen. Auch hier ist dem Parlament ein Zugriffsrecht eröffnet, wenn jedoch auch nicht durch eine exklusive Zuweisung wie in Art. 61 Satz 2 BremVerf. Jedoch folgt auch aus auf § 2 Abs. 1 Körperschaftsstatusgesetz eine Zuweisung eine Rechtsmaterie an das Parlament, die funktional jedoch eindeutig der Verwaltung als Normanwendung ohne politische Abwägung zugewiesen ist. Zwar weist § 2 Abs. 1 Körperschaftsstatusgesetz die Zuständigkeit für die Verleihung der Landesregierung und damit der Exekutive zu. Die Entscheidungskompetenz verbleibt auch bei dieser Form der Parlamentsbeteiligung stets bei der Exekutive.⁸²⁷ Durch die Interventionsmöglichkeit des Parlaments jedoch liegt es allein in den Händen des Parlaments, die Frage der Verleihung an sich zu ziehen. Sollte es dem Parlament belieben, würde jede Verleihungsentscheidung bezüglich des Körperschaftsstatus durch das Parlament getroffen werden. Faktisch käme es zu einer gänzlichen Verschiebung von der Exekutive hin zur Legislative. Zwar kann der Landtag der Entscheidung der Landesregierung lediglich zustimmen oder diese Zustimmung verweigern. Auch mögen solche Zustimmung- oder Vetovorbehalte zu Rechtsverordnungen durchaus üblich sein, da die Verordnungsgesetzgebung als Form der delegierten Gesetzgebung angesehen werden kann. Man könnte daraus schließen, dass der delegierte Spielraum jederzeit vom Parlament zurückverlangt werden könne.⁸²⁸ Angesichts der gebundenen Entscheidung gibt es jedoch keinen Spielraum, der delegiert wurde und durch das Parlament zurückverlangt werden könne. Es besteht schon kein legitimes Interesse an einer Rückholung der Entscheidungsgewalt.⁸²⁹

Es ist anzunehmen, dass im Falle einer Verweigerung der Körperschaftsrechte durch das nordrhein-westfälische Parlament den Anlass für das Bundesverfassungsgericht geben wird, die Norm auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin zu überprü-

⁸²⁶ *Möllers*, Anmerkung zu BVerfGE 129, 321, JZ 2015, S. 1104.

⁸²⁷ *Beckermann*, Die Verleihung des Körperschaftsstatus an Religionsgemeinschaften als Zuordnungskonflikt zwischen Parlament und Verwaltung, DÖV 2016, S. 112 (118).

⁸²⁸ Vgl. etwa BVerfGE 8, 274 (321).

⁸²⁹ *Beckermann*, Die Verleihung des Körperschaftsstatus an Religionsgemeinschaften als Zuordnungskonflikt zwischen Parlament und Verwaltung, DÖV 2016, S. 112 (118).

fen. Angesichts der aufgestellten Maßstäbe in der Entscheidung zu Art. 61 Satz 2 BremVerf darf jedoch stark daran gezweifelt werden, dass keine Zweifel bezüglich der Kompetenzverteilung geäußert werden.⁸³⁰

(3) Rechtsschutzlücken

Neben diesen Bedenken hinsichtlich der Kompetenzverteilung zwischen Exekutive und Legislative sieht sich die Verleihungsform des Gesetzes auch Kritik hinsichtlich des Rechtsschutzes ausgesetzt. Bei einer Verleihung durch Gesetz sei es den Religionsgemeinschaften unmöglich, ein Leistungsurteil zu erstreiten, was den verfassungsrechtlichen Anspruch auf Verleihung der Körperschaftsrechte erzwingen würde. Eine Verurteilung auf Erlass eines Gesetzes komme nicht in Betracht. Gerichtlich könne nur festgestellt werden, dass die Ablehnung einer Verleihung durch ein Parlament rechtswidrig war.⁸³¹

Dem wird entgegengehalten, dass für den Fall, dass die Verleihung durch Gesetz nicht zwingend landesrechtlich vorgeschrieben ist, die Möglichkeit besteht, durch eine verwaltungsrechtliche Verpflichtungsklage gegen die Landesregierung vorzugehen. Für den Fall, dass die Handlungsform des Gesetzes in den landesrechtlichen Bestimmungen zwingend vorgesehen ist, könnte unmittelbar eine Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht eingelegt werden.⁸³² Somit bietet die Rechtsordnung stets ein Mittel, um sich auf gerichtlichem Wege gegen eine vermeidlich rechtswidrige Entscheidung zu erwehren. Ein zielführender und damit möglichst effektiver Rechtsschutz⁸³³ ist damit gewährt. Eine verfassungswidrige Rechtsschutzlücke ergibt sich durch die Verleihungsform jedenfalls nicht.⁸³⁴

(4) Gesetzgeberische Reaktion

Der Bremer Gesetzgeber hat darauf reagiert und § 2a in das Bremer Kirchensteuergesetz eingefügt. Die Norm regelt nun die Verleihung von Rechten einer Körperschaft des öffentlichen Rechts. In Abs. 1 werden die Verleihungsvoraussetzun-

⁸³⁰ *Beckermann*, Die Verleihung des Körperschaftsstatus an Religionsgemeinschaften als Zuordnungskonflikt zwischen Parlament und Verwaltung, DÖV 2016, S. 112 (118 f.).

⁸³¹ *Lehmann*, Die kleinen Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts im heutigen Staatskirchenrecht, S. 67; *Held*, Die kleinen öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften im Staatskirchenrecht der Bundesrepublik, S. 129; *Huxdorff*, Rechtsfragen der Erst- und Zweitverleihung, S. 223, zu den Bedenken der Zulässigkeit einer individualgesetzlichen Regelung S. 218 ff.

⁸³² *Heinig*, Gesetzgeberische Gestaltungsoptionen zur Verleihung und zum Verlust des Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften und Weltanschauungsgemeinschaften, in: ders., Die Verfassung der Religion, S. 232 (248 f.); *Held*, Die kleinen öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften im Staatskirchenrecht der Bundesrepublik, S. 130; *Bohl*, Der öffentlich-rechtliche Körperschaftsstatus der Religionsgemeinschaften, S. 88.

⁸³³ Vgl. zur Definition *Enders*, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 19, Rn. 51.

⁸³⁴ Ebenso *Heinig*, Gesetzgeberische Gestaltungsoptionen zur Verleihung und zum Verlust des Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften und Weltanschauungsgemeinschaften, in: ders., Die Verfassung der Religion, S. 232 (249).

gen des Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV teilweise wiederholt, aber auch die in der Verfassung ungeschriebene Verleihungsvoraussetzungen genannt. Der Senator für Angelegenheiten der Religionsgemeinschaften ist nach Abs. 6 zuständig für die Verleihung. Das Gesetz verweist in Abs. 2 und 3 auf Rücknahme und Widerruf, sodass das Gesetz, ähnlich wie die bayrische Regelung, die Verleihung durch Verwaltungsakt impliziert. Damit ist die Verleihungsform des Gesetzes aus der Rechtspraxis bundesweit verschwunden.

dd) Zwischenfazit

Die Verleihung des Körperschaftsstatus im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV erfolgt in den meisten Ländern durch Verwaltungsakt, in Hamburg und Nordrhein-Westfalen hingegen durch Rechtsverordnung.⁸³⁵

Eine Regelung zum Verleihungsverfahren durch ein landesrechtliches Gesetz im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV ist nur in wenigen Bundesländern zu finden, wobei angesichts der religiösen Pluralisierung auch in den übrigen Bundesländern das Interesse an einer klarstellenden, landesrechtlichen Regelung wachsen dürfte.⁸³⁶ Es wird noch zu untersuchen sein, inwiefern aus Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV gar ein Auftrag zur landesrechtlichen Ausgestaltung erwächst.

Die Verleihungsform des Gesetzes wird nach der Gesetzesänderung in Nordrhein-Westfalen und der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von keinem Bundesland mehr gewählt. Angesichts dieser Entwicklungen scheint sich diese Form auch langfristig für die Zukunft erledigt zu haben. Die Frage, ob die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts Zustimmung verdient oder ob die Verleihungsform Gesetz doch verfassungsgemäß ist, ist mit der Entscheidung zur Bremer Verfassung im Hinblick auf die Verleihung des Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften nur noch eine theoretische. Im Ergebnis ist eine Abkehr von der Verleihungsform zu begrüßen. Für eine solche Ansicht sprechen verfassungsrechtliche Zweifel an ihrer Zulässigkeit. Die Verleihungsform des Gesetzes bietet dem Parlament ein Podium, um über eine gebundene Entscheidung zu diskutieren und damit den Verleihungsprozess für die antragsstellende Religionsgemeinschaft unnötig zu verlängern. Funktional verstößt eine solche Aufteilung gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung. Das Parlament erscheint als richtiger *Ort* für eine solche Diskussion, die Gewährung der Körperschaftsrechte an eine

⁸³⁵ Vgl. für einen Überblick über die landesspezifischen Verfahren *Husdorff*, Rechtsfragen der Erst- und Zweitverleihung, S. 228 ff.; *Heinig*, Gesetzgeberische Gestaltungsoptionen zur Verleihung und zum Verlust des Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften und Weltanschauungsgemeinschaften, in: ders., Die Verfassung der Religion, S. 232 (248.).

⁸³⁶ *Trapp*, Das Körperschaftsstatusgesetz NRW – ein Prototyp?, KuR 2014, S. 158 (170).

Religionsgemeinschaft jedoch nicht als der richtige *Anlass*. § 2 Abs. 1 Körperschaftsstatusgesetz ist daher verfassungswidrig.⁸³⁷

4. Überblick über die Rechtsfolgen

Über die Rechtsfolgen des Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften macht die Verfassung weitgehend keine weiteren Angaben. Lediglich Art. 140 GG i.V.m Art. 137 Abs. 6 WRV bestimmt auf Verfassungsebene, dass den Religionsgemeinschaften mit Körperschaftsstatus das Recht zum Einzug der Kirchensteuer eingeräumt ist.⁸³⁸ Der Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften wird jedoch als Mantelbegriff⁸³⁹ verstanden, der den Religionsgemeinschaften nicht bloß eine Rechtsstellung vermittelt, die über private Rechtsformen hinausgeht. Vielmehr werden durch den Körperschaftsstatus bestimmte hoheitliche Befugnisse übertragen, die gegenüber den Mitgliedern, aber auch gegenüber der Umwelt Wirkung entfalten.⁸⁴⁰ Es hat sich ein Kanon an Folgerechten herausgebildet, der unmittelbar mit dem Körperschaftsstatus verbunden ist und damit den Religionsgemeinschaften zur Verfügung steht:

a) Dienstherrenfähigkeit

Die Dienstfähigkeit eröffnet den öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften die Möglichkeit, öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse und damit Beamtenverhältnisse zu begründen, die nicht dem Arbeits- und Sozialrecht unterfallen.⁸⁴¹ Es obliegt den öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften, sich wahlweise ein eigenes Dienstrecht zu geben oder auf das staatliche Dienstrecht zu verweisen.⁸⁴²

Die Dienstherrenfähigkeit bedeutet jedoch nicht, dass jedes Dienstverhältnis mit einer Religionsgemeinschaft als öffentlich-rechtliche Körperschaft ebenfalls öffentlich-rechtlich ausgeformt ist. Es bleibt vielmehr den Religionsgemeinschaften

⁸³⁷ Im Ergebnis ebenso *Beckermann*, Die Verleihung des Körperschaftsstatus an Religionsgemeinschaften als Zuordnungskonflikt zwischen Parlament und Verwaltung, DÖV 2016, S. 112 (118 f.).

⁸³⁸ *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 3, Art. 137 WRV, Rn. 75; vgl. ausführlich zum Besteuerungsrecht etwa *Kästner*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Bd. 18, Art. 140, Rn. 500 ff.

⁸³⁹ Vgl. etwa BVerfGE 102, 370 (388) mit Verweis auf BVerfGE 83 341 (357); *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 282 ff. mit ausführlicher Begründung für dieses Verständnis, das über eine bloße Bestands- bzw. Verleihungsgarantie hinausgeht.

⁸⁴⁰ BVerfGE 102, 370 (388).

⁸⁴¹ Hier nur im knappen Überblick. Ausführlich *Richardi*, Arbeitsrecht in der Kirche, S. 7 ff. in Hinblick auf die Vielzahl an Rechtsproblemen, die sich aus der Dienstherrenfähigkeit entwickeln können; *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften, S. 291 ff.; *Magen*, Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit, S. 93 ff.; *Kirchhof*, Die Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts, in: Listl/Pirson (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 651 (671); *Weber*, Die Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts im System des Grundgesetzes, S. 112 ff.

⁸⁴² *Magen*, Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit, S. 96 f.; BVerfGE 42, 312 (322); vgl. zur Freiheit dieser Wahlentscheidung BVerfGE 66, 241 (245).

ten überlassen, ob und welche Ämter im Beamtenverhältnis ausgekleidet werden sollen.⁸⁴³ Diese Wahlmöglichkeit wird durch das Selbstbestimmungsrecht gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 GG geschützt.⁸⁴⁴

b) *Rechtssetzungsgewalt*

Daneben wird den öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften die öffentlich-rechtliche Rechtssetzungsbefugnis garantiert. Sie gestattet, öffentlich-rechtliche Normen zu erlassen und eröffnet damit die Möglichkeit, Befugnisse wie eben die Dienstherrenfähigkeit oder das Besteuerungsrecht mit öffentlich-rechtlichen Normen auszugestalten.⁸⁴⁵ Damit geht diese Rechtsfolge über das kirchliche Selbstbestimmungsrecht hinaus: Schon durch Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV wird den Religionsgemeinschaften (ohne Körperschaftsstatus) die Befugnis eingeräumt, eigenes Recht zu setzen. Der Körperschaftsstatus erweitert das Recht der Religionsgemeinschaften jedoch noch dahingehend, dass öffentlich-rechtliches Recht gesetzt werden kann.⁸⁴⁶ Die Rechtssetzungsgewalt gibt somit die Möglichkeit, unter anderem die eigene Organisation öffentlich-rechtlich zu regeln. Sie ist somit eine Rechtsfolge des Körperschaftsstatus, die für die Ausübung der Organisationsgewalt von einiger Relevanz ist.

c) *Parochialrecht*

Weiterhin kommt den öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften das Parochialrecht zu. Es beinhaltet die Befugnis, die Zugehörigkeit eines Mitglieds zu z.B. einer Gemeinde allein vom Wohnort abhängig zu machen.⁸⁴⁷ Die Mitgliedschaft selbst wird durch das Selbstverständnis der jeweiligen Religionsgemeinschaft bestimmt.⁸⁴⁸ Durch den Zuzug in den Bereich dieser Gemeinde ergibt sich die Zugehörigkeit mit allen daran anknüpfenden Rechten und Pflichten, ohne dass ein gesonderter Beitritt erklärt wurde. Dies hat auch für das staatliche Recht Auswir-

⁸⁴³ Vgl. BVerfGE 42, 312 (339).

⁸⁴⁴ *Richardi*, Arbeitsrecht in der Kirche, S. 8.

⁸⁴⁵ *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 294 f.; *Jurina*, Der Status von Kirchen und Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts im Alltag, in: Muckel (Hrsg.), Festschrift Rüfner, S. 381 (392 f.); *Weber*, Die Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts im System des Grundgesetzes, S. 120 ff.

⁸⁴⁶ *Jeand'Heur/Korinth*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, S. 177; v. *Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, S. 266 verwendet in diesem Zusammenhang den Begriff der Autonomie; *Kirchhof*, Die Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts, in: Listl/Pirson (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 651 (671).

⁸⁴⁷ *Kästner*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Bd. 18, Art. 140, Rn. 431; *Weber*, Die Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts im System des Grundgesetzes, S. 110 f.; *Held*, Die kleinen öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften im Staatskirchenrecht der Bundesrepublik, S. 79 ff.

⁸⁴⁸ Zu Fragen der Mitgliedschaft in Religionsgemeinschaften vgl. ausführlich *Kuntze*, Bürgerliche Mitgliedschaft in Religionsgemeinschaften, insb. S. 53 ff.

kungen: Der Zugezogene wird auch durch staatliche Stellen als Gemeindemitglied anerkannt und damit zur Kirchensteuer herangezogen.⁸⁴⁹ Solche Rechtsfolgen wären zwischen zwei privaten Vereinigungen indes nicht möglich. Das Parochialrecht stellt damit ein öffentliches Sonderrecht dar.⁸⁵⁰

d) Widmungsbefugnis

Die Widmungsbefugnis eröffnet den öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften die Möglichkeit, durch Widmung ihren Vermögensgegenständen den Status einer öffentlichen Sache zu verleihen.⁸⁵¹ Diese Sachen, wie etwa Kirchenglocken,⁸⁵² dürfen nach der Widmung nur im Dienste des bestimmten kirchlichen Zwecks, etwa dem gottesdienstlichen Gebrauch, genutzt werden, da sie mit einer öffentlich-rechtlichen Dienstbarkeit belastet sind.⁸⁵³ Diese Sachen (*res sacrae*) bleiben Objekte des privaten Eigentums und damit eigentumsfähig. Die Nutzung ist jedoch auf die widmungsgemäße Verwendung beschränkt. Dieser Verwendung entgegenstehenden Verfügungen und Rechtsgeschäfte sind auch mit Wirkung für das staatliche Recht ausgeschlossen.⁸⁵⁴ Einzelfragen zur Einbeziehung kirchlicher Vermögensgegenstände in das öffentliche Sachenrecht sind hochumstritten,⁸⁵⁵ können an dieser Stelle jedoch vernachlässigt werden.

e) Privilegienbündel

Neben diesen unmittelbar aus der Verfassung abgeleiteten Begünstigungen hat der Gesetzgeber öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften noch einfachgesetzliche Privilegien zuerkannt. Diese mittelbaren Folgerechte knüpfen an den Körperschaftsstatus an und werden zusammenfassend als Privilegienbündel bezeichnet.⁸⁵⁶

⁸⁴⁹ V. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, S. 266 f.

⁸⁵⁰ Heinig, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 295.

⁸⁵¹ Umfangreich Mainusch, Die öffentlich-rechtlichen Sachen der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften, insb. S. 59 ff. in Hinblick auf den Körperschaftsstatus; Keibl, Das staatliche Recht der *res sacrae*, S. 123 ff.; vgl. zu den geschichtlichen Hintergründen des Parochialrechts Heinig, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 296; Jeand'Heur/Korioth, Grundzüge des Staatskirchenrechts, S. 174 ff. am Beispiel des Rechtsstreit um kirchliches Glockengeläut; Muckel, Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts, Der Staat 38 (1999), S. 569 (577).

⁸⁵² Hense, Glockenläuten und Uhrenschlag, insb. S. 196 ff. zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen.

⁸⁵³ Bohl, Der Öffentlich-rechtliche Körperschaftsstatus der Religionsgemeinschaften, S. 56.

⁸⁵⁴ Weber, Die Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts im System des Grundgesetzes, S. 124.

⁸⁵⁵ Vgl. für einen aktuellen Überblick etwa Huxdorff, Rechtsfragen der Erst- und Zweitverleihung, S. 178 ff. und Kästner, in Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Bd. 18, Art. 140, Rn. 420 ff. jeweils m.w.N.

⁸⁵⁶ Im Überblick über eine Vielzahl verschiedener Rechte Kästner, in Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Bd. 18, Art. 140, Rn. 434 ff.; BVerfGE 102, 370 (371).

Diese Folgerechte resultieren meist daraus, dass öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften in einfachgesetzlichen Regelungen gleich gestellt werden.⁸⁵⁷ Solche Regelungen lassen sich in einer kaum zu überschaubaren Vielzahl finden und reichen vom Steuer-, über das Sozial- und Strafrecht hin bis zum Baurecht.⁸⁵⁸ Es besteht jedoch nicht für alle dieser Privilegien ein verfassungsrechtlicher Anspruch: „am Randbereich des Korporationsstatus“⁸⁵⁹ befindliche Privilegien können durch oder aufgrund eines Gesetzes entzogen werden. Ganz im Sinne des Mantelbegriffs und im freiheitsdienenden, grundrechtsverstärkenden Verständnis des Körperschaftsstatus, dienen diese einfachgesetzlichen Privilegien „der freien Entfaltung von öffentlich korporierten Religionsgesellschaften sowie ihrem öffentlichen Wirken und ihrer öffentlichen Wirkung.“⁸⁶⁰

f) Organisationsgewalt

Schließlich tritt die Organisationsgewalt als Rechtsfolge des öffentlich-rechtlichen Körperschaftsstatus hinzu. Die detaillierte Betrachtung dieser Rechtsfolge ist im Folgenden Gegenstand der Untersuchung.

5. Zwischenergebnis

Religiöse Organisation kennt mit der Religionsgemeinschaft eine besondere Ausprägung, die jedoch keiner rechtlichen Anerkennung bedarf. Vielmehr folgen aus dem bloßen Bestehen einer solchen bereits besondere Rechte und Garantien. Insbesondere ermöglicht das kirchliche Selbstbestimmungsrecht gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV die eigene Organisation nach eigenen Maßstäben.

Bei lediglich internen Organisationsmaßnahmen werden die religionsspezifischen Organisationsbedürfnisse stärker berücksichtigt, weil lediglich die Interna der Religionsgemeinschaften betroffen sind. Organisationsmaßnahmen mit Außenwirkung, also solche, die auch Nicht-Mitglieder betreffen können, sind damit engere Grenzen gesteckt. Schon das Selbstverwaltungsrecht der Religionsgemeinschaften eröffnet diesen eine Möglichkeit der internen Organisation und Aufgabenverteilung. Diese kann jedoch ohne Körperschaftsstatus der Religionsgemeinschaft nicht in öffentlich-rechtlicher Organisationsform erfolgen.

Die Fähigkeiten der eigenständigen Organisation werden durch den Körperschaftsstatus nochmals verstärkt. Allen Religionsgemeinschaften, die die Voraussetzungen gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV erfüllen, sind diesel-

⁸⁵⁷ *Huxdorff*, Rechtsfragen der Erst- und Zweitverleihung, S. 191 stellt dabei jedoch auch klar, dass bei einer solchen Gleichstellung keine Eingliederung der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften in den Staatsaufbau erfolgen darf.

⁸⁵⁸ Vgl. etwa *v. Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, S. 267 f.

⁸⁵⁹ *V. Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, S. 268.

⁸⁶⁰ *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 300.

ben Rechte einzuräumen wie den altkorporierten Religionsgemeinschaften. Der Körperschaftsstatus ist gerade im Licht von Neutralität und Parität als freiheitsdienendes Institut zu verstehen. Alle Religionsgemeinschaften beziehen ihre Rechte durch die positive Rechtsetzung des (Verfassungs-)Gesetzgebers. Die Rechtsfolgen des Körperschaftsstatus sollen das Ausleben der Religionsfreiheit ermöglichen und damit Freiheiten erweitern. Nach diesen Grundsätzen ist die Organisationsgewalt öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften zu interpretieren und in ihrer Weite zu bestimmen.

E. Die Organisationsgewalt als Rechtsfolge des Körperschaftsstatus

Neben den bereits beschriebenen Folgerechten eröffnet der Körperschaftsstatus den öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften auch die Organisationsgewalt. Nach dem Verständnis der Organisationsgewalt im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV ist damit „das Recht zur Bildung, Errichtung, Änderung und Aufhebung öffentlich-rechtlicher Untergliederungen“⁸⁶¹ gemeint. Ganz ähn-

⁸⁶¹ Exemplarische Definition bei *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 294. Vgl. ähnlich *Kästner*, in Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Bd. 18, Art. 140, Rn. 414; *Tomfigh*, Die rechtliche Verfassung von Religionsgemeinschaften, S. 207; *Bohl*, Der öffentlich-rechtliche Körperschaftsstatus der Religionsgemeinschaften, S. 56; *Kirchhof*, Die Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts, in: Listl/Pirson (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 651 (670); *v. Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, S. 257; *Magen*, Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit, S. 94; *Jeand'Heur/Koriotb*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, S. 173; *Mückel*, Grundlagen des Staatskirchenrechts, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. 7, S. 711 (799); *Albrecht*, Die mittelbare Kirchenverwaltung. Rechtslehre und Staatspraxis, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 449 (454); *Rüfner*, Die Gründung juristischer Personen des öffentlichen Rechts durch die Kirchen, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 431; *v. Campenhausen*, Grenzprobleme staatlicher und kirchlicher Organisationsgewalt, ZevKR 14 (1968/69), S. 278 (279 f); *Hollerbach*, Der verfassungsrechtliche Schutz kirchlicher Organisationen, Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. 6 (1. Aufl.), S. 557 (565); *Engelbrecht*, Die Entziehung des Körperschaftsstatus bei Untergliederungen von Religionsgemeinschaften,

lich definierte das Bundesverfassungsgericht die Organisationsgewalt für öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften als „Befugnis, öffentlich-rechtliche Untergliederungen und andere Institutionen mit Rechtsfähigkeit zu bilden.“⁸⁶²

I. Wirkrichtungen der Organisationsgewalt

Die Organisationsgewalt kann gedanklich in zwei Gruppen von öffentlich-rechtlichen Untergliederungen eingeteilt werden: Einerseits geht es um örtliche Gemeinden oder Gruppierungen der Religionsgemeinschaften, bei den christlichen Kirchen etwa um Kirchengemeinden. Andererseits geht es um die Auslagerung nicht typisch-religiöser Materien in selbstständige Rechtssubjekte, etwa die Gründung einer öffentlich-rechtlichen Versorgungsanstalt für Kirchenbeamte oder Religionspädagogische Institute als Anstalten bzw. Stiftungen öffentlichen Rechts. Hinzu kommt, neben diesen Organisationsmaßnahmen im Binnenbereich, der Zusammenschluss von öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV als Organisationsmaßnahme für den Außenbereich.⁸⁶³

Damit meint die Organisationsgewalt als Rechtsfolge des Körperschaftsstatus gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV etwas anderes als das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV: Während das Selbstbestimmungsrecht den Religionsgemeinschaften das Recht gibt, selbst über ihre innere Struktur und Organisation zu bestimmen, bezieht sich diese Befugnis lediglich auf z.B. kirchenrechtliche Organisationsmaßnahmen, die nach dem durch die Religionsgemeinschaft gesetzten Recht ablaufen. Eine öffentlich-rechtliche Rechtsfähigkeit im staatlichen Recht kann nicht auf Grundlage des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts konstituiert werden.⁸⁶⁴ Es verbleibt lediglich die Organisation in privatrechtlicher Rechtsform im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 4 WRV.⁸⁶⁵

Die Organisationsgewalt als körperschaftliche Rechtsfolge hingegen eröffnet die Möglichkeit, Organisationsmaßnahmen nicht nur Wirksamkeit für das staatliche Recht zu verschaffen, sondern Organisationen in einem öffentlich-rechtlichen Kleid zu gründen. Dadurch betrifft die Organisationsgewalt als Rechtsfolge des

ZevKR 55 (2010), S. 227 (231); *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 3, Art. 137 WRV, Rn. 93; *Eblers*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 137 WRV, Rn. 29.

⁸⁶² BVerfGE 102, 370 (371).

⁸⁶³ Siehe dazu unten bei F. VI.

⁸⁶⁴ Vgl. etwa *Mainusch*, Staatskirchenrechtliche Überlegungen zur kirchlichen Organisationsgewalt, ZevKR 49 (2004), S. 285 (286).

⁸⁶⁵ Vgl. dazu bereits bei D. II.

Körperschaftsstatus zwar ebenfalls Organisationsmaßnahmen, entfaltet seine Wirkung jedoch in einem anderen, nämlich dem bürgerlichen Rechtskreis.⁸⁶⁶

II. Zweck der Organisationsgewalt öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften

Wie die meisten Folgerechte des Körperschaftsstatus, abgesehen vom Besteuerungsrecht, erfährt auch die Organisationsgewalt keine weitere rechtliche Ausgestaltung durch die Verfassung. Inhalt und Umfang der Organisationsgewalt müssen daher bestimmt werden.

Zunächst ist jedoch zu ermitteln, welche Motivation für öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften besteht, von der Organisationsgewalt als Rechtsfolge des Körperschaftsstatus Gebrauch zu machen. Bei einem freiheitsdienenden Verständnis des Körperschaftsstatus ist auch die Organisationsgewalt als freiheitsdienendes Institut zu verstehen. Welcher Mehrwert und welche Möglichkeiten der Freiheitsentfaltung entstehen also, wenn Körperschaften ihre Untergliederungen in öffentlich-rechtlicher Form gestalten können?⁸⁶⁷

1. Typisch-religiöse Untergliederungen

Zum einen soll die Organisationsgewalt öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften den örtlichen Unterverbänden wie etwa Pfarreien und Pfarrverbänden den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts ermöglichen, womit diesen neu erschaffenen öffentlich-rechtlichen Körperschaften auch etwa das Recht zukommt, öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse zu begründen.⁸⁶⁸

Primärer Rechtsträger des Körperschaftsstatus ist die höchste, in der Bundesrepublik bestehende nach dem Recht der jeweiligen Religionsgemeinschaft organisierte Gemeinschaft des betreffenden Bekenntnisses. Bei den großen christlichen Kirchen sind dies die Diözesen auf römisch-katholischer Seite und die evangelischen Landeskirchen auf evangelischer Seite.⁸⁶⁹

Der Körperschaftsstatus nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV soll damit am Beispiel der evangelischen Kirche nicht ausschließlich etwa den Landes-

⁸⁶⁶ V. Campenhausen, Grenzprobleme staatlicher und kirchlicher Organisationsgewalt, ZevKR 14 (1968/69), S. 278 (283).

⁸⁶⁷ Die Aufteilung in typisch-religiöse Untergliederungen und solche, die eine mittelbare Verwaltung der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft bilden, ist der Übersichtlichkeit der Darstellung geschuldet. Beide Aspekte betreffen dieselbe Organisationsgewalt. Bezüglich der staatlichen Mitwirkung muss daher dasselbe gelten, dazu sogleich.

⁸⁶⁸ Rüfner, Die Gründung juristischer Personen des öffentlichen Rechts durch die Kirchen, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift List, S. 431.

⁸⁶⁹ Friesenhahn, Kirchen und Religionsgemeinschaften, in: ders./Scheuner (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 545 (566 f.).

kirchen, sondern auch Gemeinden und Gemeindeverbände zuerkannt werden.⁸⁷⁰ Auch den lokalen, territorialen Untergliederungen soll die Körperschaftsqualität zukommen.⁸⁷¹ Auf evangelischer Seite betrifft dies auch die Zusammenschlüsse wie Kirchenkreise, Dekanate oder Propsteien. Auf katholischer Seite kommen Bistümer oder Domkapitel in Betracht. Der Körperschaftsstatus dieser Untergliederungen ist vom Körperschaftsstatus der jeweiligen Diözese bzw. Landeskirche abhängig.⁸⁷²

2. Rechtliche Auslagerung von Einrichtungen und Vermögensmassen

Erhält eine Religionsgemeinschaft die Rechte einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft, soll dieser Körperschaftsstatus auch die kirchenverfassungsrechtlich notwendigen Institutionen umfassen.⁸⁷³ Die Organisationsgewalt als Rechtsfolge des Körperschaftsstatus soll den öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften den Aufbau einer mittelbaren Kirchenverwaltung ermöglichen. Es bleibt dabei allein den Religionsgemeinschaften überlassen, ob und welche Einrichtungen oder Vermögensmassen ausgelagert werden. Eine solche Entscheidung untersteht vollständig dem Selbstverständnis der Religionsgemeinschaften und darf nicht staatlich verlangt werden. Ein solcher Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV ist nicht zu rechtfertigen.⁸⁷⁴

Alfred Albrecht sieht ein Bedürfnis der evangelischen Landeskirchen und katholischen Bistümer, Angelegenheiten auf rechtlich selbstständige Rechtsträger unter kirchlicher Aufsicht zu übertragen. Insbesondere sei dies dann der Fall, wenn es sich um Aufgaben handle, die von den allgemeinen kirchlichen Aufgaben zu unterscheiden seien,⁸⁷⁵ etwa Schulen oder Akademien.⁸⁷⁶ Zwar seien diese Aufgaben auch in privatrechtlichen Rechtsformen zu bewältigen, allerdings biete die öffentlich-rechtliche Organisationsform gegenüber Privatrechtsformen Vorteile, außerdem entspreche dies „besser dem Wesen und der Würde der Aufgabe [...]“

⁸⁷⁰ Vgl. *Weber*, Die Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts im System des Grundgesetzes, S. 104 ff.

⁸⁷¹ *Friesenbahn*, Kirchen und Religionsgemeinschaften, in: ders./Scheuner (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 545 (567).

⁸⁷² *Mainusch*, Staatskirchenrechtliche Überlegungen zur kirchlichen Organisationsgewalt, ZevKR 49 (2004), S. 285 (289).

⁸⁷³ So jedenfalls *Friesenbahn*, Kirchen und Religionsgemeinschaften, in: ders./Scheuner (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 545 (567). In welchem Umfang das tatsächlich der Fall ist, gilt es zu untersuchen.

⁸⁷⁴ Vgl. etwa BVerfGE 18, 385 (388).

⁸⁷⁵ Vgl. etwa *Albrecht*, Die mittelbare Kirchenverwaltung. Rechtslehre und Staatspraxis, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 449 ff.; Der Ausdruck „Kirche“ in diesem Zusammenhang ist schlicht historisch bedingt und würde wohl kaum von einer korporierten Bahai-Gemeinde so gebraucht werden.

⁸⁷⁶ Beispiele bei *Kästner*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Bd. 18, Art. 140, Rn. 414.

die durch diese Funktionsträger wahrgenommen werden sollen.⁸⁷⁷ Solche Einrichtungen sind nach dem Recht der Religionsgemeinschaften organisiert und nehmen besondere Verwaltungsaufgaben und Versorgungsobliegenheiten wahr. Insbesondere ist dies der Fall im Gebiet der kirchlichen Akademiearbeit, bei Versorgungskassen für kirchliche Bedienstete oder bei der Verwaltung von Steuermitteln.⁸⁷⁸

Es besteht seitens vieler öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften ein Interesse, eine mittelbare Verwaltung aufzubauen, so wie es auf staatlicher Seite geschehen ist.⁸⁷⁹ Die bereits beschriebenen Ergebnisse einer effektiveren Aufgabenwahrnehmung und größerer Handlungsflexibilität, die auf staatlicher Seite durch eine mittelbare Verwaltung erwünscht werden, sollen auch auf Seiten der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften erreicht werden können, wenn es den Religionsgemeinschaften beliebt. Die Gründe für die Ausbildung einer mittelbaren Verwaltung ähneln sich stark auf staatlicher wie auch (öffentlich-rechtlicher) religionsgemeinschaftlicher Seite.

III. Rechtsfolgen der Organisationsgewalt

Durch die Schaffung öffentlich-rechtlicher Organisationsformen wird ein Akteur im staatlichen Rechtsverkehr mit öffentlich-rechtlichem Status geschaffen. Insbesondere spielen die anderen Rechtsfolgen des Körperschaftsstatus eine Rolle für die Stellung der Unterorganisation im Rechtsverkehr.

1. Organisationsgewalt im Verhältnis zu anderen Rechtsfolgen des Körperschaftsstatus

Die Organisationsgewalt als Rechtsfolge des Körperschaftsstatus ist nicht isoliert von den anderen Rechtsfolgen zu betrachten. Insbesondere stehen die Dienstherrenfähigkeit und die Rechtssetzungsgewalt in einem engen Verhältnis zur Organisationsgewalt.⁸⁸⁰

Die Folgerechte des Körperschaftsstatus gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV gelten für Rechtsformen, die durch Ausübung der Organisationsge-

⁸⁷⁷ *Albrecht*, Die mittelbare Kirchenverwaltung. Rechtslehre und Staatspraxis, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 449; Inwieweit die Würde der Aufgaben ein Faktor bei der verfassungsrechtlichen Untersuchung der Organisationsgewalt sein soll, erscheint zumindest zweifelhaft. Es bleibt dabei auch offen, warum Altersvorsorge eine Aufgabe von solcher Würde sein solle, dass nur eine öffentlich-rechtliche Organisationsform dieser gerecht wird. Eine solche institutionelle Sichtweise von Staat und Kirche scheint gerade bei allzu profanen Lebenssachverhalten überkommen.

⁸⁷⁸ *Albrecht*, Die mittelbare Kirchenverwaltung. Rechtslehre und Staatspraxis, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 450.

⁸⁷⁹ Vgl. oben bei B. III. 1.

⁸⁸⁰ Vgl. etwa *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 294.

walt entstanden sind, indes nicht unmittelbar. Vielmehr werden sie von der „Mutterorganisation“, der übergeordneten öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft, an Unterorganisationen abgeleitet. Die Unterorganisation ist an die Autorität der übergeordneten Religionsgemeinschaft gebunden, was der Eigenständigkeit einer juristischen Person des öffentlichen Rechts nicht entgegensteht.⁸⁸¹ Zwischen Unterorganisation und übergeordneter Religionsgemeinschaft besteht ein Maß an organisatorischer Trennung und inhaltlicher Eingliederung. Demzufolge entfalten die Folgerechte für die Unterorganisationen der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft Wirkung.

a) Dienstherrenfähigkeit

Die Dienstherrenfähigkeit⁸⁸² kann durch die öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaft ausgeübt werden, um *eigene* Dienstverhältnisse im Beamtenstatus zu begründen. Im Zusammenspiel mit der Organisationsgewalt kann die Dienstherrenfähigkeit auch an anderen Stellen ausgeübt werden. Es ist dabei nicht entscheidend, welche Art der öffentlich-rechtlichen Organisationsform vorliegt.⁸⁸³ Daraus folgt, dass auch die Produkte der Organisationsgewalt, also etwa Organisationen der mittelbaren Kirchenverwaltung in öffentlich-rechtlicher Form, Beamtenverhältnisse begründen dürfen.

Entscheidend für die Dienstherrenfähigkeit ist indes nur der öffentlich-rechtliche Status der Organisation. Es kann somit dahinstehen, ob es sich um eine öffentlich-rechtliche Körperschaft, öffentlich-rechtliche Stiftung oder Anstalt oder um Hybride bzw. völlige Neubildungen öffentlich-rechtlicher Organisationsformen handelt, falls diese von der Organisationsgewalt umfasst sind. Dies wird sogleich zu untersuchen sein.

b) Rechtsetzungsgewalt

Auch der Rechtsetzungsgewalt wird durch die Ausübung der Organisationsgewalt eine neue Wirkungsstätte eröffnet: Zur Ausgestaltung der durch die Dienstherrenfähigkeit begründeten Beamtenverhältnisse in der durch die Organisationsgewalt geschaffenen Entität entfaltet die Rechtsetzungsgewalt ihre Wirkung: Das kirchliche Dienstrecht wird durch die öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaft geregelt und ausgestaltet.⁸⁸⁴ Untermauert wird die Eigenständigkeit der kirchlichen

⁸⁸¹ *Albrecht*, Die mittelbare Kirchenverwaltung. Rechtslehre und Staatspraxis, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 449 (464).

⁸⁸² Vgl. zu Dienstherrenfähigkeit und den anderen Folgerechten des Körperschaftsstatus bereits oben bei D. IV. 4.

⁸⁸³ *V. Campenhausen*, Grenzprobleme staatlicher und kirchlicher Organisationsgewalt, ZevKR 14 (1968/69), S. 278 (286).

⁸⁸⁴ *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 295, der in diesem Bereich angesichts der Notwendigkeit der Ausgestaltung des Dienstrechts die Nutzung der Rechtsetzungsgewalt für „geradezu geboten“ hält.

Dienstverfassung durch das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV.⁸⁸⁵ Wie die Dienstherrenfähigkeit wirkt die Rechtsetzungsgewalt als Folgerecht des Körperschaftsstatus damit nicht nur in der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft, sondern auch in den öffentlich-rechtlichen Unterorganisationen.

c) Parochialrecht, Widmungsbefugnis und Besteuerungsrecht

Organisationen der mittelbaren Kirchenverwaltung weisen wenig Berührungspunkte mit dem Parochialrecht oder der Widmungsbefugnis auf. Anders verhält es sich hingegen mit z.B. Kirchengemeinden, die durch Ausübung der Organisationsgewalt entstanden sind. Auch hier werden die Folgerechte des Körperschaftsstatus lediglich von der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft als Mutterorganisation abgeleitet. Wie das Parochialrecht oder die Widmungsbefugnis in praxi ausgeübt werden dürfen, bestimmt sich nach internen Rechtssätzen der Religionsgemeinschaft.

Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 6 WRV eröffnet den Religionsgemeinschaften, die Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, das Recht, von ihren Mitgliedern Steuern zu erheben. Es obliegt dabei der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft, nicht nur zu bestimmen, welches Steuersystem (etwa Landeskirchen- oder Ortskirchensteuersystem)⁸⁸⁶ angewendet werden soll, sondern auch, wer Steuergläubiger ist.⁸⁸⁷ Die öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaft als Mutterorganisation kann daher das Besteuerungsrecht an geschaffene Unterorganisationen auslagern und damit ableiten.

d) Privilegienbündel

Die einfachgesetzliche Privilegierung religiöser Organisationen knüpfen an den Körperschaftsstatus und damit an die Verfassung an. Sie gestalten den Mantelbegriff Körperschaftsstatus weiter aus.⁸⁸⁸ Trotzdem obliegt es dem Landesgesetzgeber, ob und wie eine solche Privilegierung geschaffen werden soll. Zutreffend geht die Staatspraxis davon aus, dass bei Privilegierungsentscheidungen für öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften diese nicht automatisch auf Organisationen der mittelbaren Kirchenverwaltung durchschlägt.⁸⁸⁹ Ganz im Sinne der Rechtssicherheit muss die einfachgesetzliche Privilegierung sich explizit auch auf etwa die kirchliche Anstalt, Körperschaft oder Stiftung des öffentlichen Rechts erstrecken.

⁸⁸⁵ Vgl. z.B. *Richardi*, Arbeitsrecht in der Kirche, S. 6.

⁸⁸⁶ Steuergläubiger sind in der katholischen Kirche die Diözesen, in der evangelischen Kirche meist die Landeskirchen, in Ausnahmen die Gemeinden.

⁸⁸⁷ *Kästner*, in Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Bd. 18, Art. 140, Rn. 529; *Korioth*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 137 WRV, Rn. 100.

⁸⁸⁸ *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 299 f.

⁸⁸⁹ *Albrecht*, Die mittelbare Kirchenverwaltung, Rechtslehre und Staatspraxis, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 449 (461) ohne weitere Nachweise.

2. Weitere Folgen für die Rechtsordnung durch die Ausübung der Organisationsgewalt

Durch die Ausübung der Organisationsgewalt gehen Folgen für die Rechtsordnung einher. Einerseits ergibt sich für geschaffene Unterorganisationen eine Rechtsstellung nach dem Recht der jeweiligen Religionsgemeinschaft, also etwa nach Kirchenrecht, die hier jedoch außer Betracht bleiben kann.

Andererseits ergibt sich auch eine Rechtsstellung im staatlichen Recht. So kann es der Unterorganisation etwa möglich sein, Verträge abzuschließen und damit als eigenständiger Akteur im Rechtsverkehr teilzunehmen. Dafür muss die Vertretungsberechtigung für die Organisation geklärt sein.⁸⁹⁰ Abhängig ist diese eigenständige Teilnahme am allgemeinen Rechtsverkehr von einem eigenständigen Sitz aus und unter eigenem Namen jedoch vom Einrichtungsakt der jeweiligen Religionsgemeinschaft und der gegebenen Satzung.⁸⁹¹ Die Bestimmung der Rechtsstellung der Organisationsform und den daraus folgenden Konsequenzen für die Rechtsordnung kann daher nur im Einzelfall ermittelt werden. Wie bereits dargelegt, ist eine allgemeingültige Struktur und Aufgabenverteilung bei öffentlich-rechtlichen Organisationsformen gerade untypisch. Vielmehr werden diese bedarfsorientiert durch das Recht der Religionsgemeinschaft, z.B. Kirchenrecht, geschaffen.⁸⁹² Nicht nur die Entscheidung der Erschaffung, sondern auch die inhaltliche Ausgestaltung obliegt dieser innerreligionsgemeinschaftlichen Rechtsetzung. Die Entwicklung einer solchen Organisationsordnung obliegt im evangelischen Kirchenrecht etwa der Kirchenleitung.⁸⁹³

Organisationsgewalt und Rechtsetzungsgewalt der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft greifen hier ineinander. Es obliegt daher der übergeordneten öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft zu entscheiden, welche Handlungsmöglichkeiten der geschaffenen Unterorganisation zukommen soll. So normiert beispielsweise die Satzung der Evangelischen Zusatzversorgungskasse (EZVK) in § 6⁸⁹⁴ die Aufgaben des Vorstandes und bestimmt in § 6 Abs. 2 Satz 1 der Satzung die gerichtliche und außergerichtliche Vertretungsbefugnis des Vorstandes.⁸⁹⁵

⁸⁹⁰ Vgl. beispielsweise für die evangelische Kirche *Ruppel*, Kirchenvertragsrecht, S. 222 ff.

⁸⁹¹ *Albrecht*, Die mittelbare Kirchenverwaltung. Rechtslehre und Staatspraxis, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 449 (461).

⁸⁹² Im kurzen Überblick für juristische Personen des evangelischen Kirchenrechts *Munsonius*, Evangelisches Kirchenrecht, S. 133 – 137; umfassend *ders.*, Die juristische Person des evangelischen Kirchenrechts.

⁸⁹³ *Munsonius*, Evangelisches Kirchenrecht, S. 89 f.

⁸⁹⁴ <https://www.ezv.de/fileadmin/mounts/rechtsgrundlage/allgemein/satzung.pdf>. (abgerufen am 28. Januar 2019).

⁸⁹⁵ Vgl. im Überblick für kirchliche Versorgungskassen *Knüllig*, Kirchliche Versorgungskassen für Pfarrer und Kirchenbeamte, ZevKR 27 (1982), S. 337 (zur inneren Organisation vgl. S. 345 ff.).

IV. Umfang der Organisationsgewalt öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften

Endgültig geklärt werden muss indes die Frage, welche öffentlich-rechtlichen Untergliederungen bzw. andere Institutionen von dieser Organisationsgewalt umfasst sind, abgesehen von den territorial gegliederten Unterverbänden der Kirchen und anderen öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften. In Hinblick auf solche Organisationen ist die Organisationsgewalt eindeutig anerkannt und in ihrem Umfang insoweit unproblematisch: Die obersten Organisationseinheiten, etwa Landeskirchen oder Diözesen, erhalten auf Antrag und bei Vorliegen aller beschriebenen Voraussetzungen den Körperschaftsstatus gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV. Den Unterverbänden kann durch die Organisationsgewalt ebenfalls der Körperschaftsstatus vermittelt werden.⁸⁹⁶

Ungleich schwieriger und zumindest teilweise umstrittener ist hingegen der Umfang bezüglich Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen öffentlichen Rechts, mit denen z.B. eine mittelbare Kirchenverwaltung aufgebaut werden kann. In dieser Hinsicht ist die Organisationsgewalt als Rechtsfolge des Körperschaftsstatus vor dem Hintergrund des Telos und der Historie des Körperschaftsstatus auszulegen und inhaltlich zu bestimmen.

1. Frühes, auf Körperschaften begrenztes Verständnis

Einigkeit besteht insoweit, als dass die Organisationsgewalt öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften jedenfalls den 1919 in der Weimarer Reichsverfassung bekannten Bedarf an Körperschaften umfasst.⁸⁹⁷ Diese Interpretation der Organisationsgewalt stützt sich auf eine historische Argumentationslinie.

a) *Regelmäßige Beschränkung auf Körperschaften*

Die historisch begründete Beschränkung der Organisationsgewalt auf öffentlich-rechtliche Körperschaften betraf solche Werke und Einrichtungen, die nicht mit der Durchführung kirchenhoheitlicher Aufgaben ausdrücklich beauftragt waren, sondern eigenständig und selbstständig standen.⁸⁹⁸ Dies umfasste die klassischen kirchlichen Verbände und territorialen Unterorganisationen wie Landeskirchen, Diözesen und die bereits beschriebenen Untergliederungen.⁸⁹⁹ Somit war die Neubildung von Körperschaften, nicht aber von Anstalten oder Stiftungen öffent-

⁸⁹⁶ Rüfner, Die Gründung juristischer Personen des öffentlichen Rechts durch die Kirchen, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 431.

⁸⁹⁷ V. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, S. 258.

⁸⁹⁸ Wasse, Die Werke und Einrichtungen der evangelischen Kirche, S. 120.

⁸⁹⁹ Vgl. bereits Bredt, Neues evangelisches Kirchenrecht für Preußen, Bd. 2, S. 144; Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches, Art. 137, S. 644 f.

lichen Rechts durch die Organisationsgewalt umfasst.⁹⁰⁰ Ein Bedarf zur Errichtung von Anstalten öffentlichen Rechts wurde schlicht nicht erkannt und somit auch nicht als Bestandteil der Organisationsgewalt in Betracht gezogen.⁹⁰¹ Somit beschränkte sich die Ausbildung klassischer kirchlicher Verbände mit Wirkung für das staatliche Recht auf Körperschaften.⁹⁰²

b) Ausnahmen vom Grundsatz der Körperschaft

Trotzdem gab es bereits öffentlich-rechtlich anerkannte Organisationen, die nicht unter die gängige Definition der öffentlich-rechtlichen Körperschaft fallen. Solche Einzelfälle wurden durch das generelle Prinzip nicht ausgeschlossen.⁹⁰³

Schon bevor die Weimarer Reichsverfassung und damit die körperschaftliche Organisationsgewalt im Sinne von Art. 137 Abs. 5 WRV in Kraft trat, existierten Rechtssubjekte, die „zwar keine körperschaftliche Struktur besaßen, aber gleichwohl auch im Bereich der staatlichen Rechtsordnung als öffentlich-rechtliche Rechtssubjekte anerkannt waren“⁹⁰⁴, so z.B. der Unterländer Evangelische Kirchenfond in Baden.⁹⁰⁵ Dieser wurde auch im Bereich der staatlichen Rechtsordnung als öffentlich-rechtliches Rechtssubjekt anerkannt, obwohl er keine körperschaftlichen Strukturen aufweisen konnte.⁹⁰⁶ Der öffentlich-rechtliche Status dieser Rechtsformen, die teils noch vor Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung geschaffen wurden, wurde jedoch durch Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV auf verfassungsrechtlicher Ebene abgesichert.⁹⁰⁷

Auch im Vertrag des Freistaats Preußen mit den evangelischen Landeskirchen vom 11. Mai 1931 werden in Art. 2 und 3 öffentlich-rechtliche Verbände, aber auch Anstalten und Stiftungen bereits erwähnt.⁹⁰⁸ Im Vertrag zwischen dem Bayerischen Staate und der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Bayern vom

⁹⁰⁰ V. *Campenhausen*, Grenzprobleme staatlicher und kirchlicher Organisationsgewalt, ZevKR 14 (1968/69), S. 278 (284, Fn. 26).

⁹⁰¹ V. *Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, S. 258.

⁹⁰² Vgl. historische Beispiele wie die bayrische Versorgungskasse für Geistliche, die eine mit Rechtspersönlichkeit ausgestattete kirchliche Anstalt ist, bei v. *Campenhausen*, Grenzprobleme staatlicher und kirchlicher Organisationsgewalt, ZevKR 14 (1968/69), S. 278 (284, Fn. 285).

⁹⁰³ V. *Campenhausen*, Grenzprobleme staatlicher und kirchlicher Organisationsgewalt, ZevKR 14 (1968/69), S. 278 (284).

⁹⁰⁴ *Mainusch*, Staatskirchenrechtliche Überlegungen zur kirchlichen Organisationsgewalt, ZevKR 49 (2004), S. 285 (290).

⁹⁰⁵ Dazu *Friedrich*, Einführung in das Kirchenrecht, S. 400 ff.

⁹⁰⁶ *Mainusch*, Staatskirchenrechtliche Überlegungen zur kirchlichen Organisationsgewalt, ZevKR 49 (2004), S. 285 (290); v. *Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, S. 258, Fn. 49; v. *Campenhausen*, Grenzprobleme staatlicher und kirchlicher Organisationsgewalt, ZevKR 14 (1968/69), S. 278 (284, Fn. 26).

⁹⁰⁷ *Mainusch*, Staatskirchenrechtliche Überlegungen zur kirchlichen Organisationsgewalt, ZevKR 49 (2004), S. 285 (291).

⁹⁰⁸ Vgl. dazu *Wasse*, Die Werke und Einrichtungen der evangelischen Kirche, S. 121; zum Vertrag vgl. unten bei F. III. 2. a) aa).

15. November 1924 finden sich ebenfalls Regelungen zu Anstalten.⁹⁰⁹ Eine Einschränkung auf eine bestimmte Rechtsform findet sich hier gerade nicht.⁹¹⁰

c) Historische Begründung der Beschränkung auf Körperschaften

Die Existenz solcher außerordentlichen öffentlich-rechtlichen Rechtsträger ist nur historisch zu erklären und stellte damit eine Ausnahme dar.⁹¹¹ Jedoch sind diese Ausnahmen auch sprachlicher Unschärfe bzw. jedenfalls einem anderen Verständnis der Begrifflichkeiten geschuldet: *Anschiütz* definiert eine Körperschaft des öffentlichen Rechts als „eine (i.e.S. körperschaftlich, d.h. genossenschaftlich, oder auch *anstaltlich*⁹¹² aufgebaute) juristische Person“.⁹¹³ Dem heutigen Verständnis juristischer Personen des öffentlichen Rechts nach stellt diese Definition bereits einen Widerspruch in sich dar.⁹¹⁴ Dies kann in einem noch unterschiedlichen Verständnis der öffentlich-rechtlichen Körperschaft beruhen. In Bezug auf Religionsgemeinschaften, vordringlich natürlich im Hinblick auf Kirchen, versteht *Anschiütz* Körperschaften

„in einem weiteren Sinne, der überall zutrifft, wo eine Körperschaft, ohne in den Staatsorganismus eingliedert zu sein, und ohne daß ihr Wirkungskreis als Teilstück des Staatszwecks erscheint, mit öffentlicher Gewalt [...] ausgestattet und zur Sicherung der bestimmungsmäßigen Ausübung dieser Gewalt einer spezifisch gestalteten, öffentlichrechtlich geordneten Staatsansicht [...] unterstellt ist. In diesem besonderen Sinne waren die großen Kirchen [...] schon unter Herrschaft des alten Rechts⁹¹⁵, Körperschaften des öffentlichen Rechts‘, und in diesem Sinne sind sie es noch heute.“⁹¹⁶

Das Verständnis einer Körperschaft in diesem Sinne war viel mehr durch die Komponente des *Corpus* geprägt, als durch eine mitgliedschaftliche Verfasstheit, die heute prägend für den Körperschaftsbegriff ist. Die Verfasstheit mit einer „öffentlichen Gewalt“ erscheint vielmehr konstituierend für diese Organisationsform. Vor diesem Hintergrund scheint der Widerspruch einer anstaltlich aufgebauten Körperschaft weniger drängend, womit die „Ausnahmen“ von der Regel,

⁹⁰⁹ Vgl. Art. 7 Abs. 1, 2, Art. 8, Art. 17 Abs. 1, 2, Art. 18, Art. 28 des Vertrages zwischen dem Bayrischen Staate und der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Bayern vom 15. November 1924; siehe dazu *Wasse*, Die Werke und Einrichtungen der evangelischen Kirche, S. 121, Fn. 5.

⁹¹⁰ *Wasse*, Die Werke und Einrichtungen der evangelischen Kirche, S. 121; das Prinzip wird an späterer Stelle wieder aufgegriffen, wenn auch mit einer grundrechtlichen Begründung, siehe bei E. IV. 3.

⁹¹¹ *V. Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, S. 258 ohne weitere Hinweise auf die historischen Gründe für diesen und andere in Fn. 49 aufgeführte Sonderfälle.

⁹¹² Sic! Hervorhebung nur hier.

⁹¹³ *Anschiütz*, Die Verfassung des Deutschen Reiches, Art. 137, S. 633.

⁹¹⁴ Vgl. dazu oben die Ausführungen zu Körperschaft, Anstalt und Stiftung bei B. III. 1. d).

⁹¹⁵ Erläuterung aus dem Abkürzungsverzeichnis: altes Recht (Recht, welches vor der Revolution galt, *Anschiütz*, Die Verfassung des Deutschen Reiches, IX.

⁹¹⁶ *Anschiütz*, Die Verfassung des Deutschen Reiches, Art. 137, S. 644 f.

dass lediglich typische kirchliche Verbände von der Organisationsgewalt umfasst sind,⁹¹⁷ nicht vor dem heutigen Verständnis einer Körperschaft gesehen werden sollte, sondern vor dem Verständnis eines verfassten *Corpus*. Dass angesichts dieses weiten Verständnisses auch außerordentliche öffentlich-rechtliche Rechtsträger entstanden, vermag dabei weniger zu überraschen. Im Grundsatz jedoch beschränkte sich die Organisationsgewalt im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV auch angesichts dieser Ausnahmen auf typische kirchliche Verbände und damit auf Körperschaften.⁹¹⁸

Ein solches Verständnis der Organisationsgewalt zeugt von einem historischen Verständnis des Körperschaftsstatus: Im Mittelpunkt der Betrachtung steht die Sicherung des Status quo. Diese Argumentationslinie versucht die Rechtslage der Weimarer Reichsverfassung zu konservieren und ist rückgewandt. Durch den Körperschaftsstatus soll nach diesem Verständnis ihre Rechtsstellung und ihre historisch gewachsene Möglichkeit der öffentlich-rechtlichen Organisation erhalten. Diese ist historisch auf Körperschaften beschränkt, auch wenn in der Vergangenheit, wie dargelegt, der Körperschaftsbegriff weiter verstanden wurde und nicht auf die heute als signifikant erachtete Prägung durch das Merkmal der Mitgliedschaft heruntergebrochen wurde.

2. Erweitertes Verständnis

Bis auf Ausnahmen, die nur geschichtlich zu erklären sind, deren öffentlich-rechtlicher Rechtsstatus aber durch die Inkorporierung durch Art. 140 GG abgesichert wurde, beschränkte sich der Grundsatz auf Körperschaften. Heute ist weitgehend anerkannt, dass auch Anstalten und Stiftungen öffentlichen Rechts durch die Organisationsgewalt geschaffen werden können.⁹¹⁹ Dieses Verständnis der Organisationsgewalt ist jedoch nicht gänzlich unumstritten.⁹²⁰

⁹¹⁷ V. *Campenhausen*, Grenzprobleme staatlicher und kirchlicher Organisationsgewalt, ZevKR 14 (1968/69), S. 278 (284).

⁹¹⁸ *Mainusch*, Staatskirchenrechtliche Überlegungen zur kirchlichen Organisationsgewalt, ZevKR 49 (2004), S. 285 (291), der es als „unstreitig“ erachtet, dass sich die Organisationsgewalt jedenfalls auf Körperschaften erstreckt, S. 285 (288); v. *Campenhausen*, Grenzprobleme staatlicher und kirchlicher Organisationsgewalt, ZevKR 14 (1968/69), S. 278 (284); v. *Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, S. 258.

⁹¹⁹ Grundlegend dazu v. *Campenhausen*, Grenzprobleme staatlicher und kirchlicher Organisationsgewalt, ZevKR 14 (1968/69), S. 278 ff.; teilweise ohne Begründung zustimmend z.B. *Hollerbach*, Der verfassungsrechtliche Schutz kirchlicher Organisationen, Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. 6 (1. Aufl.), S. 557 (565 f.); *Kirchhof*, Die Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts, in: Listl/Pirson (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 651 (670); *Classen*, Religionsrecht, S. 161; *Kästner*, in Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Bd. 18, Art. 140, Rn. 414; *Friesenbahn*, Kirchen und Religionsgemeinschaften, in: ders./Scheuner (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 545 (569 f.).

