

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvR 1282/11 -



IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde

der Religionsgemeinschaft "Jehovas Zeugen in Deutschland Körperschaft des öffentlichen Rechts", vertreten durch das Zweigkomitee, dieses bestehend aus Eberhard Fabian, Richard Kelsey, Walter Köbe, Peter Mitrega, Uwe Mörsel, Werner Rudtke, Manfred Steffensdorfer und Raymond Templeton (sämtlich zu laden: Am Steinfels 1, 65618 Selters), Grünauer Straße 104, 12557 Berlin,

- Bevollmächtigte:
1. Rechtsanwälte Moritz, Piki, Winterlich,
Güterbahnhofstraße 35, 37154 Northeim,
 2. Prof. Dr. Martin Morlok,
Poßbergweg 51, 40629 Düsseldorf -

1. unmittelbar gegen

die Versagung der Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts im Wege der sogenannten Zweitverleihung in der Freien Hansestadt Bremen (Ablehnung eines entsprechenden Gesetzentwurfs des Senats der Freien Hansestadt Bremen - Drucksache 17/819 - durch die Bremische Bürgerschaft am 12. Mai 2011),

2. mittelbar gegen

Artikel 61 Satz 2 der Bremischen Landesverfassung

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -
unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Voßkuhle,

Landau,

Huber,

Hermanns,

Müller,

Kessal-Wulf,

König,

Maidowski

am 30. Juni 2015 beschlossen:

1. Artikel 61 Satz 2 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947 (Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen, Seite 251) ist mit Artikel 20 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig.
2. Die Beschwerdeführerin ist durch die Durchführung des Verfahrens zur Verleihung des Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts nach Artikel 61 Satz 2 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen in ihrem Grundrecht aus Artikel 4 Absatz 1 und Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 140 des Grundgesetzes und Artikel 137 Absatz 5 Satz 2 der deutschen Verfassung vom 11. August 1919 (Weimarer Reichsverfassung) verletzt.
3. Im Übrigen wird die Verfassungsbeschwerde zurückgewiesen.
4. Die Freie Hansestadt Bremen hat der Beschwerdeführerin die Hälfte ihrer notwendigen Auslagen zu erstatten.

Gründe:

A.

Mit ihrer Verfassungsbeschwerde erstrebt die Beschwerdeführerin ihre Anerkennung als Körperschaft des öffentlichen Rechts im Sinne des Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 der Verfassung vom 11. August 1919 (Weimarer Reichsverfassung) auch für das Gebiet der Freien Hansestadt Bremen. 1

I.

1. Der Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts vermittelt einer Religionsgemeinschaft öffentlich-rechtliche Befugnisse. Insbesondere sind die Religionsgesellschaften, die den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts erlangt haben, nach Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 6 WRV berechtigt, von ihren Mitgliedern Steuern zu erheben. Sie verfügen über eine eigenständige Organisationsgewalt, die Dienstherrenfähigkeit, Rechtssetzungsbefugnis, das Parochialrecht und die Widmungsbefugnis. Daneben hat der Gesetzgeber den Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften mit einer Vielzahl von Einzelbegünstigungen, dem sogenannten „Privilegienbündel“, verbunden (vgl. BVerfGE 102, 370 <371 f.>). Diese Begünstigungen sollen es den Religionsgemeinschaften erleichtern, ihre Organisation und ihr Wirken nach den Grundsätzen ihres religiösen Selbstverständnisses zu gestalten und die hierfür erforderlichen Ressourcen, etwa in Form finanzieller Mittel, zu erlangen (vgl. BVerfGE 102, 370 <388>). 2

2. Nach dem Grundsatz der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung (Art. 30 GG) sind die Länder für die Verleihung des Körperschaftsstatus zuständig. Dementsprechend steht ihnen gemäß Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 8 WRV die Gesetzgebungskompetenz zur näheren Ausgestaltung des Verleihungsverfahrens zu. 3

Nach ständiger Staatspraxis folgt auf die „Erstverleihung“ des Körperschaftsstatus in einem Land noch die Durchführung von sogenannten „Zweitverleihungsverfahren“ in jedem weiteren Land, auf dessen Staatsgebiet die antragstellende Religionsgesellschaft die mit dem Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts verbundenen Hoheitsrechte ausüben möchte. 4

3. In der Freien Hansestadt Bremen ist - anders als in den übrigen Ländern - nach Art. 61 Satz 2 der Bremischen Landesverfassung (im Folgenden: LV- 5

Bremen) die Verleihung des Körperschaftsstatus durch förmliches Gesetz vorgehen. Zuständiges Organ ist die Bremische Bürgerschaft (Landtag). Art. 61 LV-Bremen hat folgenden Wortlaut:

Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften bleiben Körperschaften des öffentlichen Rechts, soweit sie es bisher waren. Anderen Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaften kann durch Gesetz die gleiche Rechtsstellung verliehen werden, wenn sie durch ihre Verfassung und die Zahl ihrer Mitglieder die Gewähr der Dauer bieten.

II.

- 6 1. a) Im Jahre 1881 wurde die Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas in den Vereinigten Staaten von Amerika (USA) von dem Prediger Charles Taze Russell als „Watch Tower Bible and Tract Society of Pennsylvania“ gegründet.
- 7 b) In Deutschland ist die Gemeinschaft der Zeugen Jehovas seit Ende des 19. Jahrhunderts tätig. Im Jahre 1927 wurde die von den Zeugen Jehovas gegründete Gesellschaft „Internationale Bibelforscher-Vereinigung“ im Vereinsregister des Amtsgerichts Magdeburg als Verein eingetragen. Während der nationalsozialistischen Diktatur wurden der Verein verboten, die Eintragung gelöscht und die Zeugen Jehovas verfolgt. Nach Neugründung des Vereins und erneuter Eintragung beim Vereinsregister des Amtsgerichts Magdeburg nach Kriegsende erfolgte wiederum ein Verbot, dieses Mal durch das Innenministerium der DDR. Daraufhin gründeten die Zeugen Jehovas in der Bundesrepublik Deutschland eine Gesellschaft mit dem Namen „Wachturm Bibel- und Traktat-Gesellschaft, Deutscher Zweig e. V.“ mit Sitz zunächst in Wiesbaden und ab dem Jahr 1984 in Selters im Taunus.
- 8 Mit Urkunde vom 14. März 1990 sprach der Ministerrat der DDR, Amt für Kirchenfragen, den „Zeugen Jehovas in der DDR“ auf ihren Antrag hin die „staatliche Anerkennung“ aus. Nach der Wiedervereinigung beantragte die Beschwerdeführerin im Oktober 1990 beim Berliner Magistrat die Bestätigung ihrer Rechtsstellung als Körperschaft des öffentlichen Rechts. Im April 1991 stellte sie vorsorglich den Antrag, sie gemäß Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV als Körperschaft des öffentlichen Rechts anzuerkennen. Nach Ablehnung der Anträge im Jahre 1993 kam es zu einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren, das im Jahre 2006 mit der Verleihung des Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts an

die Beschwerdeführerin durch das Land Berlin endete. Weitere Anerkennungsverfahren in den anderen Ländern folgten.

c) Nach eigener Darstellung ist die Beschwerdeführerin der bundesweite Verband aller Zeugen Jehovas in Deutschland. In Bremen sind circa 2.000 Personen in 30 Versammlungen mit den Zeugen Jehovas verbunden. 9

2. Das verwaltungsgerichtliche Verfahren über die „Erstverleihung“ des Körperschaftsstatus im Land Berlin führte zur grundsätzlichen Klärung der Voraussetzungen, unter denen eine Religionsgemeinschaft nach Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts erlangen kann. 10

a) Die Beschwerdeführerin klagte gegen die ablehnenden Bescheide des Landes Berlin vom 20. April 1993 und beantragte festzustellen, dass sie eine Körperschaft des öffentlichen Rechts sei, hilfsweise, das Land Berlin zu verpflichten, ihr die Rechtsstellung einer Körperschaft des öffentlichen Rechts zu verleihen. Das Verwaltungsgericht Berlin wies den Hauptantrag mit Urteil vom 25. Oktober 1993 ab (NVwZ 1994, S. 609 ff.) und gab dem Hilfsantrag statt. 11

b) Das Oberverwaltungsgericht Berlin wies die Berufungen der Beschwerdeführerin und des Landes Berlin mit Urteil vom 14. Dezember 1995 (NVwZ 1996, S. 478 ff.) zurück. Die Entscheidung wurde hinsichtlich des Hauptantrags rechtskräftig. 12

c) Auf die wegen des Hilfsantrags zugelassene Revision des Landes Berlin hob das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 26. Juni 1997 (BVerwGE 105, 117 ff.) die Urteile des Verwaltungsgerichts und des Oberverwaltungsgerichts auf, soweit sie das Land Berlin verpflichteten, der Beschwerdeführerin die Rechtsstellung einer Körperschaft des öffentlichen Rechts im Land Berlin zu verleihen, und wies die Klage ab. 13

Zwar schloss sich das Bundesverwaltungsgericht der Einschätzung der Vorinstanzen an, dass die Beschwerdeführerin im Falle ihrer Anerkennung als Körperschaft des öffentlichen Rechts die ihr zuerkannten Hoheitsrechte im Einklang mit dem einschlägigen Recht ausüben werde. Zudem sei die Grenze zwischen dem verfassungsrechtlich geschützten Freiheitsraum der Religionsgemeinschaften und dem Geltungsanspruch der allgemeinen staatlichen Rechtsordnung nicht im- 14

mer leicht zu ziehen, so dass punktuelle Meinungsverschiedenheiten über den Verlauf dieser Grenze nicht ausreichen könnten, um die Rechtstreue einer Religionsgemeinschaft generell zu verneinen.

- 15 Die Beschwerdeführerin setze sich aber mit ihrem religiös begründeten Verbot der Wahlteilnahme und dem entsprechenden Verhalten ihrer Mitglieder in einen verfassungsrechtlich nicht hinnehmbaren Widerspruch zum Demokratieprinzip, das zum unantastbaren Kernbestand der Verfassung gehöre. Von einer Religionsgemeinschaft, die mit ihrem Antrag nach Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV die Nähe zum Staat suche und dessen spezifische rechtliche Gestaltungsformen und Machtmittel für ihre Zwecke in Anspruch nehmen wolle, könne erwartet werden, dass sie die Grundlagen der staatlichen Existenz nicht prinzipiell infrage stelle. Eine Kooperation zwischen Religionsgesellschaft und Staat sei ohne ein Mindestmaß an gegenseitigem Respekt nicht vorstellbar.
- 16 d) Diese Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts hob der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts mit Urteil vom 19. Dezember 2000 (BVerfGE 102, 370 ff.) wegen einer Verletzung der Beschwerdeführerin in ihrem Recht aus Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV auf. In seiner Entscheidung konkretisierte er die Voraussetzungen, unter denen eine Religionsgemeinschaft nach Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts erlangen kann.
- 17 Allein das religiöse Verbot der Teilnahme an staatlichen Wahlen rechtfertige die Versagung des Körperschaftsstatus nicht. Auch wenn das Grundgesetz an seine Bürger die Erwartung richte, dass sie die ihnen eröffneten Möglichkeiten demokratischer Mitwirkung wahrnehmen, bestehe hierzu keine Rechtspflicht. Das Einverständnis der Bürger mit der vom Grundgesetz geschaffenen Staatsordnung, ohne die die freiheitliche Demokratie nicht leben könne, lasse sich nicht durch eine Verpflichtung zum Gehorsam oder durch Sanktionen erzwingen. Vielmehr schaffe erst die freie geistige Auseinandersetzung die motivierenden Kräfte, die die Bereitschaft der Bürger zur Teilnahme an den demokratischen Wahlen hinreichend, wahrscheinlich sogar besser gewährleisten würden. Die weder politisch begründete noch intentional auf eine Schwächung der Demokratie gerichtete Enthaltensamkeit der Beschwerdeführerin gegenüber staatlichen Wahlen betreffe das Demokratieprinzip daher nicht in seinem normativen Gehalt, sondern in seinen tatsächlichen Voraussetzungen. Die Beschwerdeführerin wolle nicht die Demokratie durch eine

andere Staatsform ersetzen, sondern sie verfolge einen apolitischen Lebensentwurf. Auch sei nicht feststellbar, dass sie insoweit einen spürbaren Einfluss auf Nichtmitglieder ausübe und diese von staatlichen Wahlen abhalte. Ihr Verhalten gegenüber staatlichen Wahlen könne deshalb zwar als ein Gesichtspunkt bei der gebotenen typisierenden Gesamtbetrachtung mit Blick auf die Rechtstreue der Beschwerdeführerin berücksichtigt werden. Für sich genommen trage es aber nicht die Annahme einer Gefährdung der unantastbaren Gehalte des Demokratieprinzips.

Weil im fachgerichtlichen Verfahren noch nicht im Wege einer typisierenden Gesamtbetrachtung der Rechtstreue geklärt worden war, ob die dem staatlichen Schutz anvertrauten Grundrechte Dritter einer Verleihung des Körperschaftsstatus an die Beschwerdeführerin entgegenstehen, verwies das Bundesverfassungsgericht das Verfahren an das Bundesverwaltungsgericht gemäß § 95 Abs. 2 BVerfGG zurück. 18

e) Das Bundesverwaltungsgericht verwies die Sache seinerseits mit Urteil vom 17. Mai 2001 (NVwZ 2001, S. 924 ff.) zur erneuten Entscheidung an das Oberverwaltungsgericht Berlin zurück, weil ausgehend von den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nach dem bisherigen Sach- und Streitstand nicht abzusehen sei, ob der Beschwerdeführerin der Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts versagt werden müsse. Das Bundesverwaltungsgericht gab dem Oberverwaltungsgericht auf, Sachverhaltsfeststellungen insbesondere zum Umgang der Beschwerdeführerin mit Bluttransfusionen, mit aus der Religionsgemeinschaft ausgeschiedenen oder ausgeschlossenen Familienmitgliedern und zu Erziehungsfragen zu treffen. 19

f) Nach Durchführung entsprechender Sachverhaltsermittlungen wies das Oberverwaltungsgericht Berlin mit Urteil vom 24. März 2005 (NVwZ 2005, S. 1450 ff.) die Berufung des Landes Berlin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin, mit dem das Land Berlin auf den Hilfsantrag der Beschwerdeführerin hin verpflichtet worden war, sie als Körperschaft des öffentlichen Rechts anzuerkennen, zurück. Auf Grundlage des von den Beteiligten unterbreiteten Erkenntnismaterials und unter Ausschöpfung aller sonst zugänglichen Informationen gelangte das Oberverwaltungsgericht Berlin in seinem Urteil zu der Überzeugung, es bestünden keine greifbaren Anhaltspunkte dafür, dass sich die Beschwerdeführerin in der Vergangenheit nicht rechtstreu verhalten, insbesondere die dem staatli- 20

chen Schutz anvertrauten Grundrechte oder die in Art. 79 Abs. 3 GG umschriebenen fundamentalen Grundprinzipien verletzt oder gefährdet habe.