⁹²⁰ Insb. *Held*, Die kleinen öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften im Staatskirchenrecht der Bundesrepublik, S. 66 ff., vgl. auch dazu unter E. IV.

a) Begrenzung auf Körperschaften

Teilweise wird vertreten, die Organisationsgewalt auf Körperschaften zu begrenzen. *Gottfried Held* streitet gar grundsätzlich die Existenz einer Organisationsgewalt öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften ab, sofern davon ein Recht umfasst ist, „Gemeinden oder andere Unterverbände mit öffentlich-rechtlicher Rechtsqualität ins Leben zu rufen“.⁹²¹ Die Errichtung, Änderung und Auflösung von Behörden (also Organisationstypen) öffentlichen Rechts könne nicht aus dem Körperschaftsstatus abgeleitet werden, sondern basiere allein auf aus der Staatsgewalt abgeleiteten Akten, die einer besonderen öffentlich-rechtlichen Rechtsgrundlage bedürfen.⁹²² Eine solche Rechtsgrundlage sei in der Zuerkennung des Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften enthalten. Eine darüberhinausgehende Organisationsgewalt, die sich aus dem Körperschaftsstatus direkt ergebe und über dieses Maß hinausgehe, existiere jedenfalls nicht.⁹²³ Begründet wird dies maßgeblich über die Praxis während der Weimarer Zeit, in der eine staatliche Mitwirkung stets notwendig war, um eine rechtsfähige Institution zu schaffen.⁹²⁴

b) Erweiterung wegen Notwendigkeit und Verfassungswandel

Eine solche Interpretation der Organisationsgewalt ist abzulehnen. Durch die Organisationsgewalt wird den öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften ermöglicht, sich öffentlich-rechtlich zu organisieren. Im Lichte eines Körperschaftsstatus als freiheitsdienenden Instituts zur Ermöglichung der Religionsfreiheit erscheint es nur sachgerecht, „die Freiheit zur innerorganisatorischen Strukturierung“⁹²⁵ durch öffentlich-rechtliche Organisationsformen zu gewähren. Wenn es für Religionsgemeinschaften der Effektivierung der Religionsfreiheit dient, auch andere Organisationsformen als Körperschaften des öffentlichen Rechts zu gründen, sollte dies durch einen freiheitsdienenden Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV ermöglicht werden. Eine Beschränkung auf eine bestimmte Organisationsform, die der Sache gerade untypisch ist, müsste eine hohe Begründungshürde überwinden. Dies ist jedoch gerade nicht ersichtlich.

Insbesondere kann ein Verweis auf die preußische Rechtspraxis nicht überzeugen. Durch die Inkorporierung der Weimarer Kirchenartikel kam es nicht zu einer Inkorporierung der damaligen Rechtsdogmatik. Wie bereits beschrieben wird

⁹²¹ *Held*, Die kleinen öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften im Staatskirchenrecht der Bundesrepublik, S. 68.

⁹²² *Held*, Die kleinen öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften im Staatskirchenrecht der Bundesrepublik, S. 66.

⁹²³ *Held*, Die kleinen öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften im Staatskirchenrecht der Bundesrepublik, S. 67.

⁹²⁴ *Held*, Die kleinen öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften im Staatskirchenrecht der Bundesrepublik, S. 67 mit Verweis auf Art. 4 des Preußischen Staatsgesetzes, betreffend die Kirchenverfassungen der evangelischen Landeskirche von 8. April 1924, abgedruckt bei *Liermann*, Kirche und Staat, Bd. 1, S. 234 ff.

⁹²⁵ *Heinig*, Die öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften, S. 294.

heute der Körperschaftsstatus in einem gänzlich anderen Verständnis gesehen und interpretiert. Die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen haben sich grundlegend geändert.⁹²⁶ Der Körperschaftsstatus wird heute nicht mehr isoliert als Organisationsstatus interpretiert, sondern stets im Lichte der Religionsfreiheit verstanden.⁹²⁷ Ein Verweis auf das überkommene Verständnis entfaltet für die heutige Interpretation von Körperschaftsstatus und Organisationsgewalt keine bindende Wirkung und hat auch kaum noch eine interpretationsleitende Wirkung. Eine solch enge Interpretation der Organisationsgewalt wird heute nicht mehr vertreten. In Praxis, Wissenschaft und Rechtsprechung wird die Organisationsgewalt nicht im Sinne *Helds* verstanden.⁹²⁸

Allgemeinhin akzeptiert ist eine noch weitergehende Interpretation der Organisationsgewalt, wonach auch Stiftungen und Anstalten öffentlichen Rechts umfasst sind. Begründet wird diese Erweiterung der Organisationsgewalt über die Notwendigkeit der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften, auch Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts zu gründen und damit einen Zugriff „auf die modernen Instrumente der Verwaltung“⁹²⁹ zu erlangen. Neben dem schlichten Bedürfnis, solche Organisationstypen bilden zu können, wird ein Verfassungswandel als Begründungsfigur für die Ausweitung der Organisationsgewalt herangezogen.

aa) Erweiterung begründbar durch eine organisatorische Notwendigkeit bei den Kirchen?

Teilweise wird die Erweiterung der Organisationsgewalt damit begründet, dass sie schlicht „um ihrer [der Kirchen] Freiheit und Selbstbestimmung“⁹³⁰ notwendig war. *Von Campenhausen* konstatiert in seinem zentralen Aufsatz zur Organisationsgewalt „Grenzprobleme staatlicher und kirchlicher Organisationsgewalt“ von 1969, dass eine Fortentwicklung der Organisationsgewalt durch die Inkorporierung der Weimarer Kirchenartikel nicht ausgeschlossen werden sollte:

„Die Anerkennung der kirchlichen Mission in der Bundesrepublik bedeutet das Einverständnis des Staates mit der Wahrnehmung der sich aus dem kirchlichen Auftrag ergebenden kirchlichen Aufgaben, und zwar nicht in dem Umfang, wie er sich 1919 dar-

⁹²⁶ *V. Campenhausen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 137 WRV, Rn. 244, Fn. 102.

⁹²⁷ Siehe dazu oben bei D. IV. 2. b).

⁹²⁸ *V. Campenhausen* geht sogar so weit, dass *Held* „einige Ausführungen missversteht“, v. *Campenhausen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 137 WRV, Rn. 244, Fn. 102.

⁹²⁹ *Rüfner*, Die Gründung juristischer Personen des öffentlichen Rechts durch die Kirchen, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 431 (432).

⁹³⁰ *Rüfner*, Die Gründung juristischer Personen des öffentlichen Rechts durch die Kirchen, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 431 (432).

*stellte, sondern in dem gegenwärtigen Umfang und für alle heute ausgeübten spezifisch kirchliche Tätigkeit.*⁹³¹

Es sei abhängig von der „gegenwärtigen Lage der Kirchen“, ob und wie weit sich die Organisationsgewalt als Rechtsfolge des Körperschaftsstatus weiterentwickelt.

Ein rechtlicher Anspruch auf eine Erweiterung der Organisationsgewalt ergebe sich aus dem Zusammenspiel von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 und Abs. 5 WRV. Mit dem kirchlichen Selbstverwaltungsrecht sei es nicht vereinbar, wenn die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften entgegen Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV dazu gezwungen wären, den „modernen Teil ihrer Organisation im privatrechtlichen Bereich aufzubauen.“⁹³² Die Organisationsgewalt müsse „aufgrund der Ausweitung der kirchlichen Tätigkeit“ erweitert werden, sodass nun zumindest anstaltsförmige Institutionen umfasst seien.⁹³³ Der Umfang der Organisationsgewalt werde nicht abschließend durch Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV festgelegt, vielmehr sei die Körperschaft nur ein Niederschlag der Organisationsform, die als zentrales Bedürfnis für Kirchen und Religionsgemeinschaften hervorgetreten ist. Aus dem Zusammenspiel des Körperschaftsstatus und des religiösen Selbstbestimmungsrechts der Religionsgemeinschaften ergebe sich vielmehr, dass das Angebot des Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV umfassend zu interpretieren und auf alle Bereiche zu beziehen sei, wo die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften eine öffentlich-rechtliche Organisationsform für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben notwendig halte.⁹³⁴ Entscheidend für die Ausweitung sei damit die Sicht der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft.

bb) Erweiterung durch die Begründungsfigur des Verfassungswandels?

Durch eine andere Begründungsfigur versucht *Rainer Mainusch* die Weite der Organisationsgewalt zu begründen: Er hat in seinem Beitrag „Staatskirchenrechtliche Überlegungen zur kirchlichen Organisationsgewalt“⁹³⁵ aus dem Jahr 2004 die Erweiterung der Organisationsgewalt nicht entscheidend durch das Bestehen einer etwaigen Notwendigkeit seitens der Kirchen und anderer Religionsgemeinschaften

⁹³¹ *V. Campenhausen*, Grenzprobleme staatlicher und kirchlicher Organisationsgewalt, ZevKR 14 (1968/69), S. 278 (287).

⁹³² *V. Campenhausen*, Grenzprobleme staatlicher und kirchlicher Organisationsgewalt, ZevKR 14 (1968/69), S. 278 ff.; später in Bezugnahme auf diesen Aufsatz *Rüfner*, Die Gründung juristischer Personen des öffentlichen Rechts durch die Kirchen, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 431 (zustimmend S. 432); zustimmend auch *Knüllig*, Kirchliche Versorgungskassen für Pfarrer und Kirchenbeamte, ZevKR 27 (1982), S. 337 (339).

⁹³³ *Kästner*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Bd. 18, Art. 140, Rn. 414.

⁹³⁴ *Albrecht*, Die mittelbare Kirchenverwaltung. Rechtslehre und Staatspraxis, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 449 (452).

⁹³⁵ *Mainusch*, Staatskirchenrechtliche Überlegungen zur kirchlichen Organisationsgewalt, ZevKR 49 (2004), S. 285 ff.

öffentlichen Rechts begründet, sondern festgestellt, dass eine Erweiterung der Organisationsgewalt sich nur im Wege des Verfassungswandels vollziehen könne.⁹³⁶ Dem liegt die Idee zugrunde, dass die Organisationsgewalt schon aus der Verfassung selbst entspringt. Die neuen Bedürfnisse der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften, auch Stiftungen und Anstalten gründen zu können, sind jedoch für die Argumentation des Bedeutungswandels von Wichtigkeit.

(1) Richtungsentscheidung für einen Verfassungswandel des Körperschaftsstatus

Der Bedeutungswandel von Rechtsnormen könne beschrieben werden als Vorgang, bei dem sich die maßgebliche Bedeutung einer Rechtsnorm ändern, weil

*„in ihrem Bereich neue, nicht vorausgesehene Tatbestände auftauchen oder bekannte Tatbestände durch ihre Einordnung in den Gesamtablauf einer Entwicklung in neuer Bedeutung oder Beziehung erscheinen.“*⁹³⁷

Eine solche Wandlung geschehe jedoch nicht uferlos. Verfassungsbestimmungen, die Grundsätze und Richtlinien der Verfassung ausmachten, sollten sich als Grundentscheidungen gerade im Wandel der Verhältnisse durchsetzen. Dafür müssten die abgeleiteten Rechtsfolgen jedoch einem solchen Wandel Rechnung tragen.⁹³⁸ Die Wandelbarkeit der Verfassung, die angesichts sich stets entwickelnder Lebensverhältnisse notwendigerweise geschehe, müsse jedoch durch die Verfassung selbst gesteuert werden, um die Rechtssicherheit zu wahren:⁹³⁹ „Die notwendige Orientierung an der gesellschaftlichen Wirklichkeit kann also immer nur eine normativ geleitete Orientierung sein.“⁹⁴⁰

Angesichts der Weite der religionsverfassungsrechtlichen Normen des Grundgesetzes lässt sich kaum eine Grenze für einen Verfassungswandel finden. *Mainusch* kommt zu dem nachvollziehbaren Ergebnis, dass der Wortlaut von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV einen Verfassungswandel gar noch erleichtere.⁹⁴¹ Ein Verfassungswandel im Sinne einer massiven Stärkung der Kirchen und anderen öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften, wie ihn die Koordinationslehre angestrebt hat, ist aus bereits ausgeführten Gründen jedoch abzulehnen.

⁹³⁶ *Mainusch*, Staatskirchenrechtliche Überlegungen zur kirchlichen Organisationsgewalt, ZevKR 49 (2004), S. 285.

⁹³⁷ BVerfGE 2, 380 (401), zitiert nach *Schwegmann*, Der Bedeutungswandel als juristisches Argument in der staatskirchenrechtlichen Literatur nach 1949, S. 32.

⁹³⁸ *Badura*, Art. Verfassung, in: Herzog u.a. (Hrsg.), EvStL, Bd. 2, Sp. 3737 (3755).

⁹³⁹ *Mainusch*, Staatskirchenrechtliche Überlegungen zur kirchlichen Organisationsgewalt, ZevKR 49 (2004), S. 285 (291 f.).

⁹⁴⁰ *Mainusch*, Staatskirchenrechtliche Überlegungen zur kirchlichen Organisationsgewalt, ZevKR 49 (2004), S. 285 (292) m.w.N. in Fn. 46.

⁹⁴¹ *Mainusch*, Staatskirchenrechtliche Überlegungen zur kirchlichen Organisationsgewalt, ZevKR 49 (2004), S. 285 (292).

Aber auch eine Beschränkung des Anwendungsbereichs des religionsverfassungsrechtlichen Normenregimes könne es schon deswegen nicht geben, weil die Inkorporierung der Weimarer Kirchenartikel den status quo von 1919 ausdrücklich festschreiben sollte.⁹⁴² Deswegen könne sich ein Verfassungswandel in Richtung einer Ausweitung des Anwendungsbereichs von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV vollziehen.⁹⁴³

(2) Ablehnung eines Verfassungswandels

Diese Annahme erscheint indes fraglich. Die Annahme *Mainuschs*, dass Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV einem „Wandlungsverbot“⁹⁴⁴ unterliege und deswegen nur eine Ausweitung möglich sei, widerspricht sich. Dies wird auch nicht dadurch entkräftet, dass der Weimarer Verfassungsgeber jedenfalls nur eine Ausweitung in Betracht zog.⁹⁴⁵ Durch die Inkorporierung der Weimarer Kirchenartikel wurde jedoch nicht die Verfassungsdogmatik der Weimarer Reichsverfassung in das Grundgesetz und seine Auslegung importiert.

Schon die Annahme eines Verfassungswandels erscheint hier zweifelhaft. Ein Bedeutungswandel von Verfassungsnormen ist vielmehr nur dann anzunehmen, wenn sich bei gleichbleibendem Wortlaut das Normenprogramm, also „Norminhalt selbst ändert, nicht aber wenn die gleichbleibende Norm veränderte Wirkungen auslöst, eine veränderte Interpretation erfährt, anders konkretisiert wird oder rechtspolitische Änderungen verlangt werden.“⁹⁴⁶

Das religionsverfassungsrechtliche Normenprogramm hat sich offensichtlich nicht geändert. Jedoch hat ein Interpretationswandel der Verfassungsnormen stattgefunden, auch aufgrund gesellschaftlicher Entwicklungen, wie etwa den Entwicklungen von Säkularisierung und religiöser Pluralisierung. Dies ändert jedoch nichts an den Normen selbst und bedingt damit keinen Verfassungswandel.⁹⁴⁷ Das Auftreten neuer Religionen hat große Auswirkungen auf die Gesellschaft und verändert die Interpretation von Verfassungstexten. Dieses Auftreten neuer religiöser Akteure führt jedoch nicht dazu, dass das Normenprogramm des Grundgesetzes heute eine andere Bedeutung hat.⁹⁴⁸ Die veränderte Interpretation

⁹⁴² Vgl. z.B. BVerfGE 19, 133 f.

⁹⁴³ *Mainusch*, Staatskirchenrechtliche Überlegungen zur kirchlichen Organisationsgewalt, ZevKR 49 (2004), S. 285 (294).

⁹⁴⁴ *Mainusch*, Staatskirchenrechtliche Überlegungen zur kirchlichen Organisationsgewalt, ZevKR 49 (2004), S. 285 (293).

⁹⁴⁵ *Mainusch*, Staatskirchenrechtliche Überlegungen zur kirchlichen Organisationsgewalt, ZevKR 49 (2004), S. 285 (293).

⁹⁴⁶ *Heckel*, Religionsfreiheit und Staatskirchenrecht in der Rechtsprechung des BVerfG, in: Badura/Dreier (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. 2, S. 379 (387 f.).

⁹⁴⁷ *Heckel*, Religionsfreiheit und Staatskirchenrecht in der Rechtsprechung des BVerfG, in: Badura/Dreier (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. 2, S. 379 (390 f. mit weiterem Hinweisen in Fn. 44).

⁹⁴⁸ *Möllers*, Religiöse Freiheit als Gefahr?, VVDStRL 68 (2009), S. 47 (73 f.).

der Eigentumsfreiheit von Art. 14 Abs. 1 GG durch das Bundesverfassungsgericht wird kaum als Verfassungswandel bezeichnet werden können.⁹⁴⁹ Ein Verfassungswandel ist nicht durch eine veränderte Entscheidung zwischen mehreren Ausgestaltungsmöglichkeiten einer Verfassungsnorm zu erkennen.⁹⁵⁰ Ein Verfassungswandel des Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV ist damit abzulehnen.

(3) Ausgestaltungs- bzw. Interpretationswandel statt Verfassungswandel

Die Interpretation des Körperschaftsstatus hat sich auch durch die Prozesse der Säkularisierung und religiös-gesellschaftlichen Pluralisierung gewandelt. Die heutige Interpretation als neutral-inkludierendes Freiheitsinstitut jedoch geht maßgeblich auf eine starke Einbeziehung des Art. 4 Abs. 1, 2 GG zurück.⁹⁵¹ Dies erscheint weniger aufgrund „neue[r], nicht vorausgesehene[r] Tatbestände“⁹⁵² geschehen zu sein, sondern aufgrund einer neuen interpretatorischen Herangehensweise an den Körperschaftsstatus.

Ausgehend von der oben genannten Definition erscheint bei der Interpretation des Körperschaftsstatus weniger ein Verfassungswandel vorzuliegen, als schlicht eine Wandlung der „herrschenden Meinung“. Das Verständnis des Körperschaftsstatus hat sich weg von einer historischen hin zu einer systematischen Betrachtungsweise entwickelt, bei der nun der freiheitsdienende Charakter des Körperschaftsstatus als Mittel zur Entfaltung der Religionsfreiheit im Vordergrund steht.

Diesbezüglich zutreffend stellt auch *Mainusch* fest, dass aus dem engen Zusammenhang der öffentlich-rechtlichen Körperschaftsgarantie mit den verfassungsrechtlichen Gewährleistungen des Art. 4 Abs. 1, 2 GG und des Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV heute eine umfassende Entfaltung kirchlicher bzw. öffentlich-rechtlich religionsgemeinschaftlicher Freiheit entspringt.⁹⁵³ Diese grundrechtliche Interpretation des Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften, die *Mainusch* bereits andeutet, war zu Zeiten des Beitrags eine aufkommende, viel diskutierte Interpretation, die heute breite Anerkennung gefunden hat.

Ausgehend von dieser Interpretationsmöglichkeit des Körperschaftsstatus ist *im Ergebnis* somit einer Ausweitung des Körperschaftsstatus zuzustimmen. Der Weg jedoch, dass eine Ausweitung der körperschaftlichen Rechte nur aufgrund

⁹⁴⁹ *Heckel*, Religionsfreiheit und Staatskirchenrecht in der Rechtsprechung des BVerfG, in: Badura/Dreier (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. 2, S. 379 (392) mit Verweis auf die Entscheidung BVerfGE 58, 300, die zwar das Verständnis der Norm grundlegend verändert hat, jedoch keinen Verfassungswandel erzeugt, attestiert und eingeleitet hat.

⁹⁵⁰ *Heckel*, Religionsfreiheit und Staatskirchenrecht in der Rechtsprechung des BVerfG, in: Badura/Dreier (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. 2, S. 379 (392).

⁹⁵¹ Vgl. dazu bereits oben unter D. IV. 2.

⁹⁵² BVerfGE 2, 380 (401).

⁹⁵³ *Mainusch*, Staatskirchenrechtliche Überlegungen zur kirchlichen Organisationsgewalt, ZevKR 49 (2004), S. 285 (294).

eines „tatsächlichen Bedürfnisses dafür“⁹⁵⁴ möglich ist, erscheint nicht zwingend. Es bleibt unklar, warum eine Fortentwicklung des Körperschaftsstatus und seiner Folgerechte erst durch die Anmeldung irgendeines Bedürfnisses seitens einer öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft erfolgen solle. Vielmehr kann sich ein Interpretationswandel auch vollziehen, um den Weg für *künftige* Entwicklungen zu ebnen und eine Rechtswirklichkeit herzustellen, die dem Sinn und Zweck der einschlägigen Verfassungsnormen eher entspricht.

c) Rechtsfolge des Körperschaftsstatus als freiheitsdienende Entfaltungsmöglichkeit

Das offenere Verständnis der Organisationsgewalt ist somit nicht durch einen Verfassungswandel zu erklären, sondern durch die freiheitsfördernde Interpretation des Körperschaftsstatus und seiner Folgerechte. Auf der Grundlage einer nicht historischen, sondern systematischen Argumentationslinie muss bei der Frage nach dem Inhalt der Organisationsgewalt mehr auf den Sinn und Zweck des Körperschaftsstatus abgestellt werden.

In diesem Lichte interpretiert, dient auch die Organisationsgewalt dazu, die Religionsfreiheit auszuleben und sie zu intensivieren. Dies wird auch dadurch erreicht, indem öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften Körperschaften des öffentlichen Rechts gründen dürfen. Mit selbiger Begründung muss den öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften auch die Gründung von Stiftungen und Anstalten öffentlichen Rechts gestattet sein. Der Körperschaftsstatus soll auch gerade die Entfaltung der Religionsfreiheit durch die religiöse Korporation ermöglichen und dem religiösen Selbstverständnis entgegenkommende Organisationsformen vorhalten.⁹⁵⁵ Wenn auch teilweise bestritten wird, dass überhaupt ein Bedarf für öffentlich-rechtliche Rechtsformen besteht, die über die Körperschaft hinausgeht,⁹⁵⁶ ist die Ausweitung der Organisationsgewalt im Lichte des freiheitsfördernden Charakters unumgänglich. Ein Bestehen des Bedürfnisses der Kirchen, Anstalten und Stiftungen öffentlichen Rechts zu gründen, *bestätigt* ein weites Verständnis der Organisationsgewalt, *begründet* ein solches jedoch nicht. Es erscheint daher verfassungsrechtlich nicht geboten, die Organisationsgewalt lediglich historisch bedingt auf die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Körperschaften zu beschränken. Wie der Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften ist auch die Organisationsgewalt als Rechtsfolge ein Angebot an Religionsgemeinschaften, Satellitenorganisationen öffentlich-rechtlich zu verfassen. Auch ohne die Forderung der Religionsgemeinschaften sind davon Anstalten und Stiftungen umfasst. Es ist dem Körperschaftsstatus als freiheitsdienendes Institut immanent, dass auch die Nichtbenutzung seiner Rechtsfolgen freigestellt ist.

⁹⁵⁴ Mainusch, Staatskirchenrechtliche Überlegungen zur kirchlichen Organisationsgewalt, ZevKR 49 (2004), S. 285 (295).

⁹⁵⁵ Heinig, Ordnung der Freiheit, ZevKR 53 (2008), S. 235 (247 f).

⁹⁵⁶ Räßner, Die Gründung juristischer Personen des öffentlichen Rechts durch die Kirchen, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift List, S. 431 (443).

Die Beschränkung auf Körperschaften wäre mit einer systematischen Argumentationslinie, die sich am Sinn und Zweck des Körperschaftsstatus orientiert, nicht vereinbar. Die historische Lesart, die sich auf die Bewahrung des Status quo konzentriert, steht einer Ausweitung der Organisationsgewalt durch ihren Sinn und Zweck fundamental gegen. Dennoch ist diese Erweiterungsstufe der Organisationsgewalt noch an die historisch gewachsene Formentrias von Körperschaft, Anstalt und Stiftung gebunden. Im Sinne eines freiheitsdienenden Verständnisses und der damit einhergehenden systematischen Argumentation erscheint ein Festhalten an der historischen Formenlandschaft öffentlich-rechtlicher Organisation nicht sachgerecht. Es ist schlicht nicht ersichtlich, warum eine Einschränkung auf Körperschaften, Anstalten und Stiftungen erfolgen sollte.

3. Nochmalige Erweiterung und Abkehr von „Formentrias“

Bei konsequenter Verfolgung dieses Ansatzes ist die Organisationsgewalt öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften nicht bloß auf die typischen, öffentlich-rechtlichen Rechtsformen Körperschaft, Anstalt und Stiftung zu beschränken. Vielmehr muss angesichts des freiheitsfördernden Charakters des Körperschaftsstatus die Organisationsgewalt auf alle möglichen Rechtsformen des öffentlichen Rechts erweitert werden. Umfasst sind nicht nur die bekannten Organisationstypen, sondern auch Hybridbildungen oder gar völlige Neuschöpfungen. Dadurch wird sich vollständig von einem historischen Argumentationsansatz verabschiedet und die Organisationsgewalt nur noch systematisch als freiheitsdienendes Folge-recht des Körperschaftsstatus verstanden. Die Rechtsfolge des Körperschaftsstatus wird so in gleicher Linie verstanden wie der Körperschaftsstatus selbst.

a) *Ablehnung eines numerus clausus oder Typenzwangs*

Die Formentrias aus Körperschaft, Anstalt und Stiftung des öffentlichen Rechts erscheinen nur auf den ersten Blick als trennscharfe Organisationstypen. Bei näherer Betrachtung ergeben sich jedoch Überlappungen und Überschneidungen, sodass die Grenzen zum Teil fließend sind.⁹⁵⁷ Wie bereits dargestellt werden öffentlich-rechtliche Rechtsformen bedarfsorientiert geschaffen, es herrscht in diesem Bereich die Möglichkeit freier Körperschaftsbildung: Der Staat kann bei Bedarf eine Körperschaft bilden und ist dabei nicht auf die typische Form der Körperschaft beschränkt. Vielmehr kann er sie bedarfsorientiert modifizieren und ist damit nicht an einen Katalog bekannter Rechtsformen gebunden.⁹⁵⁸ Ein numerus clausus liegt bei öffentlich-rechtlichen Rechtsformen gerade nicht vor.⁹⁵⁹

⁹⁵⁷ Vgl. dazu bereits oben unter B. III. 1. d).

⁹⁵⁸ Vgl. dazu den Vorschlag einer neuen Organisationsform für die staatliche Wirtschaftsbetätigung bei Mann, Die öffentlich-rechtliche Gesellschaft, S. 297 ff.

⁹⁵⁹ Vgl. Munsonius, Die juristische Person des evangelischen Kirchenrechts, S. 15; vgl. zur Idee neuer öffentlich-rechtlicher Rechtsformen Mann, Die öffentlich-rechtliche Gesellschaft.

Mit dem System der Normativbindung gilt für Private etwas Anderes: Die Rechtsordnung hält einen Katalog bestimmter Rechtsformen für die Nutzung im Rechtsverkehr bereit. Durch Gesetze wie dem GmbHG oder dem AktG werden Gesellschaftsformen vorformuliert und in ihrer Modifikation beschränkt. So ist es etwa nicht möglich, die als Vorteile empfundenen Aspekte der Gesellschaft mit beschränkter Haftung mit den vermeintlichen Vorteilen einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts zu verknüpfen.⁹⁶⁰ Das Privatrecht setzt diesen bedarfsorientierten Modifikationen im Organisationsrecht strenge Grenzen.

Eine solche Beschränkung ist für das öffentliche Recht *untypisch*. Ebenso untypisch wäre es daher, Religionsgemeinschaften mit Körperschaftsstatus die Errichtung, Veränderung und Aufhebung nur spezieller, vorformulierter Rechtsformen zu genehmigen. Durch die Organisationsgewalt wird den öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften eine Organisationssphäre eröffnet, in der es eine typische Konturlosigkeit der Organisationstypen gibt. Es wäre systemwidrig, im Falle der Organisationsgewalt öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften diese öffentlich-rechtliche Organisationssphäre auf bestimmte Typen zu beschränken. Vielmehr ist es für öffentlich-rechtliche Organisationsformen gerade typisch, dass das volle Spektrum der organisationsrechtlichen Möglichkeiten durch die Formen Körperschaft, Anstalt und Stiftung öffentlichen Rechts noch nicht ausgenutzt wurde.⁹⁶¹

Vielmehr muss angesichts der Systematik der freien Körperschaftsbildung im öffentlichen Recht den öffentlichen Religionsgemeinschaften zuerkannt werden, auch untypische und neue Rechtsformen zu schaffen. Letztendlich liegt solch einer Erweiterung dieselbe Argumentation zugrunde, die bereits für die „Ausweitung“ der Organisationsgewalt auf Anstalten und Stiftungen öffentlichen Rechts zugrunde liegt: Nicht die durch die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften, insbesondere die Kirchen, empfundene Notwendigkeit ist für eine Ausweitung der Organisationsgewalt entscheidend, sondern die grundrechtsbasierte Lesart des Körperschaftsstatus im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV. Auch hier liegt ein Verfassungswandel nicht vor, sondern nur ein Ausgestaltungs- und Interpretationswandel hinsichtlich des Körperschaftsstatus und seiner Rechtsfolgen.

Hinzu kommt, dass es historisch dem Religionsverfassungsrecht nicht fremd ist, unklassische Rechtsformen den öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften zu gestatten. Nicht nur sprach der Vertrag des Freistaates Preußen mit den Evangelischen Landeskirchen schon 1931 von öffentlich-rechtlichen Anstalten und Stiftungen, sondern in Art. 4 bereits von „anderen öffentlich-rechtlichen kirchlichen Verbänden“.

⁹⁶⁰ Vgl. etwa BGH, ZIP 1999, S. 1755 ff., wonach der Firmenzusatz „GmbH“ unzulässig ist. Die persönliche Haftung der BGB-Gesellschaft kann nicht durch einen haftungsbeschränkenden Zusatz beseitigt werden. Dem Verkehrsschutz wird damit Rechnung getragen.

⁹⁶¹ Vgl. oben unter B III. 1. d) ee).

b) Kein universal-öffentlich-rechtlicher Status

Eine solche Erweiterung der Organisationsgewalt bedeutet indes nicht, dass öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften ein universeller Status des öffentlichen Rechts zukäme, der ihnen frei von staatlichem Einfluss die Schaffung jeder denkbaren öffentlich-rechtlichen Organisation ermögliche. Der Körperschaftsstatus räumt den Religionsgemeinschaften lediglich bestimmte rechtliche Positionen ein.⁹⁶² Den Religionsgemeinschaften wird durch den Körperschaftsstatus nicht die Möglichkeit eröffnet, Kompetenzen zu erschaffen. Dies steht der vorgeschlagenen Erweiterung der Organisationsgewalt jedoch nicht im Wege.

Die Ausweitung der Organisationsgewalt über bestimmte, bereits bekannte öffentlich-rechtliche Rechtsformen hinaus räumt den öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften zwar ein, noch unbekannte öffentlich-rechtliche Organisationsformen zu konstruieren. Dies bedeutet jedoch nicht, dass dabei ein universeller öffentlich-rechtlicher Status geschaffen wird. Es wird den korporierten Religionsgemeinschaften lediglich gestattet, die Untergliederungen öffentlich-rechtlich zu organisieren. Auch wenn die konkrete Organisationsform (Anstalt, Stiftung, eine Hybrid oder gar eine völlige Neubildung) unbekannt ist, bleibt die Organisationsgewalt doch eine trennscharfe Rechtsfolge des Körperschaftsstatus. Eine eigenmächtige Erweiterung dieser Kompetenz ist nicht möglich.

Maßgeblich wird eine selbstständige Ausweitung des Körperschaftsstatus und seiner Rechtsfolgen, insbesondere der Organisationsgewalt, durch eine Beteiligung des Staates bei der Ausübung verhindert. Durch eine staatliche Mitwirkung wird die Organisationsgewalt nur in den staatlich vorgegebenen Grenzen ausgeübt, womit eine Ausuferung verhindert wird. Öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften obliegt auch bei einem weiten Verständnis der Organisationsgewalt nicht die Kompetenz-Kompetenz, die eine gänzlich autonome Schaffung öffentlich-rechtlicher Rechtsformen beinhalten würde. Die Organisationsgewalt ist somit eine *unvollkommene* Gewalt.⁹⁶³ Auf die Notwendigkeit, den Umfang und das Verfahren staatlicher Mitwirkung ist im nächsten Kapitel einzugehen.⁹⁶⁴

c) Parallelen zur Bahai-Entscheidung?

Das freiheitsdienende Verständnis des Körperschaftsstatus soll den Religionsgemeinschaften das Ausleben der Religionsfreiheit ermöglichen. Die konkreten Bedürfnisse sind bei dieser Betrachtung selbstredend nicht völlig auszublenden. Der in der Bahai-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts⁹⁶⁵ ausgeführte Grundsatz, dass das Eigenverständnis der Religionsgemeinschaft bei der Auslegung der

⁹⁶² Vgl. etwa *v. Campenhausen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 137 WRV, Rn. 244.

⁹⁶³ Vgl. für die genaue Untersuchung dieser These Abschnitt F. und für die Konsequenzen Abschnitt G.

⁹⁶⁴ Vgl. unter F.

⁹⁶⁵ BVerfGE 83, 341.

die Organisationsmaßnahmen betreffenden Rechtsnormen zu berücksichtigen ist, kann zum Teil auf die hier vorgeschlagene Interpretation der Organisationsgewalt übertragen werden. Wenn bereits die religiöse Vereinigungsfreiheit ein Recht auf eine angemessene Organisationsform bietet, sollte die Organisationsgewalt als Rechtsfolge eines freiheitsverstärkenden Körperschaftsstatus ebenfalls so verstanden werden, dass der Kanon möglicher Rechtsformen aus vorgefertigten Organisationsformen bestehen muss, sondern bedarfsorientiert, wie es für öffentlich-rechtliche Rechtsformen üblich ist,⁹⁶⁶ erweitert werden.

Zum einen berücksichtigt eine weit verstandene Organisationsgewalt jedwede öffentlich-rechtlichen Organisationsbedürfnisse, indem öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften die Erschaffung neuer Organisationsformen des öffentlichen Rechts gestattet wird.

Andererseits wird das Bedürfnis der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften nicht zur Grundlage der Erweiterung. Darin liegt auch kein Widerspruch: Das Bedürfnis nach einer passenden (öffentlich-rechtlichen) Organisationsform wird dadurch umfassend befriedigt und die Organisationsmöglichkeiten des Selbstbestimmungsrechts der Religionsgemeinschaften durch den Körperschaftsstatus und seine Rechtsfolgen weiter verstärkt. Es besteht ein flexibles System von Organisationsformen, auch wenn der Staat die spezifischen Organisationsstypen nicht bereitstellt.

4. Zwischenergebnis

Die Organisationsgewalt als Folgerecht des Körperschaftsstatus ermöglicht den öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften, öffentlich-rechtliche Untergliederungen zu errichten, zu verändern und aufzuheben. Dies ermöglicht neben der Organisation von Untergliederungen wie Kirchengemeinden und Diözesen die Erschaffung einer mittelbaren Kirchenverwaltung. Dadurch können Vermögensmassen ausgegliedert werden und Verwaltungsaufgaben, wie die Bereitstellung einer Zusatzversorgungskasse, auf grundsätzlich eigenständige juristische Personen des öffentlichen Rechts ausgelagert werden. Die Unterorganisation profitiert dabei von den Folgerechten des Körperschaftsstatus, die der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft als Mutterorganisation zukommt. Wie genau dies ausgestaltet ist, hängt maßgeblich von dem nach religionsgemeinschaftlichem Recht ausgestalteten Binnenverhältnis zwischen Unterorganisation und Religionsgemeinschaft ab. Ähnlich verhält es sich bei den Auswirkungen für den Rechtsverkehr: Maßgeblich werden durch die Satzung der Organisation die Handlungsmöglichkeiten ausgestaltet, womit maßgeblich die Interaktionsmöglichkeiten mit anderen Teilnehmern des Rechtsverkehrs geregelt werden. Diese Bestimmung ist damit in einem hohen Maße einzelfallabhängig zu bestimmen.

⁹⁶⁶ Vgl. dazu oben bei B. III. 1. d).

Dieses Recht umfasst nicht nur Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Im Lichte der heute etablierten, freiheitsverstärkenden Lesart des Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften erscheint eine Beschränkung auf altbekannte Organisationsformen nicht sachgerecht und systemwidrig. Aus dem Körperschaftsstatus folgt vielmehr ein weites Verständnis der Organisationsgewalt. Sie umfasst nicht nur nach einem klassischen Verständnis Körperschaften oder nach einem erweiterten Verständnis auch Anstalten und Stiftungen öffentlichen Rechts, sondern auch Hybride aus den bekannten öffentlich-rechtlichen Organisationsformen, sowie Neuschöpfungen, die auch auf staatlicher Seite noch unbekannt sind.

Es wäre für öffentlich-rechtliche Organisationsformen ganz und gar untypisch, von einem Katalog vorgefertigter Rechtspersönlichkeiten auszugehen. Ein numerus clausus öffentlich-rechtlicher Organisationsformen oder ein Typenzwang existieren gerade nicht, vielmehr ist das Bild dieser Organisationsformen von Überlappungen geprägt. Wenn also die Organisationsgewalt als Rechtsfolge des Körperschaftsstatus gewährt wird, muss sich diese auf öffentlich-rechtliche Organisationsformen beziehen und nicht auf Körperschaften, Anstalten und Stiftungen begrenzt sein. Der Zweck des Körperschaftsstatus und der Umfang der Organisationsgewalt ergänzen sich damit.

Nicht entscheidend ist dafür die Begründungsfigur eines Verfassungswandels. Das Normenprogramm des religionsverfassungsrechtlichen Regelungsregimes in Art. 4 GG und Art. 140 GG hat sich nicht geändert. Es liegt lediglich ein Interpretationswandel des Körperschaftsstatus vor, der bei konsequenter Verfolgung zu einem weiten Verständnis der Organisationsgewalt führt. Die Risiken für den Rechtsverkehr, die mit dem weiten Verständnis der Organisationsgewalt einhergehen, können durch staatliche Mitwirkungsakte vermieden werden.

Mit dieser Weite gehen jedoch auch Unsicherheiten einher. Es kann im Rechtsverkehr dann zu Unsicherheiten und damit zu Problemen kommen, wenn eine Rechtspersönlichkeit in ihren Strukturen nicht nachvollziehbar ist. So müssen Fragen der Vertretungsmacht etwa geklärt sein, wenn eine Rechtspersönlichkeit am Rechtsverkehr teilnimmt. Diese Unsicherheiten können jedoch durch staatliche Mitwirkung bei der Organisationsgewalt ausgeglichen werden. Das Maß an staatlicher Mitwirkung ist somit zu bestimmen.

F. Staatliche Mitwirkung bei der Ausübung der Organisationsgewalt

Nach der Betrachtung der Organisationsgewalt als Rechtsfolge des Körperschaftsstatus gilt es zu untersuchen, ob eine staatliche Mitwirkung für die Ausübung notwendig ist und, falls eine solche notwendig ist, an welchen Maßstäben sie sich messen lassen muss. Dafür muss zunächst ermittelt werden, welchen Umfang die staatliche Mitwirkung haben darf. Dies betrifft insbesondere die Frage, welche Räume sich warum für staatliche Mitwirkung bei der Ausübung des Folgerechts des Körperschaftsstatus eröffnen. Es stellt sich sodann die Frage, welche Formen der staatlichen Mitwirkung bei der Ausübung der Organisationsgewalt durch öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften möglich sind und welche davon diesen Maßstäben entsprechen. Die bestehenden Regelungen sind damit abzugleichen.

I. Notwendigkeit, Räume und Ansatzpunkt staatlicher Mitwirkung

Vor der konkreten Ausgestaltung der staatlichen Mitwirkung müssen die Räume staatlicher Mitwirkung hinreichend bestimmt werden: In Bezug auf welche rechtlichen Aspekte kann eine staatliche Mitwirkung erfolgen und welche Aspekte dür-

fen dabei keine Rolle spielen? Weiterhin ist die Frage notwendig zu beantworten, ob für eine staatliche Mitwirkung legitime Gründe vorliegen. Wie bereits dargelegt, handelt es sich bei der Ausübung der Organisationsgewalt um ein verfassungsrechtlich garantiertes Folgerecht des Körperschaftsstaats. Es ist daher nicht selbstverständlich, dass der Staat bei den Folgerechten einer nichtstaatlichen Organisation als Akteur auftritt.

1. Besteht überhaupt eine Notwendigkeit staatlicher Mitwirkung?

Die Ausübung der Organisationsgewalt, die durch den Körperschaftsstatus garantiert wird, ist alleinige Entscheidung der jeweiligen öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft. Trotzdem besteht ein staatliches Interesse an der Mitwirkung bei der Ausübung dieses körperschaftlichen Folgerechts.⁹⁶⁷ Insbesondere dient die staatliche Mitwirkung dem Schutz des Rechtsverkehrs und erfüllt eine Notarfunktion. Beide Gründe für die staatliche Mitwirkung sind miteinander verschränkt. Hinzu kommt die Frage nach der Insolvenzfähigkeit der zu gründenden öffentlich-rechtlichen Organisationsform. Weiterhin wäre es grundsätzlich untypisch, wenn juristische Personen aus eigenem Recht in der Lage wären, selbst neue Organisationen öffentlichen Rechts zu gründen.⁹⁶⁸

Der Mitwirkung des Staates bei der Ausübung der Organisationsgewalt liegt der Gedanke zugrunde, dass öffentlich-rechtliche Entitäten nur durch den Staat selbst errichtet werden können. Anderen, nichtstaatlichen Akteuren fehlt die dazu notwendige Befugnis zu dieser Form von Organisation.⁹⁶⁹

a) Schutz des Rechtsverkehrs

Ein legitimer Grund für staatliche Mitwirkung bei der Organisationsgewalt ergibt sich aus dem Schutzauftrag des Staates für den Rechtsverkehr.⁹⁷⁰ Es gehört zu den grundlegenden rechtsstaatlichen Erfordernissen.⁹⁷¹ Dem Staat obliegt damit die

⁹⁶⁷ Vgl. dazu etwa *Mainusch*, Staatskirchenrechtliche Überlegungen zur kirchlichen Organisationsgewalt, *ZevKR* 49 (2004), S. 285 (298); *Friesenbahn*, Kirchen und Religionsgemeinschaften, in: ders./Scheuner (Hrsg.), *HdbStKirchR*, Bd. 1, S. 545 (553); *Albrecht*, Die mittelbare Kirchenverwaltung. Rechtslehre und Staatspraxis, in: *Isensee/Rees/Rüfner* (Hrsg.), *Festschrift Listl*, S. 449 (455).

⁹⁶⁸ Vgl. dazu schon *Weber*, Die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, S. 28; zu den Gefahren für den Rechtsverkehr, wenn eine solche Erschaffung öffentlich-rechtlicher Organisationen durch Religionsgemeinschaften nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV möglich wäre, sogleich.

⁹⁶⁹ Vgl. dazu insgesamt B. III.

⁹⁷⁰ *Mainusch*, Staatskirchenrechtliche Überlegungen zur kirchlichen Organisationsgewalt, *ZevKR* 49 (2004), S. 285 (299); *Hollerbach*, Der verfassungsrechtliche Schutz kirchlicher Organisationen, *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *HStR*, Bd. 6 (1. Aufl.), S. 557 (563); *Rüfner*, Die Gründung juristischer Personen des öffentlichen Rechts durch die Kirchen, in: *Isensee/Rees/Rüfner* (Hrsg.), *Festschrift Listl*, S. 431 (446).

⁹⁷¹ *Mainusch*, Die öffentlichen Sachen der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften, S. 103.

Aufgabe, für dieses Erfordernis zu sorgen und die Sicherheit des Rechtsverkehrs bestmöglich herzustellen.⁹⁷² Teilnehmer des Rechtsverkehrs sollen vor unbilligen Ergebnissen geschützt werden. Durch die Schaffung einer Rechtsordnung, die widerstreitende Interessen in einen angemessenen Ausgleich bringt, kommt der Staat seinem Schutzauftrag nach und sorgt so für die Sicherheit und Verlässlichkeit des Rechtsverkehrs.⁹⁷³ Dazu gehört auch, ein möglichst hohes Maß an Klarheit über die Teilnehmer des Rechtsverkehrs herzustellen. Damit geht dieser Grund für staatliche Mitwirkung über den Gedanken bloßer Rechtstreue der öffentlich-rechtlichen Unterorganisation hinaus.

In Bezug auf rechtliche Organisationssysteme kommt der Staat dieser Aufgabe etwa durch verschiedene Systeme wie dem Konzessionssystem oder dem System der Normativbindung nach.⁹⁷⁴ So werden etwa vorgefertigte Organisationssysteme durch die Rechtsordnung vorgehalten oder im Einzelfall über die Eignung einer bestimmten Rechtsform entschieden.

Bei der hier vertretenen Auffassung der Organisationsgewalt dahingehend, dass auch völlig neue öffentlich-rechtliche Organisationsformen erschaffen werden können, kommen dem Staat besondere Schutzaufgaben für den Rechtsverkehr zu: Gründet eine öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaft eine Unterorganisation in einer noch unbekanntenen öffentlich-rechtlichen Rechtsform, ist die Vertretungsbefugnis für diese Organisationsform unklar. Dies birgt potenzielle Gefahren für den Rechtsverkehr beim Abschluss privatrechtlicher Verträge. Der Rechtsverkehr soll vor Formen geschützt werden, die undurchschaubar sind.

Ein unkontrollierter oder zumindest undokumentierter Wildwuchs von öffentlich-rechtlichen Organisationsformen würde die Sicherheit des Rechtsverkehrs zumindest gefährden. Ein Grund für staatliche Mitwirkung liegt damit auf der Hand: Durch die Mitwirkung kann der Staat vor Eintritt in den Rechtsverkehr einer öffentlich-rechtlichen Unterorganisation einer öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft die Strukturen überprüfen und so nur Akteuren den Zutritt zum Rechtsverkehr im öffentlich-rechtlichen Gewand gestatten, die keine Gefahr für andere Teilnehmer des Rechtsverkehrs darstellen.

Angesichts der Bahai-Entscheidung, die als Grenze für die Berücksichtigung der Eigenarten einer Religionsgemeinschaft bei der organisationsrechtlichen Ausgestaltung die Sicherheit des Rechtsverkehrs angenommen hat,⁹⁷⁵ kann für öffentlich-rechtliche Organisationsformen und die staatliche Mitwirkung nichts Anderes

⁹⁷² *Hollerbach*, Der verfassungsrechtliche Schutz kirchlicher Organisationen, Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. 6 (1. Aufl.), S. 557 (563).

⁹⁷³ Vgl. etwa *Schwarze*, Vorvertragliche Verständigungspflichten, S. 45 f., der den Schutz des Rechtsverkehrs als ebenso schillernd wie gebräuchlich bezeichnet, aber darin nicht mehr erkennt, als eine gerechte Ordnung und deren Schutz. Der Staat ist jedoch Hüter dieser Ordnung und muss für die größtmögliche Verteilung von Gerechtigkeit sorgen.

⁹⁷⁴ Vgl. dazu B. III. 2.

⁹⁷⁵ BVerfGE 83, 341.

gelten. Eine Mitwirkungsform muss so ausgestaltet sein, dass die Sicherheit des Rechtsverkehrs gewahrt wird.

b) *Insolvenzfähigkeit*

Die Teilnehmer des Rechtsverkehrs haben ein Interesse an einer hinreichenden Finanzausstattung von Organisationen, mit denen Verträge abgeschlossen werden. Anders als etwa bei juristischen Personen des Privatrechts ist ein Blick in das Handelsregister nicht möglich, um über die Strukturen, Vertretungsbefugnisse und etwaige persönlich haftende Gesellschafter einer juristischen Person zu erfahren.

Sollte eine ausreichende Finanzlage zur Bedienung der Verbindlichkeiten nicht gegeben sein, verbleibt die Möglichkeit eines Insolvenzverfahrens. Jedoch sind nicht alle Organisationen insolvenzfähig. Die Insolvenzfähigkeit einer juristischen Person stellt für den Rechtsverkehr ein signifikantes Datum dar: Wesentliches Ziel des Insolvenzverfahrens ist die Stärkung der Gläubigerautonomie⁹⁷⁶ und die bestmögliche Befriedigung des Gläubigers.⁹⁷⁷ Es besteht ein Interesse der Gläubiger, dass im Krisenfall ein Insolvenzverfahren durchgeführt werden kann. Alternativ besteht ein Interesse, verlässlich über die Insolvenzunfähigkeit einer Organisation informiert zu sein und dies für den Abschluss etwaiger Verträge zugrunde zu legen. Es wird oftmals pauschal darauf abgestellt, dass eine öffentlich-rechtliche Entität per se nicht insolvenzfähig sein kann.⁹⁷⁸ Angesichts des Trends zur Diversifizierung der religiösen Landschaft und schwindenden Mitgliederzahlen der großen „Volkskirchen“ scheint diese pauschale Annahme nicht mehr zeitgemäß.⁹⁷⁹ Die bisherige Meinung in Rechtsprechung⁹⁸⁰ und Literatur spiegelt die neuen Realitäten nicht wider.

Daraus folgt, dass selbst bei den klassischen Organisationsformen wie der kirchlichen Körperschaft, Stiftung und Anstalt des öffentlichen Rechts die Insolvenzfähigkeit nicht eindeutig ist. Umso größer ist das Bedürfnis nach Klarheit für den Rechtsverkehr, ob entweder eine hinreichende Finanzausstattung vorliegt oder die geschaffene Organisation insolvenzfähig ist. Durch staatliche Mitwirkung sollte ein Beitrag zur Klärung der Insolvenzfähigkeit geleistet werden. Dies kann

⁹⁷⁶ *Leithaus*, in: Andres/Leithaus, InsO, § 1, Rn. 2.

⁹⁷⁷ *Ganter/Lohmann*, in: Kirchhof/Eidenmüller/Stürner (Hrsg.), MüKo InsO, Bd. 1, § 1, Rn. 20.

⁹⁷⁸ Vgl. dazu im Überblick *Gutknecht/Heinig*, Die Insolvenzfähigkeit kirchlicher Stiftungen des öffentlichen Rechts, NdsVBl. 2016, S. 155 (159, Fn. 41 f. m.w.N.).

⁹⁷⁹ *Gutknecht/Heinig*, Die Insolvenzfähigkeit kirchlicher Stiftungen des öffentlichen Rechts, NdsVBl. 2016, S. 155 (159 f.); so aber jedoch noch *Korioth/Engelbrecht*, Erwerb und Verlust des Körperschaftsstatus von Orden und ordensähnlichen Gemeinschaften nach bayrischem Landesrecht, AfKR 176 (2007), S. 102 (122 ff.).

⁹⁸⁰ BVerfGE 66, 1; meist wird diese Leitentscheidung durch die insolvenzrechtliche und staatskirchenrechtliche Literatur unkritisch rezipiert und so eine Insolvenzfähigkeit für z.B. kirchliche Stiftungen des öffentlichen Rechts angenommen. Vgl. etwa *Lehmann*, Die Konkursfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts, S. 109 ff. oder *Lindner*, Entstehung und Untergang von Körperschaften des öffentlichen Rechts, S. 137 f.

etwa so geschehen, dass nur solche durch die Organisationsgewalt geschaffenen Entitäten einen öffentlich-rechtlichen Status erhalten, wenn die Haftungsstrukturen geklärt und Vermögensmassen identifizierbar sind. Eine Bereitschaftserklärung zur Gewährträgerhaftung der übergeordneten öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft würde Bedenken über die Insolvenzfähigkeit ausräumen, weil im Krisenfall der Gläubigerschutz garantiert wäre.⁹⁸¹

Wenn bei der staatlichen Mitwirkung des Staates eine hinreichend umfangreiche finanzielle Ausstattung der zu erschaffenden, öffentlich-rechtlichen Organisation überprüft und vorausgesetzt werden würde, gerieten auch ohne eine Bereitschaftserklärung zur Gewährträgerhaftung nur öffentlich-rechtliche Organisationen in den Rechtsverkehr, bei denen trotz unklarer Insolvenzfähigkeit die Zahlungsfähigkeit gesichert wäre. Die Organisationen, die durch die Organisationsgewalt in öffentlich-rechtliche Stellung gehoben werden, sind doch wie die Körperschaften nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV auf Dauerhaftigkeit und Verlässlichkeit angelegt. Eine ausreichende Finanzausstattung sollte als Notwendigkeit erachtet werden, um diesen Maßstäben zu genügen. Es scheint daher angezeigt, solchen Organisationen den öffentlich-rechtlichen Status zu verweigern, die offensichtlich über unzureichende Finanzmittel verfügen und dem Maßstab von Dauerhaftigkeit und Verlässlichkeit nicht genügen können.

c) Notarfunktion

Ein weiterer Grund für staatliche Mitwirkung ist die Notarfunktion des Staates bei der Errichtung, Änderung und Schließung juristischer Personen des öffentlichen Rechts. Regelmäßig sind juristische Personen des öffentlichen Rechts staatliche Organisationen. Hierzu stellen die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV eine Ausnahme dar. Bereits daraus und aus dem vermeidlichen Rechtsschein, dass hinter einer öffentlich-rechtlichen Rechtsform stets eine *staatliche* Organisationsform zu finden sei, folgt, dass der Staat einen Überblick über die öffentlich-rechtlichen Rechtsformen haben muss. Er ist der Herrscher dieser Rechtsformen und muss daher auch beteiligt sein, wenn eine neue Organisation in öffentlich-rechtlicher Form in den Rechtsverkehr eintritt.⁹⁸²

Weiterhin folgt dies auch aus dem Körperschaftsstatus gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV selbst: Wenn schon Religionsgemeinschaften nur auf Antrag den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts erhalten, erscheint es nur folgerichtig, dass auch bei öffentlich-rechtlichen Untergliederungen eine

⁹⁸¹ *Gutknecht/Heinig*, Die Insolvenzfähigkeit kirchlicher Stiftungen des öffentlichen Rechts, Nds-VBl. 2016, S. 155 (160).

⁹⁸² *V. Campenhausen*, Grenzprobleme staatlicher und kirchlicher Organisationsgewalt, ZevKR 14 (1968/69), S. 278 (283); dem steht indes nicht entgegen, dass das hier vertretene Verständnis der Organisationsgewalt auch solche öffentlich-rechtlichen Formen umfasst, die (dem Staat) noch nicht bekannt sind.

staatliche Beteiligung vorgenommen werden muss. Aus der im Gegensatz zur Verleihung der Körperschaftsrechte für Religionsgemeinschaften fehlenden Erwähnung der durch die Organisationsgewalt geschaffenen Organisationen in den religionsverfassungsrechtlichen Artikeln des Grundgesetzes kann indes nicht geschlossen werden, dass eine staatliche Mitwirkung bei der Ausübung der Organisationsgewalt ausgeschlossen wäre: Der sparsam formulierte Wortlaut ist typisch für die über Art. 140 GG inkorporierten Normen. Trotzdem enthalten sie Regelungswirkungen für Bereiche, die nicht durch die bloße Lektüre des knappen Wortlauts zu erkennen sind.

Die Einrichtung einer öffentlich-rechtlichen Organisation durch eine Religionsgemeinschaft mit Körperschaftsstatus ist ein Akt, der sich im inneren Rechtskreis der jeweiligen Religionsgemeinschaft vollzieht,⁹⁸³ aber auch im weltlichen, staatlichen Recht Wirkung entfaltet.⁹⁸⁴ Für den Bereich im Inneren der Religionsgemeinschaft entfalten Organisationsmaßnahmen unabhängig von staatlichem Handeln Wirkung. Soll jedoch der Einrichtungsakt auch im staatlichen Recht Wirkung entfalten, was bei Ausübung der Organisationsgewalt als Rechtsfolge des Körperschaftsstatus ja gerade erreicht werden soll, besteht ein Erfordernis staatlicher Mitwirkung.⁹⁸⁵

Daraus folgt, dass für eine öffentlich-rechtliche Form der Prozess durch die „staatlichen Hände“ gehen muss, damit sie tatsächlich öffentlich-rechtlich ist.

d) Zwischenfazit

Schon aus Gründen der Sicherheit des Rechtsverkehrs ist eine staatliche Mitwirkung bei der Ausübung der Organisationsgewalt angezeigt.⁹⁸⁶ Insbesondere bei dem hier vorgeschlagenen Umfang der Organisationsgewalt erscheinen die Gefahren für den Rechtsverkehr zu groß, als dass der Staat nicht bereits bei der Gründung einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform beteiligt sein müsste. So kann der Staat den Rechtsverkehr vor unklaren Organisationsstrukturen mit öffentlich-rechtlicher Rechtsform schützen.

Dies steht im Zusammenhang mit der Insolvenzfähigkeit der geschaffenen Organisation: Es besteht seitens des Rechtsverkehrs ein Interesse, über die Insolvenzfähigkeit oder hinreichende Finanzausstattung einer rechtlichen Entität informiert zu sein. Ist dies nicht gegeben, kann es zu Unsicherheiten im Rechtsverkehr und damit zu unbilligen Ergebnissen kommen.

⁹⁸³ So etwa im evangelischen Kirchenrecht.

⁹⁸⁴ *Albrecht*, Die mittelbare Kirchenverwaltung. Rechtslehre und Staatspraxis, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 449 (454).

⁹⁸⁵ *Albrecht*, Die mittelbare Kirchenverwaltung. Rechtslehre und Staatspraxis, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 449 (454).

⁹⁸⁶ Die Notwendigkeit staatlicher Mitwirkung bejahend, wenn der Organisationsakt Wirksamkeit für den bürgerlichen Rechtskreis haben soll BVerwG, Beschluss vom 8.1.2009 – 7 B 42/08, Rn. 13.

Ein weiterer Mitwirkungsgrund des Staates ergibt sich aus der staatlichen Notarfunktion: Durch die (nicht immer zutreffende) Verknüpfung von öffentlich-rechtlicher Rechtsform und staatlicher Zuordnung ergibt sich, dass öffentlich-rechtliche Formen zumindest mit staatlicher Beteiligung entstehen können.

Diese Gründe staatlicher Mitwirkung sind auch als legitim anzusehen, sie begründen eine tatsächliche Notwendigkeit staatlicher Mitwirkung, die über ihren bloßen Selbstzweck hinausgeht und damit einen Gemeinwohlzweck dient: Wie beschrieben wird durch die Mitwirkung die Sicherheit des Rechtsverkehrs zumindest erhöht, was letztlich den anderen Teilnehmern des Rechtsverkehrs zu Gute kommt. Wenn *Kai Engelbrecht* in diesem Zusammenhang von der „Illusion staatlicher Letztbestimmung“⁹⁸⁷ spricht, ist diese angebliche Illusion bei der staatlichen Mitwirkung bei der Organisationsgewalt jedoch Realität: Notwendige staatliche Mitwirkung bedeutet, dass ohne sie keine Unterorganisation im öffentlich-rechtlichen Kleid im Rechtsverkehr teilnehmen kann. Selbstredend bleibt die Rechtsfähigkeit nach dem Recht der jeweiligen Religionsgemeinschaft davon unberührt. Im staatlichen Recht jedoch bleibt der Staat der Akteur mit der letzten Entscheidungsgewalt.⁹⁸⁸

2. Räume staatlicher Mitwirkung

Bei konsequenter Beachtung des Selbstbestimmungsrechts der Religionsgemeinschaften gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV, der nochmaligen Erweiterung der Rechte durch den Körperschaftsstatus gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV und der Neutralität des Staates in religiösen Angelegenheiten kann sich die staatliche Mitwirkung nur um diese rechtsstaatlichen Fragen bewegen:⁹⁸⁹ Der Staat darf nur das Vorliegen bestimmter Formbedürfnisse, die zweifelsfreie Regelung der Vertretung innerhalb der geschaffenen Struktur und die hinreichende Finanzausstattung überprüfen.⁹⁹⁰ Die Mitwirkung des Staates darf nur zur Erreichung der eben beschriebenen Ziele und der Vermeidung der beschriebenen Gefahren für den Rechtsverkehr dienen.

Im Bereich von Neugründungen und Veränderungen von Pfarreien sah das Allgemeine Preußische Landrecht noch weitreichende Mitbestimmungsbefugnisse

⁹⁸⁷ *Engelbrecht*, Die Entziehung des Körperschaftsstatus bei Untergliederungen von Religionsgemeinschaften, *ZevKR* 55 (2010), S. 227 (233 f.).

⁹⁸⁸ Selbstredend kann die staatliche Mitwirkung nicht etwa aus bloßem Machtgebaren oder politischen Gründen verweigert werden. Der neutrale, paritätische Staat richtet sich nach objektiven Kriterien. Ein Ermessen, ob eine Mitwirkung stattfindet kann unter diesen Voraussetzungen aus dann offensichtlichen Gründen nicht stattfinden. Vgl. dazu sogleich.