21 g) Das Bundesverwaltungsgericht wies die durch das Land Berlin erhobene Nichtzulassungsbeschwerde mit Beschluss vom 1. Februar 2006 (NJW 2006, S. 3156 ff.) als unbegründet zurück. In seinem Beschluss ließ das Bundesverwaltungsgericht die grundsätzliche Frage, wer im Verleihungsverfahren hinsichtlich der Voraussetzung der Rechtstreue darlegungs- und beweispflichtig ist, offen. Das Obergerverwaltungsgericht Berlin habe der Sache nach eine positive Prognose gestellt. Die Feststellung, dass keine greifbaren Anhaltspunkte für die fehlende Rechtstreue vorlägen, sei mit der Feststellung, dass die Beschwerdeführerin die Gewähr der Rechtstreue biete, gleichbedeutend.

22 h) Daraufhin wurden der Beschwerdeführerin mit Urkunde vom 13. Juni 2006 die Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts im Land Berlin verliehen.

23 3. Nach Abschluss des Erstverleihungsverfahrens im Land Berlin stellte die Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 18. Juli 2006 für die verbliebenen 15 Länder Anträge auf Zweitverleihung des Körperschaftsstatus.

24 a) Die anderen Länder - und damit auch die Freie Hansestadt Bremen - waren bereits in das Verfahren der Erstverleihung in verschiedener Weise eingebunden worden. Gemäß Nr. 4 der Empfehlungen der Kultusministerkonferenz über die Verleihung der öffentlichen Körperschaftsrechte an Religionsgesellschaften und Weltanschauungsvereinigungen vom 12. März 1954 (abgedruckt bei Weber, ZevKR 34 (1989), S. 337 <377 ff.>) hatte die Senatsverwaltung in Berlin vor ihrer ursprünglich ablehnenden Entscheidung Kontakt mit den zuständigen Behörden der anderen Länder aufgenommen und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.

25 b) In einer Besprechung am 26. Oktober 2006 und in weiteren Abstimmungsgesprächen verständigten sich die zuständigen Referentinnen und Referenten der Länder darauf, dass jedes Land selbstständig prüfen werde, ob die Voraussetzungen für die Verleihung des Körperschaftsstatus vorliegen. Gleichzeitig wurde verabredet, dass grundsätzlich ein abgestimmtes Vorgehen der Länder sinnvoll und zweckmäßig sei.

Im Rahmen der abermaligen uneingeschränkten Überprüfung der Voraussetzungen für die Verleihung des Körperschaftsstatus wurden zwischen den zuständigen Referaten in allen Ländern, darunter auch in der Freien Hansestadt Bremen, umfangreiche Nachforschungen zur Rechtstreue der Beschwerdeführerin durchgeführt. In Ressortumfragen, die von den zuständigen Behörden aller Länder bei Gerichten und Verwaltungen bis hin zu den unteren Behörden, darüber hinaus aber auch bei Krankenhäusern, Schulen, Kindergärten und ähnlichen Einrichtungen durchgeführt wurden, wurde anhand eines umfangreichen, zwischen den Ländern abgestimmten Katalogs die Frage nach Erkenntnissen aus den letzten zehn Jahren gestellt, die unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Bedenken gegenüber der Rechtstreue der Beschwerdeführerin begründen könnten. Im Ergebnis erbrachten die Ressortumfragen bis auf wenige Einzelfälle in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern und Thüringen durchwegs keine für die Beschwerdeführerin negativen Erkenntnisse. In Bremen wurden zusätzlich zu der genannten Behördenumfrage auch der Sekten- und Weltanschauungsbeauftragte der Bremischen Evangelischen Kirche und der Sektenbeauftragte des katholischen Gemeindeverbandes in die Umfrage einbezogen. 26

Die für Religionsangelegenheiten zuständigen Ministerien der Länder kamen nach einer aufgrund der Umfrage jeweils in eigener Zuständigkeit durchgeführten umfassenden Prüfung übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass die Beschwerdeführerin die Anforderungen erfülle, die nach der verfassungsgerichtlichen und fachgerichtlichen Rechtsprechung an die Rechtstreue einer die Verleihung des Körperschaftsstatus anstrebenden Religionsgemeinschaft zu stellen seien. 27

c) In der Folgezeit verliehen 12 der betroffenen 15 Länder der Beschwerdeführerin im Wege der Zweitverleihung die Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts. 28

Das Verfahren in Nordrhein-Westfalen ist noch nicht abgeschlossen. Ablehnende Bescheide ergingen in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz. Die Beschwerdeführerin beschritt gegen die ablehnenden Bescheide den Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten. Das bei dem Verwaltungsgericht Stuttgart anhängige Verfahren (Az. 4 K 920/11) wurde mit Blick auf das hiesige Verfassungsbeschwerdeverfahren mit Beschluss vom 1. September 2011 ruhend gestellt. In Rheinland-Pfalz verpflichtete das Verwaltungsgericht Mainz mit Urteil vom 26. Januar 2012 (NVwZ-RR 2012, S. 417 ff.) das Land, der Beschwerdeführerin die Rechte einer 29

Körperschaft des öffentlichen Rechts zu verleihen. Zwischenzeitlich ist das Land Rheinland-Pfalz dieser Verpflichtung nachgekommen.

- 30 4. Der Senat der Freien Hansestadt Bremen brachte unter Hinweis auf die übereinstimmende Bewertung in den zuständigen Referaten der Länder aufgrund der Regelung des Art. 61 Satz 2 LV-Bremen am 9. Juni 2009 einen Gesetzentwurf zur Anerkennung der Beschwerdeführerin als Körperschaft des öffentlichen Rechts in Bremen in die Bremische Bürgerschaft ein (vgl. LTDrucks 17/819). Von dort wurde die Sache in der Sitzung vom 1. Oktober 2009 an den Rechtsausschuss überwiesen, der seine Arbeit am 21. Oktober 2009 aufnahm.
- 31 a) aa) Der Rechtsausschuss befasste sich in mehreren Sitzungen mit dem Gesetzentwurf. Insbesondere holte er ergänzende Stellungnahmen des für kirchliche Angelegenheiten zuständigen Senators der Freien Hansestadt Bremen ein, hörte einen Vertreter der Berliner Staatskanzlei an und machte den ablehnenden Bescheid des Landes Baden-Württemberg zum Gegenstand seiner Beratungen (vgl. LTDrucks 17/1753, S. 2 ff.).
- 32 In öffentlicher Sitzung am 16. Februar 2011 hörte der Rechtsausschuss 14 Sachverständige an (vgl. LTDrucks 17/1753, S. 6 ff.) und gab einem Vertreter der Beschwerdeführerin Gelegenheit zur mündlichen Stellungnahme (vgl. LTDrucks 17/1753, S. 16). In einem nicht öffentlichen Teil der Anhörung befragte der Rechtsausschuss ein ehemaliges Mitglied der Beschwerdeführerin zu seinen in der Religionsgemeinschaft gemachten Erfahrungen (vgl. LTDrucks 17/1753, S. 17 f.). Die Beschwerdeführerin erhielt das Wortlautprotokoll der Sitzung zur Stellungnahme binnen einer Woche. Sie nahm daraufhin mit Schreiben vom 28. März 2011 Stellung und rügte insbesondere die Kürze der Frist zur Stellungnahme, die Auswahl der angehörten Personen und Themenkreise sowie die Nichtbeachtung wissenschaftlicher Erkenntnisse und fachgerichtlicher Rechtsprechung in Bezug auf die im Ausschuss gegen die Beschwerdeführerin erhobenen Vorwürfe.
- 33 bb) Unter Einbeziehung dieser Stellungnahme sowie ergänzender Auskünfte der Bremischen Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales sowie der Bremischen Senatorin für Bildung und Wissenschaft (vgl. LTDrucks 17/1753, S. 18 f.) wertete der Rechtsausschuss die Anhörungen und Stellungnahmen aus (vgl. LTDrucks 17/1753, S. 19 ff.). Dabei verwies der Ausschuss auf eine eigene, vom Erstverleihungsverfahren unabhängige Prüfkompetenz der

Freien Hansestadt Bremen und eine sich vom Berliner Verfahren unterscheidende Tatsachengrundlage; eine Bindung an die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Berlin vom 24. März 2005 bestehe nicht.

Im Ergebnis gelangte der Rechtsausschuss zu der Einschätzung, die Beschwerdeführerin biete keine Gewähr der Rechtstreue. Sie beeinträchtige und gefährde wegen des von ihr geforderten Verbots des Kontakts mit ausgetretenen oder ausgeschlossenen Mitgliedern das Grundrecht auf Achtung des Familienlebens und der Ehe aus Art. 6 Abs. 1 GG. Sie halte mit vom Grundgesetz missbilligten Mitteln austrittswillige Mitglieder in der Religionsgemeinschaft fest und beeinträchtige damit das Grundrecht auf negative Religionsfreiheit aus Art. 4 Abs. 1 und 2 GG. Darüber hinaus gefährde die Beschwerdeführerin wegen des nach ihren Regeln bestehenden Verbots, auch im äußersten Notfall Blut- oder Hauptbestandteile des Blutes anzunehmen, Leib und Leben minderjähriger Kinder und Jugendlicher. Dies stelle eine Beeinträchtigung von Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG dar. Zudem gefährde die Beschwerdeführerin das Kindeswohl, indem sie körperliche Züchtigungen von Kindern als Erziehungsmethode befürworte. 34

Der Antrag auf Verleihung der öffentlich-rechtlichen Körperschaftsrechte könne bereits abgelehnt werden, wenn die Gewähr der Rechtstreue trotz aller zumutbaren Aufklärungsversuche unklar bleibe. 35

cc) In seiner Sitzung vom 14. April 2011 beschloss der Rechtsausschuss einstimmig, der Bürgerschaft zu empfehlen, den seitens des Bremischen Senats in die Bürgerschaft eingebrachten Gesetzentwurf über die Verleihung der Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts an die Beschwerdeführerin abzulehnen (LTDrucks 17/1753, S. 26). 36

b) Die Bremische Bürgerschaft nahm den Bericht des Rechtsausschusses zur Kenntnis und lehnte in ihrer Sitzung am 12. Mai 2011 den vom Senat eingebrachten Gesetzentwurf über die Verleihung der Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts an die Beschwerdeführerin nach einer Aussprache im Plenum in erster Lesung ab (vgl. Beschlussprotokoll Nr. 17/1568). 37

III.

Mit ihrer Verfassungsbeschwerde rügt die Beschwerdeführerin eine Verletzung des Anspruchs auf Verleihung des Status einer Körperschaft des öffentlichen 38

Rechts aus Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV sowie eine Verletzung ihrer Grundrechte aus Art. 3 Abs. 1 und 3, Art. 4 Abs. 1 und 2 GG. Sie macht darüber hinaus geltend, aufgrund der in Art. 61 Satz 2 LV-Bremen vorgesehenen Verleihung der Körperschaftsrechte durch förmliches Gesetz in ihrem Anspruch auf Justizgewährung gegenüber der öffentlichen Gewalt aus Art. 19 Abs. 4 GG und aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG verletzt zu sein. Schließlich seien durch die Handhabung des Verfahrens im konkreten Fall ihre Grundrechte auf ein faires und zügiges Verfahren aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG und auf Gewährung rechtlichen Gehörs aus Art. 103 Abs. 1 GG und aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG verletzt worden.

39 1. Die Verfassungsbeschwerde sei zulässig.

40 a) Mit der Ablehnung des vom Bremischen Senat eingebrachten Gesetzentwurfs und der fortgesetzten Weigerung der Bremischen Bürgerschaft, der Beschwerdeführerin den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts für das Gebiet der Freien Hansestadt Bremen zu verleihen, liege ein tauglicher Beschwerdegegenstand im Sinne des § 90 Abs. 1 BVerfGG in Gestalt gesetzgeberischen Unterlassens vor.

41 b) Die Beschwerdeführerin sei auch beschwerdebefugt, weil jedenfalls eine Verletzung ihrer in Art. 4 Abs. 1 und 2 GG gewährleisteten Religionsfreiheit möglich erscheine. Es sei nicht ausgeschlossen, dass die Bremische Bürgerschaft zum Nachteil der Beschwerdeführerin durch die Vorenthaltung des Körperschaftsstatus trotz Vorliegens der Voraussetzungen des Anspruchs aus Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV die Grenzen überschritten habe, die dem Staat bei der Bewertung religiöser Lebensäußerungen durch das aus der Religionsfreiheit folgende Gebot der Neutralität gezogen seien.

42 c) Der Rechtsweg im Sinne des § 90 Abs. 2 BVerfGG sei erschöpft. Der Anspruch auf Erlass eines förmlichen Gesetzes könne als verfassungsrechtliche Streitigkeit nur vor den Verfassungsgerichten durchgesetzt werden. Eine Landesverfassungsbeschwerde zum Bremischen Staatsgerichtshof sei in der Bremischen Verfassung aber nicht vorgesehen. Auch mittelbar könne fachgerichtlicher Rechtsschutz nicht erlangt werden, weil der Anspruch auf Erlass eines Gesetzes nicht zum Gegenstand eines Vorlageverfahrens nach Art. 100 Abs. 1 GG gemacht werden könne. Jedenfalls sei der Beschwerdeführerin die Ausschöpfung des Rechtswegs mit Blick auf einen in zeitlicher und tatsächlicher Hinsicht effektiven

Rechtsschutz nicht zumutbar. Zudem werfe das Verfahren allein spezifisch verfassungsrechtliche Fragen auf, die nur das Bundesverfassungsgericht beantworten könne, ohne dass von einer vorangegangenen fachgerichtlichen Prüfung eine verbesserte Entscheidungsgrundlage zu erwarten wäre.

2. Die Verfassungsbeschwerde sei auch begründet.

43

a) Mit ihrem Hauptvorbringen trägt die Beschwerdeführerin vor, der Bremischen Bürgerschaft stehe wegen der bereits erfolgten Erstverleihung des Körperschaftsstatus in Berlin schon keine eigene Prüfungscompetenz hinsichtlich der Voraussetzungen des Anspruchs aus Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs.5 Satz 2 WRV mehr zu; die Bürgerschaft sei, soweit es um die allein strittige Gewähr der Rechtstreue gehe, an die Entscheidung im Erstverleihungsverfahren gebunden. Die Zweitverleihung habe allenfalls noch „deklaratorische Wirkung“; sie begründe keine neuen Rechte, sondern bestätige nur, dass die Freie Hansestadt Bremen, entsprechend ihrer rechtlichen Verpflichtung, die Beschwerdeführerin als öffentlich-rechtliche Körperschaft behandeln werde. Allein eine solche Bindungswirkung könne im Übrigen die weitreichende Beteiligung der anderen Länder im Erstverleihungsverfahren erklären. Jedenfalls über das „Ob“ der Anerkennung werde im Erstverleihungsverfahren abschließend entschieden, während dem Zweitverleihungsverfahren allein die Entscheidung über das „Wie“ vorbehalten bleibe.

44

b) Hilfsweise, für den Fall, dass die Zweitverleihung konstitutiven Charakter habe und der Freien Hansestadt Bremen eine eigenständige Prüfungscompetenz zustehe, macht die Beschwerdeführerin geltend, die geschriebenen und ungeschriebenen Voraussetzungen für die Verleihung des Körperschaftsstatus seien auch für das Gebiet der Freien Hansestadt Bremen erfüllt. An der Rechtstreue der Beschwerdeführerin bestünden keine Zweifel. Dies gelte insbesondere mit Blick darauf, dass sich im langjährigen und intensiv geführten Gerichtsverfahren betreffend die Erstverleihung des Körperschaftsstatus keinerlei gegenteilige Anhaltspunkte ergeben hätten.

45

aa) Durch das Erstverleihungsverfahren sei jedenfalls eine Vermutung für die Rechtstreue der Beschwerdeführerin begründet worden. Soweit die Bremische Bürgerschaft diese Vermutung durch das durchgeführte Verfahren habe entkräften wollen, sei dies nicht gelungen. Die Freie Hansestadt Bremen trage die volle Darlegungs- und Beweislast hinsichtlich der Tatsachen, die gegen die Gewähr der

46

Rechtstreue sprechen könnten. Dieser Darlegungslast sei sie nicht nachgekommen.

- 47 Es fehle an einem das Verfahren abschließenden begründeten Bescheid, aus dem sich in präziser Form unter Angabe von Beweismitteln die Gründe für die Ablehnung ergäben. Die Beschwerdeführerin könne die maßgeblichen Gründe für die Ablehnung des Antrags nur mittelbar aus dem Abschlussbericht des Rechtsausschusses entnehmen. Dieser könne jedoch wegen seiner Gestaltung als parlamentarischer Bericht eine nachprüfbare Ablehnungsentscheidung, die Beweismittel benennt und unter die rechtlichen Vorgaben subsumiert, nicht ersetzen. Der Duktus des Berichts und der Äußerungen bei den Anhörungen ließen Zweifel daran aufkommen, ob die gestellte Aufgabe erkannt worden sei. Anders als im sonstigen parlamentarischen Verfahren wäre die ausgesprochene Empfehlung des Rechtsausschusses nicht auf politische Argumente, sondern auf eine rein rechtliche Argumentation zu stützen gewesen.
- 48 bb) Die im Bericht des Rechtsausschusses zur Begründung der ablehnenden Empfehlung herangezogenen vier Sachbereiche seien bereits Gegenstand intensiver gerichtlicher Prüfung im Erstverlehungsverfahren gewesen; eine fehlende Gewähr der Rechtstreue habe im Erstverlehungsverfahren dennoch nicht begründet werden können.
- 49 (1) Soweit eine Gefährdung von Ehe und Familie (Art. 6 Abs. 1 GG) durch angeblich von der Beschwerdeführerin ausgesprochene Kontaktverbote zu ausgeschlossenen oder ausgestiegenen Familienmitgliedern behauptet werde, habe eine Gefährdung der „Kernfamilie“, also der Verbindung zwischen Eltern und ihren im Haushalt lebenden Kindern, im Erstverlehungsverfahren nicht festgestellt werden können. Bezüglich der weiter gefassten „Begegnungsgemeinschaft“ bestehe ebenfalls kein weiterer Aufklärungsbedarf, weil die Beschwerdeführerin in den hier fraglichen Fällen unter Berufung auf ihr biblisches Selbstverständnis lediglich empfehle, die Kontakte zu ausgeschlossenen Familienmitgliedern auf das Nötigste zu beschränken. Dabei handele es sich um eine unverbindliche Empfehlung, über deren Umsetzung und Intensität jedes einzelne Mitglied selbst zu entscheiden habe. Sanktionen bei einem den Empfehlungen widersprechenden Verhalten seien nicht vorgesehen. Überdies gebe es bereits auf der Ebene der Empfehlung Ausnahmen, wenn es etwa um Krankheit, Pflegedürftigkeit oder Unterhalt gehe.

(2) Aus denselben Gründen könne auch der zweite Vorwurf des Rechtsausschusses, der ebenfalls den seitens der Religionsgemeinschaft empfohlenen Kontaktabbruch zu ausgeschlossenen Familienmitgliedern betreffe, keinen Bestand haben. Sowohl der auf religiöser Überzeugung beruhende, nicht sanktionierte Appell der Beschwerdeführerin als auch die - wiederum auf religiöser Überzeugung beruhende - Befolgung durch die Mitglieder unterfielen der grundrechtlich geschützten positiven Religionsfreiheit aus Art. 4 Abs. 1 und 2 GG, die mit der negativen Religionsfreiheit der austrittswilligen Mitglieder im Wege der praktischen Konkordanz zum Ausgleich gebracht werden müsse. 50

(3) Die Behauptung, die Beschwerdeführerin gefährde durch das Gebot, auch im äußersten Notfall die Transfusion von Blut oder Hauptbestandteilen des Blutes abzulehnen, das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) ihrer Mitglieder, sei gleichfalls unzutreffend. Überwiegend habe der Rechtsausschuss seine Bewertung auf Fälle gestützt, die Transfusionen bei Erwachsenen und einwilligungsfähigen Minderjährigen zum Gegenstand hatten und deshalb für die erhobenen Vorwürfe ohne Relevanz seien. Soweit einwilligungsunfähige Minderjährige betroffen seien, habe bereits das Bundesverwaltungsgericht im Erstverleihungsverfahren festgestellt, dass durch die in § 1666 BGB vorgesehene Möglichkeit zur gerichtlichen Ersetzung der Zustimmung im Konfliktfall einerseits dem Elternrecht und der Religionsfreiheit und andererseits dem Grundrechtsschutz des Kindes aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG ausreichend Rechnung getragen werden könne. 51

(4) Der letzte Vorwurf des Rechtsausschusses, die Beschwerdeführerin gefährde das Kindeswohl (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 6 Abs. 2 Satz 2 GG) durch die Befürwortung und verbreitete Praktizierung körperlicher Züchtigung, sei ebenfalls bereits im Erstverleihungsverfahren als widerlegt angesehen worden. Soweit der Rechtsausschuss zu einem anderen Ergebnis gekommen sei, habe er sich abermals nur auf unsubstantiierte Aussagen einseitig ausgewählter Personen gestützt, die überdies teilweise auf bloßem Hörensagen oder auf überholten Schriften der Beschwerdeführerin beruhten. Wiederum ließen sich die Vorwürfe durch keinerlei Behörden- oder Gerichtserkenntnisse verifizieren. 52

c) Die Beschwerdeführerin sei darüber hinaus durch die konkrete Handhabung des Verfahrens in ihrem - in der gegebenen Konstellation jedenfalls durch das Rechtsstaatsprinzip begründeten - Recht auf Gewährung rechtlichen Gehörs sowie durch die schleppende Bearbeitung ihres Antrags in ihrem Anspruch auf ein 53

fares und zügiges Verfahren aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG und parallel aus Art. 6 EMRK verletzt worden.

54 Der Justitiar der Beschwerdeführerin habe in der Anhörung weder zu den einzelnen Vorwürfen konkret Stellung nehmen noch die selektiv zulasten der Beschwerdeführerin ausgewählten Aussagenden direkt befragen können. Die eingeräumte Möglichkeit zur schriftlichen Stellungnahme habe - abgesehen von der unzumutbar kurzen Frist - eine mündliche Reaktion auf die Zeugenaussage nicht ersetzen können. Zudem habe überhaupt keine Möglichkeit bestanden, hinsichtlich der anonym gebliebenen Zeugin im nicht-öffentlichen Teil der Anhörung sowie zu den weiteren Aussagen von Behördenvertretern, die in der Fortsetzung der Ausschussberatung vom 16. März 2011 gemacht worden seien, Stellung zu nehmen. Hinzu komme, dass die Beschwerdeführerin in eine Reihe von Dokumenten keine Einsicht erhalten habe.

55 d) Letztlich werde der Beschwerdeführerin aufgrund der in Art. 61 Satz 2 LV-Bremen vorgesehenen Übertragung der Zuständigkeit für die Verleihung des Körperschaftsstatus an die Legislative die verfassungsrechtlich gewährleistete Rechtsschutzmöglichkeit zur Überprüfung des von ihr geltend gemachten Anspruchs auf Verleihung des Körperschaftsstatus aus Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV unter Verstoß gegen Art. 19 Abs. 4 GG oder zumindest den allgemeinen Justizgewährungsanspruch entzogen, wenn eine umfassende tatsächliche und rechtliche Prüfung des Anspruchs und eine verbindliche Entscheidung hierüber im Verfahren der Verfassungsbeschwerde durch das Bundesverfassungsgericht nicht gewährleistet werden könne.

IV.

56 1. Die Verfassungsbeschwerde ist dem Bundestag, dem Bundesrat, der Bundesregierung, der Bremischen Bürgerschaft und dem Bremischen Senat sowie den übrigen 15 Landesregierungen zugestellt worden. Darüber hinaus hat der Senat dem Bundesverwaltungsgericht, dem Verwaltungsgerichtshof des Landes Baden-Württemberg, dem Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen und dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.

57 a) Die Bremische Bürgerschaft hält die Verfassungsbeschwerde bereits für unzulässig, jedenfalls aber für unbegründet.

aa) Die Bremische Bürgerschaft ist der Auffassung, der Antrag sei unzulässig, weil die Möglichkeit der Verletzung eines rügefähigen Rechts nicht ausreichend dargelegt sei. 58

(1) Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin liege ein Unterlassen der Bremischen Bürgerschaft insofern nicht vor, als diese ihrer Verpflichtung, über einen vom Bremischen Senat eingebrachten Gesetzentwurf abzustimmen, nachgekommen sei. Es gehe also um den Inhalt einer Handlung, nämlich darum, mit welchem Ergebnis (Zustimmung oder Ablehnung) die Abgeordneten abgestimmt hätten. Die Ablehnung des Antrags hätte deshalb die Beschwerdeführerin nur dann in ihren gerügten Grundrechten verletzen können, wenn für die Bürgerschaft eine zwingende Verpflichtung bestanden hätte, dem Gesetzentwurf zuzustimmen. Eine solche Verpflichtung habe aber nicht bestanden. Allein schon die Möglichkeit des Bestehens einer Verpflichtung, dem Gesetzentwurf zuzustimmen, scheidet aus. Damit scheidet auch die Möglichkeit einer Verletzung der Beschwerdeführerin in einem rügefähigen Recht aus. 59

Zwar könne sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus den Grundrechten ausnahmsweise ein Anspruch des Bürgers auf Erlass eines ihn begünstigenden förmlichen Gesetzes ergeben. Dies sei aber nur dann der Fall, wenn dem betreffenden Grundrecht ein bestimmter Handlungsauftrag an den Gesetzgeber zu entnehmen sei, der Inhalt und Umfang der Gesetzgebungspflicht im Wesentlichen bestimme. Einen derartigen ausdrücklichen Auftrag des Grundgesetzes habe das Bundesverfassungsgericht beispielsweise in Art. 131 GG gesehen. Art. 61 Satz 2 LV-Bremen bestimme vor dem Hintergrund dieser Rechtsprechung indes keine unmittelbare Handlungspflicht der Bürgerschaft. Die Norm verpflichte die Bürgerschaft lediglich dazu, eine gesetzgeberische Entscheidung zu treffen, nicht jedoch ein bestimmtes Gesetz zu erlassen. Dieser Verpflichtung sei die Bürgerschaft nachgekommen. 60

Darüber hinaus erfordere die als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal zu prüfende Rechtstreue der Beschwerdeführerin eine „komplexe Prognose“. Eine derartige Prognoseentscheidung werde in der Exekutive anders getroffen als in der Legislative. Während die Verwaltung in einem verfahrensrechtlich strukturierten Entscheidungsprozess eine nachvollziehbare gesetzlich determinierte Entscheidung zu treffen habe, würden die Abgeordneten eine Gewissensentscheidung treffen, in die subjektive Wertungen und Erfahrungen einfließen. In der Literatur werde insoweit von Gestaltungsfreiheit und einem „grundsätzlichen Ermes-

sen des Gesetzgebers“ gesprochen. Dieses sei angesichts der Unterschiede von gesetzgebender und vollziehender Gewalt gerade im Hinblick auf Bewertung und Abwägung weiter als das Verwaltungsermessen. Von dem ihnen zustehenden Ermessen hätten die Abgeordneten in Wahrnehmung ihres freien Mandats Gebrauch gemacht, so dass eine Grundrechtsverletzung der Beschwerdeführerin nicht möglich erscheine.

62 (2) Auch soweit die Beschwerdeführerin die generelle Ausgestaltung des Verfahrens rüge, sei die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung nicht ausreichend dargetan. Bereits die Weimarer Reichsverfassung habe es den Ländern freigestellt, das Verfahren über die Verleihung der Körperschaftsrechte zu regeln. Die zulässige Ausgestaltung des Verfahrens durch Art. 61 Satz 2 LV-Bremen als Verfahren in der Legislative bringe es mit sich, dass eine Justiziabilität der Entscheidung des Gesetzgebers nicht gegeben sei. Im Übrigen scheidet die Möglichkeit einer Rechtsverletzung hinsichtlich der konkreten Handhabung des in Rede stehenden Gesetzgebungsverfahrens aus, weil der Beschwerdeführerin im Gesetzgebungsverfahren keine eigenen Beteiligungsrechte zustünden.

63 (3) Schließlich bestehe nicht die Möglichkeit, der Beschwerdeführerin unmittelbar einen Anspruch auf Verleihung des Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts aus Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV zuzugestehen. Nichts anderes folge insbesondere aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Dezember 2000, in dem sich das Gericht lediglich mit dem Anspruch auf Verleihung des Körperschaftsstatus im Verwaltungsverfahren und den sich daran anschließenden verwaltungsgerichtlichen Verfahren befasst habe. Denn in dieser Entscheidung habe das Bundesverfassungsgericht keine Aussage dahingehend getroffen, dass die in Rede stehenden Vorschriften einen unmittelbaren Anspruch auch gegenüber dem Gesetzgeber begründen könnten.

64 bb) Jedenfalls sei die Verfassungsbeschwerde unbegründet.