⁹⁸⁹ Wohl im Ergebnis *Albrecht*, Die mittelbare Kirchenverwaltung. Rechtslehre und Staatspraxis, in: *Isensee/Rees/Rüfner* (Hrsg.), *Festschrift Listl*, S. 449 (455).

⁹⁹⁰ *Mainusch*, Staatskirchenrechtliche Überlegungen zur kirchlichen Organisationsgewalt, *ZevKR* 49 (2004), S. 285 (304 f.); *Hollerbach*, Der verfassungsrechtliche Schutz kirchlicher Organisationen, *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *HStR*, Bd. 6 (1. Aufl.), S. 557 (565).

vor. So war es dem Staat vorbehalten, über „neue Parochien“ zu entscheiden, auch wenn diejenigen zu hören waren, die ein Interesse daran hatten.⁹⁹¹

Solche Befugnisse sind unter dem religionsverfassungsrechtlichen Regime des Grundgesetzes ausgeschlossen. Zweckmäßighkeitsfragen sind dem Staat untersagt. Es bleibt schon aufgrund des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts Sache der Religionsgemeinschaften zu entscheiden, ob und in welcher Form eine Unterorganisation gegründet, geändert oder aufgehoben werden soll. Selbstredend darf auch der Glauben der jeweiligen Religionsgemeinschaft keine Rolle bei der staatlichen Mitwirkung spielen: Die Mitwirkung muss bei einer evangelischen Landeskirche denselben rechtsstaatlichen Prinzipien folgen wie einer Unterorganisation etwa der Zeugen Jehovas. Staatliche Mitwirkung ist in diesem Kontext keine Maßnahme politischer Verantwortung oder Gestaltung, so sehr sie auch von politischem Gewicht sein mag. Vielmehr ist sie eine Rechtspflicht zu Erfüllung der Garantien aus Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV.⁹⁹² Die öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaft hat daher einen Rechtsanspruch auf Mitwirkung. Es gibt folglich keinen staatlichen Spielraum beim Ob der Mitwirkung.⁹⁹³

Der Raum staatlicher Mitwirkung ist somit nur mit dem Schlüssel von neutraler und objektiver Gleichbehandlung der Religionsgemeinschaften eröffnet. Die Verweigerung der Mitwirkung wäre damit nicht zu vereinbaren.

3. Ansatzpunkt staatlicher Mitwirkung

Es stellt sich zunächst die Frage, was der Ansatzpunkt staatlicher Mitwirkung ist. Wie bereits dargelegt, umfasst das Selbstverwaltungsrecht der Religionsgemeinschaften gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV das Recht, Organisationen im Rahmen der für alle geltenden Gesetze zu gründen.⁹⁹⁴

Die Organisationsgewalt wird erst dann relevant, wenn eine öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaft diesen Organisationen einen öffentlich-rechtlichen Status verschaffen möchte. *Engelbrecht* hat die Entstehung einer öffentlich-rechtlichen Organisation durch die Organisationsgewalt als zweigliedrig beschrieben: Ansatzpunkt für die Organisationsgewalt ist zunächst ein Konstruktionsakt, der durch die Religionsgemeinschaft zu leisten ist. Er ist ein Errichtungstatbestand, der lediglich auf der Seite der Religionsgemeinschaft vollzogen wird. Mit diesem Konstruktionsakt wird die Organisation gegründet, verändert oder geschlossen. Dabei muss der Konstruktionsakt die konkrete Struktur benennen,

⁹⁹¹ Vgl. *Rüfner*, Die Gründung juristischer Personen des öffentlichen Rechts durch die Kirchen, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 431 (437).

⁹⁹² *Albrecht*, Die mittelbare Kirchenverwaltung. Rechtslehre und Staatspraxis, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 449 (454).

⁹⁹³ *Albrecht*, Die mittelbare Kirchenverwaltung. Rechtslehre und Staatspraxis, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 449 (454); *Mainusch*, Staatskirchenrechtliche Überlegungen zur kirchlichen Organisationsgewalt, ZevKR 49 (2004), S. 285 (305).

⁹⁹⁴ Vgl. dazu bereits oben bei D. II.

die Körperschaft, Stiftung oder Anstalt des öffentlichen Rechts werden soll.⁹⁹⁵ Nach der hier vertretenen Auffassung der Organisationsgewalt kann auch eine andere, öffentlich-rechtliche Form gewählt werden.⁹⁹⁶ Trotzdem obliegt es der Religionsgemeinschaft, die Struktur zu benennen und die vorgesehenen Strukturen nachvollziehbar zu beschreiben. Es muss für die staatliche Seite nachvollziehbar sein, *wem und welcher Form* ein öffentlich-rechtliches Kleid zuerkannt wird.

An diesen Konstruktionsakt setzt der staatliche Verleihungsakt an.⁹⁹⁷ Durch die staatliche Mitwirkung kann die Organisationsmaßnahme der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft in eine öffentlich-rechtliche Stufe gehoben werden.

Eine Zuerkennung der öffentlich-rechtlichen Rechtsform ohne durch einen solchen Konstruktionsakt gleichsam dazu aufgerufen worden zu sein, scheidet indes aus. Es ist die öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaft, die über die Ausübung der Körperschaftsrechte entscheidet. Es folgt aus dem Angebotscharakter des Körperschaftsstatus, wonach eine Ausübung der Körperschaftsrechte allein der Entscheidung der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft unterliegt.⁹⁹⁸

II. Das Formenspektrum staatlicher Mitwirkung

Nach der Feststellung, dass eine Notwendigkeit staatlicher Mitwirkung bei der Ausübung der Organisationsgewalt vorliegt und diese auch und nur unter Beachtung von Neutralität und Parität ausgeübt werden kann, stellt sich die Frage, welche Form von Mitwirkung durch den Staat ausgeübt werden muss. Dafür eröffnet sich ein ganzes Spektrum an möglichen Erscheinungsformen staatlicher Mitwirkung.

Dabei ist zunächst festzustellen, dass weder Art. 4 Abs. 1, 2 GG, noch Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV eindeutige Vorgaben zur Form der staatlichen Mitwirkung bei der Ausübung der Organisationsgewalt machen. Schon das Institut der Organisationsgewalt ist eine ungeschriebene Rechtsfolge des Körperschaftsstatus.⁹⁹⁹ Es vermag daher nicht zu überraschen, dass die Verfassung zur konkreten Ausgestaltung dieses ungeschriebenen Folgerechts schweigt und

⁹⁹⁵ Engelbrecht, Die Entziehung des Körperschaftsstatus bei Untergliederungen von Religionsgemeinschaften, ZevKR 55 (2010), S. 227 (231 f.); vgl. beispielhaft für die Regeln einer Religionsgemeinschaft dazu für die evangelische Kirche *Munsonius*, Die juristische Person des evangelischen Kirchenrechts, S. 71 ff.

⁹⁹⁶ Vgl. dazu bei E. IV. 3.

⁹⁹⁷ Engelbrecht, Die Entziehung des Körperschaftsstatus bei Untergliederungen von Religionsgemeinschaften, ZevKR 55 (2010), S. 227 (231); ob tatsächlich eine Verleihung die zutreffende Mitwirkungsform ist, gilt es sogleich zu klären.

⁹⁹⁸ Engelbrecht, Die Entziehung des Körperschaftsstatus bei Untergliederungen von Religionsgemeinschaften, ZevKR 55 (2010), S. 227 (231).

⁹⁹⁹ Vgl. *Mainusch*, Staatskirchenrechtliche Überlegungen zur kirchlichen Organisationsgewalt, ZevKR 49 (2004), S. 285 (297).

erst durch Auslegung der entscheidenden Normen das verfassungsrechtlich gebotene Maß an staatlicher Mitwirkung ermittelt werden muss.

Ausgehend vom Umfang staatlicher Mitwirkung ergibt sich ein Spektrum von Mitwirkungsformen, das von einer einmaligen, umfassenden Verleihung der Kompetenz, künftig öffentlich-rechtliche Organisationsformen zu gründen, bis zu einer Verleihung im Einzelfall mit Notwendigkeitskontrolle reicht. Diese beiden Extrema der möglichen und rechtlichen zulässigen Mitwirkungsformen bilden gleichsam die Grenzposten, zwischen denen die Mitwirkungsform liegt, die einerseits genügend Kontrolle gewährleistet, um den Rechtsverkehr zu schützen, und andererseits sowohl das Selbstverwaltungsrecht der Religionsgemeinschaften und den Telos des Körperschaftsstatus im Lichte eines freiheitsfördernden Instituts beachtet. Die konkrete Form der staatlichen Mitwirkung muss einen schonenden Ausgleich zwischen der durch den Körperschaftsstatus verfassungsrechtlich garantierten Organisationsgewalt und dem Gebot der Rechtssicherheit finden.¹⁰⁰⁰

Albrecht hat sich 1999 in seiner Abhandlung „Die mittelbare Kirchenverwaltung – Rechtslehre und Staatspraxis“¹⁰⁰¹ ausgiebig mit den verschiedenen Mitwirkungsformen auseinandergesetzt.

1. Einmalige Verleihung einer Gewalt mit staatlicher Publikation

Möglich wäre zunächst eine einmalige Verleihung einer umfassenden Organisationsgewalt durch den Staat an eine öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaft. Der Staat erlaubt damit der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft global, ihrerseits öffentlich-rechtliche Rechtsformen zu erschaffen. Diese Mitwirkungsform ist die denkbar weiteste und bildet damit ein abgrenzendes Extrem im Spektrum der Mitwirkungsformen.

a) Verleihung einer abgeleiteten Rechtsgewalt

Albrecht definiert die Mitwirkungsform der Verleihung dahingehend,

*„dass der Staat der errichtenden Kirche durch ein Verleihungsgesetz eine aus der staatlichen Gewalt abgeleitete Hoheitsgewalt für eine auch staatlichrechtlich wirksame Organisation einer Einrichtung mittelbarer Kirchenverwaltung zur Verfügung stellt.“*¹⁰⁰²

Durch diese Mitwirkungsform wird eine Rechtsgewalt verliehen, mit der es den öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften ermöglicht werden würde, auch für den bürgerlichen Rechtskreis Rechtswirksamkeit zu erzeugen. Dadurch wäre

¹⁰⁰⁰ *Mainusch*, Staatskirchenrechtliche Überlegungen zur kirchlichen Organisationsgewalt, ZevKR 49 (2004), S. 285 (300).

¹⁰⁰¹ *Albrecht*, Die mittelbare Kirchenverwaltung. Rechtslehre und Staatspraxis, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 449 ff.

¹⁰⁰² *Albrecht*, Die mittelbare Kirchenverwaltung. Rechtslehre und Staatspraxis, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 449 (457); der Begriff der Kirche steht hier pars pro toto für alle öffentlich-rechtlich organisierten Religionsgemeinschaften.

die staatliche Mitwirkung bereits abgeschlossen. Aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit soll jedoch eine Publikation des Einrichtungsaktes und der Satzung der fraglichen Einrichtung im staatlichen Gesetzes- und Verordnungsblatt des entsprechenden Landes veröffentlicht werden.¹⁰⁰³

b) Missachtung des Zwecks staatlicher Mitwirkung

Eine solche globale Organisationsgewalt ist aus offensichtlichen Gründen abzulehnen. Wie bereits dargelegt,¹⁰⁰⁴ verfügen die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften über keine originäre Hoheitsgewalt. Vielmehr sind ihnen *sämtliche* Rechte durch die staatliche Rechtsordnung zuerkannt.¹⁰⁰⁵ Die staatliche Mitwirkung bei der Ausübung der Organisationsgewalt ist ein Ausdruck dieser Rechtslage.¹⁰⁰⁶

Weiterhin liefe eine solche, nur einmalige Mitwirkung durch den Staat dem Sinn und Zweck der staatlichen Mitwirkung entgegen: Wie dargelegt, soll die Mitwirkung durch den Staat mögliche Gefahren für den Rechtsverkehr verhindern, die durch unklare Vertretungsstrukturen drohen. Der hier anzulegende Maßstab geht damit über bloße Rechtstreue hinaus, da es keine abstrakt-generellen Vorschriften über die Vertretungsstrukturen (gar noch unbekannter) öffentlich-rechtlicher Organisationen gibt.

Dies kann aber nur effektiv geschehen, wenn jede einzelne, durch die Ausübung der Organisationsgewalt geschaffene Organisation durch den Staat betrachtet wird. Nur so kann etwa eine unklare Vertretungsstruktur verhindert und damit Gefahren für den Rechtsverkehr abgewendet werden. Schon deswegen ist eine staatliche Mitwirkung im Einzelfall zwingend notwendig.

2. Notifikation mit Publikation als Mitwirkungsakt

Nah an der Form der Verleihung mit Publikation bewegt sich die Notifikation mit Publikation als Mitwirkungsakt. Die Mitwirkungsform der Notifikation meint die Publikation des Konstruktionsakts und der zugehörigen Satzung im Gesetzes- und Verordnungsblatt des jeweiligen Landes. Nach der Definition *Albrechts* soll sie jedoch keine rechtskonstitutive, sondern lediglich klarstellende Funktion haben.¹⁰⁰⁷

¹⁰⁰³ *Albrecht*, Die mittelbare Kirchenverwaltung. Rechtslehre und Staatspraxis, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 449 (454).

¹⁰⁰⁴ Vgl. dazu F. I.

¹⁰⁰⁵ *Albrecht*, Die mittelbare Kirchenverwaltung. Rechtslehre und Staatspraxis, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 449 (454).

¹⁰⁰⁶ *Albrecht*, Die mittelbare Kirchenverwaltung. Rechtslehre und Staatspraxis, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 449 (454).

¹⁰⁰⁷ *Albrecht*, Die mittelbare Kirchenverwaltung. Rechtslehre und Staatspraxis, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 449 (455).

a) *Ablehnung einer umfassenden Gewalt*

Dies hätte jedoch zur Konsequenz, dass die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften selbst mit Wirksamkeit für den bürgerlichen Rechtskreis öffentlich-rechtliche Organisationen erschaffen können und dass die Notifikation des Staates lediglich die Kenntnisnahme durch den Staat nach sich zieht. Gemäß *Albrecht* führe der Staat durch seine Kenntnisnahme und die Publikation der Satzung Rechtsklarheit und Rechtssicherheit innerhalb der staatlichen Rechtsgemeinschaft herbei.¹⁰⁰⁸ Es werde öffentlich bekannt gemacht, was von der Rechtslage, die durch den Errichtungsakt der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft geschaffen worden ist, eine staatliche Regelungswirkung besitze.¹⁰⁰⁹ *Albrecht* stellt aber auch klar, dass die bloße Mitteilung des Konstruktionsakts an die zuständige Staatsbehörde die Mitwirkungsform der Notifikation nicht ersetzen kann.¹⁰¹⁰

Eine Hoheitsgewalt öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften dahingehend, dass sie auch für den bürgerlichen Rechtskreis öffentlich-rechtliche Organisationen erschaffen können, ist schon aus den beschriebenen Notwendigkeiten der Mitwirkung ausgeschlossen: Nur durch staatliche Mitwirkung kann eine Kontrolle zugunsten der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit durchgeführt werden. Der Sinn und Zweck staatlicher Mitwirkung bedingt, dass sie eine rechtskonstitutive Funktion haben muss. Nur dann kann die notwendige Kontrolle zur Wahrung eines sicheren Rechtsverkehrs effektiv durchgeführt werden. *Von Campenhausen* hat es treffend zusammengefasst:

„Soll die Rechtsfähigkeit [...] Wirksamkeit auch im weltlichen Rechtsverkehr entfalten, so bedarf es der Mithilfe des Staates. Er ist Herr der weltlichen Rechtsordnung.“¹⁰¹¹

Wenn die staatliche Mitwirkung doch aber keine rechtskonstitutive Wirkung hätte und schon der Organisationsakt der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft öffentlich-rechtliche Organisationsformen nach staatlichem Recht begründen könne, ist der Staat nicht mehr Herr der weltlichen Rechtsordnung. Er wäre dann lediglich Verwalter aber nicht Herr eben dieser.

b) *Anforderungen an die staatliche Mitwirkung nur bei Rechtmäßigkeitskontrolle erfüllt*

Es erscheint zweifelhaft, dass eine solche Mitwirkungsform den oben bereits dargelegten Anforderungen an die staatliche Mitwirkung genügt. Durch die bloße Kenntnisnahme verbleiben dem Staat keine Eingriffsmöglichkeiten, wenn etwa die

¹⁰⁰⁸ *Albrecht*, Die mittelbare Kirchenverwaltung. Rechtslehre und Staatspraxis, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 449 (455).

¹⁰⁰⁹ *Albrecht*, Die mittelbare Kirchenverwaltung. Rechtslehre und Staatspraxis, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 449 (455 f.).

¹⁰¹⁰ *Albrecht*, Die mittelbare Kirchenverwaltung. Rechtslehre und Staatspraxis, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 449 (456).

¹⁰¹¹ *V. Campenhausen*, Grenzprobleme staatlicher und kirchlicher Organisationsgewalt, ZevKR 14 (1968/69), S. 278 (283).

Satzung durch die darin geregelte vermögensrechtliche Vertretung eine Gefahr für den Rechtsverkehr darstellen würde. Die Publikation einer solchen Satzung würde an ihren Gefahren für den Rechtsverkehr zunächst nichts ändern.

Anders verhielte es sich, wenn mit der Publikation auch eine vorherige Kontrolle stattfände, bei der die beschriebenen Gefahren für den Rechtsverkehr verhindert und so tatsächlich Rechtssicherheit und Rechtsklarheit hergestellt werden würden. Dem würde folgen, dass eine Publikation und damit die Mitwirkung entfallen würde, wenn die Satzung und damit die Organisation nicht bestimmten Ansprüchen genügen würde. Der Sinn und Zweck der staatlichen Mitwirkung würde so beachtet werden.

Bei solch einer Art von Notifikation handelt es sich jedoch nicht um eine rein deklaratorische Form. Die Veröffentlichung im Gesetzes- und Verordnungsblatt des jeweiligen Landes hätte durchaus rechtskonstitutive Wirkung: Mangels einer umfassenden Hoheitsgewalt der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften kann ein öffentlich-rechtlicher Status nur *durch und mit dem Staat* erreicht werden. Der Publikationsakt selbst macht die Organisation zu einer öffentlich-rechtlichen Rechtsform.

Eine Notifikation mit der Möglichkeit, sie unter Umständen zu verweigern, erscheint als gangbarer Weg der Mitwirkung, der sowohl Rechtssicherheit und Rechtsklarheit erzeugt, aber auch das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften und den Körperschaftsstatus im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV beachtet.¹⁰¹²

3. Anerkennung im Einzelfall

Weiterhin kommt die Mitwirkungsform der Anerkennung im Einzelfall in Betracht. Sie unterscheidet sich von Verleihung und Notifikation dahingehend, dass hier durch einen staatlichen Akt eine öffentlich-rechtliche Rechtsform geschaffen und konkretisiert wird.

a) Gesetz als verfehlte Handlungsform für eine Anerkennung

Es wird insofern nicht der Organisationsakt der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft, sondern der staatliche Anerkennungsakt veröffentlicht. In diesem Fall wird durch ein Spezialgesetz der verfassungsrechtliche Anspruch durch Schaffung der öffentlich-rechtlichen Organisation erfüllt.¹⁰¹³ So wurde etwa für die Anstalt „Katholische Soldatenseelsorge“¹⁰¹⁴ durch den Nordrhein-Westfälischen

¹⁰¹² In diesem Sinne *Mainusch*, Staatskirchenrechtliche Überlegungen zur kirchlichen Organisationsgewalt, ZevKR 49 (2004), S. 285 (300).

¹⁰¹³ *Rüfner*, Die Gründung juristischer Personen des öffentlichen Rechts durch die Kirchen, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift List, S. 431 (433).

¹⁰¹⁴ *Rüfner*, Die Gründung juristischer Personen des öffentlichen Rechts durch die Kirchen, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift List, S. 431 (433, Rn. 8).

Landtag am 24. November 1992 das „Gesetz über die Verleihung der Rechtsstellung einer Anstalt des öffentlichen Rechts an die kirchliche Einrichtung 'Katholische Soldatenseelsorge', Sitz Bonn“ beschlossen.¹⁰¹⁵ Bei solchen Anerkennungen wird nicht auf eine abstrakt-generelle Regelung zur Schaffung von Organisationsformen öffentlichen Rechts zurückgegriffen, sondern bedarfsorientiert eine juristische Person des öffentlichen Rechts geschaffen.

Ein Gesetz als Verleihungsform für einen öffentlich-rechtlichen Status ist jedoch abzulehnen. Es drohen bei der staatlichen Mitwirkung bei der Organisationsgewalt letztlich die gleichen Gefahren und verfassungsrechtlichen Zweifel wie bei der Verleihung der Körperschaftsrechte an Religionsgemeinschaften. Das Parlament ist auch beim Mitwirkungsakt für die Ausübung der Organisationsgewalt nicht die richtige Stelle aus den genannten Gründen. Es ist zu vermuten, dass auch bei der Mitwirkung bei der Organisationsgewalt durch ein Parlament dies als Anlass für eine Diskussion und damit Verzögerung benutzt werden könnte, obwohl auch hier ein gebundener Anspruch besteht und somit eine politische Abwägung ausgeschlossen ist. Funktional ist die Exekutive für die schlichte Anwendung von Gesetzen zuständig. Wegen der bereits beim Verleihungsakt für den Körperschaftsstatus nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV beschriebenen erheblichen Bedenken ist eine Mitwirkung durch Gesetz abzulehnen.¹⁰¹⁶

b) Anerkennung mit Konkretisierungsakt durch den Staat?

Doch sieht sich diese Mitwirkungsform nicht nur den Bedenken der Gewaltenteilung ausgesetzt, sondern auch solchen bezüglich der Zuständigkeit bei der notwendigen Konkretisierung der Organisationsform. Bei dieser Mitwirkungsform „wird den Organisationsakten der Kirchen¹⁰¹⁷ durch eine spezielle staatliche Entscheidung eine Rechtswirksamkeit auch im staatlichen Bereich zuerkannt.“¹⁰¹⁸ Die Anerkennung bezieht sich dabei auf den Organisationsakt der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft.

Durch die Anerkennung auf staatlicher Seite entsteht eine juristische Person, die eine staatliche Entscheidung in Form eines konkretisierenden Gesetzes darstellen soll.¹⁰¹⁹ Einer Konkretisierung soll es dann bedürfen, wenn die zu schaffende Organisationsform nicht einen gesetzlich benannten Organisationstypen darstellt. Durch das Anerkennungsgesetz werde die verfassungsrechtliche Ent-

¹⁰¹⁵ Nordrhein-Westfälisches GVBl. 1992, S. 467; heute würde sich dies nach dem Körperschaftsstatusgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen richten. Zu diesem und anderen landesrechtlichen Regelungen sogleich.

¹⁰¹⁶ Vgl. oben bei D. IV. 2. c).

¹⁰¹⁷ Und erneut natürlich auch allen anderen öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften.

¹⁰¹⁸ *Albrecht*, Die mittelbare Kirchenverwaltung. Rechtslehre und Staatspraxis, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 449 (457).

¹⁰¹⁹ *Albrecht*, Die mittelbare Kirchenverwaltung. Rechtslehre und Staatspraxis, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 449 (458).

scheidung des Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV umgesetzt, die Ausgestaltung der öffentlich-rechtlichen Organisation und die damit verbundenen Elemente, wie etwa die Rechtsfähigkeit, anzuerkennen.¹⁰²⁰ Nach *Albrechts* Ansicht obliege es bei dieser Mitwirkungsform somit dem Staat, die geschaffene öffentlich-rechtliche Rechtsform zu konkretisieren.

c) Konkretisierung der Rechtsform durch Satzung

Eine solche Ansicht ist jedoch abzulehnen. Es ist nicht nachvollziehbar, warum die Rechtsform durch den Staat konkretisiert werden sollte. Die Satzung und damit die inhaltliche Ausgestaltung der Organisationsform wird durch die öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaft erarbeitet und bestimmt. Dabei können die Rechtsform Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts gewählt werden. Wie bereits dargestellt, liegen aber auch schon bei diesen Rechtsformen keine trennscharfen Abgrenzungskriterien vor.

Nach dem hier vertretenen, erweiterten Verständnis der Organisationsgewalt umfasst diese auch Hybride und Neubildungen öffentlich-rechtlicher Organisationsformen, die über die bekannte Formtrias hinausgehen. Selbstverständlich müssen aber die Struktur der Organisationsform derart nachvollziehbar gestaltet sein, dass auch der Satzung etwa die Vertretungsbefugnis für den Rechtsverkehr erkennbar wird. Nur so können die bereits beschriebenen Gefahren für den Rechtsverkehr abgewendet und die staatlichen Mitwirkungsbedürfnisse befriedigt werden.

Es erscheint jedoch nicht nachvollziehbar, warum diese Konkretisierung durch den Staat zu erfolgen hat. Vielmehr muss die öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaft die detaillierte Ausgestaltung so vornehmen, dass eine öffentlich-rechtliche Organisation entstehen kann, die den bereits beschriebenen Ansprüchen genügt. Die staatliche Mitwirkung kann sich dann auf die bloße Überprüfung beschränken.

Die Konkretisierung, die selbstredend notwendig ist, wenn eine im Rechtsverkehr noch unbekannte öffentlich-rechtliche Rechtsform erschaffen werden soll, muss somit durch die öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaft vorgenommen werden, die diese Neuerschaffung begehrt. Die inhaltliche Ausgestaltung einer Organisation ist geschützt durch Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV. Es scheint nicht nachvollziehbar, warum in das Selbstbestimmungsrecht eingegriffen werden sollte, indem eine Konkretisierung des Organisationsaktes durch den Staat vorgenommen wird, wenn dies auch durch die Religionsgemeinschaften selbst geleistet werden kann. Ein solcher Eingriff ist nicht erforderlich. Bei klassischen Organisationsformen wie Körperschaft, Anstalt und Stiftung öffentlichen Rechts mag eine Konkretisierung weniger notwendig sein, soweit sich bei der Ausgestal-

¹⁰²⁰ *Albrecht*, Die mittelbare Kirchenverwaltung, Rechtslehre und Staatspraxis, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 449 (458).

tung an den vermeintlich typischen Merkmalen orientiert wurde. Bei unklassischen öffentlich-rechtlichen Organisationsformen ist das Bedürfnis nach einer hinreichenden Ausgestaltung jedoch höher. Die Satzung der zu schaffenden Organisation muss daher so ausgestaltet sein, dass für die staatliche Seite zumindest Aufbau und Vertretungsbefugnisse erkennbar sind.

4. Anerkennung mit Notwendigkeitskontrolle

Denkbar ist als Mitwirkungsform schließlich auch eine staatliche Anerkennung des Einzelfalls, die jedoch nur durchgeführt wird, wenn die staatliche Seite eine Notwendigkeit für eine öffentlich-rechtliche Organisationsform auf Seite der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft erkennt. Nach diesem Ansatz würde der Staat die Notwendigkeit einer juristischen Person des öffentlichen Rechts überprüfen, bevor er durch seine Mitwirkung eine solche für den bürgerlichen Rechtskreis erschafft.

Motiviert wäre so eine Ansicht von gebotener staatlicher Mitwirkung durch die Idee, die Zahl nichtstaatlicher juristischer Personen möglichst klein zu halten. Man könnte für diese Ansicht annehmen, dass dies den staatlichen Verwaltungsaufwand klein halten und damit begrüßenswert wäre.

Eine solche Mitwirkung ist jedoch verfassungswidrig. Die Frage, wie sich eine (öffentlich-rechtliche) Religionsgemeinschaft organisiert, ist allein Sache der Religionsgemeinschaft. Nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV ordnet und verwaltet sie ihre Angelegenheiten selbst.¹⁰²¹ Eine solche Mitwirkungsform, welche die bereits ermittelten Räume staatlicher Mitwirkung verlässt,¹⁰²² wäre verfassungswidrig und ist damit als zu beschränkend abzulehnen.

5. Vetorecht als Mitwirkungsform?

Die staatliche Mitwirkung könnte sich schließlich auch auf ein bloßes Vetorecht beschränken. Ein Veto würde das Entstehen der öffentlich-rechtlichen Organisation verhindern. Umgekehrt bedeutet dies, dass für das Entstehen einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform ein unterbliebenes Veto und damit ein rechtliches Nullum ausreichend wäre. Dies wirft die Frage auf, ob es sich beim staatlichen Schweigen überhaupt um eine Form der Mitwirkung handelt. Wie bereits festgestellt wurde, kann eine öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaft nicht ohne staatliches Zutun eine öffentlich-rechtliche Rechtsform mit Rechtsfähigkeit für den bürgerlichen Rechtskreis erschaffen. Es ist zweifelhaft, ob ein unterlassenes Veto ein ausreichendes Mitwirken nach den oben beschriebenen Maßstäben darstellt. Da die staatliche Mitwirkung konstitutiv für das Entstehen einer öffentlich-rechtlichen Organisation ist,¹⁰²³ muss das Maß an Mitwirkung darüber hinausge-

¹⁰²¹ Siehe dazu ausführlich oben bei D. III.

¹⁰²² Zu den Räumen staatlicher Mitwirkung siehe F. I. 2.

¹⁰²³ Siehe oben bei F. I 1.

hen. Ansonsten käme es bis zum Verstreichen der Einspruchsfrist zu Unklarheiten bezüglich der zu schaffenden öffentlich-rechtlichen Entität: Innerhalb der Einspruchsfrist soll die öffentlich-rechtliche Organisation bereits bestehen, wenn dies nicht durch den Einspruch verhindert wird. Für andere Teilnehmer des Rechtsverkehrs ist es jedoch nicht erkennbar, ob ein Einspruch bis Fristablauf noch erfolgen wird. Eine solche Situation muss im Lichte von Sinn und Zweck der staatlichen Mitwirkung vermieden werden.

In manchen religionsverfassungsrechtlichen Verträgen hat diese Mitwirkungsform trotzdem Verwendung gefunden. Durch Auslegung kann das Vetorecht noch als Mitwirkungsform in Frage kommen. Darauf ist an späterer Stelle noch einzugehen.¹⁰²⁴

6. Zwischenfazit zu den Mitwirkungsformen

Die staatliche Mitwirkung darf das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV nicht verletzen, womit eine Höchstgrenze staatlicher Mitwirkung manifestiert wird. Die staatliche Mitwirkung darf auf der anderen Seite jedoch auch nicht den Rechtsverkehr gefährden, womit das notwendige Mindestmaß staatlicher Mitwirkung feststeht. Zwischen diesen Ufern muss sich die Mitwirkung bewegen. Die Verfassung lässt nur die Extremformen der Mitwirkung entfallen. Solange sich die Mitwirkung zwischen diesen Ufern bewegt, ist auch eine andere, hier nicht beschriebene Mitwirkungsform angesichts fehlender konkreter Vorgaben durch die einschlägigen Verfassungsnormen möglich. Solange der Sinn und Zweck staatlicher Mitwirkung erfüllt werden und die Rechte der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft hinreichend achten, ist dies ein verfassungsrechtlich gangbarer Weg.

Die Rechtsform der Verleihung der vollständigen Organisationsgewalt scheidet jedoch schon deswegen aus, weil dem Staat keine Eingriffsmöglichkeit mehr verbleibt, sollte eine öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaft eine Organisation erschaffen wollen, die den beschriebenen Anforderungen an den Rechtsverkehr nicht genügt. Der Staat kann nur dann Herr des weltlichen Rechtsverkehrs bleiben, wenn er für die Rechtsfähigkeit im staatlichen Recht die entscheidenden Aktionen durchführt.¹⁰²⁵

Anders verhält es sich bei Mitwirkungsakt der Notifikation mit Publikation, wenn mit der Publikation eine Kontrolle der zu schaffenden Organisation einhergeht. Eine solche Kontrolle darf sich, wie dargelegt, nur auf die Räume staatlicher Mitwirkung beschränken: Die Organisation und ihre Satzung dürfen somit nur zur Schaffung von Rechtssicherheit und Rechtsklarheit betrachtet werden. Eine

¹⁰²⁴ Siehe unten bei F. III. 2. d) aa).

¹⁰²⁵ Vgl. v. *Campenhausen*, Grenzprobleme staatlicher und kirchlicher Organisationsgewalt, ZevKR 14 (1968/69), S. 278 (283).

darüberhinausgehende Mitwirkung würde eine Verletzung des Selbstbestimmungsrechts im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV bedeuten.¹⁰²⁶

Sollte aber eine durch die Organisationsgewalt zu schaffenden Organisation den beschriebenen Anforderungen entsprechen, käme es zur Publikation der Satzung im Verordnungs- und Gesetzblatt des Landes und damit zu einer konstitutiven Mitwirkung des Staates.¹⁰²⁷ Eine solche Notifikation wäre damit eine taugliche Mitwirkungsform.

Aber auch die Mitwirkung einer Anerkennung im Einzelfall erscheint möglich. Jedoch ist eine Konkretisierung der Organisationsform notwendig, welche durch die öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaft zu leisten ist. Sodann erfolgt eine ähnliche Publikation durch den Staat wie bei der Notifikation. Eine Mitwirkung durch ein Gesetz verstößt wegen derselben Gründe wie als Verleihungsform für den Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung und ist daher abzulehnen.

Es lässt sich somit festhalten, dass Notifikation und Anerkennung *als verfassungsgerechte Mitwirkungsformen* zu betrachten sind. Die einmalige Verleihung einer umfassenden Organisationsgewalt scheidet ebenso wie eine Mitwirkung mit inhaltlicher Prüfung hinsichtlich der Notwendigkeit der zu schaffenden Organisation aus den beschriebenen Gründen aus. Die weitere rechtliche Verdichtung dieser verfassungsrechtlichen Vorgaben ist möglich und zum Teil auch verfassungsrechtlich durch einen Gesetzgebungsauftrag angezeigt.¹⁰²⁸

III. Bestehende Regelungen zur Mitwirkung unterhalb des Verfassungsrechts

Jedoch sind diese Mitwirkungsformen nicht in der verfassungsrechtlichen Grundlage der Organisationsgewalt im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV angedeutet und werden aus dem Sinn und Zweck als verfassungsrechtlich bedenkenlose Wege ermittelt. Aus der Verfassung selbst ist keine Prozedur für das Mitwirkungsverfahren ersichtlich. Wie bereits dargelegt, bilden die Religionsartikel der Weimarer Verfassung, insbesondere jedoch Art. 137 WRV, die entscheidenden Normen zur Bestimmung der Organisationsgewalt.

Ein konkretes Verfahren ist daraus jedoch nicht zu erkennen. Es kann weder aus Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV, noch Art. 137 Abs. 5 WRV abgelesen werden, welche Mitwirkungsform zu wählen ist. Lediglich das Mindest- und

¹⁰²⁶ *Mainusch*, Staatskirchenrechtliche Überlegungen zur kirchlichen Organisationsgewalt, ZevKR 49 (2004), S. 285 (304).

¹⁰²⁷ Ebenso *Mainusch*, Staatskirchenrechtliche Überlegungen zur kirchlichen Organisationsgewalt, ZevKR 49 (2004), S. 285 (302).

¹⁰²⁸ Vgl. zum Gesetzgebungsauftrag an die Länder bei F. IV.

Höchstmaß der staatlichen Mitwirkung ergeben sich direkt aus der Verfassung.¹⁰²⁹ Einer weiteren Ausgestaltung innerhalb dieser Grenzen steht verfassungsrechtlich nichts entgegen.

Offen blieb bisher die Frage, nach welchen Verfahren sich diese Mitwirkung richtet. Weder die über Art. 140 GG inkorporierten Weimarer Kirchenartikel, noch andere Artikel des Grundgesetzes geben analog zum Verleihungsverfahren des Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften direkt Verfahrensweisen vor.¹⁰³⁰ Die Verfassung stellt jedoch klar, wer entsprechende Regelungen treffen darf: Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV bestimmt, dass die Schaffung gesetzlicher Regelungen zur Durchführung der Bestimmungen aus Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 WRV den Ländern vorbehalten ist.¹⁰³¹ Bundesgesetzliche Regelungen scheiden damit offensichtlich aus.

Zur Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Vorgaben, die etwa die Verleihung einer vollständigen Gewalt an öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften verbietet, sind zum einen landesrechtliche Vorgaben einschlägig. Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV sieht vor, dass, soweit die Durchführung dieser Bestimmungen eine weitere Regelung erfordert, diese der Landesgesetzgebung obliegt. Inwieweit aus dieser Regelung ein verfassungsrechtlicher Auftrag erwächst, ein Verfahren auf Landesebene zu entwickeln, gilt es noch zu untersuchen.¹⁰³²

Weiterhin besteht die Möglichkeit, durch religionsverfassungsrechtlichen Vertrag mit einer öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft ein spezielles Verfahren zur Ausübung der Organisationsgewalt zu regeln. Eine solche Vereinbarung hat jedoch nur bilaterale und keine abstrakt-generelle Wirkung.¹⁰³³

1. Landesrechtliche Bestimmungen zur Organisationsgewalt

Nur wenige Bundesländer haben von dem Recht Gebrauch gemacht bzw. die „Obliegenheit“¹⁰³⁴ des Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV beachtet. Die Mehrzahl der Länder verleiht den Körperschaftsstatus an Religionsgemeindef-

¹⁰²⁹ Vgl. dazu F. II.

¹⁰³⁰ *Heinig*, Gesetzgeberische Gestaltungsoptionen zur Verleihung und zum Verlust des Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften und Weltanschauungsgemeinschaften, in: ders., Die Verfassung der Religion, S. 232 (247).

¹⁰³¹ Vgl. zu dieser Vorschrift mit nur „geringer Bedeutung“ *Ehlers*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 137 WRV, Rn. 38 (für das Zitat dort Fn. 348); *Korioth*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 137 WRV, Rn. 104.

¹⁰³² Vgl. dazu sogleich bei F. IV.

¹⁰³³ *Heinig*, Gesetzgeberische Gestaltungsoptionen zur Verleihung und zum Verlust des Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften und Weltanschauungsgemeinschaften, in: ders., Die Verfassung der Religion, S. 232 (248).

¹⁰³⁴ Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 WRV regelt die Zuständigkeit der Länder: „Soweit die Durchführung dieser Bestimmungen eine weitere Regelung erfordert, *liegt* diese der Landesgesetzgebung *ob*“ (Hervorhebung nicht im Original). Auf die Frage, ob diese Regelung den Ländern lediglich die Möglichkeit einer Gesetzgebung einräumt oder durch die „*Obliegenheit*“ den Ländern die Aufgabe einer zielführenden Regelung auferlegt wird, ist an späterer Stelle einzugehen.

ten durch Verwaltungsakt, obwohl eine einfachgesetzliche Regelung dazu nicht getroffen wurde.¹⁰³⁵ Lediglich die Länder Baden-Württemberg, Bayern, jüngst Bremen, Hamburg und Nordrhein-Westfalen haben von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht.

a) Baden-Württemberg

Das Land Baden-Württemberg hat zwar nicht die Verleihung der Körperschaftsrechte an Religionsgemeinschaften gesetzlich geregelt, jedoch mit §§ 24, 24a des Gesetzes über die Erhebung von Steuern durch öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften in Baden-Württemberg (KiStG BW) die Verleihung des Körperschaftsstatus an Kirchengemeinden normiert, womit in dem Land Regelungen bezüglich der Organisationsgewalt existieren.

§ 24 KiStG BW bestimmt, dass Kirchengemeinden die Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts durch Anerkennung des Kultusministeriums erlangen. Entsprechendes gilt nach § 24a KiStG BW für Zusammenschlüsse von Kirchengemeinden.

Nach dieser gesetzlichen Regelung müssen öffentlich-rechtliche Körperschaften, die von einer öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft gegründet werden, durch das Kultusministerium anerkannt werden, um einen öffentlich-rechtlichen Status zu erlangen.¹⁰³⁶

Der Begriff der Kirchengemeinde ist im Lichte von § 1 Abs. 1 KiStG BW auszulegen. Danach meint das Gesetz mit Kirchengemeinden „Kirchen, die anderen Religionsgemeinschaften und ihre örtlichen Gemeinden (Kirchengemeinden), die Körperschaften des öffentlichen Rechts sind“. Es geht somit um örtliche Untergliederungen öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften. Der Begriff der Kirchengemeinde in § 24 KiStG BW ist auch für nichtchristliche Religionsgemeinschaften anwendbar.

Dadurch wird dem Land eine Mitwirkungsbefugnis eröffnet: Eine Anerkennung muss dann unterbleiben, wenn die dargelegten Gefahren für den Rechtsverkehr durch die geschaffene öffentlich-rechtliche Körperschaft drohen würden. Die Mitwirkung kann indes nicht unterbleiben, wenn das Verhältnis von Kirchengemeinde zur übergeordneten öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft unklar ist. Dieses Verhältnis bleibt dem Staat wegen des kirchlichen Selbstverwaltungsrechts im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV verschlossen.¹⁰³⁷

Ein weiteres Kontrollinstrument wird dem Land durch § 25 KiStG BW eröffnet: Die Satzung der Unterverbände, Anstalten und Stiftungen der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften sind dem Kultusministerium mitzuteilen und zu veröffentlichen. Bezüglich der Regelungen über die vermögensrechtliche Ver-

¹⁰³⁵ Vgl. oben unter D. III. 4. c) aa).

¹⁰³⁶ Vgl. zu § 24 KiStG BW auch BVerwG NVwZ 2009, S. 390 (391).

¹⁰³⁷ BVerwG NVwZ 2009, S. 390 (391).

tretung ist eine einmonatige Einspruchsmöglichkeit eröffnet. Durch die Regelung in § 25 KiStG BW wird somit ein staatliches Kontrollrecht bezüglich den öffentlich-rechtlichen Unterorganisation normiert, womit durch staatliche Seite solche öffentlich-rechtlichen Organisationen verhindert werden können, die wegen unklarer Vertretungsregeln eine Gefahr für die Sicherheit des Rechtsverkehrs bedeuten könnten.

b) Bayern

In Bayern wird die Verleihung des Körperschaftsstatus durch das Gesetz über die Erhebung von Steuern durch Kirchen, Religions- und weltanschauliche Gemeinschaften (BayKirchenStG) geregelt. Durch die Verweisung auf Rücknahme und Widerruf und das bayrische Verwaltungsverfahrensgesetz impliziert die Regelung, dass die Verleihung durch einen Verwaltungsakt erfolgt.¹⁰³⁸

aa) Kirchen und Religionsgemeinschaften

Das Gesetz trifft Regelungen über die Verleihungsmodalitäten für „Kirchen und Religionsgemeinschaften sowie weltanschaulichen Gemeinschaften“: So werden in Art. 1 Abs. 2 BayKirchenStG die Verleihungsvoraussetzungen der Verfassung teilweise wiederholt, teilweise werden die in Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV ungeschriebenen Verleihungsvoraussetzungen im Gesetz genannt. Art. 1 Abs. 3 BayKirchenStG hingegen regelt die Rücknahme- bzw. Widerrufsmöglichkeiten.

bb) Körperschaftsstatus für „Orden und ähnliche Vereinigungen“

Die Verleihung eines öffentlich-rechtlichen Status an Unterorganisationen wird an anderer Stelle geregelt: Kirchengemeinden werden nach Art. 2 Abs. 3, 2 BayKirchenStG die Eigenschaft einer Körperschaft des öffentlichen Rechts verliehen. Art. 26a BayKirchenStG normiert die Verleihung des Körperschaftsstatus an „Orden und ähnliche Vereinigungen, die einer öffentlich-rechtlichen Kirche, Religionsgemeinschaft oder weltanschaulichen Gemeinschaft angehören“. So können diesen auf Antrag die Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts verliehen werden, wenn die kirchliche Vereinigung die Gewähr der Dauer bietet, rechtstreu ist und ihren Sitz in Bayern hat. Die Vorschrift eröffnet, anders als Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV der Behörde ein Ermessen über die Verleihung des Körperschaftsstatus.

¹⁰³⁸ *Heinig*, Gesetzgeberische Gestaltungsoptionen zur Verleihung und zum Verlust des Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften und Weltanschauungsgemeinschaften, in: ders., Die Verfassung der Religion, S. 232 (248).

(1) Ermessensreduzierung auf Null

Art. 26a Abs. 1 Satz 4 BayKirchStG räumt ein Ermessen ein: Danach *können* Verbänden die Körperschaftsrechte verliehen werden, wenn die Voraussetzungen von Art. 26a Abs. 1 Sätze 2 und 3 BayKirchStG vorliegen. *Korioth* und *Engelbrecht* erscheint dieses Verleihungsermessen „im Hinblick auf den beschränkten, persönlichen, nur Religionsgesellschaften erfassenden Anwendungsbereich dieser Vorschrift als unbedenklich.“¹⁰³⁹ Eine Begründung für die Unbedenklichkeit des Verleihungsermessens wird indes nicht geliefert.

Dabei ist ein Ermessen alles andere als offensichtlich problemlos. Es erscheint zumindest fraglich, warum bei der Verleihung der Körperschaftsrechte an öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften Art. 1 Abs. 2 BayKirchStG ganz im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV von einem gebundenen Anspruch ausgeht, bei der Verleihung des Körperschaftsstatus an Orden jedoch ein Verleihungsermessen des Staats anerkennt.

Die Ermessensvorschrift ist im Lichte von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 und 5 WRV auszulegen. Angesichts des freiheitsdienenden Charakters des Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften und der Sichtweise, dass Organisationsentscheidungen der Religionsgemeinschaften allein diesen überlassen ist, muss das Ermessen verfassungskonform in manchen Fällen auf Null reduziert werden. In Fällen, in denen alle Verleihungsvoraussetzungen für einen Körperschaftsstatus im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 und 5 WRV vorliegen und Gefahren für den Rechtsverkehr, etwa durch eine unklare vermögensrechtliche Vertretung,¹⁰⁴⁰ nicht zu erwarten sind, stünde keine Alternative zur Verleihung des Körperschaftsstatus an den Verband zur Verfügung. Die Verweigerung der Körperschaftsrechte trotz Vorliegen aller Verleihungsvoraussetzungen führte zu einer Verletzung des Selbstverwaltungsrechts der Religionsgemeinschaften nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV, das den (öffentlich-rechtlichen) Religionsgemeinschaften es gestattet, sich zu organisieren.¹⁰⁴¹ Durch die praktische Alternativlosigkeit der Verleihung bei Vorliegen aller Verleihungsvoraussetzungen liegt eine Ermessensreduzierung auf Null vor.¹⁰⁴²

¹⁰³⁹ *Korioth/Engelbrecht*, Erwerb und Verlust des Körperschaftsstatus von Orden und ordensähnlichen Gemeinschaften nach bayrischem Landesrecht, AfKR 176 (2007), S. 102 (151).

¹⁰⁴⁰ Vgl. die Parallele zu Unterorganisationen bei F. I. 1.

¹⁰⁴¹ Vgl. ausführlich oben bei D. II.

¹⁰⁴² Im Überblick *Di Fabio*, Die Ermessensreduzierung- Fallgruppen, Systemüberlegungen und Prüfprogramm, VerwArch 1995, S. 214 ff.; *Gerhard*, in: Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), VwGO, § 114, Rn. 27.

(2) Orden und ähnliche Vereinigungen als Organisationsformen

Art. 26a Abs. 1 Satz 1 BayKirchStG nennt die Organisationsformen Orden und ähnliche Vereinigungen. Der Begriff des Ordens meint laut Gesetzesbegründung

„die traditionellerweise so bezeichneten Institute innerhalb der Römisch-Katholischen Kirche [...], deren Mitglieder sich durch öffentliche (kirchenamtliche) Gelübde auf die evangelischen Räte (Ehelosigkeit, Armut und Gehorsam) verpflichtet haben und in klösterlicher Gemeinschaft zusammenleben.“¹⁰⁴³

Unter ähnlichen Vereinigungen versteht die Gesetzesbegründung solche Organisationen,

„die einer öffentlich-rechtlichen Kirche, Religionsgemeinschaft oder weltanschaulichen Gemeinschaft angehören, werden nach der Legaldefinition als kirchliche Vereinigungen bezeichnet und den Orden gleichgestellt. Zu ihnen gehören etwa innerhalb der Römisch-Katholischen Kirche die Säkularinstitute, innerhalb der Evangelisch-Lutherischen Kirche die Vereinigungen von Diakonissen.“¹⁰⁴⁴

Orden und ähnliche Vereinigungen sind nicht die üblichen Begriffe des Religionsverfassungsrechts, das mit Termini wie Religionsgemeinschaften bzw. –gesellschaften und religiösen Vereinen operiert.¹⁰⁴⁵ Durch die Gründung von Orden und ähnlichen Vereinigungen im Sinne von Art. 26a BayKirchenStG ist die Eigenorganisation der Religionsgemeinschaft gemeint, die durch das Selbstverwaltungsrecht der Religionsgemeinschaft gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV geschützt ist und durch die Organisationsgewalt als Folgerecht des Körperschaftsstatus die Möglichkeit eines öffentlichen-rechtlichen Kleides für Unterorganisationen zulässt.¹⁰⁴⁶ Gerade vor dem Hintergrund des Selbstverwaltungsrechts der Religionsgemeinschaft muss die Letztentscheidung bei der jeweiligen Religionsgemeinschaft liegen, was unter einem Orden oder einer ähnlichen Vereinigung im Sinne von Art. 26a BayKirchenStG zu verstehen ist. Es wird somit auf das Recht der jeweiligen Religionsgemeinschaft und sein Verständnis des Begriffspaares abgestellt.¹⁰⁴⁷

¹⁰⁴³ Bay. Landtag Drs. 15/3311, S. 6.

¹⁰⁴⁴ Bay. Landtag Drs. 15/3311, S. 6.

¹⁰⁴⁵ Zutreffend kritisch zur Wortwahl des Gesetzgebers, der hier von den üblichen Termini Religionsgemeinschaft und religiöser Verein abrückt *Koriath/Engelbrecht*, Erwerb und Verlust des Körperschaftsstatus von Orden und ordensähnlichen Gemeinschaften nach bayrischem Landesrecht, AfKR 176 (2007), S. 102 (107).

¹⁰⁴⁶ *Koriath/Engelbrecht*, Erwerb und Verlust des Körperschaftsstatus von Orden und ordensähnlichen Gemeinschaften nach bayrischem Landesrecht, AfKR 176 (2007), S. 102 (109).

¹⁰⁴⁷ *Koriath/Engelbrecht*, Erwerb und Verlust des Körperschaftsstatus von Orden und ordensähnlichen Gemeinschaften nach bayrischem Landesrecht, AfKR 176 (2007), S. 102 (110); Unverständlich bleibt indes, warum der Gesetzgeber sich auf diese Begriffspaare, die dem katholischen Kirchenrecht entlehnt sind, entschieden hat. Das Beibehalten von „Traditionslinien“ ist nicht Aufgabe des Religionsverfassungsrecht und den konkretisierenden Landesgesetzen. Allzu offensichtlich ist die Inkompatibilität etwa einer Ahmadiyya-Gemeinde (die Ahmadiyya Muslim

cc) Staatliche Mitwirkung bei der Ausübung der Organisationsgewalt bezüglich Körperschaften

Mit Art. 26a Abs. 1 Satz 1 BayKirchenStG hat sich das Bundesland Bayern für eine Verleihung des öffentlich-rechtlichen Körperschaftsstatus an Orden und ähnliche Vereinigungen entschieden. Damit liegt die staatliche Mitwirkung auf der Hand: Eine Organisation, die durch die Ausübung der Organisationsgewalt einer öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft entstanden ist, erhält nur durch eine *Verleihung* den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts.

dd) Anwendung auch bei nicht körperschaftlichen Organisationsformen

Unklar bleibt indes, wie Art. 26a BayKirchenStG bei Organisationsformen anzuwenden ist, die keine Körperschaft des öffentlichen Rechts sind. Angesichts des hier vertretenen Umfangs der Organisationsgewalt kann eine öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaft jedoch auch andere Formen erschaffen.

Auch für diese Rechtsformen kommt aber bei teleologischer Auslegung eine Anwendung des Art. 26a BayKirchenStG in Betracht. Sinn und Zweck des Art. 26a BayKirchenStG ist es, den Ergebnissen der Ausübung der Organisationsgewalt ein öffentlich-rechtliches Kleid zu verschaffen.¹⁰⁴⁸ Eine Beschränkung der Organisationsgewalt auf öffentlich-rechtliche Körperschaften entspricht nicht dem Sinn und Zweck des Körperschaftsstatus im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV und greift damit zu kurz.¹⁰⁴⁹ Angesichts der Notwendigkeit einer staatlichen Mitwirkung ist Art. 26a BayKirchenStG daher vielmehr so zu verstehen, dass sie Rechtsgrundlage für die Mitwirkung bei der Gründung, Veränderung oder Aufhebung *aller* durch die Ausübung der Organisationsgewalt entstandenen Rechtsformen ist. Einer analogen Anwendung bedarf es daher nicht.

c) Bremen

Das Bundesland Bremen hat mit dem „Gesetz über die Änderung des Verfahrens zur Verleihung von Rechten einer Körperschaft des öffentlichen Rechts an Kirchen, Religionsgemeinschaften und Weltanschauungsgemeinschaften“ (BremKirchenStG) vom 24. März 2016¹⁰⁵⁰ auf das bundesverfassungsgerichtliche Urteil¹⁰⁵¹

Jamaat besitzt in Hessen bereits den Körperschaftsstatus) mit dem Begriff des Ordens. Es verwundert, dass eine erst 2009 eingeführte Norm des Religionsrechts so sehr mit Blick auf christliche Kirchen geschrieben wurde und in seinem Wortlaut nicht das inklusive und neutrale Religionsverfassungsrecht widerspiegelt, dass die Norm verkörpern *mus*.

¹⁰⁴⁸ *Koriotb/Engelbrecht*, Erwerb und Verlust des Körperschaftsstatus von Orden und ordensähnlichen Gemeinschaften nach bayrischem Landesrecht, AfkKR 176 (2007), S. 102 (109).

¹⁰⁴⁹ Vgl. dazu ausführlich oben bei E. IV. 3.

¹⁰⁵⁰ BremBGl. 2016, Nr. 34, S. 200-202.

¹⁰⁵¹ BVerfGE 129, 321.

reagiert, das die bisherige Regelung in Art. 61 Satz 1 der Verfassung Bremens für nichtig erklärt hat.¹⁰⁵²

Bremen hat wie Bayern die landrechtlichen Regelungen zur Verleihung des Körperschaftsstatus im Kirchensteuerrecht angesiedelt. Im Bremer Kirchensteuergesetz wurde § 2a eingefügt. Auch das Regelungssystem der Norm ähnelt der bayrischen Norm: § 2a BremKirchenStG führt in Abs. 1 zunächst die Verleihungsvoraussetzungen für den Körperschaftsstatus durch Aufzählung der verfassungsrechtlich genannten und ungeschriebenen Voraussetzungen auf. In den Absätzen 2 und 3 werden hingegen die Möglichkeiten von Rücknahme und Widerruf aufgeführt.

§ 2a BremKirchenStG weist jedoch keine Regelungen zu anderen Organisationen von Religionsgemeinschaften auf, so wie es im bayrischen Landesrecht mit Art. 26a BayKirchenStG der Fall ist. Auch sonstige Regelungen bezüglich der Ausübung der körperschaftlichen Organisationsgewalt sind nicht ersichtlich. Auch die Antragsbegründung der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Gesetzgebungsverfahren geht nicht auf Unterorganisationen von Religionsgemeinschaften mit Körperschaftsstatus ein.¹⁰⁵³ Die Gelegenheit der landesgesetzlichen Ausgestaltung des Verleihungsverfahrens wurde nicht genutzt, um auch die staatliche Mitwirkung bei Ausübung der Organisationsgewalt zu regeln.¹⁰⁵⁴ Das Bremer Landesrecht weist damit trotz einer Normierungen des Verleihungsverfahrens des Körperschaftsstatus von Religionsgemeinschaften keine Regelungen auf, die landesrechtlich die Organisationsgewalt konkretisieren oder staatliche Mitwirkung regeln.

d) Hamburg

Das Bundesland Hamburg hat mit dem Gesetz über die Verleihung der Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts an Religionsgemeinschaften und Weltanschauungsvereinigungen¹⁰⁵⁵ vom 15. Oktober 1973 (Körperschaftsrechtegesetz) ebenfalls von seinem Gesetzgebungsrecht Gebrauch gemacht.

Im Gegensatz zu den Regelungen der Länder Bayern und Bremen nimmt die Regelung Hamburgs keinen so ausführlichen Bezug auf die verfassungsrechtlichen Verleihungsvoraussetzungen des Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV, wiederholt aber die geschriebenen Verleihungsvoraussetzungen. Schon in § 1 Abs. 1 Körperschaftsrechtegesetz wird die Verleihung durch den Senat in der Form der Rechtsverordnung geregelt. § 1 Abs. 3 Körperschaftsrechtegesetz erweitert den Anwendungsbereich für „selbständige gebietliche Gliederungen von Religionsgemeinschaften und Weltanschauungsvereinigungen, insbesondere für Gemeinden

¹⁰⁵² Vgl. zur Würdigung des Urteils in Hinblick auf die Gewaltenteilung D. IV. 3. c) bb) (1).

¹⁰⁵³ Brem. Bürgerschaft, Drs. 19/169.

¹⁰⁵⁴ Vgl. zum verfassungsrechtlichen Auftrag an die Länder zur Gesetzgebung durch Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV unten bei F. IV.

¹⁰⁵⁵ HmbGVBl. S. 434.

und Gemeindeverbände“, indem Abs. 1 und 2 entsprechende Geltung erlangen. § 4 Abs. 4 des Körperschaftsrechtegesetzes regelt schließlich den Zusammenschluss und die Teilung „selbstständige[r] gebietliche[r] Gliederungen, die Körperschaften des öffentlichen Rechts sind“.

Unter „selbstständige[n] gebietliche[n] Gliederungen von Religionsgesellschaften und Weltanschauungsvereinigungen, insbesondere für Gemeinden und Gemeindeverbände“ sind wohl nach dem klassischen Vorbild Körperschaften des öffentlichen Rechts zu verstehen, die nach dem Gesetz durch Rechtsverordnung den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts verliehen bekommen. Der Gesetzessystematik stehen Gemeinden und Gemeindeverbände wie Regelbeispiele *pars pro toto* für selbstständige, gebietliche Gliederungen. Gerade Gemeinden werden als Körperschaften organisiert.

Für Anstalten und Stiftungen öffentlichen Rechts und den hier für möglich gehaltenen anderen Organisationsformen öffentlichen Rechts trifft die Norm hingegen keine Regelungen. Wie schon bei Art. 26a Abs. 1 Satz 1 BayKirchenStG kommt bei einer Auslegung nach Sinn und Zweck der Norm jedoch nur eine Auslegung in Betracht: Die Norm regelt die staatliche Mitwirkung für die Schaffung eines öffentlich-rechtlichen Status von Unterorganisationen, die durch die Organisationsgewalt öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften geschaffen wurden. Wie bereits dargelegt, ist diese Organisationsgewalt jedoch im Lichte der Religionsfreiheit weit zu verstehen und nicht auf die bekannten Organisationsformen zu beschränken. Daher ist auch diese Norm, welche die Mitwirkungshandlung des Staates normiert, weit zu verstehen: Auch öffentlich-rechtliche Rechtsformen, die nicht Körperschaften sind, werden durch den Senat durch Rechtsverordnung im Sinne von § 1 Abs. 1 des Körperschaftsrechtegesetzes verliehen. Auch hier ist eine analoge Anwendung des Gesetzes angesichts der angezeigten teleologischen Auslegungsmöglichkeit nicht nötig.

e) Nordrhein-Westfalen

Das Körperschaftsstatusgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen trifft in § 1 Abs. 4 Regelungen für „Ortsgemeinden und sonstige Untergliederungen“, die auf Antrag der Religionsgemeinschaft die Körperschaftsrechte erhalten. Diese Verleihung erfolgt gemäß § 2 Abs. 3 Körperschaftsstatusgesetz durch Verwaltungsakt des zuständigen Ministeriums an die Religionsgemeinschaft. Die Verleihung der Körperschaftsrechte an Religionsgemeinschaften hingegen erfolgt durch Rechtsverordnung gemäß § 2 Abs. 1 Körperschaftsstatusgesetz.

Angesichts des „Selbstverständnis[ses] und der Organisationsfreiheit der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV“¹⁰⁵⁶ ist auch diesen Untergliederungen der Körperschaftsstatus auf Wunsch zu gewähren. Schon die Begründung des Gesetzesentwurfs geht davon

¹⁰⁵⁶ Landtag NRW, Drs. 16/4151, S. 11.

aus, dass es der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft obliegt, die passende Form für ihre Unterorganisation zu wählen.