65 (1) Die Verleihung der Körperschaftsrechte obliege in der Freien Hansestadt Bremen gemäß Art. 61 Satz 2 LV-Bremen der Bürgerschaft. Die Vorschrift stimme mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV überein. Insbesondere soweit Art. 61 Satz 2 LV-Bremen als Ermessensvorschrift ausgestaltet sei, könne die Norm nicht im Wege der Auslegung als zwingende Vorgabe interpretiert werden, weil dies die Verkehrung eines Begriffs in sein Gegenteil bedeute; damit würden die Grenzen zulässiger Verfassungsinterpretation überschritten. Im Übrigen seien die Mitglieder der

Bürgerschaft als frei gewählte Abgeordnete nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge und Weisungen nicht gebunden, so dass ein Zwang zu einer bestimmten Entscheidung mit der Gewissensfreiheit der Abgeordneten kollidiere. Dementsprechend könnten die Abgeordneten der Bürgerschaft bei ihrer Entscheidung durch vorangegangene Entscheidungen von Gerichten und Behörden zur Frage der Rechtstreue der Beschwerdeführerin schlechterdings nicht gebunden werden. Insbesondere könne der Bürgerschaft in Anbetracht des Gewaltenteilungsgrundsatzes nicht eine „Quasi-Behördeneigenschaft“ zugemessen werden. Die Entscheidung nach Art. 61 Satz 2 LV-Bremen sei daher keine Ermessensentscheidung, wie sie in einem Verwaltungsverfahren stattfindet, sondern eine reine Gewissensentscheidung, bei der es auf die Frage, ob die Abgeordneten der Sache nach „richtig“ oder „falsch“ abgestimmt hätten, nicht ankommen könne.

(2) Es gebe kein Recht der Beschwerdeführerin auf Justizgewährung. Die Gesetzgebung gehöre nicht zur „öffentlichen Gewalt“ im Sinne von Art. 19 Abs. 4 GG. Insbesondere vermittele Art. 61 Satz 2 LV-Bremen keine justiziablen Rechte. Mit dem Abschluss des Verwaltungsverfahrens durch Einbringung des Gesetzentwurfs seitens des Bremischen Senats in die Bürgerschaft ende der Anspruch der Beschwerdeführerin auf Justizgewährung.

66

Auch die Vorschriften der Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft vermittelten Dritten keine Verfahrensrechte. Dem Versuch der Beschwerdeführerin, die formelle Gesetzgebung materiell als gesetzesgebundene Verwaltung darzustellen, stehe das Prinzip der Gewaltenteilung entgegen. Insoweit sei die Bürgerschaft frei darin zu entscheiden, in welcher Zeit sie Sachverhalte ermittele, welche Personen sie anhöre und welche weiteren Ermittlungen sie anstelle. Insbesondere gehöre zur freien Ausgestaltung des parlamentarischen Verfahrens die Entscheidung darüber, ob und gegebenenfalls für welche Dauer ein Rederecht vor dem Rechtsausschuss eingeräumt und Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werde.

67

b) Der Vizepräsident des Bundesverwaltungsgerichts hat eine Stellungnahme des für das Staatskirchenrecht zuständigen 6. Revisionssenats übermittelt. Der 6. Senat sei bislang ebensowenig wie der früher für das Staatskirchenrecht zuständige 7. Senat mit einer Zweitverleihung der Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts an eine Religionsgemeinschaft befasst gewesen.

68

- 69 aa) In prozessrechtlicher Hinsicht merkt der 6. Senat an, dass verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz gegen ein Untätigbleiben des parlamentarischen Gesetzgebers nicht erlangt werden könne, wenn nach dem jeweiligen Landesrecht die Anerkennung einer Religionsgemeinschaft als Körperschaft des öffentlichen Rechts durch förmliches Parlamentsgesetz ausgesprochen werden müsse.
- 70 bb) In materiell-rechtlicher Hinsicht sei jedoch zweifelhaft, ob der Rechtsfigur der Zweitverleihung des Körperschaftsstatus eine eigenständige rechtliche Bedeutung zukomme. Nach Auffassung des 6. Senats könne die Religionsgemeinschaft mit der erstmaligen Anerkennung als Körperschaft des öffentlichen Rechts die damit verbundenen Rechte in allen Ländern ausüben, ohne dass hierfür eine Zweitverleihung erforderlich sei. Insbesondere sei die Ausübung der mit dem Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts verbundenen Hoheitsrechte nicht auf dasjenige Land beschränkt, das den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts verliehen habe. Die hoheitlichen Befugnisse wurzelten in Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 WRV; sie seien unmittelbar mit dem Status der Körperschaft des öffentlichen Rechts verbunden. Damit sei die Vorstellung, der Status werde nur als rechtliche Hülle verliehen, welche durch die Länder mittels Verleihung von einzelnen Befugnissen ausgefüllt werden müsse, nicht vereinbar. Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV räume den Religionsgemeinschaften unmittelbar einen Anspruch auf Anerkennung als Körperschaft des öffentlichen Rechts ein und regule die hierfür erforderlichen Voraussetzungen. Die Prüfung der Verleihensvoraussetzungen durch die zuständige Landesbehörde müsse sich deshalb auf das gesamte Bundesgebiet, nicht aber auf einen rechtlich und tatsächlich zumeist ohnehin nicht unterscheidbaren Tätigkeitsbereich der Religionsgemeinschaft in dem jeweiligen Land beziehen. Dementsprechend führten die Länder mit der Anerkennung einer Religionsgemeinschaft als Körperschaft des öffentlichen Rechts Bundesrecht aus.
- 71 cc) Die Darlegungs- und Beweislast hinsichtlich der Rechtstreue trage zwar grundsätzlich die antragstellende Religionsgemeinschaft. Da die Rechtstreue aber letztlich nur durch die Abwesenheit ihres Gegenteils positiv nachgewiesen werden könne, sei von einer Grundannahme der Rechtstreue auszugehen. Erst wenn diese Grundannahme durch greifbare tatsächliche Anhaltspunkte - sei es nach dem Vortrag der Beteiligten, sei es nach sonst erkennbar gewordenen Gesichtspunkten - für eine möglicherweise fehlende Rechtstreue erschüttert werde, müsse der Frage, ob die Religionsgemeinschaft auch wirklich rechtstreu sei, näher nachgegangen werden. In einem solchen Fall komme dann auch eine Beweislastent-

scheidung zum Nachteil der Religionsgemeinschaft in Betracht. Hingegen sei die Feststellung, dass keine greifbaren Anhaltspunkte für das Gegenteil vorlägen, mit der Feststellung gleichbedeutend, dass die Religionsgemeinschaft die Gewähr der Rechtstreue biete.

c) Der Präsident des Verwaltungsgerichtshofs des Landes Baden-Württemberg hat mitgeteilt, der zuständige 1. Senat sei mit den von der Verfassungsbeschwerde aufgeworfenen Rechtsfragen bislang noch nicht befasst gewesen. Mit Blick auf das bei dem Verwaltungsgericht Stuttgart anhängige Verfahren werde von einer Stellungnahme abgesehen. 72

d) Die Präsidentin des Oberverwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen hat mitgeteilt, das Gericht sei bislang weder mit den durch die Verfassungsbeschwerde aufgeworfenen Rechtsfragen noch mit parallelen Problematiken in anderen Rechtsgebieten befasst worden. 73

In der Sache selbst führt sie aus, dass Art. 61 Satz 2 LV-Bremen in seiner sachinhaltlichen Regelung im Widerspruch zu Art. 137 Abs. 5 WRV stehe. Die landesrechtliche Norm sei deshalb durch das Inkrafttreten von Art. 140 GG derogiert worden, soweit die Körperschaftsstellung nicht zwingend vorgeschrieben, sondern dem Ermessen der zuständigen Stelle überantwortet sei. Hingegen beanspruche Art. 61 Satz 2 LV-Bremen hinsichtlich seiner kompetenzrechtlichen Aussage weiterhin Geltung, nämlich soweit die Verleihung durch förmliches Gesetz vorgeschrieben sei. Mit der in Art. 61 Satz 2 LV-Bremen vorgesehenen Zuordnung der Entscheidungsbefugnis über die Verleihung des Körperschaftsstatus an die Bremische Bürgerschaft könne ein gewisser Entscheidungsspielraum verbunden sein, jedenfalls sei eine Vielfalt von Perspektiven bei der Beurteilung, ob die Voraussetzungen des Anspruchs aus Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV erfüllt seien, hinzunehmen. Ob Religionsgemeinschaften, die die Verleihung des Körperschaftsstatus für das Gebiet der Freien Hansestadt Bremen erfolglos beantragt hätten, eine landesverfassungsrechtliche Rechtsschutzmöglichkeit offen stehe, sei eine vom Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen noch zu beantwortende Frage. 74

e) Die Präsidentin des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen hat eine Stellungnahme des für das Staatskirchenrecht zuständigen 5. Senats übermittelt. 75

- 76 aa) Jedenfalls erhalte die antragstellende Religionsgemeinschaft durch die Erstverleihung des Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts gemäß Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV bundesweit verbindliche Rechtsfähigkeit. Bezüglich der weiteren Auswirkungen des Erstverleihungsverfahrens auf das Zweitverleihungsverfahren sei insbesondere die Frage, ob die durch den Erstverleihungsakt übertragenen Hoheitsbefugnisse länderübergreifend ausgeübt werden könnten, noch nicht höchstrichterlich geklärt. Da nach der Staatspraxis der Länder die mit dem Körperschaftsstatus verbundenen Hoheitsbefugnisse zudem nur in dem jeweils verleihenden Land wahrgenommen werden dürften, bestehe jedenfalls ein berechtigtes rechtliches Interesse an einer Zweitverleihung. Das Erstverleihungsverfahren entfalte dabei im Zweitverleihungsverfahren eine erhebliche Präjudizwirkung, deren konkrete Reichweite nach der Prüfungsintensität der Erstverleihung zu bestimmen sei.
- 77 bb) Die Darlegungs- und Beweislast für das Vorliegen der Verleihensvoraussetzungen trage grundsätzlich die Religionsgemeinschaft. Jedoch müsse Berücksichtigung finden, dass der Beweisgegenstand der Sache nach ein negatives Tatbestandsmerkmal betreffe. Positive Rechtstreue lasse sich nicht sinnvoll initiativ und umfassend darlegen. Deshalb biete sich eine Orientierung an der Rechtsprechung zur Beweislastverteilung bei der Prognose zur Verfassungstreue von Beamtenbewerbern an.
- 78 cc) Jedenfalls könne die in der Freien Hansestadt Bremen vorgesehene Zuständigkeit des Gesetzgebers für die Zuerkennung eines durch das Grundgesetz verbürgten, antragsabhängigen Anspruchs nicht dazu führen, dass die antragstellende Religionsgemeinschaft rechtsschutzlos gestellt werde. Zumindest aus dem allgemeinen Justizgewährungsanspruch folge, dass der Rechtsweg für die Religionsgemeinschaft offen stehen müsse. Da es sich bei der Verleihensentscheidung nach bremischem Landesrecht um ein „verwaltungsaktvertretendes“ Gesetz handle, könne in dieser Sonderkonstellation der Verwaltungsrechtsweg gegen ein formelles Gesetz eröffnet sein, damit rechtsstaatlichen Mindestanforderungen genügt werden könne. Eine erst- (und letzt-)instanzliche Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts für die Überprüfung des Bestehens eines konkret umschriebenen Anspruchs - einschließlich der erforderlichen Sachverhaltsfeststellungen - sei dagegen systemwidrig. Gleichwohl müsse die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde nicht entgegenstehen, weil gemäß § 90 Abs. 2 Satz 2 BVerfGG - insbesondere unter Berücksichti-

gung der langen Verfahrensdauer - ein Absehen von der grundsätzlich erforderlichen Erschöpfung des Rechtswegs in Betracht komme.

f) Die übrigen Äußerungsberechtigten haben von einer Stellungnahme abgesehen. 79

2. Die Beschwerdeführerin und die Bremische Bürgerschaft haben von ihrer Möglichkeit zur weiteren Äußerung nach Kenntnis der eingegangenen Stellungnahmen Gebrauch gemacht. Sie bekräftigen ihre jeweiligen Auffassungen und vertiefen ihren Vortrag. 80

B.

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig. 81

I.

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich, auch soweit ein gesetzgeberisches Unterlassen der Bremischen Bürgerschaft in Rede steht, gegen einen tauglichen Beschwerdegegenstand im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG. Ein Unterlassen des Gesetzgebers kann Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde sein, wenn sich der Beschwerdeführer auf einen ausdrücklichen Auftrag des Grundgesetzes berufen kann, der Inhalt und Umfang der Gesetzgebungspflicht im Wesentlichen umgrenzt hat (vgl. BVerfGE 6, 257 <264>; 23, 242 <259>; 56, 54 <70 f.>; 129, 124 <176>). Die Pflicht zur Gesetzgebung ergibt sich hier aus dem Zusammenwirken des subjektiv-verfassungsrechtlichen Anspruchs auf Anerkennung als Körperschaft des öffentlichen Rechts bei Vorliegen der geschriebenen und ungeschriebenen Voraussetzungen aus Art. 4 Abs. 1 und 2 und Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV einerseits und mit der in Art. 61 Satz 2 LV-Bremen vorgesehenen Verleihung des Körperschaftsstatus durch förmliches Gesetz andererseits. 82

II.

Die Beschwerdeführerin ist ungeachtet ihrer öffentlich-rechtlichen Organisationsform hinsichtlich des Grundrechts der Religionsfreiheit beschwerdefähig (vgl. BVerfGE 42, 312 <321 f.>; 53, 366 <387 f.>; 125, 39 <73>) und befugt, die Verfassungsbeschwerde zu erheben. Eine Verletzung der in Art. 4 Abs. 1 und 2 GG gewährleisteten Religionsfreiheit ist möglich. Der Grundsatz staatlicher Neutralität gegenüber den unterschiedlichen Religionen und Bekenntnissen wurzelt auch in 83

der durch Art. 4 Abs. 1 und 2 GG geschützten Religionsfreiheit (vgl. BVerfGE 93, 1 <16>; 102, 370 <382>; 105, 279 <294>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 22. Oktober 2014 - 2 BvR 661/12 -, juris, Rn. 86, zur Veröffentlichung in der amtlichen Sammlung vorgesehen). Es ist nicht ausgeschlossen, dass die Bremische Bürgerschaft durch die (abstrakte) Ausgestaltung und konkrete Durchführung des in Art. 61 Satz 2 LV-Bremen vorgesehenen parlamentarischen Verfahrens sowie die Ablehnung und das fortgesetzte Unterlassen der Verleihung des Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts an die Beschwerdeführerin für das Land Bremen Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV unrichtig ausgelegt und angewendet hat.

III.

84 Die Verfassungsbeschwerde genügt dem in § 90 Abs. 2 BVerfGG zum Ausdruck kommenden Grundsatz der Subsidiarität. Ein fachgerichtliches Vorgehen ist der Beschwerdeführerin jedenfalls nicht zumutbar im Sinne des § 90 Abs. 2 Satz 2 BVerfGG, weil der Fall spezifisch verfassungsrechtliche Fragen aufwirft, die das Bundesverfassungsgericht beantworten kann, ohne dass von einer vorausgegangen fachgerichtlichen Prüfung eine verbesserte Entscheidungsgrundlage zu erwarten wäre (vgl. BVerfGE 102, 197 <210>; 123, 148 <173>).

C.

85 Die Verfassungsbeschwerde ist nur teilweise begründet.

I.

86 1. Bei der Beurteilung einer zulässigen Verfassungsbeschwerde ist das Bundesverfassungsgericht nicht darauf beschränkt zu prüfen, ob die in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 13 Nr. 8a, § 90 BVerfGG aufgeführten Grundrechte und grundrechtsgleichen Rechte verletzt sind. Die angegriffene hoheitliche Maßnahme kann vielmehr unter jedem in Betracht kommenden Gesichtspunkt auf ihre verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit hin geprüft werden (stRspr; vgl. BVerfGE 42, 312 <325 f.>; 53, 366 <390 f.>; 57, 220 <241>; 70, 138 <162>; 99, 100 <119>; 102, 370 <384>).

87 2. Den verfassungsrechtlichen Maßstab für die Prüfung des Anspruchs einer Religionsgemeinschaft auf Verleihung des Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts enthält Art. 4 Abs. 1 und 2 und Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV (II.). Bei der Zuerkennung des Körperschaftsstatus

handelt es sich um einen landesrechtlichen Verleihungsakt, bei dem die Länder an diesen Maßstab gebunden sind. Die seitens der Freien Hansestadt Bremen befolgte Staatspraxis der Durchführung eines Zweitverleihungsverfahrens unter Inanspruchnahme einer eigenständigen Prüfungskompetenz ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (III.). Aufgrund der demnach der Freien Hansestadt Bremen zustehenden eigenständigen Prüfungskompetenz kann eine verfassungsgerichtliche Überprüfung der Voraussetzungen des Anspruchs auf Verleihung des Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts aus Art. 4 Abs. 1 und 2 und Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV erst nach Durchführung eines verfassungsgemäßen Verleihungsverfahrens erfolgen. Die in Art. 61 Satz 2 LV-Bremen vorgesehene Verleihung des Körperschaftsstatus durch förmliches Gesetz genügt aber den verfassungsrechtlichen Anforderungen an das Verleihungsverfahren nicht; Art. 61 Satz 2 LV-Bremen verstößt gegen Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG (IV.). Die Beschwerdeführerin ist deshalb bereits durch die Durchführung eines verfassungswidrigen Verfahrens zur Verleihung des Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts nach Art. 61 Satz 2 LV-Bremen in ihrem Grundrecht aus Art. 4 Abs. 1 und 2 GG in Verbindung mit ihrem verfassungsmäßigen Recht aus Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV verletzt (V.).

II.

Neben den ausdrücklich in Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV genannten Voraussetzungen müssen für die Verleihung des Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts an eine Religionsgemeinschaft - im Rahmen der Grundwerte der Verfassung - weitere, ungeschriebene Voraussetzungen erfüllt sein (vgl. BVerfGE 102, 370 <386>). Sind diese Voraussetzungen erfüllt, hat die antragstellende Religionsgemeinschaft einen verfassungsrechtlich verbürgten Anspruch auf Verleihung des Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts.

88

1. Die durch Art. 140 GG inkorporierten Artikel der Weimarer Reichsverfassung sind vollgültiges Verfassungsrecht und von gleicher Normqualität wie die sonstigen Verfassungsbestimmungen. Sie sind - mit Selbststand gegenüber der korporativen Religionsfreiheit des Art. 4 Abs. 1 und 2 GG - untrennbarer Bestandteil des Religions- und Staatskirchenrechts des Grundgesetzes, welches das für eine freiheitliche Demokratie wesentliche Grundrecht der Religionsfreiheit ohne Gesetzesvorbehalt in den Katalog der Grundrechte übernommen und es so gegenüber der Weimarer Reichsverfassung erheblich gestärkt hat. Beide Gewähr-

89

leistungen bilden ein organisches Ganzes, wobei Art. 4 Abs. 1 und 2 GG den leitenden Bezugspunkt des deutschen staatskirchenrechtlichen Systems darstellt (vgl. BVerfGE 19, 206 <219>; 19, 226 <236>; 111, 10 <50>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 22. Oktober 2014 - 2 BvR 661/12 -, juris, Rn. 83, zur Veröffentlichung in der amtlichen Sammlung vorgesehen).

90 Zwischen der Glaubensfreiheit und den inkorporierten Normen der Weimarer Reichsverfassung besteht eine interpretatorische Wechselwirkung. Die Weimarer Kirchenartikel sind einerseits funktional auf die Inanspruchnahme und Verwirklichung des Grundrechts der Religionsfreiheit angelegt (vgl. BVerfGE 42, 312 <322>; 102, 370 <387>; 125, 39 <74 f., 80>), und andererseits wird der Gewährleistungsgehalt des Art. 4 Abs. 1 und 2 GG durch Art. 140 GG in Verbindung mit den inkorporierten Artikeln der Weimarer Reichsverfassung institutionell konkretisiert und ergänzt (BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 22. Oktober 2014 - 2 BvR 661/12 -, juris, Rn. 84, vgl. auch Rn. 98 ff., zur Veröffentlichung in der amtlichen Sammlung vorgesehen; vgl. auch BVerfGE 33, 23 <30 f.>; 42, 312 <322>; 83, 341 <354 f.>; 99, 100 <119>; 125, 39 <77 f.>).

91 2. In diesem Kontext ist der den Religionsgemeinschaften in Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV eröffnete Zugang zum Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts ein Mittel zur Entfaltung der Religionsfreiheit. Der Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts soll die Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der Religionsgemeinschaft unterstützen. Im religiös-weltanschaulich neutralen Staat des Grundgesetzes unterscheiden sich die inkorporierten Religionsgemeinschaften gleichwohl grundlegend von den Körperschaften des öffentlichen Rechts im verwaltungs- und staatsorganisationsrechtlichen Sinne (vgl. BVerfGE 102, 370 <387 f.>). Die aus Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 136 Abs. 1 und 4, Art. 137 Abs. 1 WRV, Art. 4 Abs. 1 und 2, Art. 3 Abs. 3 Satz 1 und Art. 33 Abs. 2 GG folgende Pflicht des Staates zur weltanschaulich-religiösen Neutralität ist eine Grundlage moderner, freiheitlicher Staatlichkeit. In einem Staat, in dem Anhänger unterschiedlicher religiöser und weltanschaulicher Überzeugungen zusammenleben, kann die friedliche Koexistenz nur gelingen, wenn der Staat selbst in Glaubens- und Weltanschauungsfragen Neutralität bewahrt (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 22. Oktober 2014 - 2 BvR 661/12 -, juris, Rn. 86, zur Veröffentlichung in der amtlichen Sammlung vorgesehen; vgl. auch BVerfGE 93, 1 <16 f.>; 102, 370 <393 f.>; 105, 279 <294>). Deshalb nehmen Religionsgemeinschaften auch dann, wenn sie als Körperschaften des öffentlichen Rechts organisiert sind, grundsätzlich keine Staatsaufgaben wahr; sie sind nicht in

die Staatsorganisation eingebunden und unterliegen keiner staatlichen Aufsicht (vgl. BVerfGE 18, 385 <386>; 19, 1 <5>; 30, 415 <428>; 42, 312 <332>; 66, 1 <19 f.>; 102, 370 <388>).

3. Ungeachtet dessen geht der Begriff der öffentlich-rechtlichen Körperschaft in seiner Funktion als „Mantelbegriff“ (BVerfGE 83, 341 <357>) über den Status einer leeren Form hinaus, weil er den korporierten Religionsgemeinschaften eine besondere Rechtsstellung vermittelt, die sie von privatrechtlich verfassten Religionsgemeinschaften abhebt: Insbesondere werden mit dem Körperschaftsstatus hoheitliche Befugnisse übertragen, die die Religionsgemeinschaft gegenüber ihren Mitgliedern - wie etwa beim Besteuerungsrecht, der Rechtssetzungsautonomie und der Dienstherrenfähigkeit - oder gegenüber Dritten - wie bei der Widmungsbefugnis - ausüben kann. Diese Vergünstigungen sollen es der Religionsgemeinschaft erleichtern, ihre Organisation und ihr Wirken nach den Grundsätzen ihres Selbstverständnisses zu gestalten und die hierfür erforderlichen Ressourcen, etwa in Form finanzieller Mittel, zu erlangen (BVerfGE 102, 370 <388>).

92

Diese Privilegierung der Religionsgemeinschaften macht deutlich, dass die Pflicht zur staatlichen Neutralität in weltanschaulich-religiösen Fragen nicht im Sinne eines Gebots kritischer Distanz gegenüber der Religion zu verstehen ist und auch mit religiöser und weltanschaulicher Indifferenz nicht gleichgesetzt werden darf. Das Verhältnis zwischen Kirchen und Staat ist vielmehr gekennzeichnet durch wechselseitige Zugewandtheit und Kooperation (vgl. BVerfGE 42, 312 <330>); es ist weniger im Sinne einer strikten Trennung, sondern eher im Sinne einer Zuordnung und Zusammenarbeit von Staat und Kirchen auf der Basis grundrechtlicher Freiheit zu verstehen (BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 22. Oktober 2014 - 2 BvR 661/12 -, juris, Rn. 87, zur Veröffentlichung in der amtlichen Sammlung vorgesehen).

93

4. Die mit dem Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts verbundenen Vergünstigungen erhöhen allerdings die Gefahr eines Missbrauchs der Einflussmöglichkeiten der Religionsgemeinschaft zum Nachteil der Religionsfreiheit ihrer Mitglieder oder zum Nachteil anderer Verfassungsgüter. Deshalb muss eine Religionsgemeinschaft, die Körperschaft des öffentlichen Rechts werden will, rechts-treu sein. Insbesondere muss die antragstellende Religionsgemeinschaft 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-

94

und Staatskirchenrechts des Grundgesetzes nicht gefährdet (vgl. BVerfGE 102, 370 <388, 390 f., 392 ff.>).

95 Ob die antragstellende Religionsgemeinschaft die Gewähr der Rechtstreue bietet, richtet sich nicht nach ihrem Glauben, sondern nach ihrem Verhalten (vgl. BVerfGE 102, 370 <394>). Die Pflicht zur weltanschaulichen Neutralität, die bei jeder Auseinandersetzung staatlicher Stellen mit Zielen und Aktivitäten einer Kirche oder Religionsgemeinschaft zu wahren ist, verwehrt es dem Staat, Glauben und Lehre einer Kirche oder Religionsgemeinschaft als solche zu bewerten (vgl. BVerfGE 33, 23 <29>; 102, 370 <394>; 105, 279 <294>; 108, 282 <300>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 22. Oktober 2014 - 2 BvR 661/12 -, juris, Rn. 88 f., zur Veröffentlichung in der amtlichen Sammlung vorgesehen). Die Regelung genuin religiöser oder weltanschaulicher Fragen, die parteiergreifende Einmischung in die Überzeugungen, Handlungen und die Darstellung Einzelner oder religiöser und weltanschaulicher Gemeinschaften sind dem Staat mangels Einsicht und geeigneter Kriterien untersagt (vgl. BVerfGE 12, 1 <4>; 41, 65 <84>; 72, 278 <294>; 74, 244 <255>; 93, 1 <16>; 102, 370 <394>; 108, 279 <300>). Dies schließt jedoch nicht aus, dass Glaube und Lehre, soweit sie sich nach außen manifestieren, Rückschlüsse auf das von der Religionsgemeinschaft zu erwartende Verhalten zulassen; das ist eine Frage des Einzelfalls (vgl. BVerfGE 102, 370 <394>).

III.

96 Die anhand dieser Maßstäbe durchzuführende Prüfung, ob einer antragstellenden Religionsgemeinschaft ein Anspruch auf Verleihung des Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts aus Art. 4 Abs. 1 und 2, Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV zusteht, obliegt dem jeweiligen Land, für dessen Staatsgebiet die Religionsgemeinschaft die mit dem Körperschaftsstatus verbundenen Rechte in Anspruch nehmen will. Die Freie Hansestadt Bremen ist deshalb trotz der bereits erfolgten Erstverleihung des Körperschaftsstatus an die Beschwerdeführerin verfassungsrechtlich nicht daran gehindert, ein Zweitverleihungsverfahren durchzuführen und anhand des dargelegten verfassungsrechtlichen Maßstabs die Berechtigung des geltend gemachten Anspruchs aus Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV zu prüfen.

97 1. Die Länder sind als Glieder des Bundes Staaten mit eigener - wenn auch gegenständlich beschränkter - Hoheitsmacht (stRspr seit BVerfGE 1, 14 <34>).