Gerade die Formulierung der „sonstigen Untergliederungen“ erkennt die Deutungshoheit der Religionsgemeinschaft an und beschränkt sie nicht auf „parochiale Grundstrukturen der christlichen Kirche als Blaupause“. Für *Ansgar Hense* belegt die Gesetzesformulierung, dass

„eine Offenheit für entsprechende institutionell-organisatorische anderskonzipierte ‚Entfaltungen‘ der Grundeinheit Religionsgemeinschaft/-gesellschaft (bzw. Weltanschauungsgemeinschaft) von vornherein mitbedacht sind. Hinsichtlich des ‚derivativen‘ Rechtsstatus von Untergliederungen erfolgt keine Bindung des religions- oder weltanschauungsgemeinschaftlichen Selbstorganisationsrechts an eine kirchliche Organisationstypik (Landeskirche/Diözese-Kirchengemeinde/Pfarrei). Gleichzeitig wird mit der Voraussetzung ‚Untergliederung‘ und der darin liegenden institutionell-organisatorischen Konnexität zum ‚Muttermehrwesen‘ Religions- und Weltanschauungsgemeinschaft sichergestellt, dass nicht jede juristische Person, die sich eines gewissen Bezugs oder eines inhaltlichen Zusammenhangs mit der jeweiligen Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaft rühmt, ob dieses Konnexes den Körperschaftsstatus für sich reklamieren kann.“¹⁰⁵⁷

In diesem Licht ist der Ausdruck „Ortsgemeinde und sonstige Untergliederungen“ weit auszulegen. Die Formulierung des § 1 Abs. 4 Körperschaftsstatusgesetz steht damit der hier vertretenen, weiten Auffassung der Organisationsgewalt offen gegenüber und kann auch zu einer Verleihung der Körperschaftsrechte an andere, noch unbekanntere Rechtsformen führen.

Doch auch § 1 Abs. 4 Körperschaftsstatusgesetz beschränkt sich auf die Organisationsform der Körperschaft des öffentlichen Rechts. Jedoch ist auch hier eine weite Auslegung von § 1 Abs. 4 Körperschaftsstatusgesetz angezeigt, womit nicht nur Anstalten und Stiftungen öffentlichen Rechts, sondern noch andere öffentlich-rechtliche Entitäten umfasst sind. Die Begründung des Gesetzentwurfs ist mit dieser Auslegung kompatibel: In der Begründung zu § 1 Abs. 4 des Entwurfs wird klargestellt, dass die Religionsgemeinschaften die Verantwortung für die Strukturen ihrer Unterorganisationen tragen, sodass eine ordnungsgemäße Teilnahme am Rechtsverkehr ermöglicht wird. Weiterhin können „sachbezogene Mindestkriterien“ von der antragsstellenden Religionsgemeinschaft verlangt werden, die in einem religionsverfassungsrechtlichen Vertrag festgelegt werden können.¹⁰⁵⁸ Ohne die Sicherstellung einer funktionierenden Vertretungsstruktur in der Unterorganisation soll durch das Körperschaftsstatusgesetz keine Entität eine öffentlich-rechtliche Rechtsform erhalten. Die bereits beschriebenen Gefahren für den Rechtsverkehr können so vermieden werden. Wenn § 1 Abs. 4 Körperschaftsstatusgesetz jedoch davon spricht, dass auch diesen Organisationen „die Körperschaftsrechte“ verliehen werden können, muss auch hier der Begriff teleo-

¹⁰⁵⁷ Landtag NRW, Drs. 16/1509, Stellungnahme *Hense*, S. 2.

¹⁰⁵⁸ Landtag NRW, Drs. 16/4151, S. 11.

logisch auf Anstalten, Stiftungen und noch unbekannte, aber von der Organisationsgewalt umfasste öffentlich-rechtliche Entitäten erweitert werden.

Das nordrhein-westfälische Landesrecht weist insgesamt die höchste Kompatibilität mit dem hier vertretenen Verständnis der Organisationsgewalt öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften auf.

f) Zwischenfazit

Die meisten Bundesländer haben von ihrer Gesetzgebungskompetenz zur Schaffung von allgemeinen Durchführungsbestimmungen im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV keinen Gebrauch gemacht.

Die bayrische Regelung Art. 26a BayKirchenStG trifft Regelungen für Orden und ähnliche Vereinigungen, worunter Körperschaften des öffentlichen Rechts zu verstehen sind. Andere öffentlich-rechtliche Rechtsformen sind jedoch von der Norm durch eine teleologische Auslegung umfasst.

Als Reaktion auf das bundesverfassungsgerichtliche Urteil zum Verleihungsverfahren hat auch das Bundesland Bremen eine Regelung zum Körperschaftsstatus erlassen. Diese Gelegenheit wurde jedoch nicht genutzt, um auch das Verfahren zur Ausgestaltung der Organisationsgewalt zu regeln. § 2a BremKirchenStG enthält keine Regelungen bezüglich der Organisationsgewalt.

Die Regelung im Bundesland Hamburg hingegen betrifft auch selbständige gebietliche Gliederungen von öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften und trifft damit zumindest einige Regelungen bezüglich der Organisationsgewalt. Auch diese Regelung kann jedoch mittels teleologischer Auslegung auf sämtliche Entitäten, die durch die Ausübung der Organisationsgewalt in dem hier vertretenen Verständnis entstehen, erweitert werden.

Schließlich trifft auch das Bundesland Nordrhein-Westfalen in § 1 Abs. 4 Körperschaftsstatusgesetz Regelungen zur Organisationsgewalt. Das 2014 geschaffene Gesetz regelt im bundesweiten Vergleich am detailliertesten die staatliche Mitwirkung bei der Ausübung der Organisationsgewalt. § 1 Abs. 4 Körperschaftsstatusgesetz umfasst neben Ortsgemeinden auch „sonstige Organisationen“ und steht im Wortlaut damit auch nicht körperschaftlichen Organisationen offen. Diesen Organisationen können die Körperschaftsrechte verliehen werden, was aber im Lichte einer teleologischen Auslegung weit zu verstehen ist, sodass auch andere öffentlich-rechtliche Entitäten umfasst sind. Im Hinblick auf diese Regelungen bezüglich der Organisationsgewalt kann das Gesetz Nordrhein-Westfalens als vorbildlich bezeichnet werden.

Es stellt sich sodann die Frage, nach welchem Abläufen in Bundesländern zu verfahren ist, die keine Regelung für die staatliche Mitwirkung bei der Ausübung der Organisationsgewalt von öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften vorsehen. Neben diesen landesrechtlichen Vorgaben liegen jedoch eine Vielzahl vertraglicher Vereinbarungen zum Körperschaftsstatus vor, die auch Regelungen zur Organisationsgewalt enthalten können.

2. Religionsverfassungsrechtliche Verträge zur Organisationsgewalt

Das Religionsverfassungsrecht ist staatlich gesetztes Recht und regelt die Belange zwischen Religionsgemeinschaften und Staat. Gespeist wird dieses Recht hauptsächlich durch das Grundgesetz, aber, wie soeben beschrieben, auch etwa durch landesrechtliche Normen. Alle Religionsgemeinschaften sind Regelungssubjekte des staatlich gesetzten Rechts, die Idee einer Koordination von Staat und Kirche als gleichrangige Partner¹⁰⁵⁹ ist heute genauso überkommen wie die Gleichsetzung der Begriffe Religionsgemeinschaft und Kirche.

Trotzdem tritt neben die beschriebenen staatlichen Rechtsquellen die Institution des Staatskirchenvertrags als zwischen Staat (Bund oder Land) einerseits und Religionsgemeinschaften andererseits als vereinbartes Recht dazu.¹⁰⁶⁰ Im Lichte des hier verwendeten Begriffs des Religionsverfassungsrechts und der Tatsache, dass solche Verträge nicht nur mit Kirchen sondern auch mit z.B. jüdischen Religionsgemeinschaften abgeschlossen werden, erscheint der Begriff des religionsverfassungsrechtlichen Vertrags angemessen.¹⁰⁶¹

Religionsverfassungsrechtliche Verträge sind implizit in Art 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 1 Satz 1 WRV vorausgesetzt, sind aber nicht durch eine besondere Regelung in der Verfassung weiter ausgestaltet.¹⁰⁶² Jedoch ist das Institut des religionsverfassungsrechtlichen Vertrags auch ohne eine explizite Regelung allgemein anerkannt.¹⁰⁶³ Diese Verträge werden zur Regelung von Einzelfragen oder der gesamten Beziehung zwischen Staat und der Religionsgemeinschaft eingesetzt und bilden ein dichtes Netz an Vereinbarungen.¹⁰⁶⁴ Sie sind damit typische Regelungs-werkzeuge, um eine rechtliche Ausgestaltung weiter zu konkretisieren. Sie dienen der Ausgestaltung von Bereichen, in denen Staat und Religionsgemeinschaften zusammenwirken, etwa bei der Einrichtung theologischer Fakultäten.¹⁰⁶⁵ Religi-

¹⁰⁵⁹ Vgl. dazu oben bei C. VI. 3. a).

¹⁰⁶⁰ Religionsverfassungsrechtliche Verträge sind sogar deutlich älter als das verfassungsrechtlich gesetzte Recht, vgl. *Stern*, Staatsrecht, Bd. 4/2, S. 1356 f.; vgl. dazu im Überblick *Hollerbach*, Die vertragsrechtlichen Grundlagen des Staatskirchenrechts, in: Listl/Pirson (Hrsg.), *HdbStKirchR*, Bd. 1, S. 253 ff.; Kurzübersicht über die historische Entwicklung, die hier nicht weiter beleuchtet werden muss bei *Classen*, Religionsrecht, S. 30 f.; *German*, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 140, Rn. 20 ff.; vgl. insgesamt dazu *Anke*, Die Neubestimmung des Staat-Kirche-Verhältnisses in den neuen Ländern durch Staatskirchenverträge; *Hollerbach*, Verträge zwischen Staat und Kirche in der Bundesrepublik Deutschland; *Lutz-Bachmann*, *Mater rixarum?*, S. 103 ff.

¹⁰⁶¹ *Unruh*, Religionsverfassungsrecht, S. 46.

¹⁰⁶² *German*, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 140, Rn. 20.

¹⁰⁶³ Vgl. z.B. *Hollerbach*, Die vertragsrechtlichen Grundlagen des Staatskirchenrechts, in: Listl/Pirson (Hrsg.), *HdbStKirchR*, Bd. 1, S. 253 (266 ff.); Manche Bundesländer sehen den Abschluss von Staatskirchenverträgen gar als Pflicht an, vgl. Art. 109 Abs. 2 Satz 2 VerfSachen: „Die Beziehungen des Landes zu den Kirchen und Religionsgemeinschaften werden im Übrigen durch Vertrag geregelt“, vgl. dazu *Classen*, Religionsrecht, S. 31.

¹⁰⁶⁴ *Koriotb*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 140, Rn. 22.

¹⁰⁶⁵ *Classen*, Religionsrecht, S. 35.

onsverfassungsrechtliche Verträge wirken im Rang einfachen Gesetzesrechts, soweit nicht auf Landesebene etwas Anderes geregelt ist.¹⁰⁶⁶

Die Bindungswirkung religionsverfassungsrechtlicher Verträge kann grob zusammengefasst werden mit dem Grundsatz *pacta sunt servanda*. Beide Vertragsparteien, also Staat und Religionsgemeinschaft sind an den Inhalt gebunden, teilweise weisen die Verträge jedoch Kündigungsmöglichkeiten auf.¹⁰⁶⁷

Zu beachten dabei ist, dass durch den Abschluss des Staates mit einer Religionsgemeinschaft keine Ungleichbehandlung gegenüber anderen Religionsgemeinschaften erzeugt werden darf. Wie bereits beschrieben, bedeutet Parität jedoch keine *schematische* Gleichbehandlung. Für Religionsgemeinschaften, bei denen der Abschluss etwa zur Einrichtung theologischer Fakultäten oder Religionsunterricht schon wegen ihrer Größe nicht in Frage kommt, besteht kein Anspruch auf Abschluss eines religionsverfassungsrechtlichen Vertrags.¹⁰⁶⁸ Auf dieser Grundlage erscheint es nicht ausgeschlossen, dass auf Vertragsbasis mit einer (öffentlich-rechtlichen) Religionsgemeinschaft etwa unterschiedliche Mitwirkungsanforderungen bei der Ausübung der Organisationsgewalt gestellt werden. Dabei ist jedoch zu beachten, dass das verfassungsrechtliche Mindest- und Höchstmaß der Mitwirkung beachtet wird.¹⁰⁶⁹ So wie die Länder einen gesetzgeberischen Spielraum innerhalb des möglichen Mitwirkungsspektrums hinsichtlich des Verfahrens haben, kann auch vertraglich eine Regelung nur innerhalb dieser Grenzen erfolgen. Trotzdem ist es nicht ausgeschlossen, mit verschiedenen öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften unterschiedliche Verfahren bezüglich der Mitwirkung zu vereinbaren. Eine völlige Gleichschaltung bedeutete eben jene schematische Gleichbehandlung, die aber durch die Parität nicht verlangt wird.

Auch zur Ausübung der Organisationsgewalt treffen religionsverfassungsrechtliche Verträge konkretisierende, aber nur bilateral wirkende Aussagen, die, wie beschrieben, jedoch nur für die Vertragsparteien gelten. Daher sind die einschlägigen Verträge auf ihren Regelungsgehalte bezüglich der Organisationsgewalt zu untersuchen. Hier ist beispielhaft auf wichtige Verträge mit evangelischen Landeskirchen, der katholischen Kirche und anderen öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften einzugehen, die Regelungen bezüglich der Organisationsgewalt treffen.

¹⁰⁶⁶ So etwa in Art. 67 HessVerf.

¹⁰⁶⁷ Die Grenze der Bindungswirkung von religionsverfassungsrechtlichen Verträgen ist noch immer umstritten, wurde bisweilen als „wohl nie endgültig zu lösende[s] Ewigkeitsproblem“ bezeichnet, *Weber*, Grundprobleme des Staatskirchenrechts, S. 53, und kann hier nicht dargestellt werden. Vgl. im Überblick *Stern*, Staatsrecht, Bd. 4/2, S. 1381 ff.; *Korioth*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 140, Rn. 26.

¹⁰⁶⁸ *Heckel*, Die religionsrechtliche Parität, in: Listl/Pirson (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 589 (613).

¹⁰⁶⁹ Vgl. dazu oben bereits bei F. II.

a) Religionsverfassungsrechtliche Verträge mit evangelischen Landeskirchen

Verträge mit evangelischen Landeskirchen¹⁰⁷⁰ oder der EKD werden als Staatsverträge behandelt¹⁰⁷¹ und gewöhnlich als Kirchenverträge bezeichnet.¹⁰⁷² Mangels Völkerrechtssubjektivität dieser beiden Akteure scheidet eine Einordnung als völkerrechtliche Verträge aus.¹⁰⁷³

Alle Bundesländer haben mit den evangelischen Landeskirchen religionsverfassungsrechtliche Verträge abgeschlossen, die teilweise Regelungen zur Organisationsgewalt beinhalten.

aa) Baden-Württemberg

Das Bundesland Baden-Württemberg hat am 17. Oktober 2007 den Vertrag mit der Evangelischen Landeskirche in Baden und mit der Evangelischen Landeskirche in Württemberg (Evangelischer Kirchenvertrag Baden-Württemberg – EvKiVBW) abgeschlossen.¹⁰⁷⁴ Mit dem Vertrag sollten zwei Verträge aus den Jahren 1931¹⁰⁷⁵ bzw. 1932¹⁰⁷⁶ fortgebildet und vereinheitlicht werden.¹⁰⁷⁷

Der EvKiVBW bekräftigt in Art. 17 Abs. 1 Satz 1, dass Kirchen, ihre Kirchengemeinden, Gesamtkirchengemeinden, Kirchenbezirke und Kirchliche Verbände Körperschaften des öffentlichen Rechts bleiben, soweit sie es bisher waren. Anderen Entitäten dieser Art sind nach Art. 17 Abs. 1 Satz 2 EvKiVBW nach Antrag die Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts durch Anerkennung des Kultusministeriums zu gewähren.

Aussagen über Anstalten, Stiftungen oder sonstige Organisationsformen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform trifft weder der die Körperschaftsrechte regelnde Art. 17 EvKiVBW noch der gesamte Vertrag. Auch die Gesetzesbegründung zum Zustimmungsgesetz geht nicht auf andere Organisationsformen ein.¹⁰⁷⁸

Dennoch trifft Art. 17 Abs. 1 EvKiVBW eine Aussage zur Organisationsgewalt und die notwendige Mitwirkung. Für die Neuerschaffung einer Körperschaft muss gemäß Satz 2 zunächst ein Antrag gestellt werden, damit etwa eine Kirchengemeinde den Körperschaftsstatus erlangt. Die Anerkennung ist der entscheidende

¹⁰⁷⁰ Aufgeführt sind lediglich Verträge, die eine umfassende Regelung der staatskirchenrechtlichen Beziehung enthalten. Nur in Ausnahmefällen sind Verträge aufgeführt, die sich lediglich mit einzelnen Aspekten dieser Beziehung befassen.

¹⁰⁷¹ *Stern*, Staatsrecht, Bd. 4/2, S. 1380.

¹⁰⁷² *Hollerbach*, Verträge zwischen Staat und Kirche in der Bundesrepublik Deutschland, S. 68 ff.

¹⁰⁷³ *Korioth*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 140, Rn. 23.

¹⁰⁷⁴ GVBl. Baden-Württemberg vom 11. Januar 2008, S. 1.

¹⁰⁷⁵ Vertrag des Freistaates Preußen mit den Evangelischen Landeskirchen vom 11. Mai 1931, Bad. GVBl. 1933, S. 31.

¹⁰⁷⁶ Vertrag zwischen dem Freistaat Baden und der Vereinigten Evangelisch-protestantischen Landeskirche Badens vom 14. November 1932, Bad. GVBl. 1933, S. 32.

¹⁰⁷⁷ Präambel des Vertrages, GVBl. Baden-Württemberg vom 11. Januar 2008, S. 2.

¹⁰⁷⁸ Landtag Baden-Württemberg, Drs. 14/1940, S. 11 zu Art. 17.

Akt, welcher die kirchliche Organisation in den öffentlich-rechtlichen Status verhilft.

bb) Bayern

Umfassende Regelungen zu religionsverfassungsrechtlichen Beziehungen trifft in Bayern der Vertrag zwischen dem Bayerischen Staate und der Vereinigten protestantisch-evangelisch-christlichen Kirche der Pfalz (Pfälzischen Landeskirche) vom 15. November 1924.¹⁰⁷⁹ Der Vertrag trifft etwa ausführliche Regelungen zum Religionsunterricht in den Art. 3 – 7.

Regelungen, welche die Organisationsgewalt berühren, enthält der Vertrag indes nicht. Zwar werden in Art. 12 Kirchenstiftungen und Gemeinden genannt, jedoch bezieht sich die Regelung nur auf das Eigentumsrecht dieser Organisationen. Wie diese Organisationen eingerichtet werden und welche Mitwirkung dabei durch den Staat geleistet werden muss, wird indes nicht geregelt. Die staatliche Mitwirkung bei der Ausübung der Organisationsgewalt wird somit durch diesen religionsverfassungsrechtlichen Vertrag nicht weiter konkretisiert. Gleiches gilt für den Vertrag zwischen dem Bayerischen Staate und der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Bayern rechts des Rheins vom 29. März 1924.¹⁰⁸⁰ Neben ausführlichen Regelungen zum Schulwesen äußert sich der Vertrag nicht bezüglich der Organisationsgewalt und der Erschaffung öffentlich-rechtlicher Entitäten.

cc) Berlin

Am 20. Februar 2006 wurde der Vertrag des Landes Berlin mit der evangelischen Kirche Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz (EvKirchvertrBer) abgeschlossen.¹⁰⁸¹ Auch dieser Vertrag enthält umfangreiche und grundsätzliche Regelungen zur Beziehung zwischen evangelischer Landeskirche und Staat. Insbesondere befasst sich Art. 10 des Vertrages mit den Körperschaftsrechten. Abs. 1 bestätigt, dass die Kirche, Kirchengemeinden, Kirchenkreise und Verbände Körperschaften des öffentlichen Rechts sind. Abs. 2 regelt sodann, dass die Kirche Beschlüsse über Errichtung oder Veränderung kirchlicher Körperschaften des öffentlichen Rechts rechtzeitig dem Land Berlin anzeigen wird. In Bezug auf Körperschaften des öffentlichen Rechts hat man sich vertraglich somit auf die Mitwirkungsform der Notifikation festgelegt.

Kirchliche Anstalten und Stiftungen öffentlichen Rechts werden hingegen in Art. 10 Abs. 3 EvKirchvertrBer geregelt. Die Errichtung oder Veränderung dieser Rechtsformen bedarf, im Gegensatz zu Körperschaften, der Genehmigung des Landes. Bezüglich öffentlich-rechtlicher Anstalten und Stiftungen wurde damit eine weitergehende Mitwirkung als bei Körperschaften normiert. Der Staat muss

¹⁰⁷⁹ GVBl. Bayern vom 22. Januar 1925, S. 53.

¹⁰⁸⁰ Bayerische Rechtssammlung 2220-1-K (Anlage 2, 4).

¹⁰⁸¹ GVBl. Berlin vom 14. Juli 2006, S. 715.

nicht nur über die Einrichtung einer solchen Entität unterrichtet werden. Vielmehr muss diese Errichtung auch genehmigt werden. Damit ergibt sich, dass ohne die Genehmigung keine Anstalt oder Stiftung öffentlichen Rechts gegründet werden kann, womit die Genehmigung inhaltlich einer Verleihung der öffentlich-rechtlichen Form im Einzelakt entspricht.¹⁰⁸²

Sowohl für Körperschaften im Sinne von Art. 10 Abs. 2, als auch für Stiftungen und Anstalten im Sinne von Art. 10 Abs. 3 regelt Art. 10 Abs. 4 EvKirchvertrBer, dass die Regelungen bezüglich der vermögensrechtlichen Vertretung dieser Organisationen dem Land vorgelegt werden müssen. Sollte eine vermögensrechtliche Vertretung nicht gewährleistet werden können, kann das Land Einspruch erheben.

dd) Brandenburg

Auch das Land Brandenburg hat am 8. November 1996 einen Vertrag mit der evangelischen Landeskirche Brandenburg abgeschlossen.¹⁰⁸³ Art. 7 des Vertrages beschäftigt sich mit den Körperschaftsrechten. Wie in Art. 10 Evangelischer Kirchenvertrag Berlin wird dort die Errichtung und Veränderung von Körperschaften, Stiftungen und Anstalten öffentlichen Rechts geregelt. Im Vertrag mit dem Land Brandenburg wird ebenfalls zwischen Körperschaften einerseits und Anstalten und Stiftungen andererseits unterschieden. Bezüglich der Mitwirkung beschränkt sich der Vertrag auf eine Anzeigepflicht der Organisationsmaßnahme.¹⁰⁸⁴

ee) Bremen

Die Freie Hansestadt Bremen hat am 26. Februar 2002 einen Vertrag mit der Bremischen Evangelischen Kirche, Evangelisch-lutherischen Landeskirche Hannovers und der Evangelisch-reformierten Kirche (Synode ev.-ref. Kirchen in Bayern und Nordwestdeutschland) abgeschlossen.¹⁰⁸⁵ Art. 6 des Vertrages beschäftigt sich knapp mit den Körperschaftsrechten. Wie in den Verträgen mit Berlin und Brandenburg wird zunächst festgestellt, dass die Körperschaftsrechte für Gemeinden wie Gemeindeverbände bestehen. In Abs. 2 wird sodann auf die Stiftungsaufsicht eingegangen. Wie aber Körperschaften, Anstalten, Stiftungen oder andere Entitäten öffentlichen Rechts zu gründen oder zu verändern sind, wird nicht erläutert.

Da aus dem Vertrag keine Regelungen zur Organisationsgewalt hervorgehen und kein anderer Vertrag ersichtlich ist, der Regelungen für das Land Bremen mit einer evangelischen Landeskirche zu Ausgestaltung der Organisationsgewalt trifft,

¹⁰⁸² So nach den hier entwickelten Maßstäben, siehe F. II.

¹⁰⁸³ GVBl. Brandenburg vom 10. März 1997, S. 4.

¹⁰⁸⁴ *Rüfner*, Die Gründung juristischer Personen des öffentlichen Rechts durch die Kirchen, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift List, S. 431 (439).

¹⁰⁸⁵ GVBl. Bremen vom 4. März 2002, S. 15.

richtet sich das Verfahren nach den landesrechtlichen Vorgaben *ohne* eine vertragliche Konkretisierung. Es gilt somit das oben erläuterte.¹⁰⁸⁶

ff) Hamburg

Die Freie und Hansestadt Hamburg hat am 29. November 2005 einen Vertrag mit der Nordelbischen Evangelisch-Lutherischen Kirche abgeschlossen und per Gesetz vom 6. Juli 2006 in Landesrecht transformiert.¹⁰⁸⁷ In diesem Vertrag befasst sich Art. 2 mit den Körperschaftsrechten. Abs. 1 stellt zunächst fest, dass die Kirchenkreise und Kirchengemeinden sowie die aus ihnen gebildeten Verbände Körperschaften des öffentlichen Rechts sind. Art. 2 Abs. 2 normiert sodann, dass Beschlüsse über Errichtung, Veränderungen und Aufhebung von kirchlichen Körperschaften des öffentlichen Rechts dem Hamburger Senat anzuzeigen sind. In Abs. 3 werden schließlich kirchliche Stiftungen und Anstalten geregelt. Bei der Errichtung und Veränderung solcher Organisationen wirken die Freie und Hansestadt Hamburg und die Nordelbische Evangelisch-Lutherische Kirche zusammen. Art. 2 Abs. 3 a.E. verweist auf das Schlussprotokoll¹⁰⁸⁸ des Vertrags. Im Zusammenhang mit öffentlich-rechtlichen Rechtsformen trifft das Schlussprotokoll weitere Regelungen:

„Die Rechtsfähigkeit der von der Nordelbischen Evangelisch-Lutherischen Kirche errichteten Anstalten und Körperschaften öffentlichen Rechts wird von der Freien und Hansestadt Hamburg anerkannt, wenn sie ihren Sitz in der Freien und Hansestadt Hamburg haben und durch ihre Satzung die Gewähr der Dauer bieten.“

Somit wird auch in diesem Vertrag zwischen Körperschaften einerseits und Anstalten und Stiftungen andererseits unterschieden. Organisationsmaßnahmen bezüglich öffentlich-rechtliche Körperschaften werden dem Land nur angezeigt, während Organisationsmaßnahmen bezüglich Anstalten und Stiftungen durch das Land anerkannt werden, wenn der Sitz in Hamburg liegt und die Gewähr der Dauer geboten wird. Auch hier finden sich die Mitwirkungsformen Notifikation in Abs. 2 und Anerkennung in Abs. 3 i.V.m. dem Schlussprotokoll wieder.

gg) Hessen

Am 18. Februar 1960 wurde der Vertrag des Landes Hessen mit den Evangelischen Landeskirchen in Hessen geschlossen.¹⁰⁸⁹ Art. 3 des Vertrages befasst sich mit „öffentlich-rechtlichen Verbänden“ der Kirche. Satzungen solcher Verbände müssen demnach dem Minister für Erziehung und Volksbildung vorgelegt wer-

¹⁰⁸⁶ Vgl. oben unter F. II. 1. b).

¹⁰⁸⁷ GVBl. Hamburg vom 6. Juli 2006, S. 430.

¹⁰⁸⁸ GVBl. Hamburg vom 6. Juli 2006, S. 434.

¹⁰⁸⁹ GVBl. Hessen vom 10. Juni 1960, S. 54; vgl. dazu knapp *Rüfner*, Die Gründung juristischer Personen des öffentlichen Rechts durch die Kirchen, in: *Isensee/Rees/Rüfner* (Hrsg.), *Festschrift Listl*, S. 431 (438).

den. Nach Art. 3 Abs. 2 des Vertrags kann der Minister Einspruch erheben, wenn etwa eine ordnungsgemäße vermögensrechtliche Vertretung nicht gewährleistet werden kann. Weiterhin wird in Art. 4 Satz 1 vereinbart, dass kirchliche Beschlüsse über die Veränderung von Gemeinden und ihrer Verbände angezeigt werden müssen. Bei der Bildung und Veränderung kirchlicher Anstalten und Stiftungen wirkt das Land gemäß Art. 4 Satz 2 des Vertrages „nach Richtlinien mit, die mit den Kirchen vereinbart werden.“

Die Mitwirkung des Landes Hessen beschränkt sich nach diesem Vertrag auf eine Einspruchsmöglichkeit bei der Gründung und Veränderung kirchlicher Stiftungen und Anstalten. Zwar wird die staatliche Stelle nur über den Organisationsakt informiert, jedoch verbleibt durch Art. 3 Abs. 2 ein Vetorecht.

hh) Mecklenburg-Vorpommern

Das Bundesland Mecklenburg-Vorpommern hat grundsätzliche, religionsverfassungsrechtliche Fragen der Beziehung von Staat und Kirche im Vertrag zwischen dem Land Mecklenburg-Vorpommern und der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Mecklenburgs und der Pommerschen Evangelischen Kirche vom 20. Januar 1994 geregelt.¹⁰⁹⁰

In Art. 1 Abs. 3 des Vertrages wird zunächst bestätigt, dass Kirchen, ihre Kirchengemeinden und Gliederungen Körperschaften des öffentlichen Rechts sind. Art. 8 setzt sich sodann detaillierter mit der Organisationsgewalt auseinander: Beschlüsse über die Errichtung und Veränderung von kirchlichen Körperschaften des öffentlichen Rechts müssen der Landesregierung laut Abs. 1 angezeigt werden. Nach Abs. 2 muss die vermögensrechtliche Vertretung öffentlich-rechtlicher Körperschaften und Anstalten und „rechtmäßiger Vermögensträger“ der Landesregierung vor dem Erlass dargelegt werden. Eine Einspruchsmöglichkeit von einem Monat wird gewährt, wenn eine ordentliche vermögensrechtliche Vertretung nicht garantiert werden kann. Die Errichtung von öffentlich-rechtlichen Anstalten und Stiftungen wird hingegen nicht geregelt.¹⁰⁹¹

ii) Niedersachsen

Am 19. März 1955 wurde der Vertrag der Evangelischen Landeskirchen in Niedersachsen mit dem Land Niedersachsen¹⁰⁹² im Kloster Loccum abgeschlossen (Loccumer Vertrag). Der Vertrag war der erste religionsverfassungsrechtliche Vertrag nach dem Zweiten Weltkrieg und stellt insofern einen Meilenstein dar, etwa für Verträge mit Hessen, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz.¹⁰⁹³ Er

¹⁰⁹⁰ GVBl. Mecklenburg-Vorpommern 3. Mai 1994, S. 559.

¹⁰⁹¹ *Rüfner*, Die Gründung juristischer Personen des öffentlichen Rechts durch die Kirchen, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 431 (445).

¹⁰⁹² GVBl. Niedersachsen vom 18. April 1955, S. 159.

¹⁰⁹³ *Hollerbach*, Die vertragsrechtlichen Grundlagen des Staatskirchenrechts, in: Listl/Pirson (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 253 (259).

hatte Modellcharakter für vertragliche Vereinbarungen in der Folgezeit. Er markiert einen nach der kirchenfeindlichen Zeit der Nationalsozialisten notwendig gewordenen Neuanfang und bildete den Anlass, im Rahmen des vertraglich Möglichen die Beziehung zwischen Land und Landeskirchen zu konkretisieren.¹⁰⁹⁴

Bezüglich Organisationsentscheidungen trifft der Loccumer Vertrag Regelungen in den Art. 10 und 11. So bestimmt Art 10 Abs. 1:

„Kirchliche Gesetze, Notverordnungen und Satzungen, welche die vermögensrechtliche Vertretung der Kirchen, ihrer öffentlich-rechtlichen Verbände, Anstalten und Stiftungen betreffen, sind der Landesregierung vorzulegen. Die Landesregierung kann Einspruch erheben, wenn die Vorschriften eine geordnete Vertretung nicht gewährleisten.“

Durch diese Regelung ist der staatlichen Stelle eine Mitwirkungsbefugnis bei Organisationsaufgaben eingeräumt worden. Nach Art. 11 Abs. 1 müssen Kirchen

„Beschlüsse über die Bildung und Veränderung ihrer Kirchengemeinden und öffentlich-rechtlichen Verbände acht Wochen vor Ausfertigung der Organisationsurkunde der Landesregierung mitteilen. Falls die Landesregierung Bedenken erhebt, werden die Kirchen ihre Beschlüsse überprüfen. Das gleiche gilt bei Veränderung bestehender kirchlicher Anstalten und Stiftungen mit eigener Rechtspersönlichkeit.“

Als hinreichende Bedenken der Landesregierung gelten indes nur „staatspolitische Bedenken“ im Sinne von Art. 7 Abs. 2 Satz 1 des Loccumer Vertrags.¹⁰⁹⁵

Ergänzt werden diese organisationsrechtlichen Regelungen durch den Ergänzungsvertrag mit den Evangelischen Landeskirchen vom 6. Januar 1966.¹⁰⁹⁶ Art. 6 Abs. 1 des Ergänzungsvertrags wird das Land „kirchliche Vorschriften über die Vertretung kirchlicher Institutionen auf Antrag der Kirchen im Niedersächsischen Ministerialblatt bekanntgeben.“ Gleiches gilt nach Art. 6 Abs. 2 des Ergänzungsvertrags für die Errichtung und Veränderung von Kirchengemeinden und öffentlich-rechtliche Verbände, Stiftungen und Anstalten. Weiterhin normiert Art. 7 Abs. 1, dass die Errichtung von kirchlichen Anstalten und Stiftungen der Genehmigung der Landesregierung bedürfen.

Bezüglich der Errichtung und Veränderungen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen trifft der Loccumer Vertrag damit detaillierte Regelungen. Die Landesregierung hat bei solchen Akten ein Vetorecht und kann bei Bedenken die Organisationsmaßnahmen verhindern. Rechtskonstitutiv wird im Niedersächsischen Ministerialblatt die Organisationsmaßnahme veröffent-

¹⁰⁹⁴ Von Nienland, 60 Jahre Loccumer Vertrag - ein Meilenstein des Staatskirchenrechts im Lichte des gesellschaftlichen Wandels, DVBl. 2015, S. 1099.

¹⁰⁹⁵ Vgl. dazu von Nienland, 60 Jahre Loccumer Vertrag - ein Meilenstein des Staatskirchenrechts im Lichte des gesellschaftlichen Wandels, DVBl. 2015, S. 1099 (1103); Rüfner, Die Gründung juristischer Personen des öffentlichen Rechts durch die Kirchen, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 431 (438).

¹⁰⁹⁶ GVBl. Niedersachsen vom 6. Januar 1966, S. 3.

licht. Den Mitwirkungsbedürfnissen wird hinreichend Rechnung getragen, sodass Gefahren für den Rechtsverkehr vermieden werden können.

jj) Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen gilt noch heute der Vertrag des Freistaates Preußen mit den Evangelischen Landeskirchen vom 11. Mai 1931.¹⁰⁹⁷ Auch in diesem Vertrag beschäftigen sich Teile mit der Ausübung der Organisationsgewalt. Art. 2 Abs. 1 des Vertrages regelt etwa, dass kirchliche Regelungen bezüglich vermögensrechtlicher Vertretung der kirchlichen Organisationen öffentlichen Rechts der Landesregierung vorgelegt werden müssen. Nach Abs. 2 besteht eine Einspruchsmöglichkeit, wenn eine ordentliche vermögensrechtliche Vertretung nicht gewährleistet werden kann. Gemäß Art. 3 gilt dies auch für Satzungen dieser Organisationen. Für die Mitwirkung bei der Bildung und Veränderung von kirchlichen Verbänden sollen nach Art. 4 Satz 2 des Vertrages Richtlinien mit den Landeskirchen vereinbart werden. Das Schlussprotokoll des Vertrages regelt zu Art. 2 Abs. 2, dass zwischen den Vertragsparteien Einigkeit besteht, „dass ein kirchliches Gesetz (Notverordnung) nicht eher in Kraft gesetzt werden wird, als der Einspruch zurückgenommen oder aufgehoben ist.“¹⁰⁹⁸

Ergänzt wird dieser Vertrag durch den Vertrag des Landes Nordrhein-Westfalen mit der Lippischen Landeskirche vom 28. Mai 1958.¹⁰⁹⁹ Darin vereinbart das Land mit der Lippischen Landeskirche die gleichen Mitwirkungsrechte wie aus dem vorherigen Vertrag.

Durch diese vertragliche Gestaltung verbleibt dem Land ein Vetorecht, um solche öffentlich-rechtlichen Organisationen zu verhindern, bei der eine ordentliche vermögensrechtliche Vertretung nicht gewährt werden kann.

kk) Rheinland-Pfalz

Im Vertrag des Landes Rheinland-Pfalz mit den Evangelischen Landeskirchen in Rheinland-Pfalz vom 31. März 1962 hat das Land Rheinland-Pfalz im Rahmen eines religionsverfassungsrechtlichen Vertrags die Beziehung zu den evangelischen Landeskirchen geregelt.¹¹⁰⁰ Art. 4 und 5 des Vertrages befassen sich mit der Gründung und Veränderung von Unterorganisationen der Kirchen.¹¹⁰¹ Art. 4 regelt auch in diesem Vertrag, dass Satzungen zur Überprüfung der vermögens-

¹⁰⁹⁷ Preußische Gesetzessammlung 1931, S. 107; zur Frage der Fortgeltung dieses Vertrags siehe etwa *Hollerbach*, Die vertragsrechtlichen Grundlagen des Staatskirchenrechts, in: Listl/Pirson (Hrsg.), *HdbStKirchR*, Bd. 1, S. 253 (264 ff.).

¹⁰⁹⁸ Art. 2 und 3 des Vertrages regeln Belange bezüglich Anstalten und Stiftungen. Dies ist insofern erstaunlich, als dass auch nach Abschluss des Vertrages teilweise von einer Beschränkung der Organisationsgewalt auf Körperschaften ausgegangen wurden.

¹⁰⁹⁹ GVBl. Nordrhein-Westfalen vom 28. Mai 1958 S. 205.

¹¹⁰⁰ GVBl. Rheinland-Pfalz vom 3. November 1962, S. 173.

¹¹⁰¹ *Rüfner*, Die Gründung juristischer Personen des öffentlichen Rechts durch die Kirchen, in: *Isensee/Rees/Rüfner* (Hrsg.), *Festschrift Listl*, S. 431 (438).

rechtlichen Vertretung der Landesregierung zunächst vorgelegt werden müssen. Bei Zweifeln ist ein Einspruch durch den Minister für Unterricht und Kultur gemäß Art. 4 Abs. 2 des Vertrages möglich.

Nach Art. 5 Abs. 1 des Vertrages müssen Beschlüsse über die Bildung und Veränderung von Kirchengemeinden und den aus ihnen gebildeten Verbänden dem Minister für Unterricht und Kultus mitgeteilt werden. Art. 5 Abs. 2 hingegen regelt, dass bei der Bildung und Veränderung von kirchlichen Anstalten und Stiftungen mit eigener Rechtspersönlichkeit ein Zusammenwirken von Staat und Kirche nach gemeinsamen Richtlinien stattfinden wird. Auch hier wird eine bloße Mitteilungspflicht statuiert. Daraus folgt, dass diese Organisationen ihre Rechtsfähigkeit mit der Errichtung durch die Kirche erhielten.¹¹⁰²

ll) Saarland

Historisch bedingt gilt für das Saarland auch der Vertrag des Freistaates Preußen mit den Evangelischen Landeskirchen vom 11. Mai 1931. Es gilt daher das Gleiche wie für das Land Nordrhein-Westfalen.¹¹⁰³ Ergänzt wird diese vertragliche Regelung durch den Vertrag der Evangelischen Kirche im Rheinland und der Evangelischen Kirche der Pfalz mit dem Saarland über die Aus- und Fortbildung von Lehrkräften für das Fach Evangelische Religion und über die Erteilung evangelischen Religionsunterrichts an den Schulen im Saarland vom 25. Februar 1985.¹¹⁰⁴ Dieser Vertrag gibt jedoch keine weitere Auskunft über Belange der Organisationsgewalt.

mm) Sachsen

In Sachsen wurde der Staatsvertrag zwischen dem Freistaat Sachsen und den evangelischen Landeskirchen im Freistaat Sachsen vom 24. März 1994 abgeschlossen.¹¹⁰⁵ Art. 9 des Vertrages beschäftigt sich ausdrücklich mit den Körperschaftsrechten. Darin wird in Abs. 2 festgelegt, dass

„die Kirchen Beschlüsse über die beabsichtigte Errichtung oder Veränderung von kirchlichen Körperschaften dem zuständigen Staatsministerium sowie den räumlich beteiligten Gebietskörperschaften rechtzeitig anzeigen [werden]. Die Errichtung öffentlichrechtlicher kirchlicher Stiftungen bedarf der Genehmigung des zuständigen Ministeriums.“

Abs. 3 normiert schließlich, dass die kirchlichen Normen über die vermögensrechtliche Vertretung der kirchlichen Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts vor ihrem Erlass dem zuständigen Staatsministerium vorgelegt werden müssen. Sollte die vermögensrechtliche Vertretung nicht gewähr-

¹¹⁰² Rißner, Die Gründung juristischer Personen des öffentlichen Rechts durch die Kirchen, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 431 (438).

¹¹⁰³ Siehe F. III. 2. a) jj).

¹¹⁰⁴ Amtsbl. Saarland 26. Juni 1985, S. 798.

¹¹⁰⁵ GVBl. Sachsen vom 24. Juni 1994, S. 1252.

leistet sein, kann das Staatsministerium innerhalb eines Monats Einspruch erheben.

Durch diese vertragliche Konkretisierung wird dem zuständigen Staatsministerium die Möglichkeit eingeräumt, die Errichtung von öffentlichen-rechtlichen Organisationen zu verhindern, wenn eine ordentliche vermögensrechtliche Vertretung nicht gewahrt werden kann.

nn) Sachsen-Anhalt

Als erster religionsverfassungsrechtlicher Vertrag in den neuen Bundesländern wurde der Vertrag des Landes Sachsen-Anhalt mit den Evangelischen Landeskirchen in Sachsen-Anhalt vom 15. September 1993¹¹⁰⁶ (Wittenberger Vertrag) abgeschlossen.¹¹⁰⁷ Art. 8 regelt organisationsrechtliche Aspekte zwischen den Vertragsparteien.

Neben der bloß nur deklaratorischen Feststellung, dass Kirchen, ihre Gemeinden, Gliederungen und Verbände Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, wird dort auch die staatliche Beteiligung bei der Errichtung und Veränderung öffentlich-rechtlicher Organisationseinheiten geregelt. Abs. 2 regelt, dass die Gründung und Veränderung öffentlich-rechtlicher Körperschaften angezeigt werden muss, während die Gründung und Veränderung von Anstalten und Stiftungen öffentlichen Rechts einer Genehmigung bedarf (Abs. 3). Den Kommunen bleibt es somit überlassen, frühzeitig Einwendung gegen Organisationsmaßnahmen zu äußern.¹¹⁰⁸ Abs. 4 regelt schließlich die vorherige Genehmigung von kirchlichen Vorschriften über die Vertretung von öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Stiftungen und Anstalten. Sollte die Landesregierung Zweifel an einer ordentlichen vermögensrechtlichen Vertretung haben, ist ihr eine Einspruchsfrist von einem Monat eingeräumt worden (Abs. 4).

oo) Schleswig-Holstein

Im Vertrag zwischen dem Land Schleswig-Holstein und den evangelischen Landeskirchen in Schleswig-Holstein vom 23. Mai 1957¹¹⁰⁹ hat das Land seine Beziehung zu den evangelischen Landeskirchen geregelt. Nach Art. 13 Abs. 1 müssen Satzungen der Kirchengemeinden dem Land vorgelegt werden. Bei Zweifeln an einer ordnungsgemäßen vermögensrechtlichen Vertretung hat das Land eine Ein-

¹¹⁰⁶ GVBl. Sachsen-Anhalt vom 3. Februar 1994, S. 172.

¹¹⁰⁷ Im Überblick *Weber*, Der Wittenberger Vertrag – Ein Loccum für die neuen Bundesländer?, NVwZ 1999, S. 759 ff. und *Vulpius*, Der Evangelische Kirchenvertrag Sachsen-Anhalt aus der Sicht der Verwaltung, LKV 1994, S. 277 ff; zu hier besprochenen Mitwirkung knapp *Rüfner*, Die Gründung juristischer Personen des öffentlichen Rechts durch die Kirchen, in: *Isensee/Rees/Rüfner* (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 431 (439).

¹¹⁰⁸ *Vulpius*, Der Evangelische Kirchenvertrag Sachsen-Anhalt aus der Sicht der Verwaltung, LKV 1994, S. 277 (278).

¹¹⁰⁹ GVBl. Schleswig-Holstein vom 23. Mai 1957, S. 73.

spruchsmöglichkeit. Art. 13 Abs. 2 des Vertrages regelt, dass bei der Bildung und Veränderung kirchlicher Anstalten und Stiftungen mit eigener Rechtspersönlichkeit der Staat nach Richtlinien mitwirkt, die zwischen den Vertragsparteien zu vereinbaren sind. Weitere Regelungen trifft der Vertrag zur Mitwirkung bei der Organisationsgewalt indes nicht und beschränkt sich damit auf die bloße Mitteilung der kirchlichen Beschlüsse.¹¹¹⁰

pp) Thüringen

Am 17. Mai 1994 wurde in Erfurt der Vertrag des Freistaats Thüringen mit den Evangelischen Kirchen in Thüringen¹¹¹¹ abgeschlossen, um

„die Rechtsbeziehungen zwischen Staat und Kirche in einer freiheitlichen Grundordnung auf eine umfassende neue Grundlage zu stellen und dauerhaft zu gestalten“;

wie in der Präambel des Vertrags statuiert wurde. Art. 7 des Vertrages regelt die öffentlich-rechtliche Organisation der Landeskirchen. Abs. 2 stellt klar, dass „Beschlüsse über die Bildung und Veränderung ihrer Kirchengemeinden und der aus ihnen gebildeten Verbände dem zuständigen Ministerium“ mitgeteilt werden müssen. Weiterhin bedarf es bei der Gründung kirchlicher Anstalten und Stiftungen öffentlichen Rechts der vorherigen Genehmigung des zuständigen Ministeriums. Nach Abs. 3 müssen kirchliche Normen bezüglich der Vertretung in öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Stiftungen und Anstalten ebenfalls dem zuständigen Ministerium vorgelegt werden.¹¹¹² Falls das Ministerium zu dem Schluss kommt, dass eine ordentliche vermögensrechtliche Vertretung nicht vorliegt, kann das Ministerium Einspruch erheben.¹¹¹³

qq) Zwischenfazit

Die Verträge zwischen den evangelischen Landeskirchen und den Ländern regeln in verschiedenem Maße die staatliche Mitwirkung bei der Ausübung der Organisationsgewalt. Manche Verträge äußern sich nicht zu diesen Fragen. In diesen Ländern wird das Verfassungsrecht nicht vertraglich konkretisiert. Somit muss in diesen Ländern auf die abstrakt-generelle Regelung durch Landesrecht zurückgegriffen werden.¹¹¹⁴

¹¹¹⁰ Rüfner, Die Gründung juristischer Personen des öffentlichen Rechts durch die Kirchen, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 431 (438).

¹¹¹¹ GVBl. Thüringen vom 17. Mai 1994, S. 509.

¹¹¹² Vgl. dazu Rüfner, Die Gründung juristischer Personen des öffentlichen Rechts durch die Kirchen, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 431 (445).

¹¹¹³ Der Vertrag ähnelt insofern der Regelung in Hessen, Rüfner, Die Gründung juristischer Personen des öffentlichen Rechts durch die Kirchen, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 431 (438 f.).

¹¹¹⁴ Inwieweit die Länder zur Gesetzgebung angehalten sind, gilt es noch zu klären.

Keiner der Verträge geht auf öffentlich-rechtliche Organisationsformen ein, die nicht unter die Formentrias Körperschaft, Anstalt oder Stiftung fallen. Es bleibt zu untersuchen, ob die Verträge durch Auslegung auch auf die Mitwirkungsmechanismen für noch unbekanntere Formen öffentlichen Rechts anwendbar sind.

Sollten landesrechtliche Regelungen ebenso wie religionsverfassungsrechtliche Verträge fehlen, entsteht eine Situation, ohne Konkretisierung der nur vagen verfassungsrechtlichen Vorgaben. Darauf ist später einzugehen.¹¹¹⁵

b) Religionsverfassungsrechtliche Verträge mit der katholischen Kirche

Verträge mit der katholischen Kirche¹¹¹⁶ werden angesichts des eigenständigen Völkerrechtssubjekts Vatikan als Konkordate bezeichnet und als völkerrechtliche Verträge eingestuft, sofern sie mit dem Heiligen Stuhl abgeschlossen werden.¹¹¹⁷ Verträge mit Bistümern sind hingegen wie Verträge mit anderen Religionsgemeinschaften zu behandeln.¹¹¹⁸ Diese werden als staatsrechtliche Verträge bezeichnet. Für ihre Bindungswirkung ist diese Unterscheidung jedoch unerheblich.¹¹¹⁹

Nicht nur die Länder haben Verträge mit dem Heiligen Stuhl abgeschlossen. Als grundlegende Verträge, die über die Grenzen der Bundesländer hinweg historisch bedingt Wirkung entfalten sind der Vertrag des Freistaates Preußen mit dem Heiligen Stuhl (Preußenkonkordat) vom 14. Juni 1929¹¹²⁰ und das Konkordat zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Deutschen Reich (Reichskonkordat) vom 20. Juli 1933¹¹²¹ zu nennen. Die Fortgeltung dieser vertraglichen Vereinbarungen war lange umstritten, heute ist die Fortgeltung jedoch weitgehend anerkannt.¹¹²²

Das Preußenkonkordat erwähnt zwar in Art. 5 die Eigentumsrechte kirchlicher Körperschaften, Stiftungen und Anstalten öffentlichen Rechts. Art. 3 regelt hingegen mit der Bildung und Errichtung dieser Organisationsformen:

„Unbeschadet der Bestimmungen des Artikels 2 können kirchliche Ämter frei errichtet und umgewandelt werden, falls Aufwendungen aus Staatsmitteln nicht beansprucht werden. Die staatliche Mitwirkung bei der Bildung und Veränderung von Kirchengemeinden erfolgt nach Richtlinien, die mit den Diözesanbischöfen vereinbart werden.“

¹¹¹⁵ Siehe unten bei F. IV.

¹¹¹⁶ Aufgeführt sind lediglich Verträge, die eine umfassende Regelung der staatskirchenrechtlichen Beziehung enthalten. Nur in Ausnahmefällen sind Verträge aufgeführt, die sich lediglich mit einzelnen Aspekten dieser Beziehung befassen.

¹¹¹⁷ *Stern*, Staatsrecht, Bd. 4/2, S. 1378; zustimmend in seiner grundlegenden Entscheidung auch das Bundesverfassungsgericht in BVerfGE 6, 309 (320 ff.).

¹¹¹⁸ *Classen*, Religionsrecht, S. 32 f.

¹¹¹⁹ *Stern*, Staatsrecht, Bd. 4/2, S. 1380.

¹¹²⁰ Preußische Gesetzessammlung 1929, S. 152.

¹¹²¹ RGBl. II vom 18. September 1933, S. 679; Die ebenfalls historischen Verträge mit Bayern und Baden werden bei den Bundesländern Baden-Württemberg und Bayern besprochen.

¹¹²² Vgl. im Überblick *Hollerbach*, Die vertragsrechtlichen Grundlagen des Staatskirchenrechts, in: Listl/Pirson (Hrsg.), *HdbStKirchR*, Bd. 1, S. 253 (258); richtungweisend BVerfGE 6, 309.

Zwar garantiert der Vertrag das Eigentum der öffentlich-rechtlichen kirchlichen Anstalten und Stiftungen, allerdings trifft er keine Regelungen zur Neugründung solcher Organisationen.¹¹²³ Dies wird teilweise ergänzt durch weitere Vereinbarungen, wie sie etwa mit dem Land Nordrhein-Westfalen getroffen wurden.

Auch das Reichskonkordat trifft bereits Regelungen zur Organisationsgewalt und der staatlichen Mitwirkung. So regelt Art. 12, dass bei der Bildung und Veränderung von Kirchengemeinden, die gemäß Art. 13 öffentlich-rechtliche Körperschaften sind, der Staat mitzuwirken hat. Die Regelungen bleiben jedoch oberflächlich und bieten kein detailliertes Verfahren, wie es etwa auf landesrechtlicher Seite durch das Körperschaftsstatusgesetz normiert wird.

Bedeutung hat das Reichskonkordat nur noch für Gebiete und Länder, die keine neuen und abweichenden Regelungen durch Landesgesetz beschlossen oder neueren Vertrag mit öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften vereinbart haben.¹¹²⁴ Dies ist vielfach geschehen:

aa) Baden-Württemberg

Als grundlegende vertragliche Regelung zwischen Staat und katholischer Kirche gilt noch heute das Badische Konkordat vom 12. Oktober 1932.¹¹²⁵ Art. 4 Abs. 3 regelt die eigenständige Vermögensverwaltung von kirchlichen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen. Dabei wird jedoch nicht klargestellt, ob es sich um öffentlich-rechtliche Organisationen handelt. Die Gründung solcher öffentlich-rechtlichen Entitäten wird hingegen nicht explizit geregelt. Art. 5 Abs. 1 nennt ausdrücklich öffentlich-rechtliche Organisationen, jedoch in einem anderen Zusammenhang. Dort wird die Möglichkeit der Orden erwähnt, die Rechte einer Körperschaft oder juristischen Person des Privatrechts nach den für alle Bürger geltenden Regelungen zu erlangen. Weitere Konsequenzen werden daraus nicht gezogen. Offen bleibt insbesondere, inwiefern es für alle Bürger überhaupt Bestimmungen gebe, nach denen die Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts erlangt werden könnten.¹¹²⁶ Dies scheint den Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften vorbehalten zu sein.

Ergänzt wird dieser Vertrag in Baden-Württemberg durch die Vereinbarung des Landes Baden-Württemberg mit der Erzdiözese Freiburg und mit der Diözese Rottenburg-Stuttgart vom 31. Oktober 2007.¹¹²⁷ Auch diese Vereinbarungen trifft

¹¹²³ *Rüfner*, Die Gründung juristischer Personen des öffentlichen Rechts durch die Kirchen, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 431 (444).

¹¹²⁴ *Rüfner*, Die Gründung juristischer Personen des öffentlichen Rechts durch die Kirchen, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 431 (438).

¹¹²⁵ GVBl. Baden vom 9. Dezember 1933, S. 19.

¹¹²⁶ *Rüfner*, Die Gründung juristischer Personen des öffentlichen Rechts durch die Kirchen, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 431 (441).

¹¹²⁷ GVBl. Baden-Württemberg vom 15. Juli 2008, S. 284.

jedoch keine weiteren Regelungen zur Gründung und Veränderung öffentlich-rechtlicher Körperschaften, Anstalten und Stiftungen.

bb) Bayern

Im Bundesland Bayern wurden die Beziehung zwischen Staat und der katholischen Kirche im Konkordat zwischen seiner Heiligkeit Papst XI. und dem Staate Bayern vom 29. März 1924 – zuletzt geändert durch Vertrag zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Freistaat Bayern vom 8. Juni 1988¹¹²⁸ – geregelt. Der Vertrag beschäftigt sich unter anderem mit öffentlich-rechtlichen Körperschaften.

Art. 2 regelt, dass Orden und religiöse Kongregationen „Rechtsfähigkeit oder die Rechte einer öffentlichen Körperschaft nach den für alle Bürger oder Gesellschaften geltenden gesetzlichen Bestimmungen“ erlangen. Weitere Regelungen trifft der Vertrag für die Ausübung der Organisationsgewalt nicht. Es stellt sich hier wie beim Badischen Konkordat die Frage, nach welchen gesetzlichen Bestimmungen, die für alle Bürger gelten, die Rechtsform der Körperschaft des öffentlichen Rechts erlangt werden soll. Das Verfahren bei der Mitwirkung bezüglich der Organisationsgewalt wird nicht vertraglich weiter ausgestaltet.

cc) Berlin

In Berlin gelten das Reichskonkordat und das Preußenkonkordat weiter.¹¹²⁹ Das Preußische Konkordat vom 14. Juni 1929¹¹³⁰ befasst sich in Art. 3 Satz 2 mit öffentlich-rechtlichen Organisationen.

West-Berlin schloss im Abschließenden Protokoll vom 2. Juli 1970 über Besprechungen zwischen Vertretern des Bischöflichen Ordinariats Berlin und des Senats von Berlin über die Regelung gemeinsam interessierender Fragen eine Vereinbarung über grundlegende Fragen des Religionsverfassungsrechts. Die ungewöhnliche Form eines „abschließenden Protokolls“ erklärt sich aus der Geschichte Berlins:

„West-Berlin musste als politische Einheit agieren, wollte aber nach seinem Selbstverständnis keine dauerhafte selbstständige Einheit sein. Es betrachtete den Zustand der Teilung als nicht hinnehmbar und wollte dies auch in seiner Politik demonstrieren. Förmliche Kirchenverträge, deren Geltung auf West-Berlin und damit auf Teilgebiete des Bistums Berlin und der Evangelischen Kirche Berlin-Brandenburg hätten beschränkt bleiben müssen, wurden für untunlich gehalten.“¹¹³¹

¹¹²⁸ GVBl. Bayern vom 8. Juni 1988, S. 241.

¹¹²⁹ *Rißner*, in: Grote u.a. (Hrsg.), Festschrift Starck, Verwaltungsabkommen zwischen Staat und Kirche, S. 1175 (1186).

¹¹³⁰ Preußische Gesetzessammlung 1929, S. 152.

¹¹³¹ *Rißner*, in: Grote u.a. (Hrsg.), Festschrift Starck, Verwaltungsabkommen zwischen Staat und Kirche, S. 1175 (1186), vgl. zur Bindungswirkung dieser Vereinbarungen S. 1187 ff.

Die Wirkung dieser Vereinbarungen unterscheidet sich nicht von der Wirkung klassischer religionsverfassungsrechtlicher Verträge.¹¹³² Das abschließende Protokoll befasst sich mit öffentlich-rechtlichen Organisationen im 10. Regelungspunkt (S. 16). Das Protokoll vereinbart Richtlinien zu Art. 3 Satz 2 des Preußenkonkordats. Es wird vereinbart,

„dass Beschlüsse über die Errichtung und Veränderung seiner Kirchengemeinden und öffentlich-rechtlichen Verbände acht Wochen vor Ausfertigung der kirchlichen Organisationsurkunden dem für kirchliche Angelegenheiten zuständigen Mitglied des Senats von Berlin [mitzuteilen sind]. Falls der Senat Bedenken erhebt, wird das Bischöfliche Ordinariat seine Beschlüsse überprüfen. Werden keine Bedenken erhoben, wird die Kirchengemeinde bzw. der Verband für den staatlichen Bereich am Tage der Ausfertigung der kirchlichen Organisationsurkunde eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Die Bekanntmachung erfolgt nach der Mitteilung von der vollzogenen Ausfertigung der kirchlichen Urkunde an das in Satz 1 bezeichnete Mitglied des Senats von Berlin im Amtsblatt für Berlin und im Amtsblatt des Bischöflichen Ordinariats Berlin.“

Die Vereinbarung wurde dann mit Wirkung zum 1. Januar 1991 auf das gesamte Gebiet Berlins ausgeweitet.¹¹³³ Das Land Berlin hat damit die Möglichkeit, Bedenken zu äußern und bei Bedenken die öffentlich-rechtliche Organisationsform zu verhindern, indem eine Ausfertigung der kirchlichen Urkunde im Amtsblatt des Landes unterbleibt. Auf Anstalten und Stiftungen wird indes nicht eingegangen.

dd) Brandenburg

Brandenburg hat grundlegende Regelungen zur Beziehung zwischen dem Land und der katholischen Kirche im Vertrag vom 12. November 2003 zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Land Brandenburg geregelt.¹¹³⁴ Art. 11 des Vertrages beschäftigt sich mit den Körperschaftsrechten. Abs. 1 hält fest,

„dass (Erz-)Bistümer, die (Erz-) Bischöflichen Stühle, die (Metropolitan-) Kathedral-kapitel, die Kirchengemeinden sowie die aus Kirchengemeinden gebildeten Gesamtverbände [...] Körperschaften des öffentlichen Rechts [sind].“

Nach Abs. 2 werden kirchliche Beschlüsse über die Errichtung und Veränderung von kirchlichen Körperschaften des öffentlichen Rechts der Landesregierung sowie der räumlich zuständigen Kommunalgebietkörperschaft angezeigt. Beschlüsse werden im kirchlichen Amtsblatt veröffentlicht. Nach Abs. 3 bedürfen kirchliche Beschlüsse über die Errichtung und Veränderung von öffentlich-

¹¹³² Hollerbach, Die vertragsrechtlichen Grundlagen des Staatskirchenrechts, in: Listl/Pirson (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 253 (262).