Die durch Art. 140 GG inkorporierten Artikel der Weimarer Reichsverfassung betonen mit Blick auf ihre historischen Grundlagen diese Eigenstaatlichkeit der Länder in besonderem Maße (nachfolgend b) bb)). Diese Eigenheit des Staatskirchenrechts fügt sich in das bundesstaatliche Kompetenzgefüge ein (b) aa)).

a) aa) Nach dem für die bundesstaatliche Ordnung grundlegenden Verfassungsrechtssatz des Art. 30 GG ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt (vgl. BVerfGE 12, 205 <244>; 108, 169 <179>). 98

Ein Land ist bei Ausübung seiner Verwaltungshoheit grundsätzlich auf sein eigenes Staatsgebiet beschränkt (vgl. BVerfGE 11, 6 <19>; BVerwGE 115, 373 <384>; Isensee, in: Isensee/P. Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band VI, 3. Aufl. 2008, § 126 Rn. 35). Für den Vollzug von Landesgesetzen gilt eine Einschränkung dieses Grundsatzes dann, wenn er - etwa durch Staatsvertrag - abbedungen oder die Ausübung der Verwaltungshoheit die Hoheitsgewalt anderer Länder nicht beeinträchtigt (vgl. BVerwGE 79, 339 <341 f.>). 99

Soweit Bundesgesetze im Sinne des Art. 83 GG vollzogen werden, werden diese von den Ländern als eigene Angelegenheit ausgeführt; in diesem Bereich spricht eine Vermutung für die Landeszuständigkeit (vgl. BVerfGE 11, 6 <15>; 108, 169 <179>). Die Länder sind deshalb grundsätzlich berechtigt und verpflichtet, zur Ausführung von Bundesgesetzen in eigener Verantwortung verwaltend tätig zu werden (vgl. BVerfGE 37, 363 <384 f.>; 55, 274 <318 f.>; 108, 169 <179>). Der im Vollzug eines Bundesgesetzes ergangene Verwaltungsakt eines Landes beansprucht grundsätzlich im ganzen Bundesgebiet Geltung (vgl. BVerfGE 11, 6 <19>). 100

bb) Unabhängig davon, ob die Länder Landes- oder Bundesrecht vollziehen, unterliegen sie der aus dem Bundesstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG folgenden Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten (vgl. BVerfGE 12, 205 <255>; 13, 54 <75>; 21, 312 <326>; 42, 103 <117>; 81, 310 <337>). Diese Pflicht verlangt, dass sowohl der Bund als auch die Länder bei der Wahrnehmung ihrer Kompetenzen die gebotene und ihnen zumutbare Rücksicht auf das Gesamtinteresse des Bundesstaates und auf die Belange der Länder nehmen (vgl. BVerfGE 32, 199 <218>; 43, 291 <348>; 81, 310 <337>; 104, 249 <269 f.>). 101

- 102 b) Diese Grundsätze gelten auch für den Bereich des Staatskirchenrechts. Nach der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung des Grundgesetzes liegt die Zuständigkeit für die Verleihung des Körperschaftsstatus - und damit für die Prüfung des dargelegten verfassungsrechtlichen Maßstabs aus Art. 4 Abs. 1 und 2, Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV - bei den Ländern.
- 103 aa) Mit der Verleihung des Körperschaftsstatus nach Art. 4 Abs. 1 und 2, Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV an eine Religionsgemeinschaft vollziehen die Länder kein Bundesgesetz im Sinne des Art. 83 GG.
- 104 Dabei kann dahinstehen, ob es sich bei den Normen des Grundgesetzes überhaupt um Bundesgesetze im Sinne der Art. 83 ff. GG handeln kann (vgl. hierzu BVerwGE 37, 344 <351 f.>; 115, 373 <384>). 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 dieser eine Kompetenzzuweisung an den Bund voraussetzt, die im Bereich des Staatskirchenrechts fehlt (vgl. Huxdorff, Rechtsfragen der Erst- und Zweitverleihung des öffentlich-rechtlichen Körperschaftsstatus an Religionsgemeinschaften, 2013, S. 293).
- 105 Die Normierung in Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV enthält keine kompetenzrechtliche Aussage. Die Bestimmungen unterscheiden sich insoweit nicht von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG oder Art. 8 Abs. 1 GG, die ebenfalls zwar bundesrechtliche Grundrechtsgarantien - der Rundfunk- und Versammlungsfreiheit - statuieren, für die bundesstaatliche Kompetenzverteilung jedoch ohne Bedeutung sind (vgl. grundlegend BVerfGE 12, 205 <242>). Auch Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV geben insoweit lediglich einen bundesweit verbindlichen Maßstab vor, den die Länder sowohl bei der Verleihung des Körperschaftsstatus als auch bei der Normierung landesrechtlicher Pflichten und Privilegien zu beachten haben (vgl. Huxdorff, Rechtsfragen der Erst- und Zweitverleihung des öffentlich-rechtlichen Körperschaftsstatus an Religionsgemeinschaften, 2013, S. 293 f.). Zur Gewährleistung des verfassungsrechtlich verbürgten Anspruchs obliegt es den Ländern dementsprechend gemäß Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 8 WRV, das Verfahren der Verleihung des Körperschaftsstatus weiter landesrechtlich zu regeln.

bb) Dass bei der Verleihung des Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts Landesrecht vollzogen wird, wird auch durch eine historische Auslegung der in das Grundgesetz inkorporierten Kirchenartikel bekräftigt. 106

Spätestens die Umwälzungen der Reformation führten im 16. Jahrhundert zu einer Verstärkung des landesherrlichen Einflusses auf das Kirchenwesen. Durch den Augsburger Religionsfrieden vom 25. September 1555 wurde - bestätigt und modifiziert durch den Westfälischen Frieden - das obrigkeitliche Kirchenregiment in den Territorien etabliert; der Satz „cuius regio - eius religio“ beschreibt schlagwortartig die Rechtslage bis zum Ende des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation. Auch die nach dem Reichsdeputationshauptschluss vom 25. Februar 1803 einsetzende Säkularisierung sowie die maßgeblichen staatskirchenrechtlichen Entscheidungen des 19. Jahrhunderts vollzogen sich auf dem Gebiet der einzelnen deutschen Staaten (vgl. zum Vorstehenden von Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, 4. Aufl. 2006, § 5, S. 11 ff., § 6, S. 13 f. sowie § 8, S. 23 ff., jeweils m.w.N.). 107

Durch die Verabschiedung der Weimarer Reichsverfassung im Jahre 1919 wurde zwar das landesherrliche Kirchenregiment abgeschafft; aufgrund der Abgrenzung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Reich und Ländern mittels des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung (vgl. Art. 6 ff. WRV) verblieben den Ländern aber umfassende Möglichkeiten zur Gesetzgebung im Bereich des Staatskirchenrechts. Die gemäß Art. 140 GG inkorporierten Kirchenartikel enthalten dementsprechend nur in Art. 138 Abs. 1 Satz 2 WRV eine ausdrückliche Kompetenzzuweisung zugunsten des Reiches. Auch faktisch verblieb das Schwergewicht religionsverfassungsrechtlicher Initiative und Gestaltung während der Zeit der Weimarer Republik bei den Ländern (vgl. von Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, 4. Aufl. 2006, § 10, S. 33). 108

An diesem historischen Kontext anknüpfend ordnet das Grundgesetz mit der Inkorporation der Weimarer Kirchenartikel (Art. 140 GG) die Verleihung des Körperschaftsstatus als landesrechtlichen Akt in das bundesstaatliche Kompetenzgefüge ein. Hierdurch wahrt die Verfassung mit Blick auf die Eigenstaatlichkeit der Länder zugleich deren Hoheit über die Zuerkennung des Körperschaftsstatus für ihr jeweiliges Staatsgebiet. 109

2. Unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe ist die Freie Hansestadt Bremen nicht daran gehindert, in Bezug auf die Beschwerdeführerin ein Zweitverleihungs- 110

verfahren unter Inanspruchnahme einer eigenständigen Prüfungskompetenz durchzuführen. Dabei sind aber die geschriebenen und ungeschriebenen Voraussetzungen des Anspruchs aus Art. 4 Abs. 1 und 2, Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV alleiniger und verbindlicher Prüfungsmaßstab. Es handelt sich insoweit um eine gebundene Entscheidung, die den Ländern keinen Gestaltungs- oder Ermessensspielraum lässt. Der Beschwerdeführerin kommt bislang der Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts auf dem Gebiet der Freien Hansestadt Bremen aufgrund der Verleihung dieses Status durch das Land Berlin nur insoweit zu, als der Körperschaftsstatus bundesweite Rechtswirkungen auslöst.

111 a) Nach der gängigen Staatspraxis und der überwiegenden Meinung in Rechtsprechung und Literatur muss einer Religionsgemeinschaft, die Körperschaft des öffentlichen Rechts werden will, dieser Status in jedem Land in einem gesonderten Verfahren verliehen werden (vgl. VG Mainz, Urteil vom 26. Januar 2012 - 1 K 144/11. MZ -, juris, Rn. 19 = NVwZ-RR 2012, S. 417 <418>; VG München, Urteil vom 13. Oktober 1982, ZevKR 29 (1984), S. 628 <630> mit zust. Anm. J. Störle; Koriath, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: Februar 2003 (42. Lfg.), Art. 140, Art. 137 WRV Rn. 72; Unruh, Religionsverfassungsrecht, 3. Aufl. 2015, Rn. 284; von Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, 4. Aufl. 2006, § 17, S. 138 ff.; von Campenhausen/Unruh, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 137 WRV Rn. 206 f.; P. Kirchhof, in: Listl/Pirson, Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, 2. Aufl. 1994, § 22, S. 651 <687>; Radtke, NdsVBI 1999, S. 32 <35>; a. A. Zacharias, NVwZ 2007, S. 1257 ff.). Auch nach der erstmaligen Verleihung des Körperschaftsstatus in einem Land kommt der Zweitverleihung konstitutive Wirkung zu; insoweit werden nicht bloß bestehende Rechte der Religionsgemeinschaft für das Staatsgebiet des zweitverleihenden Landes bestätigt.

112 aa) Die Verleihung des Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts entfaltet zwar als überregionaler Akt nach allgemeiner Meinung Rechtswirkung über das Gebiet des verleihenden Landes hinaus, weil und soweit die im Körperschaftsstatus enthaltene Rechtsfähigkeit mit bundesweiter Verbindlichkeit begründet wird (vgl. auch BVerwG, Urteil vom 28. November 2012 - 6 C 8/12 -, juris, Rn. 19 = NVwZ 2013, S. 943 <944>). Die Religionsgemeinschaft hört mit Erlangung des Körperschaftsstatus auf, als juristische Person des Privatrechts zu existieren; sie tauscht das privatrechtliche vollständig gegen das öffentlich-rechtliche Gewand ein (vgl. Zacharias, NVwZ 2007, S. 1257 <1258>). Soweit einfaches

Bundesrecht - wie beispielsweise § 1 Abs. 6 Nr. 6 BauGB - Rechtsfolgen an den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts knüpft, können diese nach der erstmaligen Verleihung des Körperschaftsstatus - verfassungsrechtlich unbedenklich - ebenfalls bundesweite Wirkung entfalten (vgl. Ehlers, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 140, Art. 137 WRV Rn. 29; Bohl, Der öffentlich-rechtliche Körperschaftsstatus der Religionsgemeinschaften, 2001, S. 96).

bb) Die Verleihung des Körperschaftsstatus gemäß Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV in einem Land führt aber nicht dazu, dass die Körperschaft hoheitliche Befugnisse und kraft einfachen Landesrechts zuerkannte Privilegien über die Grenzen des verleihenden Landes hinaus ausüben dürfte. Jedenfalls das Besteuerungsrecht aus Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 6 WRV, die Dienstherrenfähigkeit und die Widmungsbefugnis sind in diesem Sinne als hoheitliche Befugnisse einzuordnen (vgl. BVerfGE 102, 370 <388>). 113

b) Dass die Rechtswirkungen der Verleihung des Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts ihre Grenzen in der Hoheitsgewalt und Eigenstaatlichkeit der Länder finden, entspricht dem bundesstaatlichen Kompetenzgefüge. Weder die das gesamte Bundesgebiet in Blick nehmende Prüfung der Verleihensvoraussetzungen noch die als Ausfluss der Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten anzusehende Beteiligung der übrigen Länder im Erstverleihungsverfahren lassen die Erforderlichkeit einer konstitutiven Zweitverleihung entfallen. 114

aa) Die Erstverleihung des Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts durch das Land Berlin führt nicht dazu, dass die Beschwerdeführerin die mit dem Körperschaftsstatus verbundenen hoheitlichen Befugnisse auf dem Gebiet der Freien Hansestadt Bremen ausüben darf. Das Land Berlin kann die Beschwerdeführerin nicht mit über sein eigenes Staatsgebiet hinausreichenden hoheitlichen Befugnissen ausstatten. Dementsprechend finden die Rechtswirkungen der Verleihung des Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts gemäß Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV an die Beschwerdeführerin durch das Land Berlin - ebenso wie die Zweitverleihungsakte der übrigen Länder - ihre Grenze in den von der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung geschützten Interessen der Freien Hansestadt Bremen. Über die Landesgrenzen des verleihenden Landes hinaus kann sich die Wirkung des Verleihungsaktes hingegen nur insoweit erstrecken, als die nicht verleihenden Länder in ihrer Kontrolle über die Ausübung von Staatsgewalt auf ihrem Gebiet nicht beeinträchtigt werden. Das gilt insbeson- 115

dere für das Besteuerungsrecht aus Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 6 WRV (vgl. hierzu BVerfGE 19, 206 <217 f.>).

116 Der Freien Hansestadt Bremen werden durch die Ausübung von Hoheitsrechten seitens der Beschwerdeführerin zwar keine eigenen Hoheitsrechte „entzogen“; sie muss die Ausübung fremder Hoheitsgewalt auf ihrem Staatsgebiet jedoch nicht ohne weiteres dulden. Insoweit unterscheidet sich das horizontale Verhältnis zwischen den einzelnen Ländern grundlegend von dem auf demselben Hoheitsgebiet wirksam werdenden vertikalen Verhältnis zwischen Bund und Ländern.

117 Die Begrenzung der Rechtswirkungen des Verleihungsaktes findet ihre Rechtfertigung auch in den staatskirchenrechtlichen Besonderheiten des Körperschaftsstatus im Sinne des Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 WRV. Die Befugnis der Beschwerdeführerin, als Körperschaft des öffentlichen Rechts Hoheitsgewalt auf dem Staatsgebiet der Freien Hansestadt Bremen auszuüben, kann nicht von der rechtlichen und tatsächlichen Beurteilung der Verleihensvoraussetzungen durch das Land Berlin abhängen. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Bewertung, ob die Beschwerdeführerin die Gewähr der Rechtstreue bietet. Hierbei handelt es sich um eine komplexe Prognose, die eine typisierende Gesamtbetrachtung und Gesamtwürdigung vieler einzelner Umstände erforderlich macht (vgl. BVerfGE 102, 370 <396>). Die Verantwortung für die Prüfung dieser Verleihensvoraussetzung muss bei dem Land verbleiben, auf dessen Staatsgebiet die antragstellende Religionsgemeinschaft die hoheitlichen Befugnisse ausüben möchte. Mit dem Erfordernis der Gewähr der Rechtstreue soll den erhöhten Gefahren eines Missbrauchs der mit dem Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts verbundenen Vergünstigungen - hier insbesondere der zuerkannten hoheitlichen Befugnisse - entgegen gewirkt werden (vgl. BVerfGE 102, 370 <388 ff.>). Die Möglichkeit, durch eine eingehende Prüfung den Missbrauchsgefahren zu begegnen, darf der Freien Hansestadt Bremen schon deshalb nicht genommen werden, weil sie sich die Ausübung landesrechtlicher Hoheitsgewalt auf ihrem Staatsgebiet wird zurechnen lassen müssen. Mit der Zurechnung der seitens der Beschwerdeführerin ausgeübten Hoheitsgewalt auf dem Staatsgebiet der Freien Hansestadt Bremen korrespondiert deren Kompetenz, in eigener Verantwortung zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin die Gewähr dafür bietet, die ihr verliehenen hoheitlichen Befugnisse in Einklang mit Recht und Gesetz auszuüben. Umgekehrt besteht grundsätzlich die Möglichkeit des Widerrufs des Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, wenn zeitlich nach der Verleihung bekannte Tatsachen belegen, dass die Religionsgemeinschaft nicht die erforder-

liche Gewähr der Rechtstreue bietet oder die sonstigen Verleihensvoraussetzungen entfallen sind. Aus diesem Grund kann auch keine rechtliche Bindung des zweitverleihenden Landes - hier der Freien Hansestadt Bremen - an die Ergebnisse des Erstverleihungsverfahrens bestehen.

bb) Die Rechtswirkungen der Verleihung des Körperschaftsstatus gemäß Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV durch ein Land unterliegen den aufgezeigten Grenzen, auch wenn die Verleihensvoraussetzungen mit Blick auf das gesamte Bundesgebiet geprüft werden. 118

Die Frage, ob die Beschwerdeführerin die geschriebenen und ungeschriebenen Voraussetzungen des Anspruchs aus Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV erfüllt, kann von der Freien Hansestadt Bremen nicht losgelöst von Erkenntnissen aus anderen Ländern geprüft werden. Ob die Voraussetzungen für die Verleihung vorliegen, ist jeweils bezogen auf die Organisation als solche zu prüfen (vgl. schon BVerwG, Urteil vom 28. November 2012 - 6 C 8/12 -, juris, Rn. 19 = NVwZ 2013, S. 943 <944 f.> zur Voraussetzung der „Gewähr auf Dauer“). Das den Antrag der Religionsgemeinschaft prüfende Land hat den Sachverhalt umfassend aufzuklären und Erkenntnisse aus anderen Ländern bei seiner Entscheidung über die Verleihung des Körperschaftsstatus für sein Landesgebiet zu berücksichtigen, die mit Blick auf den Maßstab der Art. 4 Abs. 1 und 2, Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV von Bedeutung sein können. Insbesondere die ungeschriebene Verleihensvoraussetzung der Gewähr der Rechtstreue wird in der Regel nicht regional teilbar sein. 119

Die Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten gebietet deshalb, dass die Länder ihre jeweilige Prüfung nicht völlig losgelöst von den in den anderen Ländern gewonnenen Ergebnissen durchführen, sondern diese angemessen berücksichtigen. Die gemäß Nr. 4 der Empfehlungen der Kultusministerkonferenz über die Verleihung der öffentlichen Körperschaftsrechte an Religionsgesellschaften und Weltanschauungsvereinigungen vom 12. März 1954 vorzunehmende Beteiligung der übrigen Länder im Erstverleihungsverfahren stellt sich insoweit als Ausfluss der Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten dar. 120

Diese Beteiligungsform kann jedoch die Durchführung eines Zweitverleihungsverfahrens nicht ersetzen. Zum einen handelt es sich insoweit um eine unverbindliche Empfehlung, die übrigen Länder zu beteiligen, deren Einhaltung nur eingeschränkt justiziabel ist; zum anderen bedürfte es substantieller Mitwirkungs- 121

und Entscheidungsrechte der beteiligten Länder, um sicherzustellen, dass die Religionsgemeinschaft nicht ausschließlich aufgrund der alleinigen Verleihungsentscheidung eines Landes Hoheitsbefugnisse auf dem jeweiligen Staatsgebiet der anderen Länder ausüben kann.

- 122 cc) Die sich aus dem eigenständigen Prüfungsrecht des jeweils verleihenden Landes ergebende Gefahr divergierender Entscheidungen ist eine Konsequenz der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes und daher nicht zu beanstanden. Allerdings gewährleistet die Garantie effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 GG zugunsten der antragstellenden Religionsgemeinschaft länderübergreifend die gerichtliche Korrektur einer zu ihren Lasten fehlerhaften Entscheidung.

IV.

- 123 Ob die Freie Hansestadt Bremen bei Ausübung der ihr zustehenden eigenständigen Prüfungskompetenz den verfassungsrechtlichen Maßstab für die Verleihung des Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts an die Beschwerdeführerin gewahrt hat, kann erst dann einer verfassungsrechtlichen Prüfung unterzogen werden, wenn das durchgeführte Verleihungsverfahren in seiner grundsätzlichen Konzeption mit den Vorgaben der Verfassung in Einklang steht. Dies ist nicht der Fall.

- 124 Die in Art. 61 Satz 2 LV-Bremen vorgesehene Verleihung des Körperschaftsstatus durch förmliches Gesetz verstößt gegen Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG. Der Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) steht einer Regelung entgegen, die die im Einzelfall gebotene Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen von Art. 4 Abs. 1 und 2, Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV dem parlamentarischen Gesetzgeber zuweist. Mittelbar gewährleistet er damit zugleich das grundrechtlich geschützte Recht auf wirkungsvollen Rechtsschutz im Einzelfall.

- 125 1. a) Die in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG normierte Teilung der Gewalten ist ein tragendes Organisations- und Funktionsprinzip des Grundgesetzes (vgl. BVerfGE 3, 225 <247>; stRspr). Sie bezweckt vor allem eine politische Machtverteilung, das Ineinandergreifen der drei Gewalten und die daraus resultierende gegenseitige Kontrolle und Begrenzung mit der Folge der Mäßigung der Staatsgewalt (vgl. BVerfGE 3, 225 <247>; 7, 183 <188>; 9, 268 <279>; 22, 106 <111>; 34, 52 <59>; 95, 1 <15>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 21. Oktober 2014 - 2 BvE

5/11 -, juris, Rn. 131, zur Veröffentlichung in der amtlichen Sammlung vorgesehen). Darüber hinaus will sie sicherstellen, dass staatliche Entscheidungen von den Organen getroffen werden, die nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen für eine möglichst sachgerechte Entscheidung verfügen (vgl. BVerfGE 68, 1 <86>; 95, 1 <15>). Der im Grundgesetz niedergelegte Grundsatz der Gewaltenteilung zielt zwar nicht auf eine strikte Trennung der Staatsfunktionen ab. Gleichwohl muss die in der Verfassung vorgenommene Gewichtsverteilung zwischen den drei Gewalten gewahrt werden, damit keine Gewalt ein von der Verfassung nicht vorgesehenes Übergewicht über eine andere erhält (vgl. BVerfGE 9, 268 <279>; 22, 106 <111>; 34, 52 <59>; 95, 1 <15>). Ebenso wenig darf eine Gewalt der für die Erfüllung ihrer verfassungsgemäßen Aufgaben erforderlichen Zuständigkeiten beraubt werden (vgl. BVerfGE 9, 268 <279 f.>; 22, 106 <111>; 34, 52 <59>; 95, 1 <15>). Der Kernbereich ihrer Entscheidungsbefugnisse ist unantastbar. Damit ist ausgeschlossen, dass eine der Gewalten die ihr von der Verfassung zugeschriebenen typischen Aufgaben verliert (vgl. BVerfGE 34, 52 <59>; 95, 1 <15>).

Im freiheitlich-demokratischen Staat des Grundgesetzes fällt in erster Linie dem Parlament die verfassungsrechtliche Aufgabe der Normsetzung zu; nur das Parlament ist hierfür demokratisch legitimiert (vgl. BVerfGE 34, 52 <59>; 49, 89 <124 ff.>; 95, 1 <15 f.>). Der Exekutive obliegen dagegen vor allem Regierung und Verwaltung. Während die Regierung für die politische Gestaltung zuständig und parlamentarisch verantwortlich ist, ist die Verwaltung idealtypisch mit der Aufgabe des Gesetzesvollzugs im Einzelfall betraut (vgl. BVerfGE 30, 1 <28>; 83, 60 <72>; 93, 37 <67>; 95, 1 <16>). Das schließt eine einzelfallbezogene Einflussnahme des Parlaments auf das Handeln der Verwaltung freilich nicht aus. Da sich jedes amtliche Handeln auf den Willen des Volkes zurückführen lassen und ihm gegenüber verantwortet werden muss (BVerfGE 77, 1 <40>; 83, 60 <72>; 93, 37 <66>; 107, 59 <87>; 130, 76 <123>) und der notwendige Zurechnungszusammenhang zwischen Volk und staatlicher Herrschaft vor allem durch die Wahl des Parlaments, durch die von ihm beschlossenen Gesetze als Maßstab der vollziehenden Gewalt, durch den parlamentarischen Einfluss auf die Politik der Regierung sowie durch die grundsätzliche Weisungsgebundenheit der Verwaltung gegenüber der Regierung hergestellt wird (vgl. BVerfGE 83, 60 <72>; 130, 76 <123>; stRspr), kann nicht schon jede Einflussnahme des Parlaments auf die Verwaltung einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung darstellen. Selbst eine punktuelle Gewichtsverlagerung zugunsten des Parlaments ist mit Blick auf den in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG niedergelegten Grundsatz der Gewaltenteilung in der

126

parlamentarischen Demokratie grundsätzlich unbedenklich, solange dabei der Kernbereich der Exekutive nicht berührt wird (vgl. BVerfGE 9, 268 <280>; vgl. auch BVerfGE 30, 1 <27 f.>; 95, 1 <15 f.>).

127 Weitere Schranken für eine Gewichtsverlagerung von der Exekutive auf die Legislative ergeben sich aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung insofern, als dieser auf die gegenseitige Mäßigung und Kontrolle der Staatsorgane ausgerichtet ist und mithin auch rechtsstaatliche, grundrechtsschützende Funktionen erfüllt (vgl. BVerfGE 95, 1 <17>). Entscheidungen, die aufgrund eines schlicht subsumierenden Normenvollzugs ergehen, sind funktional typischerweise der Verwaltung vorbehalten, die für diese Aufgabe den erforderlichen Verwaltungsapparat und Sachverstand besitzt. Das Parlament darf eine solche Verwaltungstätigkeit nur an sich ziehen, wenn hierfür im Einzelfall hinreichende sachliche Gründe bestehen (vgl. BVerfGE 95, 1 <17>; 134, 33 <88, Rn. 128>). Handelt es sich bei dem Gesetz um ein so genanntes Einzelpersonengesetz, das heißt ein Gesetz, das sich von vornherein nur an eine oder mehrere konkrete Personen richtet und diese in ihren Grundrechten beschränkt, so erhöhen sich die Anforderungen an die Rechtfertigungsgründe. Der Gesetzgeber ist zur Rechtssetzung nur befugt, wenn ein zwingendes Regelungsbedürfnis für den singulären Sachverhalt besteht. Das ist insbesondere der Fall, wenn Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG andernfalls in ein unauflösliches Spannungsverhältnis zu anderen Grundsätzen der Verfassung geriete, etwa zu dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) sowie dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) und dem aus ihnen abgeleiteten Vorbehalt des Gesetzes (vgl. zu Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG BVerfGE 134, 33 <89, Rn. 129>). In einem solchen Fall kann der Gesetzgeber auch einen Einzelfall regeln, obwohl die möglichen Adressaten des Gesetzes feststehen, weil nur so vermieden werden kann, dass die Staatsgewalt handlungsunfähig ist (vgl. zu Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG BVerfGE 134, 33 <89, Rn. 129>).

128 b) Indem Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG Entscheidungen im Einzelfall in der Regel der Exekutive vorbehält, gewährleistet er zugleich, dass sich der jeweils Betroffene gegen den Eingriff des Staates in seine grundrechtlich geschützten Interessen effektiv zur Wehr und damit seine Grundrechte durchsetzen kann.

129 Die Garantie effektiven Rechtsschutzes gegenüber staatlichen Rechtseingriffen ist ein wesentlicher Bestandteil des Rechtsstaates (vgl. BVerfGE 88, 118 <123>; 96, 27 <39 f.>; 107, 395 <401>; 117, 71 <121>). In qualitativer Hinsicht gewährleistet sie nicht nur, dass überhaupt ein Gericht angerufen werden kann,

sondern zielt auch auf eine tatsächlich wirksame gerichtliche Kontrolle (vgl. BVerfGE 35, 263 <274>; 101, 397 <407>; 104, 220 <231>; stRspr).

Durch die Wahl des Gesetzes statt einer Verwaltungsentscheidung als Handlungsform für die Regelung eines Einzelfalls wird die Möglichkeit der gerichtlichen Kontrolle erheblich eingeschränkt. Gegenüber Eingriffen, die unmittelbar durch den Erlass eines Gesetzes oder sein Unterlassen bewirkt werden, ist die Verfassungsbeschwerde der einzige mögliche Rechtsbehelf, während gegen Maßnahmen oder die Untätigkeit der Verwaltung sonst der jeweilige fachgerichtliche Rechtsweg eröffnet ist. Von der Verfassungsgerichtsbarkeit kann jedoch eine tatsächlich wirksame gerichtliche Kontrolle mit Blick auf (Einzelpersonen-)Gesetze schon deshalb nicht gewährleistet werden, weil deren Prüfungsmaßstab auf die Verletzung spezifischen Verfassungsrechts beschränkt ist (vgl. BVerfGE 107, 395 <413>; 115, 81 <92>; Ronellenfisch, DÖV 1991, S. 771 <780>). Hinzu kommt, dass auch im Vorfeld des Erlasses eines Gesetzes - anders als in einem entsprechenden Verwaltungsverfahren - Verfahrensrechte, die ebenfalls dem Schutz grundrechtlich geschützter Rechte dienen, zum Beispiel Anhörungs- und Äußerungsrechte der Betroffenen, allenfalls in sehr begrenztem Umfang zum Tragen kommen.

130

c) Die aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung abgeleiteten Anforderungen decken sich weitgehend mit den Wertungen des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG. Das verleiht der hier vorgenommenen Konkretisierung des Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG zusätzliche Überzeugungskraft, auch wenn eine Anwendung des Allgemeinheitsgebotes hier ausscheiden muss, weil die Bremische Bürgerschaft gerade kein verbotenes Einzelpersonengesetz erlassen, sondern den Erlass eines solchen abgelehnt hat.

131

Auch dem Allgemeinheitsgebot wird grundsätzlich nur dann genügt, wenn sich wegen der abstrakten Fassung des gesetzlichen Tatbestandes nicht absehen lässt, auf wie viele und welche Fälle das Gesetz Anwendung findet (vgl. BVerfGE 10, 234 <242>; 25, 371 <396>; 99, 367 <400>; 121, 30 <49>), wenn also nicht nur ein einmaliger Eintritt der Rechtsfolge möglich ist (BVerfGE 13, 225 <229>; 25, 371 <396>; 99, 367 <400>). Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG untersagt vor allem sogenannte Einzelpersonengesetze. Nicht von ungefähr wird er deshalb als eine spezifische Absicherung des Grundsatzes der Gewaltenteilung begriffen, die den Erlass konkret-individueller Regelungen der Exekutive vorbehält (Sachs, in: ders., GG, 7. Aufl. 2014, Art. 19 Rn. 20; Kirchhof, in: Isensee/P. Kirchhof, HStR XII, 3. Aufl.