¹¹³³ Ausdehnung der Vereinbarungen mit der Evangelischen Kirche und der Katholischen Kirche auf das Gesamtstadgebiet, Abgeordnetenhaus Berlin, 12. Wahlperiode, Drs. 12/995.

¹¹³⁴ GVBl. Brandenburg vom 24. Mai 2004, S. 223.

rechtlichen Stiftungen und Anstalten der Genehmigung durch die Landesregierung.

Der Vertrag differenziert somit zwischen Körperschaften einerseits und Anstalten und Stiftungen andererseits. Problematisch erscheint die Regelung in Art. 11 Abs. 2 des Vertrages, die bei der Errichtung und Veränderung von öffentlich-rechtlichen Körperschaften lediglich die Anzeige dieser Organisationsakte fordert. Daraus folgt keine Einspruchs- oder Verhinderungsmöglichkeit für das Land. Es erscheint zweifelhaft, dass dadurch den Ansprüchen an die staatliche Mitwirkung bei der Ausübung der Organisationsgewalt hinreichend Rechnung getragen wird. Anders verhält sich dieser Umstand bei öffentlich-rechtlichen Stiftungen. In diesen Fällen kann die Landesregierung Organisationsmaßnahmen verhindern, wenn die Organisationen den oben bereits beschriebenen Maßstäben nicht genügen.

ee) Bremen

Im Vertrag zwischen der Freien Hansestadt Bremen und dem Heiligen Stuhl¹¹³⁵ vom 21. November 2003 hat das Bundesland Bremen grundlegende Verhältnisse mit der katholischen Kirche geklärt. Art. 14 des Vertrages regelt die Körperschaftsrechte. Abs. 1 normiert, dass die katholische Kirche und ihre Kirchengemeinden sowie die daraus gebildeten Verbände Körperschaften des öffentlichen Rechts sind. Über die Errichtung und Veränderung kirchlicher Stiftungen oder Anstalten des öffentlichen Rechts trifft der Vertrag hingegen keine Regelungen. Insgesamt werden Aspekte zur Mitwirkung bei der Organisationsgewalt nicht geregelt.

ff) Hamburg

In Hamburg gilt der Vertrag zwischen dem Heiligen Stuhl und der Freien und Hansestadt Hamburg vom 29. November 2005.¹¹³⁶ Art. 12 des Vertrages regelt kirchliche Körperschaften. Abs. 1 normiert zunächst, dass das Land Hamburg das „Recht der Kirche zur Bildung eigener juristischer Personen“ anerkennt. Abs. 2 bestätigt den bisherigen Bestand an öffentlich-rechtlichen Körperschaften in Hamburg. Abs. 3 normiert weiterhin, dass öffentlich-rechtliche Stiftungen dann anzuerkennen sind, wenn sie ihren Sitz in Hamburg haben und durch ihre Satzung die Gewähr der Dauer bieten. Art. 4 schließlich normiert, dass Beschlüsse über Errichtung und Veränderung öffentlich-rechtlicher Körperschaften, Stiftungen

¹¹³⁵ GVBl. Bremen vom 2. März 2004, S. 151.

¹¹³⁶ GVBl. Hamburg vom 6. Juli 2006, S. 435; Gemäß Art. 22 des Vertrages bleibt der „Vertrag zwischen dem Heiligen Stuhl und der Freien und Hansestadt Hamburg, dem Land Mecklenburg-Vorpommern und dem Land Schleswig-Holstein über die Errichtung von Erzbistum und Kirchenprovinz Hamburg“ vom 22. September 1994 unberührt. Jedoch gehen neuere Regelungen vor, soweit sie gleiche Regelungsmaterie betreffen. Im Zusammenhang mit der Organisationsgewalt trifft der Vertrag von 1994 jedoch keine weitergehenden Regelungen.

und Anstalten sowie Regelungen über die vermögensrechtliche Vertretung dem Hamburger Senat anzuzeigen sind. Im Interesse der Rechtssicherheit sind diese Beschlüsse im Amtlichen Anzeiger Hamburgs zu veröffentlichen.

gg) Hessen

Maßgebliche vertragliche Regelungen in Hessen sind der Vertrag des Landes Hessen mit den Katholischen Bistümern in Hessen vom 9. März 1963¹¹³⁷ und der Vertrag zur Ergänzung des Vertrages des Landes Hessen mit den Katholischen Bistümern in Hessen vom 29. März 1974.¹¹³⁸

Der Vertrag aus dem Jahr 1963 trifft zur Organisationsgewalt keine Regelungen. Der Ergänzungsvertrag von 1974 hingegen stellt in Art. 1 fest, dass die katholische Kirche in Hessen öffentlich-rechtliche Körperschaften, Anstalten und Stiftungen errichten darf. Bei der Errichtung und Veränderung von Körperschaften muss gemäß Art. 2 die Satzung dem Kultusminister vorgelegt werden, bevor sie im Staats-Anzeiger veröffentlicht werden. Bei der Bildung und Errichtung von öffentlich-rechtlichen Anstalten und Stiftungen wirken gemäß Art. 2 Abs. 3 nach Richtlinien zusammen, die gemeinsam beschlossen werden. Art. 4 Abs. 1 schreibt zusätzlich vor, dass die Regelungen über die vermögensrechtliche Vertretung von Körperschaften, Stiftungen und Anstalten öffentlichen Rechts dem Kultusminister vorgelegt werden und dass diese Vorschriften eine ordnungsgemäße Vertretung gewährleisten müssen. Art. 4 Abs. 2 eröffnet dem Kultusminister eine Einspruchsmöglichkeit, wenn eine ordentliche vermögensrechtliche Vertretung nicht gewährleistet werden kann.

hh) Mecklenburg-Vorpommern

Im Vertrag zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Land Mecklenburg-Vorpommern vom 15. September 1997¹¹³⁹ hat das Land Mecklenburg-Vorpommern grundlegend sein Verhältnis zur katholischen Kirche im Land geregelt. Art. 13 befasst sich mit der öffentlich-rechtlichen Organisation der Kirche. Abs. 1 regelt, dass das Land die kirchlichen Körperschaften des öffentlichen Rechts anerkennt. Laut Abs. 2 müssen Beschlüsse über die Errichtung und Veränderung von kirchlichen Körperschaften der Landesregierung angezeigt werden. Die Errichtung von öffentlich-rechtlichen Anstalten und Stiftungen wird hingegen nicht geregelt.¹¹⁴⁰

Auf die Errichtung und Veränderung von öffentlich-rechtlichen Anstalten und Stiftungen geht der Vertrag hingegen nicht ein. Etwaige Einspruchsmöglichkeiten der Landesregierung werden ebenso nicht erwähnt, sind aber zum Schutz des Rechtsverkehrs aus den genannten Gründen notwendig.

¹¹³⁷ GVBl. Hessen vom 4. Juli 1963, S. 102.

¹¹³⁸ GVBl. Hessen vom 4. September 1974, S. 388.

¹¹³⁹ GVBl. Mecklenburg-Vorpommern vom 2. Dezember 1998, S. 2.

¹¹⁴⁰ *Rüfner*, Die Gründung juristischer Personen des öffentlichen Rechts durch die Kirchen, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 431 (445).

ii) Niedersachsen

Im Niedersachsen gilt das Konkordat zwischen dem Heiligen Stuhle und dem Land Niedersachsen vom 26. Februar 1965.¹¹⁴¹ Der Vertrag wurde durch einige Zusatzvereinbarungen ergänzt, die jedoch für die Organisationsgewalt keine weiteren Auswirkungen haben.¹¹⁴²

Im Vertrag von 1965 wurde vereinbart, dass für die Veränderung öffentlich-rechtlicher Körperschaften, Stiftungen, Anstalten, Kirchengemeinden und ihrer Gemeindeverbände gemäß Art. 12 Abs. 1 der Landesregierung acht Wochen vor Ausfertigung die entsprechenden Urkunden mitzuteilen sind und dass die Landesregierung Bedenken äußern kann. Gemäß Abs. 2 richtet sich die Mitwirkung bei anderen Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts nach Richtlinien, die gemeinsam zu beschließen sind.

jj) Nordrhein-Westfalen

Im Vertrag zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen und dem Heiligen Stuhl vom 18. September 1984¹¹⁴³ wurde vereinbart, dass an Art. 12 des Preußischen Konkordats angeknüpft wird und dieser damit heute noch Geltung entfaltet. Der Vertrag regelt Fragen zu Religionsunterricht und Ausbildung katholischer Geistlicher. Zu Fragen der Organisationsgewalt äußert er sich hingegen nicht.

Zuvor wurde bereits der Vertrag des Landes Nordrhein-Westfalen mit dem Heiligen Stuhle vom 19. Dezember 1956¹¹⁴⁴ abgeschlossen. Er ergänzt die Vereinbarungen, die in Art. 2 Abs. 9 des Preußischen Konkordates getroffen wurden. Bezüglich öffentlich-rechtlicher Unterorganisationen regelt der Vertrag in Art. 1 Satz 2 lediglich, dass „Bistum, Bischöflicher Stuhl und Kathedralkapitel [...] die Rechte von Körperschaften des öffentlichen Rechts“ innehaben. Auf öffentlich-rechtliche Anstalten und Stiftungen gehen beide Verträge nicht ein.

Jedoch gelten in Nordrhein-Westfalen die Vereinbarung über die staatliche Mitwirkung bei der Bildung und Veränderung katholischer Kirchengemeinden¹¹⁴⁵ Nach § 1 der Vereinbarung bedürfen

„Bildung und die Veränderung von Kirchengemeinden [...], um für den staatlichen Bereich rechtlich wirksam zu werden, der staatlichen Anerkennung. Als Bildung und

¹¹⁴¹ GVBl. Niedersachsen vom 1. Juli 1965, S. 191.

¹¹⁴² Vertrag zur Änderung des Konkordats mit dem Heiligen Stuhle vom 16. Oktober 1973, GVBl. Niedersachsen 16. Oktober 1973, S. 375; Vertrag zur Änderung des Konkordats mit dem Heiligen Stuhle vom 20. Juni 1989, GVBl. Niedersachsen vom 20. Juni 1989, S. 267; Vertrag zur Änderung des Konkordats mit dem Heiligen Stuhle vom 12. Juli 1994, GVBl. Niedersachsen vom 12. Juli 1994, S. 304; Vertrag zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Land Niedersachsen zur Änderung des Konkordats vom 26. Februar 1965, GVBl. Niedersachsen vom 8. Juni 2010, S. 232.

¹¹⁴³ GVBl. Nordrhein-Westfalen vom 18. September 1984, S. 582.

¹¹⁴⁴ GVBl. Nordrhein-Westfalen vom 12. Februar 1957, S. 19.

¹¹⁴⁵ Anlage zu GVBl. Nordrhein-Westfalen vom 21. November 1960, S. 426.

Veränderung von Kirchengemeinden im Sinne des Abs. 1 sind die Errichtung, Auflösung, Zusammenlegung und Trennung von Kirchengemeinden oder die Änderung der Grenzen von Kirchengemeinden anzusehen.“

Die Vereinbarung trifft genaue Regelungen über das Verfahren zur Anerkennung einer Kirchengemeinde als Körperschaft des öffentlichen Rechts und über die Versagung einer solchen Anerkennung. Für öffentlich-rechtliche Körperschaften, die durch Ausübung der Organisationsgewalt geschaffen werden, trifft die Vereinbarung hinreichend genaue Regelungen. Auch auf öffentlich-rechtliche Anstalten und Stiftungen geht die Vereinbarung hingegen nicht ein.

kk) Rheinland-Pfalz

In Rheinland-Pfalz gilt das Preußenkonkordat fort. Weiterhin hat das Land zu einzelnen Fragen ergänzende Verträge abgeschlossen, so etwa den Vertrag zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Land Rheinland-Pfalz über Fragen des Schulwesens und der Lehrerfort- und -weiterbildung.¹¹⁴⁶ Organisationsrechtliche Fragen werden darin jedoch nicht behandelt.

Auch im Vertrag zwischen dem Land Rheinland-Pfalz und dem Erzbistum Köln sowie den Bistümern Limburg, Mainz, Speyer und Trier über Fragen der Rechtsstellung und Vermögensverwaltung der Katholischen Kirche vom 18. September 1975¹¹⁴⁷ wird vereinbart, dass staatliche Vorschriften über die Vermögensverwaltung und die vermögensrechtliche Vertretung der kirchlichen Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts aufgehoben werden. Weiter werden durch den Vertrag keine Vereinbarungen über die Errichtung oder Veränderungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften, Anstalten und Stiftungen getroffen. Weitere Konkretisierungen der verfassungsrechtlichen Vorgaben sind mit der katholischen Kirche durch das Land Rheinland-Pfalz nicht getroffen worden. *Rüfner* zieht daraus den Schluss, dass die Kirchengemeinden und ihre Verbände die Rechtsfähigkeit mit der Errichtung durch den zuständigen Diözesanbischof erlangen.¹¹⁴⁸

ll) Saarland

Auch im Saarland gilt das Preußenkonkordat fort und wurde durch weitere Verträge modifiziert. Ergänzend zum Preußenkonkordat wurde der Vertrag zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Saarland über die Privatschulen in Trägerschaft der katholischen Kirche vom 21. Februar 1975¹¹⁴⁹ und der Vertrag zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Saarland über die Ausbildung von Lehrkräften für das

¹¹⁴⁶ GVBl. Rheinland-Pfalz vom 22. Juni 1973, S. 157.

¹¹⁴⁷ GVBl. Rheinland-Pfalz vom 10. November 1975, S. 398.

¹¹⁴⁸ *Rüfner*, Die Gründung juristischer Personen des öffentlichen Rechts durch die Kirchen, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 431 (438).

¹¹⁴⁹ GVBl. Saarland vom 24. März 1975, S. 451.

Fach Katholische Religion und über die Erteilung katholischen Religionsunterrichts an den Schulen im Saarland vom 12. Februar 1985¹¹⁵⁰ abgeschlossen. Doch auch diese Zusatzvereinbarungen zum Preußenkonkordat geben keine weiteren Hinweise zur staatlichen Mitwirkung bei der Ausübung der Organisationsgewalt. Somit findet auch hier keine Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Anforderungen statt.

mm) Sachsen

In Sachsen sind grundsätzliche Beziehungsfragen zwischen dem Land und der katholischen Kirche im Vertrag zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Land Sachsen-Anhalt vom 15. Januar 1998¹¹⁵¹ geregelt. Art. 15 befasst sich mit den Körperschaftsrechten. Abs. 3 regelt, dass die Bistümer

„Beschlüsse über die beabsichtigte Errichtung, Aufhebung und Änderung von kirchlichen Körperschaften dem zuständigen Staatsministerium sowie den räumlich unmittelbar berührten Gebietskörperschaften anzeigen. Die Errichtung öffentlich-rechtlicher Stiftungen bedarf der Genehmigung des zuständigen Staatsministeriums.“

Weiterhin trifft Abs. 4 Regelungen über die vermögensrechtliche Vertretung:

„Die Vorschriften der Bistümer über die vermögensrechtliche Vertretung der kirchlichen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts werden dem zuständigen Staatsministerium vor ihrem Erlass vorgelegt. Das Staatsministerium kann innerhalb eines Monats Einspruch erheben, wenn eine ordnungsgemäße vermögensrechtliche Vertretung nicht gewährleistet ist.“

Das Schlussprotokoll ergänzt zu Art. 15 Abs. 4, dass die Bistümer nicht berechtigt sind, die Vorschriften in Kraft zu setzen, bevor über den Einspruch des Staatsministeriums entschieden wurde.

nn) Sachsen-Anhalt

Der Vertrag mit dem Heiligen Stuhl und dem Land Sachsen-Anhalt¹¹⁵² vom 31. März 1998 regelt grundlegende Fragen zwischen dem Land und der katholischen Kirche. Auch widmet sich mit Art. 14 ein Artikel den Körperschaftsrechten. Abs. 2 regelt die Mitwirkung bei der Bildung und Veränderung von kirchlichen Körperschaften des öffentlichen Rechts:

„Die Katholische Kirche wird Beschlüsse über die beabsichtigte Errichtung, Aufhebung und Änderung von kirchlichen Körperschaften des öffentlichen Rechts der Landesregierung sowie den räumlich beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften rechtzeitig vor

¹¹⁵⁰ GVBl. Saarland vom 26. Juni 1985, S. 793.

¹¹⁵¹ GVBl. Sachsen vom 31. März 1998, S. 263; vgl. umfassend zum Vertrag Korta, Der katholische Kirchenvertrag Sachsen, insb. S. 188 ff. zu den Körperschaftsrechten.

¹¹⁵² GVBl. Sachsen-Anhalt vom 31. März 1998, S. 160.

dem Wirksamwerden anzeigen. Die Errichtung und Veränderung öffentlich-rechtlicher kirchlicher Anstalten und Stiftungen mit eigener Rechtspersönlichkeit bedürfen der Genehmigung der Landesregierung.“

Durch die Regelungen, die den Regelungen aus anderen Verträgen sehr ähneln, bestehen Anstalten und Stiftungen öffentlichen Rechts unter einem Erlaubnisvorbehalt, während die Errichtung von Körperschaften nur angezeigt werden muss. In Hinblick auf die vermögensrechtlichen Vertretungsvorschriften bleibt der Landesregierung jedoch auch nach diesem Vertrag eine Einspruchsmöglichkeit:

„Die Vorschriften der Bistümer über die vermögensrechtliche Vertretung der kirchlichen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts werden der Landesregierung vor ihrem Erlaß vorgelegt. Die Landesregierung kann innerhalb eines Monats Einspruch erheben, wenn eine ordnungsgemäße vermögensrechtliche Vertretung nicht gewährleistet ist.“

Ergänzt werden diese Regelungen durch das Schlussprotokoll zu Art. 14. Danach einigt man sich darauf,

„Die Vorschriften der Bistümer über die vermögensrechtliche Vertretung der kirchlichen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts [...] auf Ersuchen der zuständigen kirchlichen Stelle als Bekanntmachung des Kultusministeriums im Ministerialblatt für das Land Sachsen-Anhalt [zu] veröffentlichen.“

Durch diese Veröffentlichung besteht für den Rechtsverkehr Klarheit über die Vertretungsvorschriften in den errichteten Entitäten mit öffentlich-rechtlicher Organisationsform. Die offensichtlich fehlende Einspruchsmöglichkeit bei Veränderungen bezüglich kirchlichen Körperschaften des öffentlichen Rechts ist unschädlich, da nach Art. 14 Abs. 3 die Vorschriften über die vermögensrechtliche Vertretung einer staatlichen Einspruchsmöglichkeit unterliegt. Durch die Verweigerung der Veröffentlichung kann die Mitwirkung bei Vorliegen hinreichender Gründe somit verhindert und Gefahren für den Rechtsverkehr abgewendet werden.

oo) Schleswig-Holstein

Umfassende Regelungen wurden im Vertrag zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Land Schleswig-Holstein vom 12. Januar 2009¹¹⁵³ getroffen. Art. 12 des Vertrages regelt Fragen zu kirchlichen Körperschaften, trifft aber auch Aussagen über öffentliche Anstalten und Stiftungen.

So regelt Abs. 1, dass die katholische Kirche zur Bildung eigener juristischer Personen berechtigt ist. Abs. 2 stellt fest, welche Organisationen als Körperschaften des öffentlichen Rechts bestehen. Abs. 3 schließlich regelt die Gründung kirchlicher Stiftungen. Danach sind von der Katholischen Kirche errichtete Stif-

¹¹⁵³ GVBl. Schleswig-Holstein vom 26. April 2009, S. 264.

tungen rechtsfähig als öffentlich-rechtliche Stiftungen, wenn sie ihren Sitz im Land Schleswig-Holstein haben und durch ihre Satzung die Gewähr der Dauer bieten. Nach Abs. 4 sind Beschlüsse über die Errichtung und Veränderung solcher Organisationen ebenso wie die Vorschriften über die vermögensrechtliche Vertretung der Verwaltung des Landes anzuzeigen. Explizite Regelungen zur Errichtung anderer kirchlicher Organisationen des öffentlichen Rechts trifft der Vertrag nicht.

Ähnlich wie beim Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV ist bei einer zu gründenden öffentlich-rechtlichen Stiftung nach Art. 12 Abs. 3 des Vertrages wohl nur dann von einer Gewähr der Dauer durch die Satzung auszugehen, wenn diese Satzung „den in umfassender Weise den institutionellen Aufbau der Vereinigung [und] ihre Vertretungsorgane“¹¹⁵⁴ beschreibt. Bei einer mangelhaften Vertretungsstruktur ist die Gewähr der Dauer somit nicht gegeben. Eine öffentlich-rechtliche Stiftung mit einer solchen Satzung kann damit nach dieser vertraglichen Regelung nicht durch die katholische Kirche im Land Schleswig-Holstein gegründet werden. Obwohl dem Land damit keine Möglichkeit zum Einspruch gegen solche Organisationsmaßnahmen gegeben ist, sind durch die vertraglichen Vereinbarungen trotzdem die Gefahren für den Rechtsverkehr abgewendet, die aus einer unklaren Vertretungsstruktur erwachsen würden.

pp) Thüringen

Im Vertrag zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Freistaat Thüringen¹¹⁵⁵ soll die Rechtslage unter Berücksichtigung des Preußenkonkordats und des Reichskonkordats fortgebildet und auf Dauer geregelt werden. Auch dieser Vertrag regelt die öffentlich-rechtlichen Organisationsformen, die der katholischen Kirche als Vertragspartner zustehen.

Art. 6 Abs. 1 stellt zunächst fest, dass Bistümer, Pfarreien und ähnliche Unterteilungen Körperschaften des öffentlichen Rechts bleiben. Abs. 2 regelt sodann, dass Anstalten und Stiftungen die Eigenschaft als öffentlich-rechtliche Organisationen nach Richtlinien erlangen, die mit den Diözesanbischöfen zu vereinbaren sind.

Bezüglich öffentlich-rechtlichen Körperschaften regelt Art. 7, dass Beschlüsse über die Bildung und Veränderung dem zuständigen Ministerium mitzuteilen sind. Die Errichtungsurkunde ist sodann im Staatsanzeiger Thüringens zu veröffentlichen. Entsprechendes gilt für die Umwandlung, Zusammenlegung und Aufhebung von Körperschaften. Art. 21 ergänzt in diesem Zusammenhang, dass die vermögensrechtliche Vertretung der kirchlichen Körperschaften, Stiftungen und Anstalten öffentlichen Rechts dem zuständigen Ministerium vor ihrem Erlass

¹¹⁵⁴ *Koriath*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 137 WRV, Rn. 75.

¹¹⁵⁵ GVBl. Thüringen vom 18. Juli 1997, S. 266; vgl. dazu *Rüfner*, Die Gründung juristischer Personen des öffentlichen Rechts durch die Kirchen, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift List, S. 431 (441).

vorgelegt werden müssen. Sollte eine ordnungsgemäße vermögensrechtliche Vertretung nicht gewährleistet sein, steht dem zuständigen Ministerium ein Einspruchsrecht gemäß Art. 21 Abs. 2 des Vertrages zu. Nach Abs. 3 werden die kirchlichen Bestimmungen über die vermögensrechtliche Vertretung im Staatsanzeiger veröffentlicht.

Angesichts dieser detaillierten Regelungen zur Vertretungsbefugnis in öffentlich-rechtlichen Organisationen der Kirche erscheinen die beschriebenen Risiken für den Rechtsverkehr abgewehrt. Eine unklare Vertretung kann damit durch einen Einspruch und Verewigung der notwendigen Veröffentlichung im Staatsanzeiger stets seitens des zuständigen Landesministeriums verhindert werden.

qq) Zwischenfazit

Die vertraglichen Vereinbarungen mit der Katholischen Kirche in Deutschland sind vielfältig und gehen teilweise zeitlich bis 1929 zurück. Teilweise regeln sie die Ausübung der Organisationsgewalt und die Notwendigkeit staatlicher Mitwirkung, teils gehen sie nicht auf diese Themen ein. In diesen Fällen fehlt es an einer vertraglichen Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Bedürfnisses bei der Ausübung der Organisationsgewalt.

Oftmals beschränkt sich die Mitwirkung lediglich auf eine Einspruchsmöglichkeit des Staates. Die Regelungen bleiben zumeist recht oberflächlich. Eine Ausnahme stellt die Vereinbarung mit dem Land Nordrhein-Westfalen dar, die zumindest für die Errichtung und Veränderung öffentlich-rechtlicher Körperschaften detaillierte Verfahrensregeln trifft.

c) *Verträge mit anderen öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften*

Auch mit anderen Religionsgemeinschaften wurden religionsverfassungsrechtliche Verträge geschlossen. Relevant für die Organisationsgewalt sind indes nur solche, die mit öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften geschlossen wurden. Insbesondere sind solche mit jüdischen Gemeinden geschlossen worden.¹¹⁵⁶ Auch in diesen Verträgen finden sich vereinzelt ähnliche Konkretisierungen, die sich zu der Organisationsgewalt äußern und die staatliche Mitwirkung regeln. Hauptsächlich regeln die Verträge Fragen bezüglich staatlicher Zuschüsse für Gemeinden, Anstaltsseelsorge, Denkmalschutz und ähnliches.¹¹⁵⁷

Nach Art. 5 des Vertrages des Landes Baden-Württemberg mit der Israelitischen Religionsgemeinschaft Baden und der Israelitischen Religionsgemeinschaft Württembergs vom 16. März 2010¹¹⁵⁸ wird den „Gliederungen“ der Israelitischen Religionsgemeinschaften die Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts zuerkannt oder aberkannt. Der Vertrag regelt indes nicht, wie das Verfahren ab-

¹¹⁵⁶ Vgl. im Überblick *Stern*, Staatsrecht, Bd. 4/2, S. 1365.

¹¹⁵⁷ *Stern*, Staatsrecht, Bd. 4/2, S. 1365.

¹¹⁵⁸ GVBl. Baden-Württemberg vom 16. März 2010, S. 301.

läuft. Durch die Mitwirkungsform der Verleihung wird jedenfalls hinreichend der Rechtsverkehr geschützt.

Weiterhin gibt es zumindest grobe Regelungen im Vertrag zwischen dem Landesverband der Jüdischen Gemeinden von Schleswig-Holstein e.V., der Jüdischen Gemeinschaft Schleswig-Holstein (nachfolgend - bei Nennung beider - "die Verbände") und dem Land Schleswig-Holstein über die Förderung jüdischen Lebens in Schleswig-Holstein.¹¹⁵⁹ Art. 9 Abs. 2 regelt die Rechtsnachfolge, wenn die Körperschaftsrechte verliehen werden. Regelungen zum Verfahren sind jedoch nicht enthalten.

Mit muslimischen Gemeinschaften gestaltet sich der Abschluss religionsverfassungsrechtlicher Verträge ungleich schwieriger angesichts der strukturellen Probleme mit dem religionsverfassungsrechtlichen Merkmal der Religionsgemeinschaft im Zusammenhang mit dem Körperschaftsstatus.¹¹⁶⁰ Eine Ausnahme bildet die Religionsgemeinschaft Ahmadiyya Muslim Jamaat, die in Hessen und Hamburg die Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts innehat. Vertragliche Regelungen zur Organisationsgewalt existieren indes nicht.¹¹⁶¹

d) Auslegung dieser Verträge im Lichte der hier gefundenen Ergebnisse

Diese Verträge mit den verschiedenen Religionsgemeinschaften wurden in ganz unterschiedlichen Zeiten abgeschlossen und lassen dies auch in ihren Vereinbarungen erkennen. Es vermag nicht überraschen, dass ein Vertrag aus der frühen Nachkriegszeit von einer anderen Beziehung zwischen Staat und Religionsgemeinschaften¹¹⁶² ausgeht als die heutige Interpretation des religionsverfassungsrechtlichen Normenprogramms. Insbesondere zwei Aspekte bedürfen einer Auslegung unter den heutigen Kenntnissen über das Recht der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften.

aa) Vetorecht als Mitwirkungshandlung nicht ausreichend

Wie beschrieben räumen einige der Verträge den Ländern lediglich ein Vetorecht ein, falls etwa Bedenken bezüglich ordentlicher vermögensrechtlicher Vertretung bestehen. Sollten auf Seiten des Landes keine Bedenken bezüglich der Organisation bestehen und damit ein Veto unterbleiben, beliefe sich die staatliche Mitwir-

¹¹⁵⁹ Amtsbl. Schleswig-Holstein vom 1. Februar 2005, S. 162.

¹¹⁶⁰ Vgl. im Überblick zur Problematik *Heimann*, Der Begriff der Religionsgesellschaft im Grundgesetz und der organisierte Islam, GöPRR Nr. 9; *Gutknecht*, Öffentlich-rechtlicher Körperschaftsstatus und der organisierte Islam. Verleihungsvoraussetzungen, GöPRR Nr. 8.

¹¹⁶¹ Andere Verträge bezüglich mit muslimischen Verbänden und Organisationen können hier außer Acht bleiben, da sie nicht mit öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften geschlossen wurden und damit keine Bedeutung für die Organisationsgewalt im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV haben.

¹¹⁶² Selbstverständlich hat man zu diesen Zeiten noch von einer Beziehung zwischen Staat und Kirche gesprochen und über die Gleichrangigkeit beider diskutiert. Dies schlägt sich in den Vereinbarungen zwischen den Akteuren nieder.

kung auf ein bloßes Schweigen. Wie bereits dargelegt, genügt eine solche Form allein nicht den Anforderungen an staatliche Mitwirkung.¹¹⁶³ Ein Vetorecht würde jedoch dann als Mitwirkungsform taugen, wenn die Phase der Rechtsunsicherheit während der Einspruchsfrist verhindert werden würde, indem die Mitwirkung eine Veröffentlichung des Organisationsaktes im staatlichen Gesetz- und Verordnungsblatt umfasst. In einem solchen Fall ist nicht das Schweigen und Verstreichenlassen der Einspruchsfrist der konstitutive Mitwirkungsakt, sondern die Veröffentlichung. Die Veröffentlichung einer Satzung, welche die vermögensrechtliche Vertretung weitgehend ungeklärt lässt, birgt Gefahren in sich, die nicht schon durch die Veröffentlichung dieser Satzung abgewendet werden können. Vielmehr muss es in solchen Fällen möglich sein, dass die Veröffentlichung im Amtsblatt verhindert und damit ein effektiver Schutz des Rechtsverkehrs gewährleistet werden kann.¹¹⁶⁴

Im Moment der Veröffentlichung besteht für den Rechtsverkehr Klarheit, welcher Akteur verlässlich am Rechtsverkehr teilnimmt. Ein Schwebezustand kann so vermieden werden. Im Sinne der Rechtssicherheit sind die Verträge, die ausschließlich ein Einspruchsrecht formulieren, so auszulegen, dass eine Veröffentlichung des Organisationsaktes im staatlichen Gesetz- und Verordnungsblatt erfolgen muss, wenn die Einspruchsfrist ohne staatlichen Veto verstrichen ist.

Die vertragliche Vereinbarung von Einspruchsmöglichkeiten basiert sicherlich auf dem Verständnis und Vertrauen der Vertragspartner. Eine Vielzahl der Verträge enthalten Freundschaftsklauseln, die besagen, dass Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung oder Anwendung des Vertrages auf freundschaftliche Weise beigelegt werden sollen.¹¹⁶⁵ Man könne sich zwischen den Vertragsparteien auf ein pragmatisches Verfahren im Einzelfall mit Verständigung verlassen.¹¹⁶⁶ Es bleibt abzuwarten, ob eine solche pragmatische Verständigung im Einzelfall allen Religionsgemeinschaften gestattet wird. Im Sinne der Rechtssicherheit ist jedenfalls eine möglichst genaue Regelung in religionsverfassungsrechtlichen Verträgen wünschenswert, weil sie transparent und unabhängig von einer freundschaftlichen Verständigung wäre. Die freundschaftliche Verständigung hat sich im Rechtsverkehr oft genug als wackeliges Fundament für eine Rechtsbeziehung herausgestellt. Vertragliche Regelungen müssen auch im Krisenfall klare Regelungen anbieten

¹¹⁶³ Vgl. die Ausführungen bei F. II. 6.

¹¹⁶⁴ Vgl. im knappen Überblick zu den Mitwirkungsrechten bei rein innerkirchlichen, nicht öffentlich-rechtlichen Organisationsakten und den resultierenden Rechtsproblemen *von Nieuwland*, 60 Jahre Loccumer Vertrag – ein Meilenstein des Staatskirchenrechts im Lichte des gesellschaftlichen Wandels, DVBl. 2015, S. 1099 (1103 f.).

¹¹⁶⁵ So z.B. Art. 31 Vertrags zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Freistaat Thüringen; Art. 22 des Loccumer Vertrages; Art. 13 Preußenkonkordat; vgl. zu den Freundschaftsklauseln *Anke*, Die Neubestimmung des Staat-Kirche-Verhältnisses in den neuen Ländern durch Staatskirchenverträge, S. 199 f.

¹¹⁶⁶ *Rüfner*, Die Gründung juristischer Personen des öffentlichen Rechts durch die Kirchen, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 431 (437).

können. Zur Sicherheit des Rechtsverkehrs ist eine vertragliche Nachverdichtung dieser Praktiken zu verlangen, um dem heutigen Erkenntnisstand des religionsverfassungsrechtlichen Systems zu genügen.

bb) Auch noch unbekannte Organisationsformen durch vertragliche Regelungen umfasst?

Darüber hinaus stellt sich die Frage bezüglich der bereits bestehenden Verträge, ob diese durch Auslegung auch auf die weite Organisationsgewalt, wie hier vertreten, anwendbar sind und damit auch Regelung für solche öffentlich-rechtlichen Organisationen treffen, die über die Formentrias aus Körperschaft, Stiftung und Anstalt hinausgehen. Auch bei diesen Organisationen muss die Vertretungsstruktur im Sinne der Rechtssicherheit klar sein. Die notwendigen Mitwirkungshandlungen verlaufen ähnlich zu denen für die Erschaffung von Körperschaften, Stiftungen und Anstalten. Da die Organisationsgewalt auch neue Organisationsformen umfasst, liegt eine teleologische Auslegung der diesbezüglich regelnden Verträge dahingehend, dass diese auch unbekanntes Organisationsformen öffentlichen Rechts umfassen, nicht fern.

Eine solche Erweiterung des Anwendungsbereichs der Verträge ist jedoch abzulehnen. Obwohl zwar die Organisationsgewalt nicht auf Körperschaft, Anstalt und Stiftung beschränkt ist, steht es den öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften frei, vertraglich eine solche Beschränkung vorzunehmen. Aus dem Angebotscharakter des religionsverfassungsrechtlichen Systems ergibt sich, dass es den öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften freisteht, das ganze Spektrum des Angebots wahrzunehmen. Ebenso wie keine Pflicht dazu besteht, vom Recht der Besteuerung nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 6 WRV Gebrauch zu machen,¹¹⁶⁷ muss auch nicht das gesamte Spektrum der möglichen Organisationsformen für Unterorganisationen ausgenutzt werden. Dementsprechend ist ohne weitere Anhaltspunkte nicht davon auszugehen, dass die Vertragsparteien auch andere Organisationsformen als Körperschaft, Stiftung und Anstalt bedenken wollten, wenn der Vertrag doch auf diese Formen beschränkt ist.

Unterstützt wird dies durch die Tatsache, dass die Verträge regelmäßig strengere Anforderungen, meist die vorherige Genehmigung, für Anstalten und Stiftungen öffentlichen Rechts fordern. Abseits der typischsten Organisationsform im Bereich der religiösen Organisation, der Körperschaft, zeigen sich die Vertragsparteien somit durchaus zurückhaltend.¹¹⁶⁸ Es wäre inkonsequent, ob dieser Zurückhaltung anzunehmen, dass sich die Länder und Religionsgemeinschaften unausgesprochen auch auf andere Organisationsformen beziehen wollten. Dies hätte sich

¹¹⁶⁷ Gerade kleinere Religionsgemeinschaft mit Körperschaftsstatus machen vom Besteuerungsrecht oftmals keinen Gebrauch, *Subrbier-Hahn*, Das Kirchensteuerrecht, S. 51.

¹¹⁶⁸ *Rüfner*, Die Gründung juristischer Personen des öffentlichen Rechts durch die Kirchen, in: *Isensee/Rees/Rüfner* (Hrsg.), Festschrift List, S. 431 (434).

in den Vertragstexten wiedergefunden.¹¹⁶⁹ Es bleibt den Vertragsparteien selbstverständlich offen, die vertraglichen Regelungen an die Weite der Organisationsgewalt anzupassen.

3. Zwischenfazit

Das Verfassungsrecht gibt keine Regeln für das Mitwirkungsverfahren bei der Ausübung der Organisationsgewalt vor. Es ergibt sich jedoch ein rechtliches Bedürfnis nach staatlicher Mitwirkung und einem tauglichen Verfahren. Diese Erfordernisse werden durch landesrechtliche Regelungen und religionsverfassungsrechtliche Verträge konkretisiert.

Teilweise gibt das Landesrecht konkrete Vorgaben, wie die staatliche Mitwirkung bei der Ausübung der Organisationsgewalt durchgeführt wird. Besonders deutlich regelt dies das Körperschaftsstatusgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen. Andere Landesgesetze regeln diese Materie weit weniger detailliert, so etwa die Regelung im Bundesland Bremen.

Verschiedene Verträge zwischen öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften beschäftigen sich mit der Organisationsgewalt. Diese vertraglichen Regelungen gelten jedoch nur bilateral. Sie geben keine abstrakt-generellen Vorgaben für das Verfahren bezüglich staatlicher Mitwirkung. Es lässt jedoch erkennen, dass sowohl auf Seiten der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften als auch auf Seiten des Staates ein Interesse an der Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Organisationsgewalt besteht. Es scheint jedoch für die Vertragsparteien schwierig, vorab festzulegen, wie das Mitwirkungsverfahren auszusehen hat, so dass sich auf eine einzelfallabhängige Absprache zurückgezogen wird.¹¹⁷⁰ Die Verträge gehen nur auf Körperschaften, meist noch auf Stiftungen und Anstalten ein. Eine darüberhinausgehende Auslegung, um auch eine Anwendung für noch unbekannte Organisationsformen zu erreichen, ist jedoch ausgeschlossen.

Jedoch befassen sich nicht alle Verträge mit der Organisationsgewalt. Es kann daher die Situation eintreten, dass für manche öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften weder eine landesrechtliche noch vertragliche Konkretisierung der staatlichen Mitwirkungshandlung existiert. Um aber die Sicherheit des Rechtsverkehrs effektiv schützen zu können, bedarf es in allen Ländern Normen, welche die staatliche Mitwirkung regeln und somit dem Staat ein Interventionsrecht ermöglichen, um für den Rechtsverkehr untaugliche Organisationsformen öffentlichen Rechts zu verhindern und so dem staatlichen Mitwirkungsbedürfnis hinreichend Rechnung zu tragen.

¹¹⁶⁹ *Rüfner*, Die Gründung juristischer Personen des öffentlichen Rechts durch die Kirchen, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 431 (440 f.).

¹¹⁷⁰ *Rüfner*, Die Gründung juristischer Personen des öffentlichen Rechts durch die Kirchen, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 431 (445).

Bundesrechtliche Regelungen scheiden wegen Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV aus. Das angemessene Maß an Mitwirkung, das einerseits den Rechtsverkehr schützt, aber auch das kirchliche Selbstbestimmungsrecht und die generellen durch den Körperschaftsstatus gewährten Freiheiten berücksichtigt, kann abstrakt-generell nur durch Landesrecht normiert werden.

IV. Verfassungsrechtlicher Auftrag zur landesrechtlichen Ausgestaltung?

So kommt Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV in den Blick: Die Norm geht über eine bloße Kompetenzverteilung hinaus und formuliert einen Gesetzgebungsauftrag für die Länder. Durch die Verpflichtung zur landesrechtlichen Regelung würde die Situation vermieden werden, dass eine öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaft von ihrer Organisationsgewalt Gebrauch machen möchte, die staatliche Mitwirkung jedoch nicht geregelt ist und eine Verständigung auf ein Verfahren zwischen Staat und Religionsgemeinschaft nicht erzielt werden kann.

1. Keine verfassungsunmittelbaren Maßstäbe zur Mitwirkung

Von einem solchen Gesetzgebungsauftrag durch Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV muss jedoch dann nicht ausgegangen werden, wenn sich schon aus den verfassungsrechtlichen Regelungen bereits Verfahrensgrundsätze und das Maß der staatlichen Mitwirkung bei der Ausübung der Organisationsgewalt ergeben. Dies ist aber, wie soeben festgestellt, gerade nicht der Fall. Erst durch abstrakt-generelle, landesrechtliche Konkretisierung oder bilaterale, religionsverfassungsrechtliche Vereinbarung werden Verfahren und Maß der Mitwirkung klargestellt. Die Notwendigkeit einer Konkretisierung ist angesichts der nur wagen verfassungsrechtlichen Regelungen zur Organisationsgewalt gegeben.

Einerseits könnte angenommen werden, dass sich bereits aus der Verfassung selbst die Maßstäbe für das konkrete Verfahren ergeben. Das hieße, dass schon aus Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV folgt, was das richtige Maß an staatlicher Mitwirkung ist und auch wie das Verfahren der Mitwirkung zu gestalten ist. Dem steht jedoch gegenüber, dass durch Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV der verfassungsgebende Gesetzgeber aber gerade geregelt hat, dass nicht alles durch die Verfassungsnormen geregelt wird. Die verfassungsrechtlichen Normen nehmen damit offensichtlich nicht in Anspruch, vollständig alle religionsrechtlichen Fragen zu regeln.

2. Verfassungsrechtlicher Gesetzgebungsauftrag an die Länder?

Das Verfahren bezüglich der staatlichen Mitwirkung bei Ausübung der Organisationsgewalt stellt den Idealtyp solcher Regelungsmaterie dar, für deren Durchführung es weitere Regelungen erfordert. Wenn Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV einen Auftrag zur Gesetzgebung formuliert, würden die Länder dadurch verpflichtet werden, weitere Regelungen zu treffen.

Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV lautet: „Soweit die Durchführung dieser Bestimmung eine weitere Regelung erfordert, liegt diese der Landesgesetzgebung ob.“ Die Norm bildet unstreitig die Gesetzgebungskompetenz der Länder, die Bestimmungen des Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 WRV durch weitere Regelungen zu konkretisieren. Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV könnte jedoch einen darüber hinaus gehenden Regelungsgehalt beinhalten. In Betracht kommt hier ein verfassungsrechtlicher Auftrag zur landesrechtlichen Ausgestaltung.

a) Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV als bloße Gesetzgebungskompetenznorm?

Teilweise wird die Regelung Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV als bloße Norm bezüglich der Gesetzgebungskompetenz angesehen.¹¹⁷¹ Der letzte Absatz von Art. 137 WRV weist den Ländern die Gesetzgebungskompetenz zwar zu, jedoch nicht umfassend und ausschließlich. Auch für die Materie des Religionsverfassungsrechts gilt die übliche Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen des 7. Abschnitts des Grundgesetzes.¹¹⁷² Da Art. 70 Abs. 1 GG eine grundsätzliche Gesetzgebungskompetenz den Ländern zuweist, sei Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV lediglich als Feststellung der ohnehin bestehenden Befugnis der Länder zu sehen.¹¹⁷³ Insofern sei die Norm eine „Vorschrift ohne eigene Bedeutung“¹¹⁷⁴ oder zumindest „undeutlich“.¹¹⁷⁵

¹¹⁷¹ *Kästner*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Bd. 18, Art. 140, Rn. 566 ff.

¹¹⁷² *Korloth*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 137 WRV, Rn. 104; *Kästner*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Bd. 18, Art. 140, Rn. 567.

¹¹⁷³ Vgl. etwa *Korloth*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 137 WRV, Rn. 104; *Kästner*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Bd. 18, Art. 140, Rn. 567; v. *Campenhausen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 137 WRV, Rn. 305; in seinen Ausführungen beschränkt auf Fragen der Gesetzgebungskompetenz *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, Art. 140, Rn. 8; ebenso *Mager*, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 2, Art. 140, Rn. 68; *Germann*, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 140, Rn. 119; v. *Coelln*, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, GG, Art. 140, Rn. 35; *Schmabl*, in: Sodan (Hrsg.), GG, Art. 137 WRV, Rn. 15; differenzierter *Magen*, in: Umbach/Clemens, Bd. 2, Art. 140, Rn. 123, der die Norm nur als „eng zu verstehende Spezialkompetenz“ versteht; vgl. zum landesrechtlichen Gestaltungsspielraum bei der „Durchführung dieser Bestimmungen“ *Weber*, Die Verleihung der Körperschaftsrechte an Religionsgemeinschaften, ZevKR 34 (1989), S. 337 (363 f.); *Beckermann*, Die Verleihung des Körperschaftsstatus an Religionsgemeinschaften als Zuordnungskonflikt zwischen Parlament und Verwaltung, DÖV 2016, S. 112 (114).

¹¹⁷⁴ *Korloth*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 137 WRV, Rn. 104.

¹¹⁷⁵ V. *Campenhausen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 137 WRV, Rn. 305.

Viele Kommentatoren gehen auf weitere Bedeutungsgehalte der Norm nicht ein. Dies impliziert die Absage an die Konzeption, dass der Norm ein Regelungsgehalt zugesprochen werden kann, der über die bloße Wiederholung einer Gesetzgebungskompetenz hinausgeht. Für ein Verständnis im Sinne eines Auftrags zur Gesetzgebung bestehe laut *Kästner* „weder ein hinreichender Anhaltspunkt in der Norm noch ein Bedürfnis.“¹¹⁷⁶

b) Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV reicht darüber hinaus

Andere Autoren verstehen Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV so, dass die Norm einen eigenständigen Sinngehalt hat und nicht nur die Wiederholung eines an anderer Stelle wiederholten Sinngehaltes ist. *Dirk Ehlers* etwa argumentiert, dass öffentlich-rechtliche Organisationsformen nur durch oder aufgrund eines Gesetzes errichtet werden können. Die Bundesländer, die auf den Erlass gesetzlicher Vorschriften verzichten, verhielten sich verfassungswidrig.¹¹⁷⁷ Demnach sind die Länder durch Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV zur Gesetzgebung *verpflichtet*. Auch *Johann Störle* sieht in Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV einen „Verfassungsauftrag.“¹¹⁷⁸

Andere Stimmen gehen darüber noch hinaus und erkennen in Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV einen Gesetzesvorbehalt:

*„Die Freiheitsgewährleistungen des Art. 137 WRV für Religionsgesellschaften werden gleichermaßen von Art. 4 GG gedeckt, kennen für religiöse Organisationen aber spezielle Schranken. In diesem Sinne ist [...] Art. 137 Abs. 8 WRV als Gesetzesvorbehalt zu lesen.“*¹¹⁷⁹

Ein Eingriff in die Gewährleistungen für Religionsgemeinschaften aus Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 WRV kann durch Verfassungsrecht gerechtfertigt sein. Gemäß dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit ist ein möglichst schonender Ausgleich der widerstreitenden Interessen im Sinne einer praktischen Konkordanz zu finden. Die Gewichtung dieser Interessen obliegt dem Gesetzgeber.¹¹⁸⁰ Die verhältnismäßige Zuordnung der Interessen ist stark von politischen Entschei-

¹¹⁷⁶ *Kästner*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Bd. 18, Art. 140, Rn. 567.

¹¹⁷⁷ *Ehlers*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 137 WRV, Rn. 29; zum Zusammenhang von exekutiver Organisationsgewalt und Wesentlichkeitstheorie bei staatlicher Verwaltungsorganisation vgl. *Mann*, Die öffentlich-rechtliche Gesellschaft, S. 75 ff.

¹¹⁷⁸ *Störle*, Urteilsanmerkung zu VG München, Az. M 2784 VII 80, ZevKR 29 (1984), S. 628 (633); zumindest zweifelnd, ob ein Gesetz nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV notwendig wäre *Engelbrecht*, Die Entziehung des Körperschaftsstatus bei Untergliederungen von Religionsgemeinschaften, ZevKR 55 (2010), S. 227 (232).

¹¹⁷⁹ *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 3, Art. 137 WRV, Rn. 129; ausführlich *Morlok/Heinig*, Parität im Leistungsstaat, NVwZ 1999, S. 697 (705 f.).

¹¹⁸⁰ *Morlok/Heinig*, Parität im Leistungsstaat, NVwZ 1999, S. 697 (705) mit Verweis auf BVerfGE 93, 130 (140).

dungen geprägt. Lediglich der parlamentarische Gesetzgeber ist zur Beantwortung solcher Gewichtungsfragen demokratisch legitimiert.¹¹⁸¹ Daher sind konkretisierende Entscheidungen zu den Verleihungsvoraussetzungen des Körperschaftsstatus durch den Landesgesetzgeber zu treffen.¹¹⁸²

Im Falle der Mitwirkungsfunktion des Staates bei der Ausübung der Organisationsgewalt kann nichts Anderes gelten. Die Entscheidung, welche Form der möglichen Mitwirkungsformen, die sowohl den Schutz des Rechtsverkehrs absichern als auch das Selbstverwaltungsrecht im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV beachten,¹¹⁸³ ist eine Abwägungsentscheidung, die durch den Gesetzgeber getroffen werden muss. Die Verweigerung der staatlichen Mitwirkung bei der Ausübung der Organisationsgewalt verhindert die öffentlich-rechtliche Organisation einer Religionsgemeinschaft mit Körperschaftsstatus.¹¹⁸⁴ Die Organisation der Religionsgemeinschaften ist geschützt durch Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV, die Organisationsgewalt als Rechtsfolge des Körperschaftsstatus nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV.¹¹⁸⁵ Die Verweigerung der staatlichen Mitwirkung stellt damit einen Eingriff in verfassungsrechtliche Garantien dar. Somit greift auch hier der Vorbehalt des Gesetzes, der eine Abwägungsentscheidung durch das Parlament in Form eines Gesetzes verlangt.¹¹⁸⁶

Die Ausgestaltung der Mitwirkung bei der Organisationsgewalt ist durchaus eine Rechtsmaterie, deren Ausgestaltung stärker politisiert wird als anderer Rechtsgebiete. Diese Annahme mag beim Gedanken an die Gründung einer Anstalt öffentlichen Rechts durch die katholische Kirche noch überraschen. Sollte jedoch in Zukunft eine muslimische Religionsgemeinschaft öffentlichen Rechts eine öffentlich-rechtliche Entität noch unbekannter Struktur gründen wollen, liegt eine politische Brisanz staatlicher Mitwirkung auf der Hand. Die abstrakt-generelle Ausgestaltung dieser Regelungen obliegt daher dem demokratisch legitimierten Parlament. Damit geht die Bedeutung der Norm über eine bloße Kompetenzzuweisung hinaus. Angesichts der Notwendigkeit einer Regelung ist Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV als Auftrag zur Gesetzgebung zu verstehen:¹¹⁸⁷ Die gesetzliche Ausgestaltung der verfassungsrechtlichen Vorgaben ist deswegen anzustreben, weil diese rechtlich wie politisch dem Gesetzgeber vorbehalten ist.

Dem wird entgegengehalten, dass sich das Erfordernis einer gesetzlichen Regelung bereits aus den „allgemeinen Verfassungsgrundsätzen“ ergebe, sodass Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV unter einer teilweise fehlenden Pass-

¹¹⁸¹ *Morlok/Heinig*, Parität im Leistungsstaat, NVwZ 1999, S. 697 (705).

¹¹⁸² *Morlok/Heinig*, Parität im Leistungsstaat, NVwZ 1999, S. 697 (706).

¹¹⁸³ Vgl. oben bei F I.

¹¹⁸⁴ Begründet wird dies konstituierenden Charakter der staatlichen Mitwirkung. Sie ist für die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Entität in jedem Einzelfall schlicht unerlässlich, vgl. F. I 1.

¹¹⁸⁵ Siehe oben bei D III und IV.

¹¹⁸⁶ *Morlok/Heinig*, Parität im Leistungsstaat, NVwZ 1999, S. 697 (706).

¹¹⁸⁷ *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 3, Art. 137 WRV, Rn. 129.

genauigkeit leide und letztlich ohne Bedeutung verbleibe.¹¹⁸⁸ Demnach gebe es Verfassungsnormen ohne eigenen Bedeutungsgehalt. Dies erscheint zunächst nicht nachvollziehbar und ist durch Überbetonung der kompromisshaften Inkorporation der Weimarer Kirchenartikel in das Grundgesetz durch Art. 140 GG zu verstehen.¹¹⁸⁹ Letztlich steht jedoch die dogmatische Konsistenz einer solchen Ansicht entgegen.¹¹⁹⁰

Doch ebenso wie der Körperschaftsstatus nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV inkorporiert wurde und danach verschiedenen Interpretationsansätzen ausgesetzt sieht, die schließlich heute in einem freiheitsverstärkenden Verständnis des Körperschaftsstatus münden, muss auch Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV neuen Interpretationen offenstehen.

c) Auslegung von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV

Wie dargelegt, wurde bei der Inkorporation der Weimarer Kirchenartikel nicht die staatskirchenrechtliche Dogmatik der Weimarer Reichsverfassung in die heutige Verfassungsdogmatik installiert.¹¹⁹¹ Der Regelungsgehalt der Norm bezüglich seines Gesetzgebungsauftrags ist daher durch Auslegung zu ermitteln.

aa) Wortlaut

Die Diagnose *Karl-Hermann Kästners*, dass es für ein Verständnis im Sinne eines Auftrags zur Gesetzgebung keinen hinreichenden Anhaltspunkt gebe,¹¹⁹² erscheint angesichts des eindeutigen Wortlauts von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV kaum nachvollziehbar: „Soweit die Durchführung dieser Bestimmungen eine weitere Regelung erfordert, liegt diese der Landesgesetzgebung ob.“

Obliegen meint, jemandem als Pflicht oder Aufgabe zufallen.¹¹⁹³ Falls weitere Regelungen, also Gesetze, notwendig sind, trifft damit die Länder die Pflicht und Aufgabe, solche Regelungen zu erlassen. Der Wortlaut von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV ist dahingehend eindeutig.

bb) Historie

In historischer Hinsicht ist zunächst die Inkorporationstechnik des Art. 140 GG zu beachten. Der verfassungsgebende Gesetzgeber des Grundgesetzes hat Art. 137 Abs. 8 WRV nicht erlassen, sondern nur übernommen. Dies kann für die Geltung und Wirkung der Norm als voll gültiges Verfassungsrecht freilich dahin-

¹¹⁸⁸ *Korloth*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 137 WRV, Rn. 104.

¹¹⁸⁹ *Mager*, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 2, Art. 140, Rn. 68.

¹¹⁹⁰ *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 3, Art. 137 WRV, Rn. 129.

¹¹⁹¹ Vgl. oben E. IV. 2. b) bb) (2).

¹¹⁹² *Kästner*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Bd. 18, Art. 140, Rn. 567.

¹¹⁹³ Vgl. <http://www.duden.de/suchen/dudenonline/obligieren> (abgerufen am 28. Januar 2019).

stehen. Bei der historischen Auslegung der Norm ist jedoch auch die Zeit vor Erlass des Grundgesetzes zu beachten.

In der Weimarer Reichsverfassung ist Art. 137 Abs. 8 WRV nur im Zusammenhang mit Art. 10 Nr. 1 WRV zu lesen, wonach dem Reich die Befugnis eingeräumt war, durch Gesetzgebung Grundsätze für die Rechte und Pflichten der Religionsgemeinschaften aufzustellen.¹¹⁹⁴ Historisch ist Art. 137 Abs. 8 WRV damit als Kompetenznorm zur Gesetzgebung zu verstehen.

cc) Systematik

Eine solche Befugnis des Bundes zur Gesetzgebung existiert unter dem Grundgesetz jedoch nicht. Der Bund ist nicht berechtigt, durch seine Gesetzgebung die Grundsätze bezüglich der Rechte und Pflichten von Religionsgemeinschaften zu regeln.¹¹⁹⁵ Unter dem Grundgesetz kann dies somit keine Bedeutung haben. Die historische begründete Verteilung von Gesetzgebungskompetenzen in Art. 137 Abs. 8 WRV läuft damit leer. Sie ist aus ihrem Regelungszusammenhang gerissen: „Der systematische Kontext des Art. 140 GG ist nicht der Weimarer, sondern der grundgesetzliche Grundrechtsteil.“¹¹⁹⁶ Vielmehr haben sich die inkorporierten Normen und damit auch Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV von den Wertungen des Grundgesetzes leiten zu lassen.¹¹⁹⁷

Dem Grundgesetz ist die Idee eines verfassungsrechtlichen Gesetzgebungsauftrags an den Gesetzgeber nicht fremd: Art. 22 Abs. 1 Satz 3 GG regelt im Zusammenhang mit den hauptstädtischen Funktionen Berlins, dass „das Nähere [...] durch Bundesgesetz geregelt [wird.]“. Dieser Satz wird ebenfalls als Gesetzgebungsauftrag verstanden.¹¹⁹⁸ Auch der ganz ähnliche Art. 87e Abs. 4 Satz 2 GG wird als Regelungsauftrag verstanden.¹¹⁹⁹ Noch deutlicher formuliert Art. 6 Abs. 5 GG einen solchen Auftrag:

„Den unehelichen Kindern sind durch die Gesetzgebung die gleichen Bedingungen für ihre leibliche und seelische Entwicklung und ihre Stellung in der Gesellschaft zu schaffen wie den ehelichen Kindern.“

Angesichts dieser Regelungen, die als Gesetzgebungsauftrag verstanden werden, erscheint es nicht systemwidrig, auch Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV als einen solchen Auftrag an den Gesetzgeber zu verstehen. Zwar regelt Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV den Auftrag nicht so detailliert wie

¹¹⁹⁴ Mager, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 2, Art. 140, Rn. 68.

¹¹⁹⁵ Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 3, Art. 137 WRV, Rn. 128.

¹¹⁹⁶ Koriath, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 140, Rn. 9.

¹¹⁹⁷ BVerfGE 102, 370 (386 f.).

¹¹⁹⁸ Vgl. etwa Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 22, Rn. 39; Classen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 22, Rn. 18.

¹¹⁹⁹ Möstl, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 87e, Rn. 190.

Art. 6 Abs. 5 GG, aber eben auch nicht minder deutlich als die Regelungen in Art. 22 Abs. 1 Satz 3, 87e Abs. 4 Satz 2 GG.

Die systematische Auslegung spricht damit gegen ein Normverständnis, das sich auf eine Klarstellungsfunktion der Gesetzgebungskompetenz beschränkt: Vorschriften zur Gesetzgebungskompetenz sind Regelungsgehalt des 7. Abschnitts des Grundgesetzes. Es wäre für das Regelungssystem des Grundgesetzes daher untypisch, eine Norm zur Regelung der Gesetzgebungskompetenz an einer anderen Stelle zu platzieren.¹²⁰⁰

Wenn Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV somit keinen Bedeutungsgehalt bezüglich der Gesetzgebungskompetenz enthält, ist fraglich, was die Norm im Zusammenhang des Grundgesetzes regeln soll. Teilweise wird behauptet, die Norm sei schlicht bedeutungslos.¹²⁰¹ Eine solche Feststellung erscheint voreilig. Es ist viel mehr zu vermuten, dass eine Norm schon durch ihre Existenz einen eigenen Regelungsgehalt entfaltet. Es scheint auch nicht ersichtlich, warum ein Gesetzgeber eine Norm ohne Regelungsgehalt erlassen sollte. Einer Norm ohne eigenen Regelungsgehalt fehlt das sie definierende Kriterium. In systematischer Hinsicht wäre somit ein regelungsentleertes Verständnis von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV abzulehnen.

dd) Telos

Bei der teleologischen Auslegung ist schließlich zu fragen, welchen Sinn und Zweck die Norm hat. Eine Ermittlung des Telos der Norm im Kontext des Grundgesetzes¹²⁰² kann der historische Kontext indes nicht stärker beeinflussen, als es beim Körperschaftsstatus geschieht. Auch dort hat sich das Verständnis des Körperschaftsstatus im Grundgesetz nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV gewandelt und wird heute als freiheitsverstärkendes Institut verstanden.¹²⁰³ Wenn eine „fehlende Passgenauigkeit“¹²⁰⁴ der Norm bemängelt wird, sollte dies gerade eine fruchtbare Interpretation der Norm vorantreiben und sie nicht unterbinden. Auch der Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften ist Institut, das untypisch für das grundgesetzliche Regelungssystem ist und aus ihm ausbricht. Durch die freiheitsfördernde Lesart des Körperschaftsstatus konnte der nicht minder „unpassende“ Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV konsistent in die Verfassungsdogmatik eingebunden werden. Die angebliche „Undeutlichkeit“¹²⁰⁵ von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV ist durch die Ermittlung des Sinns und Zwecks der Norm abzuheben.

¹²⁰⁰ Bezüglich dieser Diagnose besteht weitgehend Einigkeit, vgl. Nachweise bei Fn. 1173.

¹²⁰¹ Vgl. etwa *Koriath*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 137 WRV, Rn. 104.

¹²⁰² *Koriath*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 140, Rn. 9.

¹²⁰³ Siehe oben bei D. IV. 2.

¹²⁰⁴ *Mager*, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 2, Art. 140, Rn. 68.

¹²⁰⁵ *V. Campenhansen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 137 WRV, Rn. 305.

Wie bereits festgestellt wurde, muss der Sinn und Zweck von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV über eine systemwidrige und genuin bedeutungslose Wiederholung hinausgehen. Die Diagnose *Kästners*, dass für ein Verständnis im Sinne eines Auftrags zur Gesetzgebung kein Bedürfnis bestehe,¹²⁰⁶ kann nach den bisherigen Ausführungen als widerlegt betrachtet werden: Die Organisationsgewalt bedarf aus rechtsstaatlichen Gründen einer staatlichen Mitwirkung, wobei Art und Umfang dieser Mitwirkung sich nicht aus den nur wagen Verfassungsnormen selbst ergibt. Eine Konkretisierung ist daher notwendig, die in abstrakt-genereller Form nur durch Landesrecht geleistet werden kann. Der Fall der staatlichen Mitwirkung ist ein Paradebeispiel für die Notwendigkeit weiterer Regelungen zur Durchführung der religionsverfassungsrechtlichen Bestimmungen. Für die Verleihung des Körperschaftsstatus an Religionsgemeinschaften sah auch der Landesgesetzgeber Nordrhein-Westfalens die Notwendigkeit einer landesgesetzlichen Regelung:

*„Angesichts der zunehmenden Vielfalt von Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften unterschiedlichster Herkunft und Hintergründe ist es unerlässlich, ein präzises und differenziertes Regelungswerk für den Umgang miteinander aufzustellen. Das schafft für beide Seiten Rechtssicherheit, stärkt die Religionsausübungsfreiheit der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften und damit ihre Möglichkeiten zur Teilhabe an der Öffentlichkeit.“*¹²⁰⁷

Nichts Anderes kann für die Regelung bezüglich der staatlichen Mitwirkung bei der Organisationsgewalt gelten. Mit steigender Zahl öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften wird auch die Zahl öffentlich-rechtlicher Unterorganisationen steigen. Es ist daher auch hier notwendig, ein präzises und differenziertes Regelungswerk zu schaffen, um sich nicht mehr auf eine pragmatische Regelung im Einzelfall zurückziehen zu müssen.¹²⁰⁸ Dies trifft auch auf die höchst umstrittene Frage der Zweiterverleihung der Körperschaftsrechte für Religionsgemeinschaften zu. Hier hat etwa die nordrhein-westfälische Regelung mit § 1 Abs. 1 Nr. 3 Körperschaftsstatusgesetz sich für eine konstitutive Zweiterverleihung durch Rechtsverordnung entschieden und somit für Rechtssicherheit und Rechtsklarheit in dieser Frage gesorgt.¹²⁰⁹ Angesichts der Schwierigkeiten im Zusammenhang mit

¹²⁰⁶ *Kästner*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Bd. 18, Art. 140, Rn. 567.

¹²⁰⁷ Landtag Nordrhein-Westfalen, Drs. 16/4151, S. 2.

¹²⁰⁸ Mit den christlichen Großkirchen ist dies geübte Praxis, vgl. *Rüfner*, Die Gründung juristischer Personen des öffentlichen Rechts durch die Kirchen, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 431 (437). Es ist nicht ersichtlich, warum davon ausgegangen werden sollte, dass auch neuen Religionsgemeinschaften mit Körperschaftsstatus dieses Vertrauen entgegengebracht werden wird.

¹²⁰⁹ Diese Rechtssicherheit besteht mit dem Gesetz natürlich nur das Land Nordrhein-Westfalen; zur Problematik der Zweiterverleihung, der richtungsweisenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts und der Kritik an dieser Entscheidung F. VI. 2.

der Verleihung des Körperschaftsstatus und den damit einhergehenden Folgerechten, ist eine Prozeduralisierung angezeigt.¹²¹⁰ Eine solche Prozeduralisierung kann sinnvollerweise nur in abstrakt-genereller Form erfolgen, um auch für zukünftige Verfahren ein transparentes und neutrales Regelwerk anbieten zu können.

Gegen die Auslegung als Gesetzgebungsauftrag spricht auch nicht, dass etwa im Bereich von Art. 4 Abs. 1, 2 GG auch spezielle Details aus dem Grundrecht und damit der Verfassung selbst herausgelesen werden. Das Verfahren zur staatlichen Mitwirkung bei der Ausübung der Organisationsgewalt könne direkt aus den Verfassungsnormen extrahiert werden. Die Gründung öffentlich-rechtlicher Organisationsformen hingegen findet typischerweise durch oder aufgrund *eines Gesetzes* statt.¹²¹¹ In diesem Zusammenhang erscheint es daher angezeigt, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, da bei öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften eine Parlamentsbeteiligung im Einzelfall jedenfalls abzulehnen ist. Das Parlament ist vielmehr zu einer abstrakt-generellen Regelung aufgerufen, die durch Gestaltung des Mitwirkungsverfahrens in den beschriebenen verfassungsrechtlichen Grenzen auch die Abwägung des Für und Wider enthalten kann.

Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV normiert somit einen besonderen Gesetzesvorbehalt für die Durchführung des Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 WRV, somit auch für den Körperschaftsstatus und seine Folgerechte wie die Organisationsgewalt. Die Grenzen des Vorbehalts sind dort erreicht, wo eine weitere Regelung nicht mehr erforderlich ist. Angesichts der Komplexität der Mitwirkungshandlung des Staates bei der Ausübung der Organisationsgewalt ist für diesen Bereich eine solche Notwendigkeit jedoch zu erkennen: Die bestehenden Unsicherheiten bezüglich Rechtsform und Verfahren der Mitwirkung können so abstrakt-generell normiert werden, um auch für zukünftige Fälle ein neutrales, zügiges Mitwirkungsverfahren anbieten zu können, mit dem die verfassungsrechtlichen Garantien umgesetzt werden können. Daher ist Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV im religionsverfassungsrechtlichen Normensystem zu aktivieren, um die Klarheit des Rechtssystems zu erhöhen. Die so oft beschriebene Rätselhaftigkeit des Körperschaftsstatus und seiner Folgerechte kann durch Landesgesetze weiter verringert werden.

¹²¹⁰ Morlok/Heinig, Parität im Leistungsstaat, NVwZ 1999, S. 697 (705 f.); Heinig, Gesetzgeberische Gestaltungsoptionen zur Verleihung und zum Verlust des Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften und Weltanschauungsgemeinschaften, in: ders., Die Verfassung der Religion, S. 232 (247).

¹²¹¹ Ehlers, Verwaltung und Verwaltungsrecht im demokratischen und sozialen Rechtsstaat, in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, § 2, Rn. 46.

3. Konkrete Anforderungen bei Errichtung und Aufhebung öffentlich-rechtlicher Unterorganisationen

Landesrechtliche Regelungen müssen hinreichende Verfahrensregeln für den Ablauf der Mitwirkung bei der Ausübung der Organisationsgewalt enthalten, trotzdem jedoch auch die effektive Ausübung der Organisationsgewalt durch die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften berücksichtigen und ihr zu Wirkung verhelfen.

Unter den landesrechtlichen Regelungen dazu kann das Körperschaftsstatusgesetz Nordrhein-Westfalens als vorbildlich für künftige Regelungen bezeichnet werden. Es berücksichtigt mit § 1 Abs. 4 hinreichend die Organisationsgewalt und kann so ausgelegt werden, dass das Gesetz mit einem offenen Verständnis der Organisationsgewalt vereinbar ist.¹²¹² Hense hat die Vorteile der Regelung zur Organisationsgewalt treffend zusammengefasst:

„Dass der Gesetzentwurf in § 1 Abs. 4, § 2 Abs. 3, § 3 Abs. 1 nicht nur von Ortsgemeinden, sondern auch von „sonstigen Untergliederungen“ spricht, belegt, dass eben bei der Verleihungspraxis des Körperschaftsstatus nicht nur parochiale Grundstrukturen der christlichen Kirchen als Blaupause genommen werden können, sondern eine Offenheit für entsprechende institutionell-organisatorische anderskonzipierte „Entfaltungen“ der Grundeinheit Religionsgemeinschaft/-gesellschaft (bzw. Weltanschauungsgemeinschaft) von vornherein mitbedacht sind. Hinsichtlich der „derivativen“ Rechtsstatus von Untergliederungen erfolgt keine Bindung des religions- oder weltanschauungsgemeinschaftlichen Selbstorganisationsrechts an eine kirchliche Organisationstypik (Landeskirche/Diözese-Kirchengemeinde/Pfarrei). Gleichzeitig wird mit der Voraussetzung „Untergliederung“ und der darin liegenden institutionell-organisatorischen Konnexität zum „Muttergemeinwesen“ Religions- und Weltanschauungsgemeinschaft sichergestellt, dass nicht jede juristische Person, die sich eines gewissen Bezugs oder eines inhaltlichen Zusammenhangs mit der jeweiligen Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaft rühmt, ob dieses Konnexes den Körperschaftsstatus für sich reklamieren kann. Statusrechtlicher Wildwuchs und Diversifikation wird demzufolge vermieden.“¹²¹³

Jedoch geht auch diese Regelung nicht auf das konkrete Verfahren ein. Zwar fordert die Gesetzesbegründung, dass die Religions- und Weltanschauungsgemeinden dafür Sorge tragen müssen, „dass die Ortsgemeinden und sonstigen Untergliederungen Strukturen haben, die eine ordnungsgemäße Teilnahme am Rechtsverkehr ermöglichen.“¹²¹⁴ Es wird damit den Religionsgemeinschaften auferlegt, ihre Untergliederungen für die Teilnahme am Rechtsverkehr hinreichend auszugestalten. Sie haben die Konkretisierung vorzunehmen.

¹²¹² Vgl. oben auch zur Kritik am nordrhein-westfälischen Körperschaftsstatusgesetz bei D. IV. 3. c) bb) (2).

¹²¹³ Landtag NRW, Drs. 16/1509, Stellungnahme Hense, S. 2.

¹²¹⁴ Landtag NRW, Drs. 16/4151, S. 11.

Ob und wie aber diese vorgenommene Ausgestaltung dargelegt werden muss, wird nicht erwähnt. Es ist daher klärungsbedürftig, welche konkreten Anforderungen an das Verfahren zu stellen sind.

a) Staatliche Mitwirkung bei Errichtung und Veränderung von Unterorganisationen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform

Für konkrete Verfahrensanforderungen kann die „Vereinbarung über die staatliche Mitwirkung bei der Bildung und Veränderung katholischer Kirchengemeinden“¹²¹⁵ als Beispiel für die Konkretisierung des Verfahrensablaufs herangezogen werden. Selbstredend ist dabei zu beachten, dass eine solche vertragliche Regelung nur inter partes Wirkung entfaltet. Zukünftige landesrechtliche Regelungen können sich jedoch an der Regelungsstruktur orientieren, da sie die staatliche Mitwirkung und die dafür notwendigen Verfahrensschritte hinreichend regelt.

Doch auch hier ist zu beachten, dass der Landesgesetzgeber bei der Ausgestaltung der landesrechtlichen Konkretisierung insoweit frei ist, dass er nur die verfassungsrechtlichen Vorgaben, in Bezug auf die Organisationsgewalt die Maßstäbe und Grenzen der Mitwirkung, beachten muss.

In der Vereinbarung über die staatliche Mitwirkung bei der Bildung und Veränderung katholischer Kirchengemeinden ist die Mitwirkung so geregelt, dass sie nur nach Antrag erfolgen kann (§ 3 Abs. 1). Diesem Antrag sind verschiedene Unterlagen beizufügen, unter anderem der kirchenrechtliche Beschluss zur Gründung bzw. Veränderung der Organisation und Erklärungen über eine hinreichende finanzielle Ausstattung (§ 3 Abs. 2).¹²¹⁶ Sinnvoll erscheint die Ergänzung, dass auch die vermögensrechtliche Vertretung wie der Sitz der Organisation offengelegt werden muss.

Die Anerkennung kann nur verweigert werden, wenn die in § 3 genannten Voraussetzungen nicht erfüllt werden. Vor der Versagung der Anerkennung soll nach § 5 Abs. 2 dem Antragsteller Gelegenheit zur Beseitigung etwa bestehender Mängel gegeben werden.

Sollte die Anerkennung erfolgen, wird diese im staatlichen Amtsblatt veröffentlicht. Hier sollte die Vertretungsberechtigung ebenfalls veröffentlicht werden, um für den Verkehr im Rechtsverkehr sicherzustellen, dass etwaige Vertragspartner über die Vertretungsberechtigung informiert sein können. Der konstituierende Mitwirkungsakt wird klar benannt.

Diese Verfahrensschritte können durch den Landesgesetzgeber in ein zu schaffendes Landesgesetz übernommen werden, um die notwendige staatliche Mitwirkung hinreichend zu strukturieren. Wie bei der Wahl der Mitwirkungsform jedoch wird der Landesgesetzgeber nicht zu einer bestimmten Form gezwungen.

¹²¹⁵ Anlage zu GVBl. Nordrhein-Westfalen 1960 S. 426.

¹²¹⁶ Vgl. dazu Engelbrecht, Die Entziehung des Körperschaftsstatus bei Untergliederungen von Religionsgemeinschaften, ZevKR 55 (2010), S. 227 (231 f.).

Auch hier blieben Spielräume, die ausgenutzt werden können, solange der Sinn und Zweck der Mitwirkung erreicht wird.¹²¹⁷

b) Staatliche Mitwirkung bei der Aufhebung von Unterorganisationen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform

Auch bei der Aufhebung des öffentlich-rechtlichen Status für eine Unterorganisation, die durch die Organisationsgewalt geschaffen wurde, bedarf es staatlicher Mitwirkung. Engelbrecht hat 2010 mit seinem Aufsatz „Die Entziehung des Körperschaftsstatus bei Untergliederungen von Religionsgemeinschaften“¹²¹⁸ eine grundlegende Untersuchung für diese Fragestellungen geliefert.

aa) Actus contrarius zur Mitwirkung bei Bildung und Veränderung

Der Entzug des öffentlich-rechtlichen Status folgt demselben System wie der Verleihung: Die öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaft erfasst den Beschluss, einer eigenen Unterorganisation den durch die Organisationsgewalt vermittelten öffentlich-rechtlichen Status zu entziehen. Die Mitwirkung bei der Entziehung ist insofern actus contrarius zum Entschließungsakt, dass eine Unterorganisation öffentlichen Rechts entstehen soll.¹²¹⁹

Um diesen Entschluss, der sich nach dem Recht der jeweiligen öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft richtet, hat indes keine Wirkung für den bürgerlichen Rechtskreis. Erst durch einen staatlichen Mitwirkungsakt wird diesem Organisationsakt auch für den bürgerlichen Rechtskreis zu Wirkung verholten. Für die Betrachtung der öffentlich-rechtlichen Dimension ist es ohne Belang, was mit der Organisation nach dem Recht der Religionsgemeinschaft geschieht.¹²²⁰

bb) Bestehende Mitwirkungsregeln zur Aufhebung des öffentlich-rechtlichen Status von Unterorganisationen

Das Körperschaftsstatusgesetz Nordrhein-Westfalens geht auf den Statusverlust von Unterorganisationen in § 3 detailliert ein. § 3 Abs. 1 Körperschaftsstatusgesetz regelt das Ausscheiden von Untergliederungen aus einem übergeordneten Verband für den Fall, dass diese aufgrund ihrer Mitgliedschaft zum übergeordneten Verband Körperschaftsrechte erlangt haben (§ 1 Abs. 4):¹²²¹

¹²¹⁷ Vgl. oben bei F. I. 1.

¹²¹⁸ Engelbrecht, Die Entziehung des Körperschaftsstatus bei Untergliederungen von Religionsgemeinschaften, ZevKR 55 (2010), S. 227-248.

¹²¹⁹ Engelbrecht, Die Entziehung des Körperschaftsstatus bei Untergliederungen von Religionsgemeinschaften, ZevKR 55 (2010), S. 227 (233).

¹²²⁰ Engelbrecht, Die Entziehung des Körperschaftsstatus bei Untergliederungen von Religionsgemeinschaften, ZevKR 55 (2010), S. 227 (233).

¹²²¹ Gesetzesbegründung zu § 3 Körperschaftsstatusgesetz, Landtag NRW, Drs. 16/4151, S. 12.

„Scheidet eine Untergliederung oder Ortsgemeinde aus ihrer Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaft aus, verliert sie die Körperschaftsrechte, wenn sie diese Rechte aufgrund ihrer Mitgliedschaft zur Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaft erlangt hat (§ 1 Absatz 4). Es ist den ausgeschiedenen Teilgliederungen unbenommen, ihrerseits die Körperschaftsrechte zu beantragen.“

Ein Verlust der Körperschaftsrechte tritt auch dann ein, wenn nach § 3 Abs. 2 Körperschaftsstatusgesetz die übergeordnete Religionsgemeinschaft einen entsprechenden Antrag stellt. Dies ist dem Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften geschuldet. Auf ihr Verlangen hin ist eine öffentlich-rechtliche Untergliederung in eine juristische Person des Privatrechts umzuwandeln.¹²²² Nach § 3 Abs. 3 Körperschaftsstatusgesetz wird der Verlust der Körperschaftsrechte durch Verwaltungsakt festgestellt.

Vor dem Hintergrund eines Beschlusses des Bundesverwaltungsgerichts vom 8. Januar 2009 vermag diese detaillierte Regelung zum Entzug des Körperschaftsstatus von Untergliederung nicht überraschen.¹²²³ Einer israelitischen Gemeinde wurde aufgrund der Entscheidung der übergeordneten öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft der Status als Körperschaft des öffentlichen Rechts entzogen. Durch diese Regelung in § 3 Körperschaftsstatusgesetz ist man im Land Nordrhein-Westfalen auf diesen Fall vorbereitet und kann dafür ein Verfahren vorhalten. In übrigen Bundesländern, die Gesetze im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV erlassen haben, finden sich keine Regelungen, die mit § 3 Körperschaftsstatusgesetz vergleichbar wären.¹²²⁴ Die auf ihre Mitwirkungsregeln überprüften religionsverfassungsrechtlichen Verträge enthalten ebenfalls keine Konkretisierungen zu diesen Verfahrensfragen.¹²²⁵

4. Zwischenfazit

Aus den verfassungsrechtlichen Vorgaben entspringen keine Regelungen zur konkreten Form der Mitwirkung. Lediglich die Extrema der Mitwirkung und damit gleichsam ein Korridor von Mitwirkungsformen werden festgelegt. Die verfassungsrechtlichen Normen bedürfen daher der Konkretisierung. Eine solche kann durch Landesrecht (abstrakt-generell) oder religionsverfassungsrechtlichen Vertrag (bilateral) erfolgen.

¹²²² Gesetzesbegründung zu § 3 Körperschaftsstatusgesetz, Landtag NRW, Drs. 16/4151, S. 12.

¹²²³ BVerwG, Beschluss vom 8.1.2009 – 7 B 42/08.

¹²²⁴ Zwar regelt Art. 26a Abs. 2 Satz 1 BayKirchStG Rücknahme und Widerruf der Körperschaftsrechte, jedoch bezieht sich diese Regelung nur auf Zusammenschlüsse von „Orden oder kirchliche Vereinigungen, die Körperschaften des öffentlichen Rechts sind“ im Sinne von Art. 26a Abs. 1 Satz 4 BayKirchStG. Vgl. zum Zusammenschluss von öffentlich-rechtlichen Körperschaften in diesem Kontext sogleich.

¹²²⁵ Siehe hier untersuchte Verträge bei F. III. 2.

Nur wenige Länder haben Gesetze im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV erlassen. Durch die lediglich bilaterale Wirkung religionsverfassungsrechtlicher Verträge können darauf keine Mitwirkungsverfahren gestützt werden, die mit öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften geführt werden, die nicht Vertragspartner sind. Religionsverfassungsrechtliche Verträge können nicht über die Notwendigkeit der landesrechtlichen Gesetzgebung im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV hinweghelfen.

Dieser ist dahingehend auszulegen, dass er einen Auftrag an die Länder formuliert, die notwendigen landesrechtlichen Gesetze zu erlassen, die für die Durchführung von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 WRV erforderlich sind. Dazu gehören neben Verfahrensregelungen für den Körperschaftsstatus gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV das Folgerecht der Organisationsgewalt. Angesichts der fehlenden Verfahrensregeln für die Ausübung der Organisationsgewalt in der Verfassung ist eine abstrakt-generelle Regelung notwendig und damit erforderlich im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV. Auch im Rahmen der Mitwirkung bei der Ausübung der Organisationsgewalt sind Abwägungsentscheidungen zu treffen, was durch den Gesetzgeber zu regeln ist. Im Sinne einer funktionalen Gewaltenteilung ist der Landesgesetzgeber daher zu einer abstrakt-generellen Mitwirkung verpflichtet und nicht zu einer Schaffung im Einzelfall durch Gesetz.

Die meisten Länder sind diesem Gesetzgebungsauftrag noch nicht gefolgt. Im Sinne der Rechtsklarheit und Vermeidung von Gefahren für den Rechtsverkehr ist es notwendig und wünschenswert, dass auch die anderen Länder dem Regelungsauftrag von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV befolgen, um auch dann den öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften die Ausübung ihrer Organisationsgewalt zu garantieren, wenn keine vertragliche Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Vorgaben abgeschlossen wurde.

Eine solche landesrechtliche Regelung kann sich im Hinblick auf die Mitwirkung bei der Ausübung der Organisationsgewalt an der Regelung in Nordrhein-Westfalen orientieren. Im Hinblick auf die Einbindung des Parlaments ist jedoch wegen der Vereinbarkeit mit dem Prinzip der Gewaltenteilung deutliche Kritik zu üben, sodass sich die Übernahme des parlamentarischen Interventionsrechts kein Beispiel für andere Länder sein sollte. So kann einerseits ein hinreichender Schutz für den Rechtsverkehr und andererseits eine effektive Ausübbarkeit der Organisationsgewalt gewährleistet werden.

Die vertraglichen Konkretisierungen der verfassungsrechtlichen Vorgaben binden lediglich die Vertragsparteien. Um eine abstrakt-generelle Regelung zu treffen und damit auch ein Verfahren anbieten zu können, wenn eine öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaft die Organisationsgewalt entsprechend ausüben möchte, ist eine landesrechtliche Regelung durch Gesetz jedoch notwendig.

V. Konsequenzen fehlender konkretisierender Regelungen zur Mitwirkung

Es fehlen in vielen Ländern Regelungen zur Konkretisierung des Mitwirkungsverfahrens. Es stellt sich sodann die Frage, was die Konsequenzen sind, wenn die verfassungsrechtlichen Anforderungen für staatliche Mitwirkung bei der Ausübung der Organisationsgewalt nicht durch Landesrecht oder durch religionsverfassungsrechtlichen Vertrag konkretisiert wurden.

1. Keine Organisationsgewalt ohne Mitwirkung

Verschiedene Szenarien sind für diese Situation als Konsequenz möglich: Zum einen kommt in Betracht, dass der staatlichen Seite mangels Grundlage die Möglichkeit der Mitwirkung genommen sei und es somit zu Gefahren für den Rechtsverkehr mangels staatlicher Eingriffsmöglichkeiten bei der Erschaffung oder Veränderung öffentlich-rechtlichen Organisationsformen komme. Die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften könnten von ihrer Organisationsgewalt Gebrauch machen, obwohl von staatlicher Seite nicht mitgewirkt wird. Die Untätigkeit auf staatlicher Seite hinsichtlich der Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Vorgaben bezüglich der Organisationsgewalt würde in diesem Szenario zu Lasten des Rechtsverkehrs fallen: Eine Ausübung der Organisationsgewalt ohne staatliche Mitwirkung könnte öffentlich-rechtliche Organisationsformen in den Rechtsverkehr lassen, die über eine unklare Vertretungsstruktur verfügen.

Dies steht jedoch im Widerspruch zu den bisher gefundenen Ergebnissen: Ohne staatliche Mitwirkung kann es nicht zu öffentlich-rechtlichen Untergliederungen öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften kommen. Die Mitwirkung ist rechtskonstitutiv und verleiht der Organisationsgewalt erst Effektivität für den bürgerlichen Rechtskreis.¹²²⁶ Staatliche Mitwirkung ist *conditio sine qua non* für die effektive Ausübung der Organisationsgewalt.

2. Organisationsgewalt ohne konkretisierendes Landesrecht zur Mitwirkung?

Es stellt sich damit die Frage, ob einer Mitwirkung ohne konkretisierende Regelung zur Mitwirkung überhaupt möglich ist oder ob dies ein Verstoß gegen Verfassungsnormen darstellt.

a) Mitwirkung bei lediglich vertraglicher Konkretisierung

Ausgehend vom Grundsatz, dass juristische Personen des öffentlichen Rechts nur durch oder aufgrund eines Gesetzes erschaffen werden können,¹²²⁷ bedarf es der Schaffung *durch* ein Gesetz, wenn eine landesrechtliche Grundlage im Sinne von

¹²²⁶ Siehe zu diesen Ergebnissen oben bei F. I. und II.

¹²²⁷ Siehe etwa Ehlers, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 137 WRV, Rn. 29.

Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV nicht vorliegt. Falls zwar keine abstrakt-generelle Regelung für die Mitwirkung in Form eines Landesgesetzes vorliegt, aber mit einer öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft ein religionsverfassungsrechtlicher Vertrag zur Konkretisierung der Mitwirkungsangelegenheiten abgeschlossen wurde, wurde dieser Vertrag durch ein Vertragsgesetz übernommen. Bei der Mitwirkung aufgrund vertraglicher Konkretisierung wird somit eine öffentlich-rechtliche Organisationsform *aufgrund* eines Gesetzes erschaffen. Landesrechtliche Regelungen und durch das Vertragsgesetz auch vertragliche Regelungen bieten daher eine hinreichende Konkretisierung und Rückbindung zu einem Gesetz, sodass in diesen Fällen eine juristische Person aufgrund eines Gesetzes erschaffen wird.¹²²⁸ Zwar würden durch die staatliche Mitwirkung Gefahren für den Rechtsverkehr nach den bereits beschriebenen Maßstäben abgewehrt werden, sodass der Sinn und Zweck staatlicher Mitwirkung erfüllt wäre, jedoch missachtet eine lediglich vertragliche Konkretisierung den Auftrag zur Gesetzgebung nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV. Die Norm fordert abstrakt-generelle Konkretisierungen der verfassungsrechtlichen Vorgaben, wenn dies für die Durchführung dieser Normen erforderlich ist.

Diesem Maßstab wird ein Transformationsgesetz eines religionsverfassungsrechtlichen Vertrags allein nicht gerecht. Es steht den Religionsgemeinschaften mit Körperschaftsstatus frei, ihre Organisationsgewalt durch Abschluss eines religionsverfassungsrechtlichen Vertrages etwa zu beschränken oder mit einem Land bilateral eine bestimmte Mitwirkungsform aus dem verfassungsrechtlich zulässigen Korridor festzulegen. Diese freiwilligen Beschränkungen der vertragsabschließenden Religionsgemeinschaft kann keine Auswirkungen auf andere, am Vertrag unbeteiligter Religionsgemeinschaften mit Körperschaftsstatus haben. Es käme sonst zur Situation, dass eine öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaft durch einen religionsverfassungsrechtlichen Vertrag über die in Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3, 5 WRV abgesicherte Organisationsgewalt anderer öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften disponiert. Durch den Abschluss eines religionsverfassungsrechtlichen Vertrags binden sich die Religionsgemeinschaften doch nur selbst. Die Transformationsgesetze der religionsverfassungsrechtlichen Verträge können das Mitwirkungsverfahren bezüglich der Organisationsgewalt nicht auch für öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften ohne eigene vertragliche Einigung konkretisieren.

Konsequenterweise bedeutet dies, dass eine *ausschließliche* Konkretisierung durch religionsverfassungsrechtliche Verträge abzulehnen ist. Dies bedeutet indes kein Verbot solcher Verträge zu Fragen um die Mitwirkung bei der Ausübung der Organisationsgewalt: Auch landesrechtliche Vorgaben wie in Nordrhein-Westfalen können durch religionsverfassungsrechtliche Verträge konkretisiert werden.

¹²²⁸ Der Anforderung *Ehlers*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 137 WRV, Rn. 29, wird somit hinreichend Rechnung getragen.

b) Mitwirkung ohne jede Konkretisierung?

In den Ländern ohne gesetzliche Grundlage im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV oder vertragliche und damit ohne jede Konkretisierung könnte die staatliche Mitwirkung nur *durch* ein Gesetz für den jeweiligen Einzelfall erfolgen.¹²²⁹ Dem Grundsatz, dass juristische Personen nur durch oder aufgrund eines Gesetzes erschaffen werden dürfen, wäre damit hinreichend Rechnung getragen. Allerdings würde diese Form der einzelnen Anerkennung durch ein Gesetz, wie sie von *Albrecht* vorgeschlagen wird,¹²³⁰ den Gesetzgebungsauftrag des Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV ignorieren. Darüber hinaus ist eine solche Verleihung eines öffentlich-rechtlichen Status durch Gesetz und damit durch das Parlament sehr untypisch und ist, wie auch bei den öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften, aus den bereits beschriebenen Gründen der Gewaltenteilung abzulehnen.¹²³¹ Auch wenn es für den Bereich der *staatlichen* Verwaltung etabliert sein mag, öffentlich-rechtliche Organisationseinheiten nicht nur aufgrund sondern auch durch ein Gesetz zu erschaffen, scheidet dies im Bereich der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften aus. Bei der staatlichen Organisation durch eine mittelbare Verwaltung droht keine Verzögerung und Verschleppung des Verfahrens, die bei Organisationsmaßnahmen öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften zumindest möglich erscheint, wenn diese Maßnahmen in einer Parlamentsdebatte zum Anlass einer Grundsatzdiskussion über das Verhältnis von Staat zu Religion genutzt werden würden. Dies gilt sowohl für den Verleihungsakt des Körperschaftsstatus für öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften wie für die konstitutive Mitwirkung des Staates bei der Ausübung der Organisationsgewalt.¹²³²

Vielmehr ist eine abstrakt-generelle Regelung durch den Gesetzgeber zu treffen. Eine gesetzliche Regelung ist dann erforderlich, wenn Organisationseinheiten errichtet werden, die für außenwirksame Tätigkeiten zuständig sind.¹²³³ Die staatliche Mitwirkung bei der Ausübung der Organisationsgewalt öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften geht jedoch über diese internen Organisationsmaßnahmen hinaus, da Religionsgemeinschaften trotz Körperschaftsstatus keine staatlichen Organisationen sind. Staatliche Mitwirkung im Zusammenhang mit der Organisationsgewalt geht daher über bloße *außenwirksame* Organisationstätigkeit hinaus – sie verhilft einer nichtstaatlichen Organisation in eine öffentlich-rechtliche Organisationsform und ist damit kein staatlicher Organisationsakt, son-

¹²²⁹ *Albrecht*, Die mittelbare Kirchenverwaltung. Rechtslehre und Staatspraxis, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 449 (457).

¹²³⁰ *Albrecht*, Die mittelbare Kirchenverwaltung. Rechtslehre und Staatspraxis, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 449 (458 ff.).

¹²³¹ Vgl. dazu oben bei F.

¹²³² Siehe zur Ablehnung der Verleihungsform des Gesetzes bei D. IV. 3 c) cc).

¹²³³ *Burgi*, Verwaltungsorganisationsrecht in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 253 (277).

dem ein gänzlich außerhalb des staatlichen Organisationsbereichs befindlicher Rechtsakt, der Auswirkungen auf den Rechtsverkehr und seine Teilnehmer hat. Da das Verfassungsrecht in Form nur die Minimal- und Maximalgrenzen der staatlichen Mitwirkung vorgibt und keinerlei Aussagen zum Verfahren gibt, ist die abstrakt-generelle Regelung der staatlichen Mitwirkung angesichts der Gefahren für den Rechtsverkehr als Grundlinie der zu treffenden Abwägungsentscheidungen durch den Landesgesetzgeber zu ziehen.¹²³⁴

c) Rechtsschutz

Die Organisationsgewalt öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften kann nur mithilfe staatlicher Mitwirkung ausgeübt werden. Ohne staatliche Mitwirkung sind auch Religionsgemeinschaften im Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts nicht im Stande, öffentlich-rechtliche Organisationen mit Wirkung für den bürgerlichen Rechtskreis zu erschaffen. Das Mitwirkungserfordernis muss, angesichts des Gesetzgebungsauftrags aus Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV, durch Landesrecht konkretisiert werden. Zusätzlich ist eine bilaterale Konkretisierung durch religionsverfassungsrechtlichen Vertrag möglich. Ohne eine solche Konkretisierung ist eine staatliche Mitwirkung mangels Rechtsgrundlage nicht möglich, was eine effektive Ausübung der Organisationsgewalt als Rechtsfolge des Körperschaftsstatus verhindern würde.

Gegen die unterlassene Mitwirkung eröffnet sich den öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften die Verpflichtungsklage nach § 42 Abs. 1 Alt. 2, 3 VwGO. Die staatliche Mitwirkung bei der Ausübung der Organisationsgewalt stellt den dafür notwendigen Verwaltungsakt im Sinne von § 35 Abs. 1 VwVfG dar: Die Mitwirkung ist unzweifelhaft eine hoheitliche Maßnahme einer Behörde im Bereich des öffentlichen Rechts. Sie ist auch auf Herbeiführung einer Rechtsfolge, nämlich die für den bürgerlichen Rechtskreis wirksame Organisation nach öffentlichem Recht, angelegt. Diese Maßnahme regelt weiterhin einen Einzelfall, da die Mitwirkung für jede einzelne Organisation erfolgen muss. Die Außenwirkung liegt schließlich vor, da die Unterorganisation einer öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft keine staatliche Organisation ist.¹²³⁵

Die verwaltungsrechtliche Verpflichtungsklage bietet jedoch nur Rechtsschutz gegen eine ausbleibende Mitwirkung im Einzelfall. Nicht umfasst ist hingegen die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Mitwirkung. Wenn es ein Land entgegen des Gesetzgebungsauftrags des Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV unterlässt, eine gesetzliche Grundlage für die Mitwirkung bei der Ausübung der Organisationsgewalt zu schaffen, scheidet eine Verpflichtungsklage somit aus. In solchen Fällen kommt lediglich die Verfassungsbeschwerde als au-

¹²³⁴ *Morlok/Heinig*, Parität im Leistungsstaat, NVwZ 1999, S. 697 (705 f.).

¹²³⁵ Vgl. im Überblick zu den Merkmalen z.B. *Stelkens*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 35, Rn. 50-212.

Berordentlicher Rechtsbehelf in Betracht. Das Unterlassen des Gesetzgebers ist tauglicher Beschwerdegegenstand einer Verfassungsbeschwerde im Sinne von § 95 BVerfGG, wenn Verfassungsrecht ihn zum Handeln verpflichtet.¹²³⁶ Wie bereits dargelegt formuliert Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV eine solche Handlungspflicht.¹²³⁷ Über Art. 4 Abs. 1, 2 GG können die Garantien des Art. 140 GG durchgesetzt werden.¹²³⁸

VI. Der Zusammenschluss mehrerer Körperschaften öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften als Sonderfall der Organisationsgewalt

Neben der öffentlich-rechtlichen Organisation im Binnenbereich, also die Errichtung von Unterorganisationen, wird öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften auch die Möglichkeit eröffnet, sich im Außenbereich öffentlich-rechtlich zu organisieren. Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV regelt den Zusammenschluss mehrerer öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften: „Schließen sich mehrere derartige öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften zu einem Verbands zusammen, so ist auch dieser Verband eine öffentlich-rechtliche Körperschaft.“ Die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften verlieren ihre Körperschaftsrechte durch den Zusammenschluss nicht.¹²³⁹

Zunächst ist zu klären, in welchem Verhältnis die Verbände im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV zu den öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften stehen. Sodann stellt sich auch für diese Zusammenschlüsse die Frage, ob und wie der Staat bei der Errichtung, Veränderung und Aufhebung einer solchen öffentlich-rechtlichen Organisationsform mitwirken muss. Trotz der Relevanz und Problematik der Norm findet sie in der wissenschaftlichen Literatur nur wenig Beachtung,¹²⁴⁰ obwohl sie durchaus als unklar gesehen wird.¹²⁴¹

¹²³⁶ Vgl. BVerfGE 117, 202 (224 f., 227).

¹²³⁷ Siehe F. IV.

¹²³⁸ Vgl. zum Schutz der Sonn- und Feiertage BVerfGE 125, 39; zum verfassungsprozessualen Hintergrund des Verhältnisses von Art. 4 Abs. 1, 2 GG und Art. 140 GG in st. Rspr. BVerfGE 19, 129 (132); 24, 236 (246 f.); 53, 366 (386 ff.); 102, 370 (383 f.); 139, 321 (369 ff.).

¹²³⁹ *Voll*, HdbBayStKirchR, S. 80; vgl. zur Verschmelzung öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften und die Relevanz von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV diese Vorgänge *Nolte*, Jüdische Gemeinden in Baden und Basel, S. 126 ff. mit Hinweisen auf historische Literaturquellen, die aus der Zeit von dem Grundgesetz stammen; vgl. dazu auch *Mager*, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 2, Art. 140, Rn. 60.

¹²⁴⁰ Vgl. für eine noch relativ ausführliche Darstellung der Problemlage um die staatliche Mitwirkung bei der Schaffung einer solchen Körperschaft *Lindner*, Entstehung und Untergang von Körperschaften des öffentlichen Rechts, S. 90 ff.; *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 354; *v. Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, S. 140; *Friesenhahn*, Kirchen und Religionsgemeinschaften, in: ders./Scheuner (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 545 (570); *Kästner*, in: Kahl/

1. Unterschiede zu öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften

a) *Qualität des Verbands als Religionsgemeinschaft*

Es ergibt sich durch diese Norm somit eine weitere, religionsverfassungsrechtliche Entstehungsmöglichkeit für Körperschaften des öffentlichen Rechts. Der Zusammenschluss von Körperschaften gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV ähnelt der Organisationsgewalt für den Binnenbereich, die Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 1 und 2 WRV entspringt. Auch dort erschaffen öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften eine Körperschaft öffentlichen Rechts. Jedoch unterscheiden sich diese Zusammenschlüsse fundamental von öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften. Die Zusammenschlüsse nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV *müssen* selbst keine Religionsgemeinschaften sein, *können* diese Eigenschaft jedoch besitzen.¹²⁴² Dies bestätigt Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 2 Satz 2 WRV, wonach der Zusammenschluss von Religionsgemeinschaften keinen Beschränkungen unterliegt.¹²⁴³

b) *Körperschaftsqualität der Verbandsmitglieder als notwendige Voraussetzung*

Es stellt sich die Frage, ob bei einem Verband nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV ausschließlich Religionsgemeinschaften (bzw. Weltanschauungsgemeinschaften) mit öffentlich-rechtlichem Status Mitglieder eines solchen Zusammenschlusses sein können oder ob es für die Körperschaftsqualität des Verbandes unschädlich ist, dass neben öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften auch eine ohne Körperschaftsstatus Teil dieses Verbandes sein kann. Der Wortlaut der Norm beantwortet diese Frage eindeutig und beschränkt den Kreis der möglichen „Verbandsmitglieder“:

„Schließen sich mehrere derartige öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften zu einem Verbände zusammen, so ist auch dieser Verband eine öffentlich-rechtliche Körperschaft.“¹²⁴⁴

Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Bd. 18, Art. 140, Rn. 412; insb. zur Verschmelzung öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften *Nolte*, Jüdische Gemeinden in Baden und Basel, S. 126 ff.; zur Frage der religionsverfassungsrechtlichen Verträge mit einem Verband öffentliche-rechtlicher Religionsgemeinschaften, *Lutz-Bachmann*, *Mater rixarum?*, S. 327; historischer Verweis bei *Demel*, Gebrochene Normalität, S. 152.

¹²⁴¹ Vgl. exemplarisch *Weber*, der meint, die Norm sei als unvollziehbar angesehen worden, Die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, S. 28, Fn. 1; *Friesenbahn*, Kirchen und Religionsgemeinschaften, in: ders./Scheuner (Hrsg.), *HdbStKirchR*, Bd. 1, S. 545 (558), hält die Norm zumindest für „nicht durchdacht“.

¹²⁴² Es ist jedoch auch nicht ausgeschlossen, dass der Zusammenschluss eine Religionsgemeinschaft ist, BVerwGE 123, 49 (59).

¹²⁴³ Im Falle von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 2 Satz 2 WRV unterfallen auch diese Verbände dem Begriff der Religionsgemeinschaft und haben somit deren Rechte, vgl. *Germann*, in: *Epping/Hillgruber*, GG, Art. 140, Rn. 26.

¹²⁴⁴ Hervorhebung nur hier.

Und auch der Sinn und Zweck der Norm spricht gegen eine offene Auslegung der Norm: Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV ist nicht die Norm, die einer Religionsgemeinschaft auch nur mittelbar Zugang zu den Körperschaftsrechten bieten soll. Dafür dient der Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV, falls die Verleihungsvoraussetzungen vorliegen. Diese Verleihungsnorm würde aber umgangen werden, wenn Religionsgemeinschaften ohne Körperschaftsstatus „Verbandsmitglied“ im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV werden und somit einen zumindest mittelbaren Zugriff auf die Körperschaftsrechte erlangen könnte.

Weiterhin stellte sich bei einer offenen Auslegung der Norm auch die kaum zu beantwortende Abgrenzungsfrage, wie viele Verbandsmitglieder in einem Verband nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV privatrechtlich organisiert sein dürften, ohne dass der Verband selbst auch privatrechtlich organisiert sein müsste. Es wäre völlig unklar, ob dafür die Mitgliedsanzahl der natürlichen Personen entscheidend sein sollte oder ob etwa die Mehrzahl der Religionsgemeinschaften öffentlich-rechtlich organisiert sind. Angesichts des unmissverständlichen Wortlauts der Norm können ausschließlich öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften einen Verband im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV gründen.¹²⁴⁵ Gestützt wird dieses Verständnis auch durch den historischen Hintergrund der Norm: Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV wurde mit Blick auf die Vorgängerorganisation der EKD explizit für den deutschen Protestantismus geschaffen.¹²⁴⁶ Beim Zusammenschluss von Landeskirchen ging es lediglich um den Zusammenschluss von öffentlich-rechtlichen Körperschaften.

c) Anlasslose Gründungsmöglichkeit

Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV gibt keine Hinweise darauf, warum ein solcher Zusammenschluss gegründet werden soll. Teilweise wurde vertreten, es müsse für diesen Organisationsakt einen besonderen Grund geben.¹²⁴⁷ Die Verfassung sagt indes nichts darüber aus, welchem Zweck ein solcher Zusammenschluss dienen und welche Aufgaben er erfüllen muss. Vielmehr ist die Organisation Religionsgemeinschaften durch Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV vor staatlichen Eingriffen geschützt, die nicht gerechtfertigt sind. Es ist daher davon auszugehen, dass jeder Zweck und jede Aufgabe, die die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften für sich erkennen, ausreichend für einen Zusammenschluss nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV sein dürften.¹²⁴⁸

¹²⁴⁵ Zustimmend *Voll*, HdbBayStKirchR, S. 80, insb. Fn. 68.

¹²⁴⁶ *Brunotte*, Die Grundordnung der Evangelischen Kirche in Deutschland, S. 274 mit Verweis auf *Bredt*, Der Geist der Deutschen Reichsverfassung, S. 289.

¹²⁴⁷ *Smend* sieht jedenfalls eine Zweckbindung für Aufgaben, die „öffentlich-rechtlicher Natur“ sind, Kirchenrechtliche Gutachten in den Jahren 1946 – 1969, S. 109.

¹²⁴⁸ *Voll*, HdbBayStKirchR, S. 80.

2. Ausübung der Körperschaftsrechte über Landesgrenzen hinweg?

Gerade vor dem Hintergrund der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Zweitverleihung der Körperschaftsrechte an Religionsgemeinschaften¹²⁴⁹ überrascht es, dass Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV nicht mehr Aufmerksamkeit gewidmet wird. Die Frage der Zweitverleihung der Körperschaftsrechte an Religionsgemeinschaften ist eng mit der Bildung eines Zusammenschlusses von öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften verbunden. Ein Zusammenschluss nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV ist nicht auf das Gebiet eines bestimmten Landes beschränkt. Er kann sogar sich auf das ganze Bundesgebiet erstrecken, so wie es etwa bei der EKD und der Verband der Diözesen Deutschlands (VDD) der Fall ist.

Die Verleihung der Körperschaftsrechte an Religionsgemeinschaften, die einen solchen Verband bilden, wird als überregionaler Akt verstanden, der in seiner Wirkung nicht auf das jeweilige Land beschränkt ist.¹²⁵⁰ Die Rechtsfähigkeit ist mit dem Körperschaftsstatus im ganzen Bundesgebiet gegeben.¹²⁵¹ Seit dem Inkrafttreten des Bürgerlichen Gesetzbuches am 1. Januar 1900 ist die auf Länder bezogene Rechtsfähigkeit in Deutschland abgeschafft.¹²⁵²

Aufgrund des überregionalen Charakters des Körperschaftsstatus hat der Verleihungsakt bundesweite Wirkung hinsichtlich der Rechtsfähigkeit. Im Zusammenhang mit Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV stellt sich sodann die Frage, ob für die Bildung eines solchen Zusammenschlusses die Rechtsfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft bereits hinreichende Voraussetzung ist und es nicht auf die Ausübung der Körperschaftsrechte ankommt. Die Frage der Zweitverleihung könnte dann dahinstehen.

a) Bundesweite Rechtsfähigkeit nicht ausreichend

Rechtsfähigkeit meint die Fähigkeit, Zuordnungsobjekt von Rechtssätzen zu werden.¹²⁵³ Eine rechtsfähige Organisation ist selbst Zuordnungsobjekt und Zurechnungspunkt von Rechtssätzen, nicht bloß die hinter der Organisation stehenden natürlichen Personen. Die Rechtsfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Körperschaft ist Anknüpfungspunkt für das so genannte Privilegienbündel,¹²⁵⁴ was aus dem Körperschaftsstatus nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Sätze 1 und 2 WRV

¹²⁴⁹ BVerfGE 139, 321; vgl. mit Anmerkungen *Muckel*, Die Zweitverleihung der Körperschaftsrechte an Religionsgemeinschaften – immer noch umstritten, NVwZ 2015, S. 1426 ff.

¹²⁵⁰ Vgl. etwa *Koroth*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 137 WRV, Rn. 93 und *Kirchhof*, Die Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts, in: Listl/Pirson (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 651 (687); *Unruh*, Religionsverfassungsrecht, S. 180.

¹²⁵¹ *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 284.

¹²⁵² *Muckel*, Die Zweitverleihung der Körperschaftsrechte an Religionsgemeinschaften – immer noch umstritten, NVwZ 2015, S. 1426 (1430).

¹²⁵³ *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 347; vgl. dazu oben bei B. III. c) aa).

¹²⁵⁴ Siehe oben bei D. IV. 4. e).

folgt. Das Recht zur Gründung eines Verbandes nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV ist keine Einzelbegünstigung des einfachen Gesetzgebers,¹²⁵⁵ die lediglich an die Rechtsfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Körperschaft anknüpft. Diese Rechte auf Berücksichtigung, Beteiligung und Befreiung¹²⁵⁶ unterscheiden sich grundlegend von der gestalterischen Tätigkeit einer Verbandsgründung für öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften. Insofern ist der Körperschaftsstatus mehr nur als ein Anknüpfungspunkt für etwa bundesweit geltendes Recht und ist daher vom so genannten Privilegienbündel abzugrenzen.

Ausgehend von diesem Verständnis von Rechtsfähigkeit kann diese nicht schon ausreichen, um einen Verband im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV zu gründen. Durch die Rechtsfähigkeit wird lediglich klargestellt, dass die öffentlich-rechtliche Körperschaft *selbst* Mitglied in einem Verband nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV wird. Das Recht, einen solchen Verband zu gründen, geht jedoch über die Frage der Rechtsfähigkeit hinaus und knüpft direkt an die Körperschaftsrechte an. Wie auch bei der Organisationsgewalt zur öffentlich-rechtlichen Regelung der Binnenorganisation werden hier bei öffentlich-rechtlichen Organisation nach außen Körperschaftsrecht eingesetzt. Die Bildung eines Verbandes nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV ist eine besondere Form der Ausübung der körperschaftlichen Organisationsgewalt. Die Rechtsfähigkeit einer Religionsgemeinschaft als öffentlich-rechtliche Körperschaft ist nicht ausreichend, um Teil eines Verbandes im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV zu sein. Vielmehr muss ein Mitglied eines solchen Verbandes auch die Körperschaftsrechte innehaben.

b) Ist eine Zweitverleihung notwendig?

Umstritten ist jedoch, ob auch die weiteren Körperschaftsrechte über die Grenzen des Sitzlandes einer öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft ausgeübt werden können.¹²⁵⁷ Wenn die Ausübung der Körperschaftsrechte zwingend auf das Land beschränkt wäre, in dem eine Religionsgemeinschaft die Körperschaftsrechte innehat, ist es zumindest fragwürdig, wie trotz dieser Beschränkung eine öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaft Teil eines bundesweiten Zusammenschlusses im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV sein kann. Es ist daher im Zusammenhang mit dieser Norm unklar, ob eine Zweitverleihung der Körperschaftsrechte notwendig ist. Jüngst hat sich das Bundesverfassungsgericht damit

¹²⁵⁵ BVerfGE 102, 370 (371 f.).

¹²⁵⁶ Koriath, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 137 WRV, Rn. 92.

¹²⁵⁷ Vgl. im Überblick über die widerstreitenden Meinungen Zacharias, Zur Zweitverleihung der Körperschaftsrechte an Religionsgemeinschaften, NVwZ 2007, S. 1257 (1258 ff.) und ausführlich Huxdorff, Rechtsfragen der Erst- und Zweitverleihung, S. 319 ff.

befasst und mit der knappst möglichen Senatsmehrheit entschieden. Schon dies zeigt, wie umstritten die Thematik der Zweitverleihung ist.¹²⁵⁸

aa) Konstitutive Zweitverleihung notwendig

Die Mehrheit des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts geht wie der Mehrheit der Literaturstimmen von der Notwendigkeit einer Zweitverleihung aus. Eine Ausübung der Körperschaftsrechte in einem anderen Bundesland kann nur erfolgen, wenn von diesem ebenfalls die Körperschaftsrechte verliehen wurden.¹²⁵⁹ Allerdings erkennt auch das Bundesverfassungsgericht an, dass die Verleihung der Körperschaftsrechte als überregionaler Akt bundesweite Rechtswirkung entfaltet wird, „weil und soweit die im Körperschaftsstatus enthaltene Rechtsfähigkeit mit bundesweiter Verbindlichkeit begründet wird.“¹²⁶⁰ Das Gericht stellt daher fest, dass als Anknüpfungspunkt für einfaches Bundesrecht wie § 1 Abs. 6 Nr. 6 BauGB schon die erstmalige Verleihung bundesweite Anwendung findet.¹²⁶¹ Maßgeblich wird die Notwendigkeit einer konstituierenden Zweitverleihung mit zwei Argumenten begründet: Zum einen werde mit der Verleihung der Körperschaftsrechte Landesrecht vollzogen, zum anderen, dass nur durch die Zweitverleihung die Souveränität des zweitverleihenden Landes gewahrt wird.¹²⁶²

Keine oder nur eine deklaratorisch wirkende Zweitverleihung würde die Autonomie der Länder missachten. Eine solch starke Bindungswirkung wird daher abgelehnt. Jedes Bundesland habe daher das Recht, eigenständig zu überprüfen, ob die Voraussetzungen für den Körperschaftsstatus vorliegen. Danach liege ein umfassendes Prüfungsrecht bei der Zweitverleihung vor.¹²⁶³

Das Bundesverfassungsgericht begründet dies maßgeblich über das bundesstaatliche Kompetenzgefüge. Nach Art. 30 GG obliegt die Ausübung staatlicher Befugnisse grundsätzlich den Ländern. Dabei ist es regelmäßig auf sein eigenes Staatsgebiet beschränkt. Sollten die Länder jedoch Bundesgesetze im Sinne von Art. 83 GG vollziehen, würde im Vollzug des Bundesgesetzes ergangene Verwaltungsakt jedoch im ganzen Bundesgebiet gelten.¹²⁶⁴ Einen solchen Vollzug von Bundesgesetzen lehnt das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung jedoch ab. Es fehle in Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV schon an

¹²⁵⁸ Siehe zur Kritik an der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in Hinblick auf Fragen der Zweitverleihung *Möllers*, Anmerkung zu BVerfGE 129, 321, JZ 2015, S. 1103 (1105).

¹²⁵⁹ *V. Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, S. 139; *Kirchhof*, Die Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts, in: Listl/Pirson (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 651 (687); jüngst BVerfGE 139, 321 (357) mit Sondervotum der Richter Voßkuhle, Hermanns und Müller, S. 371 ff. Dazu sogleich.

¹²⁶⁰ BVerfGE 139, 321 (357) mit Verweis auf BVerwG, NVwZ 2013, S. 943 f.

¹²⁶¹ BVerfGE 139, 321 (357).

¹²⁶² BVerfGE 139, 321 (352, 357); *Möllers*, Anmerkung zu BVerfGE 139, 321, JZ 2015, S. 1103 (1105 f.).

¹²⁶³ BVerfGE 139, 321 (352).

¹²⁶⁴ BVerfGE 139, 321 (352 f.).

einer Kompetenzzuweisung an den Bund. Die Norm gibt lediglich einen bundesweit verbindlichen Maßstab vor, den die Länder bei der Verleihung der Körperschaftsrechte zu beachten haben.¹²⁶⁵ Damit liegt auch im Bereich des Religionsverfassungsrechts die Zuständigkeit für die Verleihung des Körperschaftsstatus bei den Ländern, die nicht daran gehindert sind, ein Zweitverleihungsverfahren unter Inanspruchnahme eigener Prüfungscompetenz durchzuführen.¹²⁶⁶

Weiterhin argumentiert das Bundesverfassungsgericht, dass mit der Verleihung des Körperschaftsstatus an Religionsgemeinschaften kein Bundesrecht vollzogen werde. Eine Kompetenzzuweisung im Sinne des Art. 83 GG, die dafür notwendig wäre, liegt im religionsverfassungsrechtlichen Kontext jedoch nicht vor.¹²⁶⁷ Vor dem historischen Hintergrund der durch Art. 140 GG inkorporierten Normen werde die Annahme, dass die Verleihung des Körperschaftsstatus Vollziehung von Landesrecht ist, bekräftigt.¹²⁶⁸ Die religionsverfassungsrechtlichen Artikel der Weimarer Reichsverfassung kennen nur in Art. 138 Abs. 1 Satz 2 WRV eine ausdrückliche Kompetenzzuweisung an das Reich. „Auch faktisch verblieb das Schwergewicht religionsverfassungsrechtlicher Initiative und Gestaltung während der Zeit der Weimarer Republik bei den Ländern.“¹²⁶⁹ Daran anknüpfend ordnet die grundgesetzliche Inkorporation die Verleihung der Körperschaftsrechte an Religionsgemeinschaften als landesrechtlichen Akt in das bundesstaatliche Kompetenzgefüge ein. Dies sichere den Ländern in Anbetracht ihrer Eigenstaatlichkeit die Hoheit über ihr jeweiliges Staatsgebiet zu.¹²⁷⁰

bb) Bundesweite Ausübung der Körperschaftsrechte auch ohne Zweitverleihung

Die Gegenansicht hält eine konstitutive Zweitverleihung der Körperschaftsrechte für nicht notwendig. Eine Zweitverleihung hat lediglich deklaratorische Wirkung. Dem zweitverleihenden Land käme damit kein eigenständiges Prüfungsrecht zu.¹²⁷¹

Prominent vertreten wird diese Ansicht von den Bundesverfassungsrichtern *Vofskuble*, *Hermanns* und *Müller* in einem Sondervotum zur Entscheidung bezüglich

¹²⁶⁵ BVerfGE 139, 321 (354) das Gericht belegt dies auch mit einer historischen Auslegung der inkorporierten Kirchenartikel (355); vgl. *Huxdorff*, Rechtsfragen der Erst- und Zweitverleihung, S. 293 f.

¹²⁶⁶ BVerfGE 139, 321 (355 f.); schon wegen der für verfassungswidrig erklärten Rechtsgrundlage des Verleihungsverfahrens ist das Gericht zu einer Verletzung der Rechte aus Art. 4 Abs. 1, 2, Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV gekommen.

¹²⁶⁷ BVerfGE 139, 321 (354) mit Verweis auf *Huxdorff*, Rechtsfragen der Erst- und Zweitverleihung, S. 293.

¹²⁶⁸ BVerfGE 139, 321 (355).

¹²⁶⁹ BVerfGE 139, 321 (355).

¹²⁷⁰ BVerfGE 139, 321 (355).

¹²⁷¹ *Zacharias*, Zur Zweitverleihung der Körperschaftsrechte an Religionsgemeinschaften, NVwZ 2007, S. 1257 (1261); *Walter/v. Ungern-Sternberg/Lorentz*, Die „Zweitverleihung“ des Körperschaftsstatus an Religionsgemeinschaften, S. 48 f.

der Zweitverleihung der Körperschaftsrechte an die Zeugen Jehovas.¹²⁷² Entgegen der Senatsmehrheit, die eine konstitutive Zweitverleihung als notwendig angesehen hat, entschieden sich die drei Richter für die Ablehnung dieser Ansicht. Bereits im Zuge der Anerkennung einer Religionsgemeinschaft als Körperschaft des öffentlichen Rechts erfolge, soweit beantragt, länderübergreifend die Verleihung gewisser hoheitlicher Befugnisse, die qua Bundesrecht an den Körperschaftsstatus geknüpft sind.¹²⁷³ Eine bundesweite Geltung der Körperschaftsrechte ergebe sich aus dem Umstand, dass es sich bei Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV um materielles Bundesrecht handle, dass von den Ländern nach Art. 30, 80 GG als eigene Angelegenheit auszuführen ist.¹²⁷⁴ Damit entfielen eine eigene Konkretisierungskompetenz der Länder. Die Aufspaltung der gegenteiligen Ansicht in die Eigenschaft als juristische Person des öffentlichen Rechts einerseits und die Zuerkennung der mit diesem Status verbundenen Rechte sei daher verfassungswidrig.¹²⁷⁵

Die durch die Senatsmehrheit betonten Hoheitsrechte der Länder würden auch durch ein einstufiges Verleihungsverfahren gewahrt werden. Es sei den Ländern freigestellt über das bundesverfassungsrechtlich vorgegebene Maß hinaus Privilegien an den Körperschaftsstatus zu knüpfen.¹²⁷⁶ Die Belange anderer Länder sei weiterhin durch die Beteiligung dieser am Erstverleihungsverfahren hinreichend gewahrt.¹²⁷⁷ Ergänzt werde dies schließlich dadurch, dass es den Ländern unbenommen sei, den Körperschaftsstatus bei Änderung der tatsächlichen Voraussetzungen zu widerrufen.¹²⁷⁸

cc) Bewertung der bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidung

Die Frage, ob eine Zweitverleihung der Körperschaftsrechte notwendig ist, um in einem anderen als dem Sitzland die Körperschaftsrechte ausüben zu können, ist hoch umstritten, Gegenstand vieler Publikationen und nicht umsonst mit nur knapper Senatsmehrheit durch das Bundesverfassungsgericht entschieden worden. Eine einfache Beantwortung verbietet sich daher schon ob der komplizierten Fragestellung. Letztlich wird diese Frage auch hier nicht endgültig beantwortet werden.

Wie auch bei der Frage der Verfassungswidrigkeit der Verleihung durch Gesetz wirft die Argumentation des Gerichts Fragen auf.¹²⁷⁹ So stellt die Senatsmehrheit zwar fest, dass die Länder durch die Verleihung des Körperschaftsstatus

¹²⁷² BVerfGE 139, 321 (371 ff.).

¹²⁷³ BVerfGE 139, 321 (371).

¹²⁷⁴ BVerfGE 139, 321 (372).

¹²⁷⁵ BVerfGE 139, 321 (374).

¹²⁷⁶ BVerfGE 139, 321 (375).

¹²⁷⁷ BVerfGE 139, 321 (376 f.).

¹²⁷⁸ BVerfGE 139, 321 (377).

¹²⁷⁹ Deutliche Kritik an der Argumentation der Senatsmehrheit, aber auch an den Ausführungen des Sondervotums Müllers, Anmerkung zu BVerfGE 129, 321, JZ 2015, S. 1103.

kein Bundesrecht vollziehen, jedoch dabei ausschließlich an die Vorgaben des Bundesverfassungsrechts gebunden sind.¹²⁸⁰ Auf die Frage, ob die Normen des Grundgesetzes als Gesetz gelten, die im kompetenzrechtlichen Sinne durch die Länder vollzogen werden müssen, antwortet die Senatsmehrheit laut *Möllers* mit einem Zirkelschluss:

„Jedenfalls bei der Verleihung des Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts gemäß Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV wird kein Bundesgesetz im Sinne des Art. 83 GG vollzogen, weil diese eine Kompetenzzuweisung an den Bund voraussetzt, die im Bereich des Staatskirchenrechts fehlt.“¹²⁸¹

Der Senat geht jedoch nicht auf die Frage ein, ob eine Kompetenzzuweisung nur für einfaches Bundesrecht notwendig ist oder auch für den Verfassungsvollzug durch die Länder verlangt werden muss.¹²⁸²

Trotz mancher argumentativen Unklarheiten der Entscheidung hat die Senatsmehrheit Recht, wenn sie eine die Notwendigkeit einer konstituierenden Zweitverleihung annimmt. Denn auch das Sondervotum kann in seiner gegenteiligen Ansicht so nicht überzeugen. Gewichtige Gründe der Rechtssicherheit sprechen gegen die Annahme, dass der Verleihung bundesweite Wirkung zukäme. Auch wenn das Sondervotum der Richter *Vofßkuhle*, *Hermanns* und *Müller* davon ausgeht, dass bei der ungeschriebenen Verleihungsvoraussetzung der Rechtstreue das gesamte Bundesgebiet in den Blick zu nehmen sei,¹²⁸³ können Unterschiede in den Ländern nicht vermieden werden: Die Annahme, es sei nicht rechtsfehlerfrei möglich, dass eine Religionsgemeinschaft sich in einem Bundesland rechtstreu und in einem anderen Bundesland sich rechtsbrüchig verhält,¹²⁸⁴ geht fehl. Gleiches gilt für die Annahme, die Gewähr der Dauer liege im gesamten Bundesgebiet homogen entweder vor oder nicht vor. Selbstredend ist es möglich, dass eine Religionsgemeinschaft in einem Bundesland stärker vertreten ist als in einem anderen oder dass sich die Mitglieder in einem Bundesland rechtstreu verhalten und in einem anderen nicht.¹²⁸⁵ Dies führt zu der realistischen Situation, dass in einem Bundesland die Verleihungsvoraussetzungen vorliegen und in einem anderem nicht. Mit dem Sondervotum käme es zu der Konsequenz, dass die Körperschaftsrechte trotzdem in einem Land ausgeübt werden können, obwohl die Voraussetzungen für den Körperschaftsstatus nicht vorliegen. Zu Recht merkt *Möllers*

¹²⁸⁰ BVerfGE 139, 321 (354 und 356); kritisch *Möllers*, Anmerkung zu BVerfGE 129, 321, JZ 2015, S. 1103 (1105).

¹²⁸¹ BVerfGE 139, 321 (354).

¹²⁸² *Möllers*, Anmerkung zu BVerfGE 139, 321, JZ 2015, S. 1103 (1105).

¹²⁸³ BVerfGE 139, 321 (377); vgl. dazu *Muckel*, Die Zweitverleihung der Körperschaftsrechte an Religionsgemeinschaften – immer noch umstritten, NVwZ 2015, S. 1426 (1428).

¹²⁸⁴ *Zacharias*, Zur Zweitverleihung der Körperschaftsrechte an Religionsgemeinschaften, NVwZ 2007, S. 1257 (1261).

¹²⁸⁵ *Muckel*, Die Zweitverleihung der Körperschaftsrechte an Religionsgemeinschaften – immer noch umstritten, NVwZ 2015, S. 1426 (1428).

zwar an, dass die Komplexität des Vollzugs von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV nicht bewirkt, dass es sich dadurch um den Vollzug von Landesrecht handelt.¹²⁸⁶ Das Sondervotum kann jedoch auch nicht dadurch überzeugen, dass beim Beurteilungsmaßstab für die Rechtstreue einer Gemeinschaft das gesamte Bundesgebiet zu betrachten sei und dass deswegen die Rechtswirkung sich über das gesamte Bundesgebiet erstrecken müsse.¹²⁸⁷ So wie Komplexität kein Landesrecht erzeugt, erzeugt der Betrachtungswinkel bei der Überprüfung von Tatbestandsmerkmalen keinen Vollzug von Bundesrecht.

Ein Widerruf bei Änderung der tatsächlichen Verhältnisse durch ein Land, was der Rechtsverleihung unterworfen ist, könnte nicht immer über diese Situation hinweghelfen.¹²⁸⁸ Nur durch eine umfassende Prüfung kann verhindert werden, dass in einem Land der Körperschaftsstatus verliehen wird, obwohl es zwar Zweifel an etwa der Rechtstreue gibt, diese aber noch nicht für einen Widerruf im Land der Erstverleihung ausreichen.¹²⁸⁹ Grauzonen können so vermieden werden. Ein bundesweiter Widerruf sieht sich schon dem Vorwurf ausgesetzt, dass dafür kaum ein Bundesland eine landesrechtliche Grundlage geschaffen hat.¹²⁹⁰

Es besteht darüber hinaus nicht die Notwendigkeit, diese Situation bis zu einem Widerruf hinnehmen zu müssen, wenn sie durch eine Zweitverleihung vermieden werden kann: Durch die Überprüfung im Zweitverleihungsverfahren wird gewährleistet, dass die Körperschaftsrechte nur dort ausgeübt werden, wo auch die Voraussetzungen dafür vorliegen. Auch die landesrechtliche Regelung in Nordrhein-Westfalen geht in § 1 Abs. 1 Nr. 3 Körperschaftsstatusgesetz von einer umfassenden Prüfung im Falle einer Zweitverleihung aus.¹²⁹¹

Diese Ansicht entspricht einer historischen Auslegung religionsverfassungsrechtliche Normen. Unter dem Regelungsregime der Weimarer Reichsverfassung verblieb den Länder die umfassenden Möglichkeiten zur Regelung im Bereich des Religionsverfassungsrechts.¹²⁹² Auch die Empfehlungen der Kultusministerkonfe-

¹²⁸⁶ Möllers, Anmerkung zu BVerfGE 129, 321, JZ 2015, S. 1103 (1105).

¹²⁸⁷ BVerfGE 139, 321 (377).

¹²⁸⁸ So aber das Sondervotum, BVerfGE 139, 321 (377 f.); Möllers meint, dass „der Modus der Rücknahme [nicht] so klar gelöst zu sein [scheint], wie es die Minderheit behauptet“, Anmerkung zu BVerfGE 139, 321, JZ 2015, S. 1103 (1106).

¹²⁸⁹ Vgl. Gesetzesbegründung des Gesetzes, Landtag NRW, Drs. 16/4151, S. 11.

¹²⁹⁰ Muckel, Die Zweitverleihung der Körperschaftsrechte an Religionsgemeinschaften – immer noch umstritten, NVwZ 2015, S. 1426 (1429); unter konsequenter Beachtung des Gesetzgebungsauftrags von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV würde dieses Problem nicht bestehen. Siehe dazu oben bei F. IV.

¹²⁹¹ Vgl. Gesetzesbegründung des Gesetzes, Landtag NRW, Drs. 16/4151, S. 11: „In der Regel wird dabei auf die Prüfergebnisse des erstverleihenden Sitzlandes Bezug genommen werden können, gleichwohl sind Abweichungen und anderslautende Ergebnisse nicht ausgeschlossen“.

¹²⁹² BVerfGE 139, 321 (355) mit Verweis auf *v. Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, S. 33; zu diesem Argument sei angemerkt, dass bei der Inkorporierung durch Art. 140 GG indes nicht zu einer Inkorporierung der Verfassungsdogmatik der Weimarer Reichsverfassung gekommen ist. Insofern kann die hier vertretene Auslegung historisch bestätigt, wenn auch nur schwerlich hergeleitet werden. Siehe dazu auch oben bei E. IV. 2. b) bb) (2).

renz von 1954 und 1962 gehen von einer Erst- und Zweitverleihung aus, bei der dieselben Voraussetzungen gefordert werden wie bei der Erstverleihung.¹²⁹³

Einer einstufigen Verleihungspraxis des Sondervotums steht der Vorteil einer genaueren Überprüfungs- und Verleihungspraxis durch die einzelnen Bundesländer gegenüber. Grauzonen können vermieden und das Vorliegen der Verleihungsvoraussetzungen durch die Länder überprüft werden, in deren Gebiet die Körperschaftsrechte ausgeübt werden sollen. Im Sinne der Souveränität der Länder ist daher von der Notwendigkeit eines Zweitverleihungsverfahrens auszugehen.

c) Konsequenzen für Verbände nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV

Es stellt sich die Frage, welche Konsequenzen für öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften folgen, die nicht in allen Bundesländern als Körperschaften anerkannt sind, aber einen Verband nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV gründen. Unklar ist hier die Ausübung der Körperschaftsrechte eines solchen Verbandes, der bundesweite Rechtsfähigkeit genießt.

Unter der Annahme, dass eine öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaft nur in den Ländern ihre Körperschaftsrechte ausüben können, in denen sie als öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften anerkannt sind ist es daher fraglich, ob der Verband solcher nicht bundesweit mit den Körperschaftsrechten ausgestatteten Religionsgemeinschaften auch nur in den Ländern die Körperschaftsrechte ausüben darf, in denen seine „Mitglieder“ die Körperschaftsrechte verliehen bekommen haben.

Unter konsequenter Beachtung der Notwendigkeit einer konstitutiven Zweitverleihung der Körperschaftsrechte für Religionsgemeinschaften außerhalb des Sitzlandes kann der Verband im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV nur in den Ländern Körperschaftsrechte ausüben, in denen eines der Mitglieder, also eine öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaft als solche anerkannt ist. Anderenfalls bestünde die Gefahr, dass öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften über einen Verband im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV mittelbar ihre Körperschaftsrechte in einem Land ausüben, in denen sie die Körperschaftsrechte nicht verliehen bekommen haben. Angesichts der hier vertretenen Auffassung, dass öffentlich-rechtliche Organisationsform und damit auch öffentlich-rechtliche Handlungsform nur durch staatliche Hand verliehen werden und nicht aus vermeintlich eigener Kraft der Religionsgemeinschaft erschaffen werden kann, ist eine bundesweite Ausübung der Körperschaftsrechte ohne bundesweiten Körperschaftsstatus der Verbandsmitglieder abzulehnen.

¹²⁹³ Abgedruckt bei *Weber*, Die Verleihung der Körperschaftsrechte an Religionsgemeinschaften, ZevKR 34 (1989), S. 337 (377 ff.), vgl. zur Zweitverleihung dort Nr. 4; a.A. *Zacharias*, Zur Zweitverleihung der Körperschaftsrechte an Religionsgemeinschaften, NVwZ 2007, S. 1257 (1261), die nur einen deklaratorischen Nachvollzug der Erstverleihung verlangt; *Muckel*, Die Zweitverleihung der Körperschaftsrechte an Religionsgemeinschaften – immer noch umstritten, NVwZ 2015, S. 1426 (1428).

Notwendig ist daher eine konstitutive Zweitverleihung der Körperschaftsrechte an die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften, die Mitglieder des Verbands im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV sind. Es gilt jedoch noch zu klären, welche staatliche Beteiligung notwendig ist, um einen Verband nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV zu erschaffen.

3. Alternative Organisationsform zur Körperschaft des öffentlichen Rechts?

Die Verwandtschaft des Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV zum Folgerecht der Organisationsgewalt des Körperschaftsstatus im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 1 und Satz 2 WRV ist offensichtlich. Auch hier soll aufgrund des Willens öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften eine öffentlich-rechtliche Organisation entstehen. Angesichts dieser Verwandtschaft stellt sich die Frage, ob nach dem hier vertretenen Verständnis der Organisationsgewalt von einer Limitierung auf die bekannten öffentlich-rechtlichen Organisationsformen abzusehen ist und damit ein Verband im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV auch anders als eine Körperschaft des öffentlichen Rechts organisiert werden kann.

Dieser Ansatz ist jedoch abzulehnen. Die Organisationsform der Körperschaft ist durch Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV bereits vorgespurt und damit indisponibel. Im Gegensatz zur Organisationsgewalt findet die Verbände von öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften eine explizite Erwähnung in den religionsverfassungsrechtlichen Artikeln der Verfassung. Sie werden, wie auch die Religionsgemeinschaften, auf die Organisationsform der Körperschaft verwiesen. Die Rechtsform ist daher verfassungsrechtlich vorgegeben und im Rechtsverkehr bekannt. Unbekannte Organisationsformen öffentlichen Rechts und die damit verbundenen Risiken sind damit in diesem Falle ausgeschlossen.

Der Wortlaut spricht ebenso deutlich von Körperschaften wie Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 1 WRV. Dort wäre die Annahme einer anderen Organisationsform als der Körperschaft schon angesichts des eindeutigen Wortlauts abwegig. Gleiches soll daher für den Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV gelten: Die Organisationsmöglichkeit eines Verbandes mehrerer öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften ist auf die Organisationsform öffentlich-rechtliche Körperschaften begrenzt.

Es ist daher bei der Annahme, dass sich Religionsgemeinschaften für ihre öffentlich-rechtlichen Organisation der Rechtsform Körperschaft bedienen können, nur konsequent, dass auch für den Verband dieser öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften dieselbe Organisationsform bereitsteht. Die Körperschaft als Zusammenschluss von (juristischen) Personen zu einem gemeinsamen Zweck stellt den idealen Organisationstypus dar.¹²⁹⁴

¹²⁹⁴ Vgl. zur öffentlich-rechtlichen Körperschaft allgemein bei B. III. 1. d) aa).

Die öffentlich-rechtliche Körperschaft ist als Organisationsform bekannt, womit die Gefahren für den Rechtsverkehr kleiner sind als bei unbekanntem Organisationsformen öffentlichen Rechts. Diese Möglichkeit ist nur für die öffentlich-rechtliche Organisation des Binnenbereichs verfügbar.¹²⁹⁵

Die Unterschiede der Organisationsgewalt im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 1 und 2 WRV und dem Recht nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV, sich zu öffentlich-rechtlichen Körperschaften zusammenzuschließen, vermögen nicht zu überraschen. So sich beide Regelungsinstitute ähneln mögen, sind sie grundverschieden. Während die Organisationsgewalt für öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften die Organisation im Binnenbereich meint, regelt Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV mit dem Zusammenschluss mit anderen öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften die Organisation nach außen. In beiden Konstellationen bleiben die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften, von denen die jeweiligen Organisationsakte ausgehen, die beherrschenden Positionen.

Die Beschränkung der Organisationsform auf die öffentlich-rechtliche Körperschaft hat Einflüsse auf die Frage der staatlichen Mitwirkung bei der Errichtung solcher Verbände.

4. Staatliche Mitwirkung bei Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV

Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV normiert die öffentlich-rechtliche Natur des Zusammenschlusses mehrerer öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften in vergleichsweise hoher Detaildichte. Während die Organisationsgewalt öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften sich lediglich aus der Interpretation des Körperschaftsstatus ergibt und in der Norm keine Erwähnung findet, wird dem Zusammenschluss von öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften ein eigener Satz gewidmet. Dieser besagt, dass bereits der Zusammenschluss von öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften eine öffentlich-rechtliche Körperschaft darstellt.

Vermutlich aufgrund der für das Religionsverfassungsrecht ungewohnten Regelungsdichte wird in der Wissenschaft teilweise auf den „eindeutigen Wortlaut“ der Norm verwiesen und auf eine weitergehende Argumentation oder Analyse des Regelungsgehalts verzichtet.¹²⁹⁶ Bisweilen bleibt die Eindeutigkeit des Wortlauts jedoch fragwürdig.

Bei Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV stellt sich zunächst die Frage, ob überhaupt eine staatliche Mitwirkung notwendig ist. Im Gegensatz zu Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV ergibt sich für Satz 3 kein Antragserfordernis für die Errichtung eines Verbandes öffentlich-rechtlicher Körper-

¹²⁹⁵ Vgl. ausführlich bei E. IV.

¹²⁹⁶ Vgl. etwa Kästner, in Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Bd. 18, Art. 140, Rn. 412.

schaften. Vielmehr ergibt der Wortlaut des Satz 3, dass schon durch den bloßen Zusammenschluss und damit durch diesen Realakt eine Körperschaft des öffentlichen Rechts entstehen soll. Die Notwendigkeit eines vorherigen Antrags stünde diametral zum Wortlaut der Norm und wäre mit ihr tatsächlich nicht vereinbar.

Es stellt sich die Frage, ob durch den Wortlaut auch staatliche Mitwirkung ausgeschlossen wird.¹²⁹⁷ Der Wortlaut erscheint jedoch nur auf den ersten Blick eindeutig: Der Verband öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften *ist* öffentlich-rechtliche Körperschaft. Schon durch den Akt des Zusammenschließens ist die öffentlich-rechtliche Körperschaft entstanden.

Zum Teil wird eine staatliche Mitwirkung bei der Errichtung eines solchen Verbandes mit dem Wortlaut der Norm unvereinbar und damit für unstatthaft gehalten.¹²⁹⁸ Damit stelle Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV eine Ausnahme des Grundsatzes dar, dass öffentlich-rechtliche Organisationsformen ausschließlich durch staatliche Seite geschaffen werden können.¹²⁹⁹ *Ernst Friesenbahn* geht sogar so weit, dass die Norm „nicht durchdacht“ sei, weil sie eine neue öffentlich-rechtliche Körperschaft „automatisch“ entstehen ließe, „ohne jede staatliche Mitwirkung.“¹³⁰⁰ Trotz dieser gewichtigen Gründe lehnt diese Ansicht ein Mitwirkungsbedürfnis ab.

a) Staatlicher Mitwirkung und historischer Hintergrund der Norm

„Schließen sich mehrere derartige öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften zu einem Verbands zusammen, so ist auch dieser Verband eine öffentlich-rechtliche Körperschaft.“ Bei der Formulierung von Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV war ausgesprochenermaßen der deutsche Protestantismus in Form noch nicht bestehenden,

¹²⁹⁷ So jedenfalls *Voll*, HdbBayStKirchR, S. 80: „Die durch Zusammenschluß mehrerer Religionsgemeinschaften entstehende Körperschaft des öffentlichen Rechts erlangt diesen Status *ohne* jegliche staatliche Mitwirkung.“ (Hervorhebungen nur hier) – trotzdem geht auch *Voll* davon aus, dass der Zusammenschluss im Sinne der Rechtssicherheit dem Staat anzuzeigen ist und dass der Staat den Organisationsakt in einem Amtsblatt bekanntmachen muss. Im Ergebnis verlangt *Voll* damit auch eine staatliche Mitwirkung; vgl. dazu ebenfalls *Demel*, Gebrochene Normalität, S. 193; *Penßel*, Jüdische Gemeinden als Körperschaften des öffentlichen Rechts, S. 119; *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 3, Art. 137 WRV, Rn. 100; nach *Bredt* soll der Erwerb der Rechte zwar unmittelbar erfolgen, trotzdem müsse dies dem zuständigen Minister des Inneren bekanntgemacht werden, Neues evangelisches Kirchenrecht für Preußen, Bd. 2, S. 203 – wenn schon nicht konstitutiv, aber doch als Publikationsakt soll die Gründung des Verbandes staatlicher Seite mitgeteilt werden.

¹²⁹⁸ *Kästner*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Bd. 18, Art. 140, Rn. 412; *Korloth*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 137 WRV, Rn. 93; *Weber*, Die Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts im System des Grundgesetzes, S. 106 f., der die Entstehung einer Körperschaft des öffentlichen Rechts für „automatisch“ hält; im Hinblick auf den Deutschen Evangelischen Kirchenbund *Werner*, Die Rechtsnatur des deutschen Evangelischen Kirchenbundes, S. 23.

¹²⁹⁹ Vgl. etwa *Korloth*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 137 WRV, Rn. 93.

¹³⁰⁰ *Friesenbahn*, Kirchen und Religionsgemeinschaften, in: ders./Scheuner (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 545 (558).

aber in Aussicht genommene Deutsche Evangelische Kirchenbund gemeint.¹³⁰¹ Aus diesem ging später die EKD hervor.

aa) Körperschaftsstatus der Vorgängerorganisationen der EKD

Die EKD ist wie der VDD auf katholischer Seite prominentes Beispiel für eine Körperschaft des öffentlichen Rechts im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV. Bei der EKD erscheint der Status als Körperschaft etwas undurchsichtig: Die pauschale Aussage *Alexander Hollerbachs*, die EKD habe als „unmittelbar von Verfassungen wegen den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts (Art. 137 Abs. 5 S. 3 WRV)“ inne,¹³⁰² ignoriert diesen Umstand und bezieht wohl eher auf die Frage staatlicher Mitwirkung.¹³⁰³ Die EKD wurde am 31. August 1945 gegründet, also noch der Inkorporierung des für einen solchen Verband maßgeblichen Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV in das Grundgesetz.¹³⁰⁴ Die EKD trat jedoch an die Stelle der 1933 gegründeten und als Körperschaft des öffentlichen Rechts anerkannten Deutschen Evangelischen Kirche, die wiederum auf die 1922 gegründeten Deutschen Evangelischen Kirchenbund zurückgeht, der am 31. März 1924 als Körperschaft des öffentlichen Rechts bestätigt wurde:¹³⁰⁵ „Der Deutsche Evangelische Kirchenbund ist auf Grund des Art. 137 Abs. 5 Satz 3 der Reichsverfassung eine öffentlich-rechtliche Körperschaft.“¹³⁰⁶

Umstritten war jedoch, ob der Kirchenbund einen staatlichen Akt benötigte, um Körperschaft des öffentlichen Rechts zu werden, oder ob er qua Verfassung bereits Körperschaft des öffentlichen Rechts wurde. Das Preußische Kultusministerium war der Ansicht, dass ein besonderer staatlicher Akt erforderlich sei, damit der Kirchenbund als öffentlich-rechtlicher Körperschaftsstatus existieren kann.¹³⁰⁷ Dem gegenüber vertraten das sächsische Kultus- und Justizministerium, sowie das Reichsministerium des Inneren, ein solcher staatlicher Akt sei nicht notwendig.

¹³⁰¹ *Brunotte*, Die Grundordnung der Evangelischen Kirche in Deutschland, S. 274 mit Verweis auf *Bredt*, Der Geist der Deutschen Reichsverfassung, S. 289; historische Nachweise bei *Karg*, Von der Eisenacher Kirchenkonferenz zum Deutschen Evangelischen Kirchenbund, S. 127, Fn. 1.

¹³⁰² *Hollerbach*, Der verfassungsrechtliche Schutz kirchlicher Organisationen, *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *HStR*, Bd. 6 (1. Aufl.), S. 557 (566).

¹³⁰³ Dazu sogleich.

¹³⁰⁴ Vgl. dazu *Demel*, Gebrochene Normalität, S. 192, insb. zur Körperschaftsqualität des hessischen Landesverbands der jüdischen Gemeinden vor Inkorporierung des Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV; *Weiss*, Kirchenrecht in der Evangelischen Landeskirche in Württemberg und ausgewählter evangelischer Freikirchen, S. 452 ff.

¹³⁰⁵ Grundlegend *Brunotte*, Die Grundordnung der Evangelischen Kirche in Deutschland, insb. S. 273 ff.; Zur Anerkennung dieser historischen Vorgänger vgl. *Friesebahn*, Kirchen und Religionsgemeinschaften, in: ders./Scheuner (Hrsg.), *HdbStKirchR*, Bd. 1, S. 545 (557 f., insb. Nachweise in Fn. 37) und *Munsonius*, Evangelisches Kirchenrecht, S. 152 ff.

¹³⁰⁶ Reichminister des Inneren Karl Jarres, abgedruckt bei *Karg*, Von der Eisenacher Kirchenkonferenz zum Deutschen Evangelischen Kirchenbund, S. 127.

¹³⁰⁷ Akten des Kirchenbundesamts betreffend die Rechtsfähigkeit des Kirchenbundes (Az. 52 Rep. I A 3/2 b), vgl. *Karg*, Von der Eisenacher Kirchenkonferenz zum Deutschen Evangelischen Kirchenbund, S. 127.

Schon Kraft seiner bloßen Existenz sei der Kirchenbund Körperschaft des öffentlichen Rechts.¹³⁰⁸ Die gesetzlichen Voraussetzungen seien schon bei den einzelnen Verbandsmitgliedern geprüft worden.¹³⁰⁹ Diese Voraussetzungen erschöpften sich zum einen im Zusammenschluss mehrerer öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften und zum anderen zu einem Verband,¹³¹⁰ der Zusammenschluss zum Verband solle unmittelbar die öffentlich-rechtliche Körperschaft erzeugen. Die am 31. März 1924 erfolgte Bestätigung der Eigenschaft der öffentlich-rechtlichen Körperschaft beendete dann Diskussionen um die Körperschaftsqualität des Kirchenbundes.

bb) EKD als öffentlich-rechtliche Körperschaftsstatus allein durch Rechtsnachfolge?

Als „geborene Körperschaft“ im Sinne von Art. 137 Abs. 5 Satz 1 WRV scheidet die EKD ebenfalls aus, da sie nicht bereits bei Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung 1919 Körperschaft des öffentlichen Rechts war.¹³¹¹ In Betracht kommt daher nur, dass die EKD als Nachfolgerin der beiden Vorgängerorganisationen den Körperschaftsstatus übernommen hat. Art. 35 Grundordnung der EKD (GO.EKD)¹³¹² bestimmt, dass die EKD Trägerin der Pflichten und Verbindlichkeiten ihrer beiden Vorgängerorganisationen Deutscher Evangelischer Kirchenbund und Deutsche Evangelische Kirche ist. Die Regelungen der Grundordnung verleihen selbstredend keinen öffentlich-rechtlichen Status an die EKD. Art. 35 GO.EKD stellt nur fest, dass die EKD den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts innehat.¹³¹³ Nach *Heinz Brunotte* ist zwar das Gesetz, was der Deutschen Evangelischen Kirche den Körperschaftsstatus zuerkannt hat, hinfällig geworden,¹³¹⁴ nicht jedoch die Körperschaftsrechte. Durch die Inkorporation der Weimarer Kirchenartikel im Grundgesetz stehe jedenfalls fest, dass die EKD im ganzen ehemaligen Reichsgebiet Körperschaft des öffentlichen Rechts *geblieben* sei.¹³¹⁵ Ohne weitere Diskussion wird die Rechtsnachfolge als ausreichend für den Körperschaftsstatus der EKD angenommen. Aus Gründen der Rechtssicherheit ist jedoch, ähnlich wie bei Errichtung öffentlich-rechtlicher Unterorganisationen durch die Organisationsgewalt, eine rechtskonstitutive Veröffentlichung und Bekanntmachung der Nachfolge zu verlangen. So können die Teilnehmer des

¹³⁰⁸ *Berner*, Die rechtliche Natur des Deutschen Evangelischen Kirchenbundes, S. 18 f.

¹³⁰⁹ Akten des Kirchenbundesamts betreffend die Rechtsfähigkeit des Kirchenbundes (Az. 53 Rep. I A 3/4), vgl. *Karg*, Von der Eisenacher Kirchenkonferenz zum Deutschen Evangelischen Kirchenbund, S. 127.

¹³¹⁰ *Werner*, Die Rechtsnatur des Deutschen Evangelischen Kirchenbundes, S. 33.

¹³¹¹ Vgl. *Ehlers*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 137 WRV, Rn. 27.

¹³¹² Grundordnung der Evangelischen Kirche in Deutschland vom 13. Juli 1948, Amtsblatt der EKD 1948, S. 233.

¹³¹³ *Brunotte*, Die Grundordnung der Evangelischen Kirche in Deutschland, S. 274.

¹³¹⁴ Reichsgesetz vom 14. Juli 1933, RGBl. I, S. 471.

¹³¹⁵ *Brunotte*, Die Grundordnung der Evangelischen Kirche in Deutschland, S. 274 f.

Rechtsverkehrs nachvollziehen, dass ein öffentlich-rechtlicher Akteur auf dem Rechtsverkehr nun durch eine andere öffentlich-rechtliche Körperschaft ersetzt worden ist.

Im Falle der EKD dürfte dies hinfällig sein. Niemand dürfte heute an der Körperschaftsqualität zweifeln. Publizität und Rechtssicherheit sind gewahrt. Es wäre daher fernliegend, aufgrund der rechtlich im Wandel der Organisationen und Verfassungen rechtstechnisch zumindest unsauberer Erlangung der Körperschaftsrechte heute den Status als Körperschaft öffentlichen Rechts der EKD anzuzweifeln.

b) Notwendigkeit staatlicher Mitwirkung

Bei anderen, neuen Verbänden nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV ist hingegen eine staatliche Mitwirkung stets notwendig. Die Ansicht, die eine staatliche Mitwirkung mangels Notwendigkeit entfallen lassen möchte, geht nicht auf den Sinn und Zweck der Norm ein und geht mit ihrer Interpretation nicht über den Wortlaut von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV hinaus. Ein gänzlicher Verzicht auf staatliche Mitwirkung erscheint hier aus den bereits erwähnten Gründen problematisch und ist abzulehnen. Vielmehr überzeugen die Argumente, die für eine Mitwirkung sprechen. Der Wortlaut der Norm steht einer solchen nicht zwingend entgegen.

Der bloße Verweis auf den Wortlaut hilft nicht über die Notwendigkeit staatlicher Mitwirkung bei Gründung eines Verbandes im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV hinweg.¹³¹⁶ In einem Vergleich mit staatlicher Seite argumentiert *Berend Lindner* überzeugend mit dem Zusammenschluss zweier Gemeinden im kommunalrechtlichen Sinne. Auch bei einem solchen Zusammenschluss ist eine Mitwirkung notwendig, wie sie etwa in Art. 59 Abs. 2 der Niedersächsischen Verfassung vorgeschrieben wird.¹³¹⁷ Auch wenn es sich bei Körperschaften öffentlichen Rechts im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV um Körperschaften sui generis handelt, muss aus rechts- und demokratiestaatlichen Gründen der Staat bei der Verleihung hoheitlicher Befugnisse beteiligt sein.¹³¹⁸ Es kann hier nichts anderes gelten als beim Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften und den öffentlich-rechtlichen Organisationsformen, die durch die Organisationsgewalt im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Sätze 1 und 2 WRV entstehen.

Unbestritten findet eine staatliche Mitwirkung bei der Verleihung des Körperschaftsstatus gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV statt. Nach der hier vertretenen Auffassung ist auch dann immer eine staatliche Mitwirkung notwendig, wenn durch die Organisationsgewalt der öffentlich-rechtlichen Religi-

¹³¹⁶ *Kästner*, in Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Bd. 18, Art. 140, Rn. 412.

¹³¹⁷ *Lindner*, Entstehung und Untergang von Körperschaften des öffentlichen Rechts, S. 93.

¹³¹⁸ *Lindner*, Entstehung und Untergang von Körperschaften des öffentlichen Rechts, S. 93.

ongemeinschaften eine öffentlich-rechtliche Organisation entstehen soll.¹³¹⁹ Es vermag angesichts der möglichen und durchaus vergleichbaren Unsicherheiten für den Rechtsverkehr nicht überzeugen, warum für den Zusammenschluss von öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften zu einer Körperschaft des öffentlichen Rechts etwas anderes gelten sollte. Die Gründe der Rechtssicherheit sprechen vielmehr für eine Mitwirkung. Eine unzulässige Einschränkung ist jedoch in einem solchen Mitwirkungsakt jedenfalls nicht zwingend zu erkennen.¹³²⁰ Wie auch beim Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV bleibt es der staatlichen Seite verwehrt, die Mitwirkung trotz Nichtvorliegen von Verleihungshindernissen, wie etwa eine unklare vermögensrechtliche Vertretung, zu verweigern.

In Hinsicht auf die Klarheit der Vertretungsverhältnisse in einer solchen Organisation und den daraus möglicherweise folgenden Unsicherheiten für den Rechtsverkehr ist eine Feststellung oder Bestätigung durch den Staat zu fordern. Diese Rechtsposition wäre jedoch gefährdet, wenn die öffentlich-rechtliche Organisationsform eines solchen Verbandes nicht verifizierbar wäre. Die Rechtsposition Dritter muss auch hier geschützt werden.¹³²¹

Auch kann nicht überzeugen, dass bereits bei der Verleihung des Körperschaftsstatus an die Verbandsmitglieder diese hinreichend überprüft worden sind, sodass bereits von Verfassungen wegen der Verband dieser öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften eine öffentlich-rechtliche Körperschaft ist.¹³²² Es erscheint zweifelhaft, dass durch die Betrachtung der Verbandsmitglieder hinreichend viele Informationen über den Verband gesammelt werden können. So erscheint es doch nicht ausgeschlossen, dass, auch wenn allen Mitgliedern des Verbandes nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV der Körperschaftsstatus zu Recht verliehen wurde, der Verband selbst etwa nicht die notwendige Rechtstreue aufweisen kann. Auch wenn ein solcher Fall regelmäßig nicht zu erwarten ist, muss eine entsprechende Überprüfung erfolgen, um ihn ausschließen zu können. Aus Gründen der Rechtssicherheit ist damit die Beteiligung des Staats unerlässlich.¹³²³

Es ist dem religionsverfassungsrechtlichen Normenregime nicht fremd, dass aus der spärlichen Normierung Voraussetzungen interpretiert werden, wenn sich diese aus systematischen Gründen ergeben und notwendig sind.¹³²⁴ Eben solche

¹³¹⁹ Vgl. oben bei F. I. 1.

¹³²⁰ *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 354, der eine staatliche Mitwirkung zwar für nicht notwendig hält, aber das Erfordernis einer Mitteilung als keine unzulässige Einschränkung ansieht.

¹³²¹ *Jeand'Heur/Koriath*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, S. 162.

¹³²² Akten des Kirchenbundesamts betreffend die Rechtsfähigkeit des Kirchenbundes (Az. 53 Rep. I A 3/3), vgl. *Karg*, Von der Eisenacher Kirchenkonferenz zum Deutschen Evangelischen Kirchenbund, S. 127.

¹³²³ *Magen*, in: Umbach/Clemens, Bd. 2, Art. 140, Rn. 113.

¹³²⁴ *Lindner*, Entstehung und Untergang von Körperschaften des öffentlichen Rechts, S. 94.

systematischen Gründe liegen hier vor: Um die Sicherheit für den Rechtsverkehr zu garantieren muss die staatliche Seite zumindest darüber informiert sein, ob ein Verband als Körperschaft des öffentlichen Rechts auftritt.¹³²⁵ Ein staatliches Mitwirkungserfordernis ist damit anzunehmen. Eine Mitwirkungshandlung in Form einer Notifikation stünde dem Wortlaut auch nicht zwingend entgegen. Die staatliche Seite würde lediglich informiert werden und die Entstehung der Körperschaft in einem staatlichen Verkündungsblatt veröffentlichen. Die Veröffentlichung wäre der notwendige rechtskonstitutive Mitwirkungsakt, der die öffentlich-rechtliche Körperschaft Rechtsfähigkeit für den bürgerlichen Rechtskreis vermittelt.

Der Wortlaut, nach dem der Verband mehrerer öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften selbst eine Körperschaft des öffentlichen Rechts *ist*, kann dahingehend interpretiert werden, dass dem Staat auch bei dieser Mitwirkung kein Ermessen zusteht. Der Wortlaut kann auch so verstanden werden, dass dem Verband zwingend selbst der Körperschaftsstatus zukommen muss und dieser nicht durch die körperschaftlich organisierten Mitgliedskörperschaften abgeleitet werden kann oder muss. Insofern ist der Wortlaut nicht zwingend als Ablehnung an ein Mitwirkungserfordernis zu verstehen. Der Zusammenschluss selbst wäre damit erst nach der Veröffentlichung in einem staatlichen Verkündungsblatt Körperschaft des öffentlichen Rechts.

c) Form der staatlichen Mitwirkung

Als nichtstaatliche Organisation, die eine öffentlich-rechtliche Rechtsform anstrebt, obliegt es jedoch auch hier dem Staat, eine solche an den Verband im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV zu *verleihen*. Im Hinblick auf die Mitwirkungsform gilt für diese Verbände dasselbe, was für die Mitwirkung bei der Ausübung der Organisationsgewalt gilt. Die Interessenlage ist für den Staat dieselbe: Auch bei einem Verband von öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften muss die vermögensrechtliche Vertretung klar geregelt sein, um Gefahren für einen sicheren und verlässlichen Rechtsverkehr abzuwenden. Bezüglich der Mitwirkungsform gilt damit das zur Organisationsgewalt als Rechtsfolge von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Sätze 1 und 2 WRV Gesagte.¹³²⁶ Zuständig ist das Land des Sitzes des Verbandes.

Die erstmalige Anwendung des Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV im Falle des Deutschen Evangelischen Kirchenbundes kann nicht als Vorbild für die aktuelle und zukünftige Praxis herangezogen werden. Wie darge-

¹³²⁵ Auch *Kästner* hält einen staatlichen Akt „aus Gründen der Rechtssicherheit [für] wünschenswert“, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Bd. 18, Art. 140, Rn. 412; vgl. ferner von *v. Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, S. 140; *Friesenbahn*, Kirchen und Religionsgemeinschaften, in: ders./Scheuner (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 1, S. 545 (570).

¹³²⁶ Siehe oben bei F. II.

legt, war die Notwendigkeit staatlicher Mitwirkung umstritten.¹³²⁷ Ohne endgültige Beantwortung dieser Rechtsfrage erledigte sich die Diskussion mit der Bestätigung der Körperschaftsqualität des Deutschen Evangelischen Kirchenbundes durch den Reichsinnenminister. Aus der heutigen Perspektive auf das Verhältnis von Staat und Religionsgemeinschaften und der Stellung der Kirchen unter dem Grundgesetz kommt die hier vertretene Auffassung zwingend zu einer konstitutiven staatlichen Mitwirkung, sodass die Entstehung einer nichtstaatlichen aber öffentlich-rechtlich organisierten Entität auch in diesem Falle ausgeschlossen ist.

5. Verfahren der Mitwirkung

Offen ist jedoch auch in diesem Falle, wie das Verfahren zur staatlichen Mitwirkung ablaufen soll. Ein Verfahren ergibt sich trotz der vergleichsweise hohen Regelungsdichte des Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV nicht. Diese kann sich jedoch aus religionsverfassungsrechtlichen Verträgen oder aus Landesrecht ergeben.

a) *Religionsverfassungsrechtliche Verträge*

Eine Vielzahl von religionsverfassungsrechtlichen Verträgen regelt die staatliche Mitwirkung bei der Errichtung öffentlich-rechtlicher Organisationsformen durch öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften.¹³²⁸ Vertragliche Regelung bezüglich des Zusammenschlusses öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften erwähnen Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV jedenfalls nicht explizit.

Unklar ist, wie sich dieser Umstand auf die Mitwirkung auswirkt. Ohne auf die Besonderheiten der Zusammenschlüsse nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV hinzuweisen, werden die religionsverfassungsrechtlichen Verträge und ihre Regelungen zur Organisationsgewalt der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften auch für Verbände von öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften herangezogen. Es ist jedoch fraglich, ob die vertraglichen Regelungen für die Binnenorganisation auch Anwendung finden können für einen Verband nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV, der nicht Resultat der Binnenorganisation einer öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft ist, sondern als Zusammenschluss mit Gleichrangigen. Die Wirkrichtung dieser Organisationsakte ist somit nicht ohne Weiteres mit der Organisationsgewalt im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Sätze 1 und 2 WRV gleichzusetzen.

Trotz der Unterschiede von Organisationsgewalt im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Sätze 1 und 2 WRV und der Bildung von Verbänden nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV, mit der eine unterschiedliche Wirkrichtung der Organisationsakte einhergeht, ist das *organisationsrechtliche Produkt* dieser Organisationsakte doch so vergleichbar, dass eine Anwendbarkeit der ver-

¹³²⁷ Siehe F. II.

¹³²⁸ Vgl. oben bei F. VI. 4. a).

traglichen Regelungen anzunehmen ist. Auch bei der Organisationsgewalt kann ein öffentlich-rechtlicher Verband errichtet werden, mithin eine Körperschaft öffentlichen Rechts. Der Loccumer Vertrag etwa regelt in Art. 11 Abs. 1, dass Kirchen

„Beschlüsse über die Bildung und Veränderung ihrer Kirchengemeinden und öffentlich-rechtlichen Verbände acht Wochen vor Ausfertigung der Organisationsurkunde der Landesregierung mitteilen. Falls die Landesregierung Bedenken erhebt, werden die Kirchen ihre Beschlüsse überprüfen. Das gleiche gilt bei Veränderung bestehender kirchlicher Anstalten und Stiftungen mit eigener Rechtspersönlichkeit.“

Die vertragliche Regelung nimmt explizit Verbände in seinen Regelungsbereich auf. Es erscheint durchaus sachgerecht, auch Verbände nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV unter diese Regelung zu subsumieren. Die Körperschaften nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV sind eben solche Verbände, auf die sich der Vertrag bezieht. Vertragliche Regelungen, die neben etwa Kirchengemeinden auch „Verbände“ in ihren Anwendungsbereich einbeziehen, entfalten damit auch Regelungswirkung für Körperschaften im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV.

b) Landesrecht

Neben den vertraglichen Konkretisierungen kann es auch für Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV landesrechtliche Regelungen zum Verfahren geben. Dafür kommen sowohl die Normen in Betracht, nach denen die Verleihung der Körperschaftsrechte für Religionsgemeinschaften nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV abläuft,¹³²⁹ als auch spezielle Regelungen zu Körperschaften im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV.

Dabei stellt sich zunächst jedoch die Frage, welches Landesrecht anzuwenden ist, wenn sich öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften zu einem Verband zusammenschließen möchten, die in unterschiedlichen Bundesländern beheimatet sind. Regelungen zum Verfahren nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV sind jedoch zwingend Landesrecht und entfalten ihre Wirkung damit nur in ihrem jeweiligen Land. Eine Zuständigkeit des Bundes scheidet offensichtlich aus.¹³³⁰ Der Vorschlag *Friesenhabns*, bei bundesweit operierenden Zusammenschlüssen den Organisationsakt im Bundesanzeiger zu veröffentlichen,¹³³¹ scheidet aus eben diesen Gründen als konstituierender Mitwirkungsakt aus.¹³³²

¹³²⁹ Vgl. die landesrechtlichen Regelungen bei F. III. 1.

¹³³⁰ Vgl. dazu insgesamt oben bei F. IV. 2. a).

¹³³¹ *Friesenhabn*, Kirchen und Religionsgemeinschaften, in: ders./Scheuner (Hrsg.), *HdbStKirchR*, Bd. 1, S. 545 (558); ebenso *Voll*, *HdbBayStKirchR*, S. 80.

¹³³² Die Verleihung des Körperschaftsstatus für den Verband der Diözesen Deutschlands wurde im Amtsblatt Nr. 14 vom 21. August 1968, S. 281, des Bayerischen Staatsministeriums für Unterricht und Kultus verkündet. Am 24. September 1968 wurde im Bundesanzeiger Nr. 192 vom

Sinnvollerweise ist diese Frage des einschlägigen Landesrechts mit dem Sitz des Zusammenschlusses zu beantworten. So kann ein physischer Ort ausgemacht werden, der als sinnvoller Anknüpfungspunkt für die Rechtsfragen dienen kann. Somit richtet sich das Verfahren nach dem Landesrecht, das für den (geplanten) Sitz des Verbandes einschlägig ist.¹³³³

Teilweise bietet das einschlägige Landesrecht spezielle Regelungen für Verbände im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV.

aa) Bayern

Art. 26a Abs. 1 Satz 4 BayKirchStG regelt den Zusammenschluss zu einem öffentlich-rechtlichen Verband:

„Schließen sich die Orden oder wirtschaftlichen Vereinigungen, die Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, zu einem Verband zusammen, so können auf Antrag auch diesem Verband die Rechte einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft verliehen werden.“

Zuständig für die Mitwirkungsform der Verleihung ist nach Art. 26a Abs. 2 Satz 3 i.V.m. Art. 1 Abs. 5 BayKirchStG das Staatsministerium für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst. Durch die Widerrufs- und Rücknahmemöglichkeit in Art. 26a Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 3 Sätze 1 und 2 BayKirchStG wird die Verleihungsform des Verwaltungsaktes indiziert.¹³³⁴

bb) Hamburg

Das Hamburger Gesetz über die Verleihung der Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts an Religionsgesellschaften und Weltanschauungsvereinigungen regelt in § 1 Abs. 3 den Zusammenschluss zu Gemeindeverbänden.¹³³⁵ Gemeindeverbände fallen als Verband öffentlich-rechtlicher Kirchengemeinden unter Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV, womit im Hamburger Landesrecht für diese Norm eine explizite Regelung vorliegt.

§ 1 Abs. 3 des Hamburgischen Gesetzes verweist auf die Absätze 1 und 2. Danach erhalten Gemeindeverbände den Körperschaftsstatus nach denselben Regelungen, wie sie auch für Religionsgemeinschaften gelten.

11. Oktober 1968, S. 1, ebenfalls eine Bekanntmachung über die Verleihung des Körperschaftsstatus veröffentlicht, vgl. *Rüfner*, Die Gründung juristischer Personen des öffentlichen Rechts durch die Kirchen, in: Isensee/Rees/Rüfner (Hrsg.), Festschrift Listl, S. 431 (436, Fn. 21); Angesichts der bundesweiten Rechtsfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Körperschaft im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV mag eine Veröffentlichung im Bundesanzeiger sinnvoll erscheinen.

¹³³³ Ebenso *Magen*, in: Umbach/Clemens, Bd. 2, Art. 140, Rn. 113.

¹³³⁴ Vgl. insgesamt zu Art. 26a BayKirchStG und der Verfassungsmäßigkeit der Norm erschöpfend *Korloth/Engelbrecht*, Erwerb und Verlust des Körperschaftsstatus von Orden und ordensähnlichen Gemeinschaften nach bayrischem Landesrecht, AfKR 176 (2007), S. 102 ff.

¹³³⁵ Siehe zur landesrechtlichen Regelung in Hamburg bereits oben bei F. III. 1. d).

cc) Keine expliziten Regelungen zu des Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV

Die neue Regelung im Bremer Kirchensteuergesetz regelt nun zwar in § 2a die Verleihung der Körperschaftsrechte an „Kirchen, Religionsgemeinschaften oder Weltanschauungsgemeinschaften“, trifft jedoch keine Regelungen zu Verbänden, die unter Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV fallen. Auch das Körperschaftsstatusgesetz Nordrhein-Westfalens enthält ebenfalls keine expliziten Regelungen für den Fall des Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV. Neben den Regelungen in Bayern und Hamburg bietet kein weiteres Landesgesetz Regelungen, die sich explizit mit den Verbänden von öffentlich-rechtlichen Körperschaften auseinandersetzen.

Fraglich ist, wie die landesrechtlichen Regelungen anzuwenden sind, die zwar keine expliziten Regelungen für Verbände von öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften enthalten, aber die staatliche Mitwirkung bei der Ausübung der Organisationsgewalt normieren. Es erscheint zunächst naheliegend, für solche Verbände dieselben Regeln anzuwenden wie für die Unterorganisationen, die durch die Organisationsgewalt der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften als Folgerecht des Körperschaftsstatus geschaffen werden. Durch die Vergleichbarkeit der geschaffenen öffentlich-rechtlichen Organisationen und im Sinne der Rechtssicherheit ist eine Anwendbarkeit der Regelungen anzunehmen.

Für das Körperschaftsstatusgesetz in Nordrhein-Westfalen bedeutet dies, dass die § 1 Abs. 4 für Ortsgemeinden und sonstige Untergliederungen auch Anwendung findet für Verbände von öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften. Die Regelung wurde geschaffen, damit diese auch ihre Untergliederungen öffentlich-rechtlich ausgestalten können.¹³³⁶ Vergleichbar ist der Fall von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV, wobei hier keine Organisation „nach unten“, sondern ein Verband und damit eine Organisation „nach oben“ öffentlich-rechtlich ausgestaltet werden soll. Letztlich sind jedoch beide Organisationen von den öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften abhängig.

Der Gesetzgebungsauftrag des Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV trifft auch hinsichtlich des Verfahrens bezüglich Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV zu, um ein präzises und differenziertes Regelwerk zu schaffen. Dem Landesgesetzgeber ist somit verfassungsrechtlich aufgetragen, ein Verfahren für die Erlangung des Körperschaftsstatus im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV anzubieten. Die Begründung ist dieselbe wie beim Körperschaftsstatus nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV.¹³³⁷ Der Gesetzgebungsauftrag kann auch dadurch erfüllt werden, dass ein Verfahren normiert wird, das für Verbände öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften eben-

¹³³⁶ Landtag NRW, Drs. 16/4151, S. 11.

¹³³⁷ Siehe F. IV.

so gilt wie für die Entitäten, die durch die Organisationsgewalt der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften entstehen.

6. Zwischenergebnis

Staatliche Mitwirkung ist bei der Ausübung der Organisationsgewalt als Folgerecht des Körperschaftsstatus nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV notwendig. Die Verfassung indes gibt kein genaues Maß an staatlicher Mitwirkung vor, formuliert jedoch sowohl Höchst- als auch Mindestmaß. Einerseits muss die Herrschaft des Staates über die staatliche, bürgerliche Rechtsordnung gewahrt werden, andererseits berücksichtigt das richtige Maß Rechtssicherheit und Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften.

Die Mitwirkung muss konstituierender Natur sein, bei Gefahren für den Rechtsverkehr kann eine Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Rechtsform nicht erfolgen. Ein Unterbleiben der Publikation und damit der Mitwirkung insgesamt könnte diese Gefahren abwenden. Dies kann nur aufgrund sachlicher Gründe erfolgen wie Gefahren für die Rechtssicherheit. Die Regelungen für dieses Verfahren entspringen nicht unmittelbar der Verfassung. Vielmehr bedarf es für diese Verfahren landesrechtlicher Regelungen, die dies normativ ausgestalten. Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV formuliert einen Gesetzgebungsauftrag an die Länder, entsprechende Regelungen zu erlassen. Bestehen entsprechende Konkretisierungen der verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht, kann eine Mitwirkung bei der Ausübung der Organisationsgewalt nicht erfolgen, ohne nicht zu rechtfertigende Gefahren für den Rechtsverkehr hinzunehmen.

In verschiedenen religionsverfassungsrechtlichen Verträgen sind diese Fragen genauer ausgestaltet. Sie gelten jedoch nur zwischen den Vertragsparteien und können eine landesrechtliche Regelung nicht ersetzen.

Die Zusammenschlüsse öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV finden in der wissenschaftlichen Betrachtung wenig Beachtung. Doch auch bei diesen Organisationen stellen sich die Fragen der staatlichen Mitwirkung, die sich auch bei den Unterorganisationen der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften gestellt haben. Konsequenterweise ist daher auch bei den Verbänden nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV eine staatliche Mitwirkung bei ihrer Errichtung zu verlangen, da dieselben Gründe dafürsprechen. Anders als bei der Organisationsgewalt ist die Organisationsform der Verbände nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV mit der Körperschaft des öffentlichen Rechts durch den Wortlaut der Norm vorgespurt. Die Verbände öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften sind daher auf diese Organisationsform beschränkt.

Auch für die Zusammenschlüsse von Religionsgemeinschaften mit Körperschaftsstatus sind nur wenige Regelungen zu finden. Manche Verträge beziehen sich explizit auf Verbände und regeln damit auch Fragen um Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV. Das historische Beispiel für diese Norm, der Deut-

sche Evangelische Kirchenbund, kann heute wegen seiner Entstehungsgeschichte nicht als Blaupause für die Praxis des Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV gelten.

Auf landesrechtlicher Seite umfassen die Regelungen in Bayern und Hamburg auch die Verbände von öffentlich-rechtlichen Körperschaften. In Bremen und Nordrhein-Westfalen hat man es versäumt, den Fall Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV explizit zu regeln. Für Nordrhein-Westfalen erscheint aber eine Anwendung von § 1 Abs. 4 Körperschaftsstatusgesetz möglich.

Wie auch für die Verleihungsvoraussetzungen des Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften oder die öffentlich-rechtlichen Formen der Unterorganisationen der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften formuliert Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV auch für den Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV einen Gesetzgebungsauftrag, um ein differenziertes und präzises Regelungswerk für künftige Zusammenschlüsse von öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften anbieten zu können. Angesichts der steigenden Zahl verschiedener Religionsgemeinschaften, die den Körperschaftsstatus anstreben, sollte die Rechtsordnung auf diese Fälle vorbereitet sein.

G. Schlussbetrachtung und Konsequenzen für den Begriff der sogenannten Organisationsgewalt

Das Begriffspaar Organisation und Gewalt sind keine originär rechtliche Materie. Einheitliche Definitionen lassen sich disziplinübergreifend nur schwer finden. Ausgehend vom Wortsinn der Gewalt im Kontext von Religion ist eine Teilung der Gewalt jedenfalls nicht möglich, ohne dass dem Bedeutungsgehalt widersprochen wird.

Auf staatlicher Seite stellen sich Fragen bezüglich der Organisationsgewalt insbesondere bei der mittelbaren Staatsverwaltung. Hier werden staatliche Aufgaben auf rechtlich selbstständige Aufgabenträger verteilt, die durch den Staat bedarfsorientiert geschaffen werden. Eine positivrechtliche Normierung der Typenformen, wie etwa im Privatrecht, gibt es jedoch nicht. Typischerweise lassen sich die geschaffenen Organisationen der Formentrias bestehend aus Körperschaft, Anstalt und Stiftung zuweisen. Trennscharf ist diese Unterscheidung indes nicht. In ihr erschöpfen sich die staatlichen Organisationsmöglichkeiten nicht. Einen Typenzwang oder einen Numerus Clausus der Organisationsformen besteht nicht. Dementsprechend sind die staatlichen Organisationsakte einzelfallbezogen. Im privatrechtlichen Bereich hält der Gesetzgeber bestimmte Organisationstypen bereit, aus denen Bürger die für ihn passende Organisationsform auswählen kann. Die Neuerschaffung von bisher gänzlich unbekanntem Organisationsformen ist im Privatrecht nicht möglich.

Heute sind die nichtstaatlich organisierten, öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften ebenfalls als öffentlich-rechtliche Körperschaften verfasst. Dieser außergewöhnliche Umstand blickt auf eine lange Historie zurück und kann nur vor diesem Hintergrund erklärt werden. Aus der anfänglichen Einheit von staatlicher und kirchlicher Gewalt kam es zu einer Unterscheidbarkeit der Kirchen als Kollegialorgane. Über die Begriffe der *corpora publica* bzw. *corpora privata* und die Ausarbeitung des Begriffs der Öffentlichkeit führte der Weg schließlich zu Religionsgemeinschaften als Körperschaften. Eine fortschreitende Verselbstständigung der Kirchen in verschiedenen Verfassungskonzeptionen des 19. Jahrhunderts schlug sich dann in den religionsverfassungsrechtlichen Normen der Weimarer Reichsverfassung nieder. Sie sind kein radikaler Umbruch des bisherigen Verhältnisses von Staat und Religion. Die Religionsgemeinschaft als öffentlich-rechtliche Körperschaft fand so den Weg in den Verfassungstext, der schließlich durch Art. 140 GG inkorporiert wurde. Die Kirchen und anderen öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften werden als Organisationen unter dem Grundgesetz verstanden. Im Zusammenhang mit den Grundsätzen von Neutralität und Parität, dem Selbstverwaltungsrecht der Religionsgemeinschaften und dem religiösen Vereinigungsrecht wird den öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften eine Freiheit der Organisation gestattet, die in dieser Form in der Rechtsordnung eine Besonderheit darstellt. Vor diesem Hintergrund, insbesondere dem freiheitsverstärkenden, grundrechtsorientierten Verständnis des Körperschaftsstatus, kann die Organisationsgewalt der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften sachgerecht bestimmt werden.

Die Organisationsgewalt als Folgerecht des Körperschaftsstatus nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WVR wurde bisher maßgeblich vor der hintergründigen Frage der Beziehung von Staat und *Kirche* betrachtet. Dies rührt aus der vertrauten Beziehung mit den christlichen Großkirchen her und erklärt diese Verengung des Betrachtungswinkels. Unbestritten ist die Organisationsgewalt auch nicht kirchlichen organisierten Religionsgemeinschaften mit Körperschaftsstatus eröffnet. Muslimische Organisationen streben nach dem Körperschaftsstatus und werden in der Zukunft sicherlich alle Verleihungsvoraussetzungen erfüllen. Wenn dann von der Organisationsgewalt Gebrauch gemacht werden soll, können Erfahrungswerte des gemeinsam historisch vertrauten Umgangs nicht mehr helfen. So sehr das Verständnis des Körperschaftsstatus durch seinen geschichtlichen Hintergrund geprägt ist, so sehr muss er auch auf vermeidlich neue Religionen anwendbar sein, was eine effektive Ausübbarkeit der Folgerechte impliziert.

Die Organisationsgewalt ist daher nicht mehr aus einer *staatskirchenrechtlichen* Sichtweise, sondern aus einer *religionsverfassungsrechtlichen* Perspektive einzuordnen und zu bestimmen.

I. Die Organisationsgewalt der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften im Lichte der abstrakten Begriffe Organisation und Gewalt

Die Organisationsgewalt der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften passt in das Bild der Organisation der Religion: Es findet durch Unterorganisationen eine Arbeitsteilung in der Gemeinschaft statt. Elemente der formalen Organisation lassen sich in der Organisationsgewalt und der durch sie entstehenden Entitäten erkennen. Religionsausübung in der Gemeinschaft macht sich Arbeitsteilung zu eigen, Organisationen werden gegründet.

Ob aber die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften im Zusammenhang mit diesen Organisationsmaßnahmen auch die Organisationsgewalt nach den oben entwickelten Maßstäben innehaben, erscheint zweifelhaft. Zwar treiben die Religionsgemeinschaften mit Körperschaftsstatus die Organisationsprozesse funktional entscheidend voran, wenn sie Unterorganisationen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform gründen wollen. Wie dargelegt, steht die Entscheidung nur den Religionsgemeinschaften mit Körperschaftsstatus zu, ob eine öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaft gegründet werden *soll*. Auf staatlicher Seite wird hingegen unter Berücksichtigung der beschriebenen Faktoren entschieden, ob eine Unterorganisation in öffentlich-rechtlicher Form entstehen *kann*. Der Organisationsakt der Religionsgemeinschaft wird erst durch die staatliche Handlung zu einem öffentlich-rechtlichen Organisationsakt.

Angesichts der zwingend notwendigen Mitwirkung des Staates für eine effektive Ausübung der Organisationsgewalt erscheint der Begriff der Organisationsgewalt unpassend und unzutreffend. Gewalt im Kontext von Organisation ist unteilbar und dann nicht mehr als Gewalt zu bezeichnen, wenn erst die Zusammenwirkung von verschiedenen Akteuren notwendig ist, um die Organisationsmaßnahme effektiv umzusetzen. Genau dies ist jedoch bei der Organisationsgewalt im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV der Fall: Nur durch das Zusammenwirken von öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaft und Staat kommt es zur Erschaffung einer nichtstaatlichen Organisation in öffentlich-rechtlicher Form. Ohne die staatliche Mitwirkung kann eine öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaft nach den hier gefundenen Ergebnissen keine öffentlich-rechtliche Organisation gründen.

Die Organisationsgewalt der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften ist somit keine Gewalt. Der Begriff der Organisationsgewalt muss daher durch einen passenden Begriff ersetzt werden.

Angesichts der freiheitsverstärkenden Wirkung des Körperschaftsstatus nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WVR ist die Organisationsgewalt weit auszulegen. Sie umfasst nicht nur die bekannte Formentrias Körperschaft, Anstalt und Stiftung öffentlichen Rechts, sondern auch noch unbekanntere Rechtsformen. Es

werden hier durch die Rechtsordnung durch Gesetz keine Organisationsformen bereitgehalten.

Um die Sicherheit und Funktionalität des Rechtsverkehrs sicherstellen zu können, ist bei der Ausübung der Organisationsgewalt die Mitwirkung des Staates unerlässlich. Sie wirkt konstitutiv. Eine öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaft ist ohne diese Mithilfe nicht in der Lage, eine öffentlich-rechtliche Unterorganisation mit Wirkung für den staatlichen, bürgerlichen Rechtskreis zu gründen. Die Mitwirkung ist durch den Landesgesetzgeber rechtlich auszugestalten. Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WVR formuliert einen dahingehenden Gesetzgebungsauftrag. Religionsverfassungsrechtliche Verträge können eine landesrechtliche Regelung nicht ersetzen. Die religionsverfassungsrechtlichen Verträge und ihre gesetzliche Umsetzung konkretisieren die Verfassungsnormen lediglich für die jeweiligen Vertragspartner.

Der genaue Ablauf der staatlichen Mitwirkung wird nicht durch die Verfassung vorgegeben. Sie darf nur nicht so gering sein, dass eine vollständige Gewalt zur Schaffung öffentlich-rechtlicher Entitäten an die Religionsgemeinschaften mit Körperschaftsstatus verliehen wird, weil der Sinn und Zweck der Mitwirkung nicht mehr erreicht werden kann. Die Mitwirkung darf aber auch nicht so weit gehen, dass der Staat auch die Notwendigkeit einer öffentlich-rechtlichen Organisation überprüft. Dies würde einen Verstoß gegen das Selbstverwaltungsrecht der Religionsgemeinschaft darstellen. Innerhalb dieser Grenzen ist der Landesgesetzgeber inhaltlich frei, aber bezüglich der Frage Ob jedoch verpflichtet, Art und Umfang der Mitwirkung zu regeln. Gleiches gilt für die Zusammenschlüsse der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV.

Es stellt sich an dieser Stelle die Frage, welche Konsequenzen für den Begriff der Organisationsgewalt aus den gefundenen Erkenntnissen zur Definition von Gewalt im Kontext von Organisation einerseits und der notwendigen Beteiligung des Staates bei der Ausübung der Organisationsgewalt andererseits zu ziehen sind.

II. Passende Begriffsfindung

Statt des Begriffs der Organisationsgewalt eignet sich der Begriff der *öffentlich-rechtlichen Organisationsbefugnis* für das hier untersuchte Folgerecht des Körperschaftsstatus im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV.

Lediglich die Religionsgemeinschaften mit Körperschaftsstatus sind befugt zu entscheiden, ob Unterorganisationen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform mit Wirkung für den bürgerlichen Rechtskreis bestehen sollen. Die Entscheidung obliegt nicht Religionsgemeinschaften ohne Körperschaftsstatus, da diese nicht in den Genuss dieses Folgerechts kommen. Aber auch der Staat kann die Entscheidungen nicht treffen, ob eine öffentlich-rechtlicher Unterorganisation bestehen soll. Die Befugnis zur Organisation liegt alleinig in den Händen der öffentlich-

rechtlichen Religionsgemeinschaft. Diese Befugnis überschreitet jedoch nicht die Schwelle zur Gewalt im Kontext von Organisationsmaßnahmen, da nach den beschriebenen Grundsätzen eine Mitwirkung mit dem Staat erfolgen muss, um sie tatsächlich anzuwenden. Die Gewalt nach den hier entwickelten Maßstäben ist somit geteilt, da nur Staat und öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaft durch Zusammenwirken öffentlich-rechtliche Unterorganisationen der Religionsgemeinschaften mit Körperschaftsstatus erschaffen können. Durch eben diese Teilung verliert sie nach den hier entwickelten Maßstäben die Qualität der Gewalt, womit der Begriff der Organisationsgewalt bei öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften hinfällig ist.

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
Abs.	Absatz
AfkKR	Archiv für katholisches Kirchenrecht
AG	Aktiengesellschaft
AktG	Aktiengesetz
ALR	Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten
Amtsbl.	Amtsblatt
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv für öffentliches Recht
AöR N.F.	Archiv für öffentliches Recht Neue Folge
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
Bad. GVBl.	Badisches Gesetz- und Verordnungsblatt
BauGB	Baugesetzbuch
BayKirchStG	Gesetz über die Erhebung von Steuern durch Kirchen, Religion- und weltanschauliche Gemeinschaften
BayObLGZ	Sammlung des Bayrischen Obersten Landesgerichts in Zivilsachen
BeckRS	Beck online Rechtsprechung
Bd.	Band
BGB	Bremisches Gesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BremBGl.	Evangelische Kirche in Berlin-Brandenburg
BremKirchenStG.	Gesetz über die Änderung des Verfahrens zur Verleihung von Rechten einer Körperschaft des öffentlichen Rechts an Kirchen, Religionsgemeinschaften und Weltanschauungsgemeinschaften
BremVerf.	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich Soziale Union in Bayern
ders.	derselbe
d. h.	das heißt
dies.	dieselbe
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Drs.	Drucksache
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
ebd.	ebenda
EKD	Evangelische Kirche in Deutschland
EvKirchvertrBer.	Vertrag des Landes Berlin mit der evangelischen Kirche Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz
EvKiVBW	Vertrag mit der Evangelischen Landeskirche in Baden und mit der Evangelischen Landeskirche in Württemberg (Evangelischer Kirchenvertrag Baden-Württemberg)
EvStL	Evangelisches Staatslexikon

etc.	et cetera
ev.	evangelisch
ev.-ref.	evangelisch-reformiert
EZVK	Evangelische Zusatzversorgungskasse
f., ff.	folgende
Fn.	Fußnote
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbH & Co. KR	Gesellschaft mit beschränkter Haftung & Compagnie Kommanditgesellschaft
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GO.EKD	Grundordnung der EKD
GS	Gedächtnisschrift
GVBl.	Gesetzes- und Verordnungsblatt
Hb.	Halbband
HdbBayStKirchR	Handbuch des Bayrischen Staatskirchenrecht
HdbStKirchR	Handbuch des Staatskirchenrechts
HessVerf.	Verfassung des Landes Hessen
HGR	Handbuch der Grundrechte
HmbGVBl.	Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt
Hrsg.	Herausgeber
HStR	Handbuch des Staatsrechts
insb.	insbesondere
InsO	Insolvenzordnung
i. V. m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung
KiStG BW	Gesetz über die Erhebung von Steuern durch öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften in Baden-Württemberg
Körperschaftsrechtegesetz	Gesetz über die Verleihung der Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts an Religionsgemeinschaften und Weltanschauungsvereinigungen
Körperschaftsstatusgesetz	Gesetz zur Regelung der Verleihung und des Entzugs der Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts an Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften in Nordrhein-Westfalen
KommJur	Kommunaljurist (Zeitschrift)
KuR	Kirche und Recht. Zeitschrift für die kirchliche und staatliche Praxis
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
Loccumer Vertrag	Vertrag der Evangelischen Landeskirchen in Niedersachsen mit dem Land Niedersachsen
LStiftG	Landesstiftungsgesetz Rheinland-Pfalz
LVwG	Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein mit weiteren Nachweisen
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSchG	Niedersächsisches Schulgesetz
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht

NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungs-Report
OVG	Oberverwaltungsgericht
Preußenkonkordat	Vertrag des Freistaates Preußen mit dem Heiligen Stuhle
RGBL	Reichsgesetzblatt
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
Rn.	Randnummer(n)
s.	siehe
S.	Seite, Seiten, Satz
Sp.	Spalte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StiftG Hessen	Hessisches Stiftungsgesetz
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
ThQ	Theologische Quartalschrift
TÜV	Technischer Überwachungsverein
u. a.	und andere
u. ö.	und öfter
VDD	Verband der Diözesen Deutschlands
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer
Wittenberger Vertrag	Vertrag in den neuen Bundesländern wurde der Vertrag des Landes Sachsen-Anhalt mit den Evangelischen Landeskirchen in Sachsen-Anhalt vom 15. September 1993
WRV	Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 (Weimarer Reichsverfassung)
z. B.	zum Beispiel
ZEE	Zeitschrift für Evangelische Ethik
ZevKR	Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
ZIP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
zit.	zitiert

Literaturverzeichnis

Nachweise in Fußnoten beinhalten in der Regel den vollständigen Titel (bis zum ersten Satzzeichen). [Abweichungen sind in Klammern angegeben.]

Abromeit, Heidrun/Wewer, Götrike (Hrsg.): Die Kirchen und die Politik: Beiträge zu einem ungeklärten Verhältnis, Opladen 1989

Albrecht, Alfred: Die Verleihung der Körperschaftsrechte an islamische Vereinigungen, KuR 1995, S. 25 – 30

Albertz, Jörg (Hrsg.): Die Rolle der Großkirchen in der Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1983

Alscher, Sarah: Die Stiftung des öffentlichen Rechts, München 2006

Andres, Dirk/Leithaus, Rolf/Dahl, Michael: Insolvenzordnung, 3. Aufl., München 2014

Anke, Hans Ulrich: Die Neubestimmung des Staat-Kirche-Verhältnisses in den neuen Ländern durch Staatskirchenverträge. Zu den Möglichkeiten und Grenzen des staatskirchenvertraglichen Gestaltungsinstruments, Tübingen 2000

Anschütz, Gerhard: Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des königlichen Verordnungsrechts nach preußischem Staatsrecht, 2. Aufl., Tübingen/Leipzig 1901

Anschütz, Gerhard: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, 14. Aufl., Berlin 1933

Alexy, Robert: Theorie der Grundrechte, Baden-Baden 1985

Badura, Peter/Dreier, Horst (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Tübingen 2001

Bamberger, Heinz Georg/Roth, Herbert (Hrsg.): Beck'scher Online-Kommentar BGB, Stand: 01.02.2015, Edition 34

Becker, Winfried/Christ, Günter/Gestrich, Andreas/Kolmer, Lothar: Die Kirchen in der Deutschen Geschichte. Von der Christianisierung der Germanen bis zur Gegenwart, Stuttgart 1996

Beckermann, Benedikt: Die Verleihung des Körperschaftsstatus an Religionsgemeinschaften als Zuordnungskonflikt zwischen Parlament und Verwaltung, DÖV 2016, S. 112 – 119

Beitzke, Günther: Konzessionssystem, Normativbestimmungen und freie Körperschaftsbildung, ZHR 108 (1941), S. 32 – 62

Berg, Wilfried: Die öffentlichrechtliche Anstalt, NJW 1985, S. 2294 – 2301

Berman, Harold J.: Recht und Revolution. Die Bildung der westlichen Rechtstradition, Frankfurt 1991

Berner, Max: Die rechtliche Natur des Deutschen Evangelischen Kirchenbundes, Berlin 1930

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Handbuch Stiftungen. Ziele – Projekte – Management – Rechtliche Gestaltung, 2. Aufl., Wiesbaden 2003

- Betz, Hans Dieter/Browning, Don S./Janowski, Bernd/Jüngel, Eberhard (Hrsg.): Religion in Geschichte und Gegenwart. Handwörterbuch für Theologie und Rechtswissenschaft, Band 6, 4. Aufl., Tübingen 2003
- Bieback, Karl-Jürgen: Die öffentliche Körperschaft: Ihre Entstehung, die Entwicklung ihres Begriffs und die Lehre vom Staat und den innerstaatlichen Verbänden in der Epoche des Konstitutionalismus in Deutschland, Berlin 1976
- Böckenförde, Ernst Wolfgang: Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung. Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1964
- Böckenförde, Ernst Wolfgang: Organisationsgewalt und Gesetzesvorbehalt, NJW 1999, S. 1235 – 1236
- Bohl, Elke Dorothea: Der öffentlich-rechtliche Körperschaftsstatus der Religionsgemeinschaften. Verleihungsvoraussetzungen und Verfahren, Baden-Baden 2001
- Borowski, Martin: Die Glaubens- und Gewissensfreiheit des Grundgesetzes, Tübingen 2006
- Bredt, Johannes Victor: Neues evangelisches Kirchenrecht für Preußen, Band 2, Berlin 1922
- Bredt, Johannes Victor: Der Geist der Deutschen Reichsverfassung, Berlin 1924
- Breuer, Rüdiger: Die öffentliche Anstalt, VVDStRL 44 (1986), S. 211 – 247
- Brunner, Otto/Conze, Werner/Koselleck, Reinhart (Hrsg.): Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Band 2, Stuttgart 2004; Band 3, Stuttgart 2004
- Brunotte, Heinz: Die Grundordnung der Evangelischen Kirche in Deutschland. Ihre Entstehung und ihre Probleme, Berlin 1954
- Bull, Hans Peter/Mehde, Veith: Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre, 8. Aufl., Heidelberg 2009
- Burgi, Martin: Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe. Staatsaufgabendogmatik, Phänomenologie, Verfassungsrecht, Tübingen 1999
- Burmeister, Günther Cornelius: Herkunft, Inhalt und Stellung des institutionellen Gesetzesvorbehalts. Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Verwaltungsorganisationsrechts, Berlin 1991
- Butzer, Hermann: Zum Begriff der Organisationsgewalt, Die Verwaltung 27 (1994), S. 157 – 174
- von Campenhausen, Axel: Grenzprobleme staatlicher und kirchlicher Organisationsgewalt, ZevKR 14 (1968/69), S. 278 – 296
- von Campenhausen, Axel/Richter, Andreas (Hrsg.): Stiftungsrechts-Handbuch, 4. Aufl., München 2014
- von Campenhausen, Axel/de Wall, Heinrich: Staatskirchenrecht, 4. Aufl., München 2006
- Chen, Ai-er: Öffentlich-rechtliche Anstalten und ihre Nutzung, Baden-Baden 1994
- Chotjewitz, Iwan: Die Organisationsgewalt nach den Verfassungen der deutschen Bundesländer, Frankfurt 1995
- Classen, Dieter: Religionsrecht, 2. Aufl., Tübingen 2015

- Conrad, Hermann/Jahrreiß, Herman/ Mikat, Paul/Mosler, Hermann/Nipperdey, Hans Carl/Salzwedel, Jürgen* (Hrsg.): Gedächtnisschrift Hans Peters, Heidelberg/New York 1967
- Demel, Michael*: Gebrochene Normalität, Tübingen 2011
- Deppenbener, Otto/Heintzen, Markus/Jestaedt, Matthias/Axer, Peter* (Hrsg.): Staat im Wort. Festschrift für Josef Isensee, Heidelberg 2007
- Detterbeck, Steffen*: Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl., München 2015
- Di Fabio, Udo*: Die Ermessensreduzierung – Fallgruppen, Systemüberlegungen und Prüfprogramm, VerwArch 1995, S. 214 – 234
- Dinkel, Christoph*: Facetime – Chancen direkter Begegnung, Deutsches Pfarrerblatt 107 (2007), S. 76 – 81
- Dittmann, Armin*: Die Bundesverwaltung. Verfassungsrechtliche Grundlagen, grundgesetzliche Vorgaben und Staatspraxis ihrer Organisation, Tübingen 1983
- Doose, Ulrich*: Die rechtliche Stellung der evangelischen Freikirchen in Deutschland, Marburg 1963
- Dreier, Horst* (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar, Band 3, 2. Aufl., Tübingen 2008
- Ebers, Godehard Josef*: Staat und Kirche im neuen Deutschland, München 1930
- Ebersbach, Harry*: Die Stiftung des öffentlichen Rechts, Göttingen 1961
- Endrös, Alfred*: Entstehung und Entwicklung des Begriffs „Körperschaft des öffentlichen Rechts“, Wien 1985
- Engelbrecht, Kai*: Die Entziehung des Körperschaftsstatus bei Untergliederungen von Religionsgemeinschaften, ZevKR 55 (2010), S. 227 – 248
- Epping, Volker/Hillgruber, Christian* (Hrsg.): Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, Stand: 29. Edition, München 2016
- Erbguth, Wilfried*: Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Baden-Baden 2014
- Erichsen, Hans-Uwe/Ehlers, Dirk* (Hrsg.): Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl., Berlin 2010
- Etzioni, Amitai*: Soziologie der Organisationen, München 1973
- Famos, Cla Reto*: Kirche zwischen Auftrag und Bedürfnis. Ein Beitrag zur ökonomischen Reflexionsperspektive in der Praktischen Theologie, Münster 2005
- Fischer, Erwin*: Volkskirche ade! Trennung von Staat und Kirche, 4. Aufl., Berlin 1993
- Flämig, Michael*: Naturwissenschaftliche Weltbilder in Managementtheorien, Frankfurt u.a. 1998
- Fleck, Gunter*: Verleihung des Körperschaftsstatus an Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften in einer multikulturellen Gesellschaft. Ein Vorschlag de lege ferenda zu Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 S. 2 WRV, Marburg 2005
- Flume, Werner*: Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts, Band 1, Teil 2, Berlin 1983
- Flume, Werner*: Vereinsautonomie und kirchliche oder religiöse Vereinigungsfreiheit und das Vereinsrecht, JZ 1992, S. 238 – 240
- Forsthoff, Ernst*: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Band 1, 10. Auflage, München 1973
- Franz, Thorsten*: Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden 2013

- Friedrich, Otto*: Einführung in das Kirchenrecht unter besonderer Berücksichtigung des Rechts der Evangelischen Landeskirche in Baden, Göttingen 1961
- Friesenhahn, Ernst/Scheuner, Ulrich* (Hrsg.): Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, Berlin 1974
- Frost, Herbert*: Strukturprobleme Evangelischer Kirchenverfassung. Rechtsvergleichende Untersuchung zum Verfassungsrecht der deutschen evangelischen Landeskirchen, Göttingen 1972
- Fuchs, Claudio*: Das Staatskirchenrecht der neuen Bundesländer, Tübingen 1999
- Geis, Max-Emanuel/Lorenz, Dieter* (Hrsg.): Staat – Kirche – Verwaltung. Festschrift für Hartmut Maurer zum 70. Geburtstag, München 2001
- Geser, Hans*: Organisationen als soziale Akteure, Zeitschrift für Soziologie 19 (1990), S. 401–417
- Germann, Michael*: Die Gerichtsbarkeit in der evangelischen Kirche, 2001 (unveröffentlicht)
- Giese, Friedrich*: Das kirchenpolitische System der Weimarer Verfassung, AöR N.F. 7 (1924), S. 1 – 70
- Greschhoff, Reiner*: Die theoretischen Konzeptionen des Sozialen von Max Weber und Niklas Luhmann im Vergleich, Opladen/Wiesbaden 1999
- Grimm, Dieter/Papier, Hans Jürgen* (Hrsg.): Nordrhein-Westfälisches Staats- und Verwaltungsrecht, Frankfurt 1986
- Gröpl, Christoph/Windthorst, Kay/von Coelln, Christian*: Grundgesetz. Studienkommentar, 2. Aufl., München 2015
- Groß, Thomas*: Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation, Heidelberg 1998
- Grote, Rainer/Härtel, Ines/Hain, Karl-E./Schmidt, Thorsten Ingo/Schmitz, Thomas/Schuppert, Gunnar Folke/Winterhoff, Christian* (Hrsg.): Die Ordnung der Freiheit. Festschrift für Christian Stark zum siebzigsten Geburtstag, Tübingen 2007
- Gutknecht, Sven*: Öffentlich-rechtlicher Körperschaftsstatus und der organisierte Islam. Verleihungsvoraussetzungen, Göttinger E-Papers zu Religion und Recht Nr. 8 (<http://webdoc.sub.gwdg.de/pub/mon/goepr/8-2014-gutknecht.pdf>), Göttingen 2014
- Gutknecht, Sven/Heinig, Hans Michael*: Die Insolvenzfähigkeit kirchlicher Stiftungen des öffentlichen Rechts, NdsVBl. 2016, S. 161 – 165
- Häberle, Peter*: „Staatskirchenrecht“ als Religionsrecht der verfaßten Gesellschaft, DÖV 1976, S. 73 – 80
- Häberle, Peter*: Verfassung als öffentlicher Prozeß. Materialien zu einer Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft, 3. Aufl., Berlin 1998
- Halm, Hans*: Der Islam. Geschichte und Gegenwart, 6. Aufl., München 2000
- Hanf, Wolfgang*: Eine Bank als Anstalt des öffentlichen Rechts, Frankfurt u.a. 2007
- Haupt, Johann-Albrecht*: Stellungnahme, Landtag NRW, Drs. 16/1452
- Heckel, Johannes*: Zur Entwicklung des Staatskirchenrechts von der Reformation bis zur Schwelle der Weimarer Verfassung, ZevKR 12 (1966/67), S. 1 – 39

- Heckel, Johannes*: Itio in partes. Zur Religionsverfassung des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nationen, Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte 95, Kanonistische Abteilung 64, 1978, S. 180 – 308, abgedruckt in ders. Gesammelte Schriften, Band 2, Tübingen 1989, S. 636 – 736
- Heckel, Johannes*: Kontinuität und Wandlung des deutschen Staatskirchenrechts unter den Herausforderungen der Moderne, ZevKR 44 (1999), S. 340 – 384
- Heckel, Martin*: Staat und Kirche nach den Lehren der evangelischen Juristen Deutschlands in der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts, München 1968
- Heckel, Martin*: Die Kirchen unter dem Grundgesetz, VVDStRL 26 (1968), S. 5 – 48
- Heckel, Martin*: Gesammelte Schriften. Staat – Kirche – Recht – Geschichte, Band 1, Tübingen 1989
- Heimann, Benjamin*: Der Begriff der Religionsgesellschaft im Grundgesetz und der organisierte Islam, Göttinger E-Papers zu Religion und Recht Nr. 9 (<http://webdoc.sub.gwdg.de/pub/mon/goepr/9-2014-heimann.pdf>), Göttingen 2014
- Heinig, Hans Michael*: Öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften. Studien zur Rechtsstellung der nach Art. 137 Abs. 5 WRV korporierten Religionsgesellschaften in Deutschland und in der Europäischen Union, Berlin 2003
- Heinig, Hans Michael*: Die Göttinger „Wissenschaft“ vom Staatskirchenrecht 1945 – 1969, Von der Koordinationslehre zu freien Kirchen unter dem Grundgesetz, Göttinger E-Papers zu Religion und Recht Nr. 6 (<http://webdoc.sub.gwdg.de/pub/mon/goepr/2013-6-heinig.pdf>), Göttingen 2013
- Heinig, Hans Michael/Christian Walter* (Hrsg.): Staatskirchenrecht oder Religionsverfassungsrecht? Ein begriffspolitischer Grundsatzstreit, Tübingen 2007
- Heinig, Hans Michael*: Ordnung der Freiheit – das Staatskirchenrecht vor neuen Herausforderungen, ZevKR 53 (2008), S. 235 – 254
- Heinig, Hans Michael*: Die Verfassung der Religion, Tübingen 2014
- Heinig, Hans Michael*: Stellungnahme, Landtag NRW, Drs. 16/1450
- Heintzen, Markus*: Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatliche Verantwortung, VVDStRL 62 (2003), S. 220 – 265
- Held, Gottfried*: Die kleinen öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften im staatskirchenrechtlichen System der Bundesrepublik, München 1974
- Hense, Ansgar*: Glockenläuten und Uhrenschlag. Der Gebrauch von Kirchenglocken in der kirchlichen und staatlichen Rechtsordnung, Berlin 1998
- Hesse, Konrad*: Schematische Parität der Religionsgesellschaften nach dem Bonner Grundgesetz?, ZevKR 3 (1953/54), S. 188 – 200
- Hermelink, Jan*: Praktische Theologie der Kirchenmitgliedschaft. Interdisziplinäre Untersuchung zur Gestaltung kirchlicher Beteiligung, Göttingen 2000
- Hermelink, Jan/Wegner, Gerhard* (Hrsg.): Paradoxien kirchlicher Organisation. Niklas Luhmanns frühe Kirchensoziologie und die aktuelle Reform der evangelischen Kirche, Würzburg 2008

- Heun, Werner/Honecker, Martin/Morlok, Martin/Wieland, Joachim* (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, Neuauflage, Stuttgart 2006
- Herzog, Roman/Kunst, Hermann/Schlaich, Klaus/Schneemelcher, Wilhelm* (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, Band 1, 3. Auflage, Stuttgart 1987
- Hesse, Konrad*: Schematische Parität der Religionsgesellschaften nach dem Bonner Grundgesetz? Zum Urteil des OVG Berlin vom 25.2.1953, ZevKR 3 (1953/54), S. 188 – 200
- Hesse, Konrad*: Der Rechtsschutz durch staatliche Gerichte im kirchlichen Bereich. Zugleich ein Beitrag zur Frage des rechtlichen Verhältnisses von Staat und Kirche in der Gegenwart, Göttingen 1956
- Hesse, Konrad*: Freie Kirchen im demokratischen Gemeinwesen. Zur Gegenwartsfrage des Verhältnisses von Staat und Kirche in der Bundesrepublik, ZevKR 11 (1964/65), S. 337 – 362
- Hillgruber, Christian*: Der Körperschaftsstatus von Religionsgemeinschaften – Objektives Grundverhältnis oder subjektives Grundrecht, NVwZ 2001, S. 1347 – 1355
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas* (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band 1, 2. Aufl., München 2012
- Hollerbach, Alexander*: Verträge zwischen Staat und Kirche in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt 1965
- Hollerbach, Alexander*: Die Kirchen unter dem Grundgesetz, VVDSTRL 26 (1967), S. 57 – 106
- Holz, Dagmar/Kürten, Nils/Grabolle, Sabine*: Die Anstalt des öffentlichen Rechts als Organisations- und Kooperationsform, KommJur 2014, S. 281 – 286
- Huber, Ernst Rudolf*: Verträge zwischen Staat und Kirche im Deutschen Reich, Breslau 1930
- Huster, Stefan*: Die ethische Neutralität des Staates. Eine liberale Interpretation der Verfassung, Tübingen 2002
- Huxdorff, Nina*: Rechtsfragen zur Erst- und Zweitverleihung des öffentlich-rechtlichen Körperschaftsstatus an Religionsgemeinschaften, Hamburg 2013
- Isensee, Josef/Rees, Wilhelm/Rüfner, Wolfgang* (Hrsg.): Dem Staate, was des Staates – der Kirche, was der Kirche ist. Festschrift für Joseph Listl zum 70. Geburtstag, Berlin 1999
- Isensee, Josef*: Beitrag in der Diskussion über den Vortrag von Prof. Dr. iur. Axel Freiherr von Campenhausen, Offene Fragen im Verhältnis von Staat und Kirche am Ende des 20. Jahrhunderts, S. 146 – 148
- Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band 5, 3. Aufl., Heidelberg 2005; Band 6, 1. Aufl., Heidelberg 1989 (zit. als Bd. 6 (1. Aufl.)); Band 7, 3. Aufl., Heidelberg 2009
- Jäkel, Rainer*: Voraussetzungen und Grenzen der Zwangsmitgliedschaften in öffentlich-rechtlichen Körperschaften, DVBl. 1983, S. 1133 – 1140
- Jeand'Heur, Bernd/Korioth, Stefan*: Grundzüge des Staatskirchenrechts, Stuttgart u.a. 2000
- Kahl, Wolfgang*: Die Staatsaufsicht. Entstehung, Wandel und Neubestimmung unter besonderer Berücksichtigung der Aufsicht über die Gemeinden, Tübingen 2000

- Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian/Walter, Christian* (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Band 1a, Band 18, Heidelberg Stand: November 2015
- Karg, Theodor*: Von der Eisenacher Kirchenkonferenz zum Deutschen Evangelischen Kirchenbund, Freiburg 1961
- Kaufmann, Franz-Xaver*: Kirche begreifen, Analysen und Thesen zur gesellschaftlichen Verfassung des Christentums, Freiburg u.a. 1979
- Kiehl, Bernhard*: Das staatliche Recht der res sacrae, Berlin 1977
- Kelsen, Hans*: Reine Rechtslehre, 2. Aufl., Wien 1960
- Kemmler, Iris*: Die mittelbare Staatsverwaltung und ihre ausbildungsrelevanten Themenbereiche, JA 2015, S. 328 – 335
- Kiefer, Günther*: Die Beleihung: (K)ein unbekanntes Wesen?, NVwZ 2011, S. 1300 – 1303
- Kierstein, Hans*: Probleme der Beziehungen zwischen den Muttergemeinwesen und den von ihnen errichteten rechtsfähigen Anstalten, Marburg 1967
- Kieser Alfred/Ebers, Mark* (Hrsg.): Organisationstheorien, 7. Aufl., Stuttgart 2014
- Kippenberg, Hans G./Schuppert, Gunnar Folke* (Hrsg.): Die verrechtlichte Religion, Tübingen 2005
- Kirchhof, Hans-Peter/Eidenmüller, Horst/Stürmer, Rolf* (Hrsg.): Münchener Kommentar zur Insolvenzordnung, 3. Aufl., Band 1, München 2013
- Kiss, Gábor*: Grundzüge und Entwicklung der Luhmannschen Systemtheorie, 2. Aufl., Stuttgart 1990
- Kleine, Markus*: Institutionalisierte Verfassungswidrigkeiten im Verhältnis von Staat und Kirchen unter dem Grundgesetz. Ein Beitrag zur juristischen Methodik im Staatskirchenrecht, Baden-Baden 1993
- Kluth, Winfried*: Funktionale Selbstverwaltung, Tübingen 1997
- Kneer, Georg/Schroer, Markus* (Hrsg.): Handbuch Spezielle Soziologie, Wiesbaden 2010
- Knemeyer, Franz-Ludwig*: Staatsaufsicht über Kommunen, JuS 2001, S. 521 – 525
- Knüllig, Werner*: Kirchliche Versorgungskassen für Pfarrer und Kirchenbeamte. Gründung, Aufsicht, Organisation, Finanzausstattung, Vermögenslage, Rechtsweg, Versorgungsanspruch, ZevKR 27 (1982), S. 337 – 367
- Kött, Andreas*: Systemtheorie und Religion. Mit einer Religionstypologie im Anschluss an Niklas Luhmann, Würzburg 2003
- Köttgen, Arnold*: Verwaltungsrecht der öffentlichen Anstalt, VVDStRL 6 (1929), S. 105 – 143
- Köttgen, Arnold*: Kirche im Spiegel deutscher Staatsverfassung der Nachkriegszeit, DVBl. 1952, S. 485 – 488
- Korioth, Stefan/Engelbrecht, Kai*: Erwerb und Verlust des Körperschaftsstatus von Orden und ordensähnlichen Gemeinschaften nach bayrischem Landesrecht. Zur Verfassungsmäßigkeit des Art. 26a KirchStG, AfKR 176 (2007), S. 102 – 153
- Korta, Stefan*: Der katholische Kirchenvertrag Sachsen, Frankfurt u.a. 2001
- Kratky, Karl. W./Wallner, Friedrich* (Hrsg.): Grundprinzipien der Selbstorganisation, Darmstadt 1990

- Krebs, Walter*: Die öffentliche Anstalt, NVwZ 1985, S. 609 – 616
- Krüger, Herbert*: Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., Stuttgart 1966
- Krügler, Michael/Gabriel, Karl/Gebhardt, Winfried* (Hrsg.): Institution Organisation Bewegung: Sozialformen der Religion im Wandel, Opladen 1999
- Küpper, Willi/Ortmann, Günther* (Hrsg.): Mikropolitik. Rationalität, Macht und Spiele in der Organisation, Opladen 1988
- Küppers, Günther* (Hrsg.): Chaos und Ordnung. Formen der Selbstorganisation in Natur und Gesellschaft, Stuttgart 1996
- Kuntze, Johannes*: Bürgerliche Mitgliedschaft in Religionsgemeinschaften: Studie über die Rechtsbeziehung der Mitglieder zu den römisch-katholischen, evangelischen, jüdischen und islamischen Religionsgemeinschaften in Deutschland, Göttingen 2013
- Landtag Nordrhein-Westfalen*: Ausschussprotokoll, Verhandlungspunkt: Regelung der Verleihung von Körperschaftsrechten an Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften (Körperschaftsstatusgesetz), APr. 16/504
- Lange, Klaus*: Die öffentliche Anstalt, VVDStRL 44 (1986), S. 169 – 210
- Lehmann, Jens*: Die Konkursfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts, Berlin 1999
- Lehmann, Jürgen*: Die kleinen Religionsgemeinschaften des öffentlichen Rechts im heutigen Staatskirchenrecht, Oldenstadt 1959
- Lehmann, Maren* (Hrsg.): Parochie. Chancen und Risiken der Ortsgemeinde, Leipzig 2002
- von Lewinski, Kai*: Grundfragen des Verwaltungsorganisationsrechts, JA 2006, S. 517 – 522
- Liermann, Hans*: Kirchen und Staat, Band 1, München 1954
- Link, Christoph*: Zeugen Jehovas und Körperschaftsstatus, ZevKR 43 (1998), S. 1 – 54
- Lindner, Berend*: Entstehung und Untergang von Körperschaften des öffentlichen Rechts. Unter besonderer Berücksichtigung der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften, Frankfurt 2002
- Lippuner, Roland*: Raum – Systeme – Praktiken. Zum Verhältnis von Alltag, Wissenschaft und Geographie, Stuttgart 2005
- Listl, Joseph/Pirson, Dietrich* (Hrsg.): Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, 2. Aufl., Berlin 1994
- Listl, Joseph*: Kirche im freiheitlichen Staat. Schriften zum Staatskirchenrecht und Kirchenrecht, Halbband 1, Berlin 1996
- Listl, Joseph*: Das Grundrecht der Religionsfreiheit in der Rechtsprechung der Gerichte in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1971
- Luhmann, Niklas*: Zweckbegriff und Systemrationalität. Über die Funktion von Zwecken in sozialen Systemen, Tübingen 1968
- Luhmann, Niklas*: Die Autopoiesis des Bewusstseins, Soziale Welt 36 (1985), S. 402 – 446
- Luhmann, Niklas*: Ökonomische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdung einstellen?, Opladen 1985

- Lubmann, Niklas*: Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie, 4. Aufl., Frankfurt 1991
- Lubmann, Niklas*: Funktionen und Folgen formaler Organisation, 5. Aufl., Berlin 1999
- Lubmann, Niklas*: Organisation und Entscheidung, Opladen u.a. 2000
- Lubmann, Niklas*: Die Gesellschaft der Gesellschaft, Band 1, Frankfurt 1997
- Lukatis, Ingrid*: Empirische Religions- und Kirchensoziologie in Deutschland Entwicklung, Stand und zukünftige Aufgaben eines Forschungsbereiches, ZEE 1982, S. 306 – 327
- Lutz-Bachmann, Julia*: Mater rixarum? Verträge des Staates mit jüdischen und muslimischen Religionsgemeinschaften, Tübingen 2016
- Magen, Stefan*: Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit. Zur Bedeutung des Art. 137 Abs. 5 WRV im Kontext des Grundgesetzes, Tübingen 2004
- Mainusch, Reiner*: Die öffentlichen Sachen der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften, Tübingen 1995
- Mainusch, Reiner*: Staatskirchenrechtliche Überlegungen zur kirchlichen Organisationsgewalt, ZevKR 49 (2004), S. 285 – 310
- von Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian* (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 1, 6. Aufl., München 2010; Band 2, 6. Aufl., München 2010; Band 3, 5. Aufl., München 2005
- Mann, Thomas*: Die öffentlich-rechtliche Gesellschaft. Zur Fortentwicklung des Rechtsformenspektrums für öffentliche Unternehmen, Tübingen 2002
- Maunz, Theodor/Dürig, Günter*: Grundgesetz-Kommentar, Band 2, Stand: 73. Ergänzungslieferung 2014; Band 7, Stand: 42. Ergänzungslieferung, München 2003
- Maurenbrecher, Romeo*: Grundsätze des heutigen deutschen Staatsrechts, Frankfurt 1837
- Maurer, Hartmut*: Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., München 2011
- Maturana, Humberto R./Valera, Francisco*: Der Baum der Erkenntnis. Die biologischen Wurzeln des menschlichen Erkennens, Bern/München 1990
- Maus, Heinz/Düker, Heinrich/Lenk, Kurt/Schumann, Hans-Gerd* (Hrsg.): Gesellschaft, Recht und Politik, Neuwied u.a. 1968
- Mayer, Otto*: Deutsches Verwaltungsrecht, Band 2, 2. Aufl., Leipzig 1924
- Mensching, Gustav*: Soziologie der Religion, 2. Aufl., Bonn 1968
- Menger, Christian-Friedrich* (Hrsg.): Fortschritte des Verwaltungsrechts: Festschrift für Hans Julius Wolff zum 75. Geburtstag, München 1973
- Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen* (Hrsg.): Handbuch der Grundrechte, Band 2, Heidelberg 2006; Band 4, Heidelberg 2011
- Metzner, Andreas*: Probleme sozio-ökologischer Systemtheorie: Natur und Gesellschaft in der Soziologie Luhmanns, Opladen 1993
- Meyer-Teschendorf, Klaus G.*: Staat und Kirche im pluralistischen Gemeinwesen. Verfassungstheoretische Vorverständnisse von Staat, Kirche und Gesellschaft in der staatskirchenrechtlichen Diskussion der Gegenwart, Tübingen 1979

- Mikat, Paul*: Religionsrechtliche Schriften. Abhandlungen zum Staatskirchenrecht und Eherecht, Hrsg. von Listl, Halbband 1, Berlin 1974
- Möllers, Christoph*: Religiöse Freiheit als Gefahr?, VVDStRL 68 (2009), S. 47 – 87
- Möllers, Christoph*: Anmerkung zu BVerfGE 139, 321, JZ 2015, S. 1103 – 1106
- Morlok, Martin/Heinig, Hans Michael*: Parität im Leistungsstaat – Körperschaftsstatus nur bei Staatsloyalität?, NVwZ 1999, S. 679 – 706
- Muckel, Stefan*: Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts. Zur aktuellen Diskussion um die Verleihung der Körperschaftsrechte, Der Staat 38 (1999), S. 569 – 593
- Muckel, Stefan*: Körperschaftsrechte für die Zeugen Jehovas? Jura 2001, S. 456 – 462
- Muckel, Stefan* (Hrsg.): Kirche und Religion im sozialen Rechtsstaat. Festschrift für Wolfgang Rübner zum 70. Geburtstag, Berlin 2003
- Muckel, Stefan*: Die Zweitverleihung der Körperschaftsrechte an Religionsgemeinschaften – immer noch umstritten, NVwZ 2015, S. 1426 – 1430
- Müller, Horst*: Gestaltungsmuster staatlicher Aufbauorganisation, DÖV 1994, S. 533 – 543
- Müller-Benedict, Volker*: Selbstorganisation in sozialen Systemen. Erkennung, Modelle und Beispiele nichtlinearer Dynamik, Opladen 2000
- von Münch/Ingo/Kunig, Philip* (Hrsg.), Grundgesetz, Band 2, 6. Aufl., München 2012
- Munsonius, Hendrik*: Religion – Öffentlichkeit – Recht, Ökumenische Rundschau 62 (2013), S. 320 – 330
- Munsonius, Hendrik*: Gemeinschaft zwischen Lebenspraxis und Rechtsform, Praktische Theologie 46 (2011), S. 100 – 109
- Munsonius, Hendrik*: Die juristische Person des evangelischen Kirchenrechts, Tübingen 2009
- Munsonius, Hendrik*: Beziehungen zwischen Kirche und Staat in Deutschland und in der Perspektive der Errichtung eines neuen Europas, Göttinger E-Papers zu Religion und Recht Nr. 3 (<http://webdoc.sub.gwdg.de/pub/mon/goepr/2012-3-munsonius.pdf>), Göttingen 2012
- Munsonius, Hendrik*: Evangelisches Kirchenrecht, Tübingen 2014
- Munsonius, Hendrik*: Öffentliche Religion im säkularen Staat, Tübingen 2016
- Neureither, Georg*: Recht und Freiheit im Staatskirchenrecht. Das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften als Grundlage des staatskirchenrechtlichen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2002
- von Nieuwland, Hervig*: 60 Jahre Loccumer Vertrag – ein Meilenstein des Staatskirchenrechts im Lichte des gesellschaftlichen Wandels, DVBl. 2015, S. 1099 – 1106
- Nolte, Achim*: Jüdische Gemeinden in Baden und Basel. Eine rechtsvergleichende Studie über ihr Recht und ihre rechtliche Stellung, Berlin 2002
- Nolte, Paul*: Religion und Bürgergesellschaft. Brauchen wir einen religionsfreundlichen Staat?, Berlin 2009
- Ossenbühl, Fritz*: Die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Private, VVDStRL 29 (1971), S. 137 – 276

- Ott, Sieghart*: Zur politischen Betätigung von Religionsgemeinschaften und Weltanschauungsgemeinschaften, DÖV 1971, S. 763 – 765
- Penffel, Renate*: Jüdische Religionsgemeinschaften als Körperschaften des Öffentlichen Rechts, Köln 2014
- Peters, Hans*: Die Gegenwartslage des Staatskirchenrechts, VVDStRL 11 (1954), S. 177 – 214
- Preisendörfer, Peter*: Organisationssoziologie. Grundlagen, Theorien und Problemstellungen, Wiesbaden 2005
- Pufendorf, Samuel*: De iure naturae et gentium, Frankfurt am Main/Leipzig 1759 (Nachdruck Frankfurt am Main) 1967
- Puzs, Richard*: Fragen des staatlichen Religionsrechts um den Islam in Deutschland. Mit einem Blick auf die Europäische Union und einem Anhang zur Frage der Ehrenpromotion eines Muslimen an der Katholisch-Theologischen Fakultät der Eberhard-Karls-Universität Tübingen, ThQ 181 (2001), S. 307 – 328
- Quaas, Michael*: Begründung und Beendigung des öffentlich-rechtlichen Körperschaftsstatus von Religionsgemeinschaften, NVwZ 2009, S. 1400 – 1405
- Quaritsch, Helmut*: Kirchen und Staat. Verfassungs- und staatsrechtliche Probleme der staatskirchenrechtlichen Lehre in der Gegenwart, Der Staat 1 (1962), S. 175 – 197, 289 – 320
- Quaritsch, Helmut/Weber, Hermann* (Hrsg.): Staat und Kirche in der Bundesrepublik, Bad Homburg u.a. 1967
- Rasch, Ernst*: Entstehung und Auflösung von Körperschaften des öffentlichen Rechts, DVBl. 1970, S. 765 – 770
- Raschauer, Bernhard*: Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Wien 2009
- Richardt, Reinhard*: Arbeitsrecht in der Kirche. Staatliches Arbeitsrecht und kirchliches Dienstrecht, 7. Aufl., München 2015
- Ruppel, Erich*: Kirchenvertragsrecht. Eine Erläuterung des Staatskirchenrechts der neueren Kirchenverträge, Hannover 1996
- Sachs, Michael* (Hrsg.): Grundgesetz, 7. Aufl., München 2014
- Säcker, Franz Jürgen/Rixecker, Roland* (Hrsg.): Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Band 1, 6. Aufl., München 2012
- Schlaich, Klaus*: Kollegialtheorie. Kirche, Recht und Staat in der Aufklärung, München 1969
- Schlaich, Klaus*: Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, Tübingen 1972
- Schlaich, Klaus*: Der rationale Territorialismus. Die Kirche unter dem staatsrechtlichen Absolutismus und die Wende vom 17. Zum 18. Jahrhundert, in: ders., Gesammelte Aufsätze. Kirche und Staat von der Reformation bis zum Grundgesetz, Tübingen 1997
- Schlief, Karl-Eugen*: Die Entwicklung des Verhältnisses von Staat und Kirche und seine Ausgestaltung im Bonner Grundgesetz. Geschichte, Entstehungsgeschichte und Auslegung des Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 WRV, Münster 1961
- Schlüter, Andreas/Stolte, Stefan*: Stiftungsrecht. Formen und Errichtung, Stiftungsaufsicht, Verwaltung, Besteuerung, Internationales Stiftungsrecht, München 2007

- Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz/Hofmann, Hans/Henneke, Hans-Günter* (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz, 13. Auflage, Köln 2014
- Schoen, Paul*: Das neue Verfassungsrecht der evangelischen Landeskirchen in Preußen, Berlin 1929
- Smend, Rudolf*: Staat und Kirche nach dem Bonner Grundgesetz, ZevKR 1 (1951), S. 4 – 14
- Smend, Rudolf*: Zur Gewährung der Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts an Religionsgesellschaften gem. Art. 137 WRV, ZevKR 2 (1952/53), S. 374 – 381
- Smend, Rudolf*: Kirchenrechtliche Gutachten in den Jahren 1946 – 1969. Erstattet vom kirchenrechtlichen Institut der Evangelischen Kirche in Deutschland, Göttingen, München 1972
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd*: Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts?, Köln u.a. 1975
- Schnapp, Friedrich Eberhard*: Zu Dogmatik und Funktion des staatlichen Organisationsrechts, Rechtstheorie 9 (1978), S. 275 – 300
- Schnapp, Friedrich Eberhard*: Grundbegriffe des öffentlichen Organisationsrechts, Jura 1980, S. 68 – 75
- Schneider, Bernd Christian*: Ius reformandi. Die Entwicklung eines Staatskirchenrechts von seinen Anfängen bis zum Ende des Alten Reiches, Tübingen 2001
- Schoch, Friedrich; Schneider, Jens-Peter; Bier, Wolfgang* (Hrsg.): Verwaltungsgerichtsordnung, Stand: Juni 2016, München 2016
- Schockenhoff, Martin*: Vereinsautonomie und Autonomie kirchlicher Vereine, NJW 1992, S. 1013 – 1018
- Scholze, Rupert*: Der Auftrag der Kirchen im Prozeß der deutschen Einheit, Essener Gespräche 26 (1992), S. 7 – 27
- Schrooten, Jost-Benjamin*: Gleichheitssatz und Religionsgemeinschaften, Tübingen 2015
- Schuppert, Gunnar Folke*: Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verselbständigte Verwaltungseinheiten. Eine Verwaltungswissenschaftliche Untersuchung, Göttingen 1981
- Schuppert, Gunnar Folke*: „Quangos“ als Trabanten des Verwaltungssystems, DÖV 1981, S. 153 – 160
- von Schulte-Zurhausen, Manfred*: Organisation, 6. Aufl., München 2013
- Schwarze, Roland*: Vorvertragliche Verständigungspflichten, Tübingen 2001
- Schwegmann, Friedrich Gerhard*: Der Bedeutungswandel als juristisches Argument in der staatskirchenrechtlichen Literatur nach 1949, Münster 1974
- Sodan, Helge* (Hrsg.): Grundgesetz, 2. Aufl., München 2011
- Soergel, Hans Theodor*: Bürgerliches Gesetzbuch mit Einführungsgesetz und Nebengesetzen: BGB, Band 1, 13. Aufl., Stuttgart 2000
- Springer-Fachmedien Wiesbaden* (Hrsg.): Kompakt-Lexikon Management, Wiesbaden 2013
- Steiner, Udo*: Öffentliche Verwaltung durch Private, Hamburg 1975
- Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael* (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, 8. Aufl., München 2014

- Stern, Klaus*: Staatsrecht, Band 3, Halbband 1, München 1988; Band 4, Halbband 2, München 2011
- Stock, Manfred*: Arbeiter, Unternehmer, Professioneller. Zur sozialen Konstruktion von Beschäftigung in der Moderne, Wiesbaden 2005
- Störle, Johann*: Urteilsanmerkung zu VG München, Az. M 2784 VII 80, ZevKR 29 (1984), S. 628 – 638
- Stutz, Ulrich*: Die päpstliche Diplomatie unter Leo XIII. Nach den Denkwürdigkeiten des Kardinals Domenico Ferrata, Abhandlungen der Preußischen Akademie der Wissenschaften, Philosophisch-Historische Klasse, Jahrgang 25, Berlin 1926
- Subrbier-Hahn, Ute*: Das Kirchensteuerrecht, Stuttgart 1999
- Teubner, Günther*: Recht als autopoietisches System, Frankfurt 1989
- Towfigh, Emanuel Vahid*: Die rechtliche Verfassung von Religionsgemeinschaften, Tübingen 2006
- Trapp, Dan Bastian*: Das Körperschaftsstatusgesetz NRW – ein Prototyp?, KuR 2014, S. 158 – 170
- Traumann, Dodo*: Die Organisationsgewalt im Bereich der bundeseigenen Verwaltung, Baden-Baden 1998
- Türk, Klaus/Lemke, Thomas/Bruch, Michael*: Organisation in der modernen Gesellschaft. Eine historische Einführung, 2. Aufl., Wiesbaden 2006
- Umbach, Dieter/Clemens, Thomas* (Hrsg.): Grundgesetz. Mitarbeiterkommentar und Handbuch, Band 2, Heidelberg 2002
- Unruh, Peter*: Religionsverfassungsrecht, 3. Aufl., Baden-Baden 2015
- Voll, Otto*: Handbuch des Bayrischen Staatskirchenrechts (HdbBayStKirchR), München 1985
- Vulpius, Axel*: Der Evangelische Kirchenvertrag Sachsen-Anhalt aus der Sicht der Verwaltung, LKV 1994, S. 277 – 280
- Walter, Christian*: Stellungnahme, Landtag NRW, Drs. 16/1541
- Walter, Christian*: Religionsverfassungsrecht, Tübingen 2006
- Walter, Christian/von Ungern-Sternberg, Walter/Lorentz, Stephan*: Die „Zweitverleihung“ des Körperschaftsstatus an Religionsgemeinschaften, Baden-Baden 2012
- Wasse, Günter*: Die Werke und Einrichtungen der evangelischen Kirche, Göttingen 1954
- Weber, Werner*: Die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, 2. Aufl., Berlin 1943
- Weber, Werner*: Die Ablösung der Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften, Stuttgart 1948
- Weber, Hermann*: Die Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts im System des Grundgesetzes, Berlin 1966
- Weber, Hermann*: Grundprobleme des Staatskirchenrechts, Bad Homburg 1970
- Weber, Hermann*: Die Verleihung der Körperschaftsrechte an Religionsgemeinschaften. Grundsätzliche und aktuelle Probleme, ZevKR 34 (1989), S. 337 – 382

- Weber, Hermann*: Der Wittenberger Vertrag – Ein Loccum für die neuen Bundesländer?, NVwZ 1999, S. 759 – 766
- Weber, Max*: Wirtschaft und Gesellschaft, 5. Aufl. Tübingen 1980
- Weiss, Andreas*: Kirchenrecht in der Evangelischen Landeskirche in Württemberg und ausgewählter evangelischer Freikirchen, Tübingen 2012
- Werner, Hermann Kurt*: Die Rechtsnatur des Deutschen Evangelischen Kirchenbundes, Leipzig 1926
- Wieland, Joachim*: Die Angelegenheiten der Religionsgesellschaften, Der Staat 25 (1986), S. 321 – 350
- Wössner, Jakobus* (Hrsg.): Religion im Umbruch. Soziologische Beiträge zur Situation von Religion und Kirche in der gegenwärtigen Gesellschaft, Stuttgart 1972
- Wolff, Hans J.*: Organschaft und Juristische Person, Band 1, Berlin 1933
- Wolff, Hans J./Bachof, Otto/Stober/Rolf*: Verwaltungsrecht, Band 2, 7. Aufl., München 2010
- Zacharias, Diana*: Zur Zweitverleihung der Körperschaftsrechte an Religionsgemeinschaften, NVwZ 2007, S. 1257 – 1262
- Zippelius, Reinhold*: Staat und Kirche. Eine Geschichte von der Antike bis zur Gegenwart, München 1997

Internetquellen

1. Satzung der Evangelischen Zusatzversorgungskasse (EZVK), abrufbar unter <https://www.ezv.de/fileadmin/mounts/rechtsgrundlage/allgemein/satzung.pdf> (zuletzt abgerufen am 19. Februar 2019)
2. Duden Online-Wörterbuch, Suche nach „obliegen“ <http://www.duden.de/suchen/dudenonline/obliegen> (zuletzt abgerufen am 19. Februar 2019)

Stichwortverzeichnis

- Abwägungslehre 102
Allgemeines Preußisches Landrecht ... 65
Anerkennung im Einzelfall..... 181 ff.
Anschütz, Gerhard..... 92
Anstalten, öffentlich-rechtliche.35 ff., 45
Aufsicht..... 41, 50, 65, 73, 81
Augsburger Religionsfrieden..... 61
Autopoiesis 12, 14, 21
Baden-Württemberg 186 f., 199 f., 210 f.
Bahá'í-Beschluss 96 f., 166, 171
Bedeutungswandel 67, 78 ff., 115, 160 ff.
Beliehene..... 40 ff.
Berlin 200 f., 211 f.
Brandenburg.....201, 212 f.
Bremen 132 f., 139, 192, 201, 213
corpus 64
corpus christianum..... 60
Dienstherrenfähigkeit 2, 141, 150
EKD 19, 76, 247, 257 ff.
Episkopalsystem 62
Formentrias 42, 164, 183
Frankreich.....71, 223
Gemeinschaft und Arbeitsteilung.....15 f.
Gesetzgebungsauftrag 225 ff.
Gewähr der Dauer119 f.
Gewalt im Kontext von Organisation
 21 ff., 23
Gewaltenteilung.....132 ff., 137, 241
Hamburg.....193 f., 202, 214, 265 f.
Hessen202 f., 214
Hierachisierungsmodell126 f.
Insolvenzfähigkeit172 f.
Interpretationswandel..... 161 ff.
Islam2, 17, 221, 229
ius reformandi..... 61
juristische Person..... 24 f., 29 f., 51
Kirchensteuer.....142, 151
Kirchenverwaltung, mittelbare.....104 f.,
 148
Körperschaften, öffentlich-rechtlich
 32 ff., 45
Körperschaftsstatus für
 Religionsgemeinschaften..... 108 ff.
 Gemeinwohlerwartung.....112 f.
 grundrechtliche Interpretation .111 ff.
 historische Aufladung 110 f.
Mitgliedschaft.....121 f., 245
Verleihungsvoraussetzungen118 ff.
Rechtstreue124 ff.
Reichweite der Körperschaftsrechte
 246 ff.
Kollegialsystem 63
Konzessionssystem 52
Koordinationslehre..... 79 ff., 117, 160
Korrelatentheorie..... 73 f.
Loccumer Vertrag.....203 ff.
Maurenbrecher, Romeo 26
Mayer, Otto 35
Mecklenburg-Vorpommern..... 203, 215
Mitgliedschaft 13, 34, 112, 142, 156
Nationalsozialismus..... 75 f.
Nordrhein-Westfalen ... 129 ff., 194, 205,
 215 f. , 237, 253
Notarfunktion des Staates 173 f.
Notifikation als Mitwirkungsakt.....179
Öffentlichkeit66 ff.
Organisation7 ff., 13
 innere und äußere105 ff.
 formale und informale9 f.
 und Grundrechtsbetätigung..... 55
 und juristische Person..... 10
 und Recht.....24 ff.
 und Religion15, 18
 und Staat..... 29
Organisationsbefugnis 21, 272
Organisationsgewalt öffentlich-
 rechtlicher Religionsgemeinschaften
 146 ff.
 bestehende Regelungen 186 ff.
 Rechtsfolgen..... 149 ff., 152
 Rechtsschutz.....242 ff.
 staatliche Mitwirkung..169 ff., 175 ff.,
 234 ff.
 Umfang.....153 ff., 180
 Verhältnis zu anderen Folgerechten
 149 ff.
Wirkrichtung..... 146 f.
Zweck 147 f.

- Organisationslehre9
 Organisationsmaßnahme 22, 44
 Parität 89 ff.
 Parlamentarischer Rat..... 76
 Parochialrecht 142 f., 151
 Paulskirchenverfassung..... 69
Pufendorf, Samuel..... 65
 Preußenkonkordat.....209 ff., 216 f.
 Privilegienbündel..... 143 f., 151 f.
 Rechtsfähigkeit 30, 38
 Rechtsgewalt, abgeleitete 178
 Rechtsetzungsgewalt..... 142, 150 f.
 Rechtsverkehrs, Schutz des170 f.
 Reichsdeputationshauptschluss 68
 Reichskonkordat..... 209 ff.
 Religionsfreiheit.... 65, 76 f., 90, 95 f., 99,
 112, 115 f., 163
 Religionsgemeinschaft92 ff. , 118, 245
 Religionsgesellschat, s.
 Religionsgemeinschaft
 Ressourcen 10 f.
 Rheinland-Pfalz 205 f., 216 f.
 Saarland.....206, 217
 Sachsen..... 206 f., 217 f.
 Sachsen-Anhalt 207, 218 f.
 Selbstorganisation 12, 55, 96
 Selbstverwaltungsrecht der
 Religionsgemeinschaften..... 98 ff.
 und organisatorische Gestaltung
 103 f.
 Schleswig-Holstein.....208, 219
 Smend, Rudolf 78 f., 86
 Societas Perfectae.....82 f.
 Sozialsystem8
 Staatskirchenturm..... 60
 Staatsloyalität.....125 f.
 Staatsverwaltung, mittelbare..... 25, 28 f.,
 49 f.
 Stiftung, öffentlich-rechtliche ...38 ff., 46
 Synode.....19, 201
 Systeme 12 f.
 System der freien Körperschaftsbindung
 52
 System der Normativbindung..... 52
 Territorialsystem..... 62
 Thüringen208, 220
 Trennung von Staat und Kirche 59, 71 f.
 Typenzwang von Organisationsformen
 42 ff., 164 ff., 183
 Umwelt..... 12 f. 21
 Unterorganisationen..... 147 ff.
 Vereinigungsfreiheit
 allgemeine45, 55
 religiöse56, 161
 Verfassungswandel..... 157 ff., 161
 Verleihungsakt127 ff.
 Gesetz.....132 ff.
 Verwaltungsakt 127 f.
 Rechtsverordnung 128 f.
 Verträge, religionsverfassungsrechtliche
 197 ff., 223, 240, 263 ff.
 mit der evangelischen Kirche...199 ff.
 mit der katholischen Kirche209 ff.
 mit anderen öffentlich-rechtlichen
 Religionsgemeinschaften.....221
 Vetorecht, staatliches 47 ff., 184 f., 222 f.
 Vielfalt, religiöse 18
 Wechselwirkungslehre, s.
 Abwägungslehre
 Weimarer Reichsverfassung und
 Kirchen..... 69 ff.
 Westfälischer Frieden 61
 Widmungsbefugnis..... 143, 151
 Zeugen-Jehovas-Entscheidung 115 ff.
 Zweitverleihung des
 Körperschaftsstatus233 f., 248
 Zusammenschluss von öffentlich-
 rechtlichen Religionsgemeinschaften
 244 f., 248
 landesrechtliche Regelungen 264
 Mitwirkungsform..... 262 f.
 Mitwirkungsverfahren263
 Notwendigkeit staatlicher Mitwirkung
 bei der Gründung256 ff.
 Organisationsform255
 vertragliche Regelungen 263 f.

Der Körperschaftsstatus gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV eröffnet den öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften unter anderem die sogenannte Organisationsgewalt. Diese ermöglicht es ihnen, Untergliederungen öffentlich-rechtlich zu organisieren. Anders als etwa Fragen zum Kirchensteuereinzug blieb die Organisationsgewalt ein nur wenig betrachteter Teilaspekt des Körperschaftsstatus. Die Arbeit untersucht, was unter der Organisationsgewalt zu verstehen ist, wobei insbesondere auf die staatliche Mitwirkung bei der Ausübung eingegangen wird. Dabei stellt sich die Frage, ob und in welchem Maß staatliche Mitwirkung bei der Ausübung der Organisationsgewalt geboten bzw. erforderlich ist. Darüber hinaus wird auf den Zusammenschluss von öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften eingegangen. Abschließend wird auf Grundlage der gefundenen Ergebnisse eine Neubestimmung des Begriffs der Organisationsgewalt entwickelt.



GEORG-AUGUST-UNIVERSITÄT
GÖTTINGEN

ISBN: 978-3-86395-385-0

Universitätsdrucke Göttingen