132

2014, § 267 Rn. 13; Stern, Staatsrecht, Bd. III/2, 1994, § 83 Abs. 2 Nr. 7, S. 731; Bauernfeind, DVBl 1976, S. 193 <194>; Krüger, DVBl 1955, S. 791 <791>). Auch weist er - wie auch der Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) - eine grundrechtssichernde Funktion auf (vgl. BVerfGE 134, 33 <89, Rn. 128>), und wie dieser dient er mittelbar einer Absicherung der Garantie effektiven Rechtsschutzes.

133 2. Nach diesen Maßstäben verstößt Art. 61 Satz 2 LV-Bremen gegen Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG.

134 a) Soweit nach dem Wortlaut des Art. 61 Satz 2 LV-Bremen („kann“) die Verleihung des Körperschaftsstatus in das Ermessen der Bremischen Bürgerschaft gestellt wird, steht dies im Widerspruch zu dem Anspruch aus Art. 4 Abs. 1 und 2, Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV. Weil Art. 61 Satz 2 LV-Bremen schon in seinem Kern gegen die dargelegten Maßstäbe verstößt, bedarf die Frage, ob eine verfassungskonforme Auslegung im Sinne einer Ermessensreduzierung „auf Null“ bei Vorliegen der Verleihensvoraussetzungen denkbar wäre, hier keiner Entscheidung.

135 b) Art. 61 Satz 2 LV-Bremen verstößt gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG), weil er der Bremischen Bürgerschaft die Möglichkeit eröffnet, Einzelpersonengesetze zu erlassen. Hierdurch wird zugleich der Anspruch der antragstellenden Religionsgemeinschaft auf Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes verletzt.

136 aa) Die in Art. 61 Satz 2 LV-Bremen vorgesehene Zuweisung der ausschließlichen Entscheidungskompetenz über die Verleihung des Körperschaftsstatus im Sinne des Art. 4 Abs. 1 und 2, Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV an die Bremische Bürgerschaft steht im Widerspruch zu dem von Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG garantierten Zuständigkeitsbereich der Exekutive. Die Norm weist eine funktional der Verwaltung vorbehaltene Tätigkeit ohne zwingende Gründe in die ausschließliche Kompetenz des parlamentarischen Gesetzgebers, der Bremischen Bürgerschaft.

137 (1) Bei der von Art. 61 Satz 2 LV-Bremen der Bremischen Bürgerschaft zugewiesenen Verleihung des Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts an eine antragstellende Religionsgemeinschaft handelt es sich um den Erlass einer gebundenen Entscheidung im Wege des Verfassungsvollzugs.

Die Länder müssen unter Beachtung des bundesweit vorgegebenen Maßstabs aus Art. 4 Abs. 1 und 2, Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV über einen Antrag auf Verleihung des Körperschaftsstatus entscheiden. Indem die Bremische Bürgerschaft ermittelt, ob die Voraussetzungen für die Anerkennung als Körperschaft des öffentlichen Rechts nach Art. 4 Abs. 1 und 2, Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV vorliegen, erfüllt sie funktional eine exekutivische Tätigkeit im Einzelfall: Bei Vorliegen der Voraussetzungen ist dem Antrag stattzugeben, anderenfalls ist er abzulehnen. Die Bremische Bürgerschaft hat nicht über Inhalt und Reichweite des ihrer Disposition entzogenen subjektiven Rechts der jeweils antragstellenden Religionsgemeinschaft zu entscheiden, sondern lediglich geschriebene und ungeschriebene verfassungsrechtliche Vorgaben auf den Einzelfall anzuwenden. 138

Die Länder - und damit auch die Freie Hansestadt Bremen - haben bei Prüfung der Voraussetzungen für eine Verleihung Tatbestandsmerkmale von Verfassungsbestimmungen (hier: Art. 4 Abs. 1 und 2, Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV) einem von ihnen zu ermittelnden Sachverhalt zuzuordnen und zu würdigen. Damit entscheiden sie zugleich über die Zuerkennung oder Versagung der (landes-)hoheitlichen Befugnisse, die unmittelbar mit dem Körperschaftsstatus verbunden sind. 139

Die der Zulassung vorausliegende Prüfung kann nur entweder im bejahenden oder im verneinenden Sinn erfolgen. Ein Entscheidungs- und Wertungsspielraum, der sich sonst regelmäßig aus der allgemeinen politischen Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers ableiten lässt, ist bei einer derart funktionalen Verwaltungstätigkeit nicht gegeben. Es handelt sich insoweit nicht um eine gestaltende Tätigkeit, bei der der Gesetzgeber, zwischen möglichen Alternativen bei der Konkretisierung eines Grundrechts wählen könnte (vgl. BVerfGE 57, 250 <276>; 94, 115 <157 f.> - abw. Meinung). Bei der Prüfung der Verleihensvoraussetzungen aus Art. 4 Abs. 1 und 2, Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV handelt es sich um eine hoheitliche Tätigkeit, die in den typischen Verantwortungsbereich der Exekutive fällt, und damit funktional um Verwaltungshandeln. Mit dem formellen Gesetz, durch das der Körperschaftsstatus verliehen wird, wird materiell ein Verwaltungsakt ersetzt. 140

(2) Ob die Entscheidung über die Verleihung des Körperschaftsstatus darüber hinaus auch dem Kernbereich der Exekutive zuzuordnen und damit der auch nur teilweisen Übertragung auf den parlamentarischen Gesetzgeber von vornherein 141

entzogen ist, bedarf vorliegend keiner Entscheidung. Jedenfalls ist die Zuweisung der ausschließlichen Entscheidungszuständigkeit für die Verleihung des Körperschaftsstatus an das Parlament nicht zu rechtfertigen, weil zwingende Gründe insoweit nicht erkennbar sind.

142 Die unmittelbare demokratische Legitimation des parlamentarischen Gesetzgebers, der Bremischen Bürgerschaft, kommt als Rechtfertigung insoweit nicht in Betracht. Es geht im vorliegenden Zusammenhang um die Durchsetzung eines im Kern grundrechtlichen Anspruchs, der sich der Rationalität demokratischer Mehrheitsentscheidungen entzieht. Zudem ließe sich mit dem Rückgriff auf die unmittelbare demokratische Legitimation des Parlaments jede Kompetenzübertragung auf den Gesetzgeber rechtfertigen. Hinzu kommt, dass die Vorteile einer unmittelbar demokratisch legitimierten Abwägungsentscheidung durch den Gesetzgeber beim Erlass einer gebundenen Entscheidung nach Art. 4 Abs. 1 und 2, Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV nicht eingreifen. Es ist auch nicht ersichtlich, 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 in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV geschuldete reine Subsumtionstätigkeit zu leisten.

143 Die von Art. 61 Satz 2 LV-Bremen vorgesehene Kompetenzzuweisung beruht letztlich vor allem auf den bestehenden politischen Umständen nach dem Sturz der Monarchie. Hatte das alte bremische Staatskirchenrecht die „Anerkennung von Religionsgesellschaften“ noch durch den Senat unter Mitwirkung der Bürgerschaft vorgesehen (vgl. zur historischen Genese des Art. 61 LV-Bremen: Neumann, Die Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 1996, Art. 61 Rn. 2), so brach die Bremische Landesverfassung von 1920 in Übereinstimmung mit der Weimarer Reichsverfassung von 1919 mit dem landesherrlichen Kirchenregiment (vgl. auch § 87 Abs. 1 der Bremischen Landesverfassung von 1920). Zugleich wurde in Abkehr von der bisherigen Kompetenzverteilung durch die Einführung des § 87 Abs. 4 der Bremischen Landesverfassung von 1920 bestimmt, dass die Verleihung durch Gesetz zu erfolgen habe. Indem der Bremischen Bürgerschaft die Kompetenz zur Verleihung des Körperschaftsstatus zugewiesen wurde, wurde also die Trennung von Kirche und Staat - unter dem Eindruck des Zusammenbruchs der Monarchie und der Gründung der Republik - mit einer Stärkung der parlamentarischen Rechte der Bremischen Bürgerschaft und der demokratischen Legitimation der Entscheidung über die Verleihung des Körperschaftsstatus an Religionsgemeinschaften verbunden. Diese historisch überkommene Kompetenz-

zuweisung ist durch die Ausgestaltung des Grundsatzes der Gewaltenteilung in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG freilich überholt.

bb) Der Widerspruch zwischen Art. 61 Satz 2 LV-Bremen und der Kontroll- und Mäßigungsfunktion des Gewaltenteilungsgrundsatzes (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) führt zur Verfassungswidrigkeit der Norm. 144

Indem Art. 61 Satz 2 LV-Bremen die Erfüllung des Anspruchs aus Art. 4 Abs. 1 und 2, Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV in der Form eines Gesetzes vorsieht, verpflichtet er die Bremische Bürgerschaft, das Gesetz einzelpersonenbezogen und - bei Vorenthaltung des Körperschaftsstatus - dessen Unterlassen in zugleich grundrechts- sowie rechtsschutzverkürzender Weise einzusetzen. 145

(1) Wird einer Religionsgemeinschaft, die sich auf ihren Anspruch aus Art. 4 Abs. 1 und 2, Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV beruft, der Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts rechtswidrig vorenthalten, stellt dies einen Eingriff in grundrechtlich geschützte Interessen dar. Die Vorenthaltung des Körperschaftsstatus ist nicht lediglich eine diffuse, mittelbar-faktische Einwirkung auf den Schutzbereich des Art. 4 Abs. 1 und 2 GG, sondern bedeutet eine erhebliche Verkürzung der Religionsfreiheit, deren Entfaltung der in Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV eröffnete Zugang zum Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts in erster Linie zu dienen bestimmt ist. Wird also einer antragstellenden Religionsgemeinschaft der Körperschaftsstatus trotz Vorliegens der Verleihensvoraussetzungen verweigert, wird sie daran gehindert, ihre Religionsfreiheit durch die selbstbestimmte Wahl ihrer Organisationsform im Rahmen der von der Verfassung eröffneten Möglichkeiten frei zu entfalten. 146

(2) Indem Art. 61 Satz 2 LV-Bremen die Handlungsform des förmlichen Gesetzes für die einzelpersonenbezogene Entscheidung über die Verleihung des Körperschaftsstatus vorsieht, werden mittelbar zugleich die Rechtsschutzmöglichkeiten gegen den Eingriff in die Religionsfreiheit aus Art. 4 Abs. 1 und 2 GG verkürzt. Die Verkürzung des effektiven Rechtsschutzes durch die Wahl des förmlichen Gesetzes zur Regelung eines Einzelfalles als Handlungsform ist dem Grundgesetz zwar nicht fremd. Insbesondere führt eine gemäß Art. 14 Abs. 3 Satz 2 Alt. 1 GG ausdrücklich zugelassene Legalenteignung zu einer substantiellen Schmälerung des effektiven Rechtsschutzes (vgl. BVerfGE 95, 1 <22>). Anders als Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG ermächtigt Art. 4 Abs. 1 und 2, Art. 140 GG in 147

Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV aber gerade nicht zum Erlass von Einzelpersonengesetzen.

- 148 Da Art. 61 Satz 2 LV-Bremen den Erlass von Einzelpersonengesetzen nicht nur zulässt, sondern ihn geradezu verlangt, mit der Folge, dass Rechtsschutz vor den Fachgerichten in Bezug auf die verweigerte Anerkennung einer Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaft als Körperschaft des öffentlichen Rechts nicht zu erlangen ist, steht die Regelung im Widerspruch zu Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG, der unter anderem auch einer derartigen Rechtsschutzverkürzung bei Grundrechtseingriffen entgegen wirken will. Diese Zielsetzung wird von Art. 61 Satz 2 LV-Bremen vollständig verdrängt und kann auch von dem nach Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 8 WRV zur näheren Ausgestaltung berufenen Landesgesetzgeber wegen seiner Bindung an das (Landes-)Verfassungsrecht nicht korrigiert werden.

V.

- 149 Die Beschwerdeführerin ist bereits durch die Durchführung des verfassungswidrigen Gesetzgebungsverfahrens zur Verleihung des Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts nach Art. 61 Satz 2 LV-Bremen in ihrem Grundrecht aus Art. 4 Abs. 1 und 2 GG in Verbindung mit ihrem verfassungsmäßigen Recht aus Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV verletzt. Ob weitere (Verfahrens-)Grundrechte der Beschwerdeführerin durch die konkrete Handhabung des Verfahrens verletzt worden sind, bedarf keiner Entscheidung, weil das Verfahren schon in seiner (abstrakten) Ausgestaltung nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt. Soweit die Beschwerdeführerin auch eine durch die Ablehnung des Gesetzesantrags des Bremischen Senats (LTDrucks 17/819) bewirkte Rechtsverletzung festgestellt haben will, bleibt die Verfassungsbeschwerde daher ohne Erfolg.

D.

Die Entscheidung über die Auslagenerstattung folgt aus § 34a Abs. 2 150
BVerfGG.

Voßkuhle

Landau

Huber

Hermanns

Müller

Kessal-Wulf

König

Maidowski

Abweichende Meinung des Richters Voßkuhle, der Richterin Hermanns

und des Richters Müller

zum Beschluss des Zweiten Senats vom 30. Juni 2015

– 2 BvR 1282/11 –

Die Senatsmehrheit verkennt, dass es von Verfassungs wegen keiner konstituti- 1
ven Zweitanerkennung einer Religionsgemeinschaft in jedem einzelnen Land zur
Ausübung der mit dem Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts verbunde-
nen Hoheitsrechte bedarf. Vielmehr erfolgt bereits im Zuge der Anerkennung einer
Religionsgemeinschaft als Körperschaft des öffentlichen Rechts nicht nur die Über-
tragung der Rechtspersönlichkeit, sondern zugleich – soweit beantragt auch länder-
übergreifend oder bundeseinheitlich – die Verleihung der hoheitlichen Befugnisse,
die qua Bundesrecht an den Körperschaftsstatus geknüpft sind.

I.

Bei dem Anspruch von Religionsgemeinschaften auf Gewährung der Rechte ei- 2
ner Körperschaft des öffentlichen Rechts aus Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137
Abs. 5 Satz 2 WRV handelt es sich um materielles Bundesrecht, welches nach
Art. 30, 83 GG durch die Länder als eigene Angelegenheit auszuführen ist. Die Be-
stimmung des Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV regelt ei-
nen bundesverfassungsunmittelbaren gebundenen Anspruch. Eines gesonderten
Kompetenztitels für die Setzung entsprechender Regelungen durch den Bund bedarf
es daher nicht. Dem steht nicht entgegen, dass Art. 140 GG keine Sperrwirkungen
für die nach Art. 30, Art. 70 ff. GG grundsätzlich den Ländern zustehende Gesetzge-
bungskompetenz entfaltet (vgl. nur Ehlers, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 140
Rn. 10). Während Art. 142 GG dem Landesverfassungsrecht unbenommen lässt,
religiöse Freiheitsrechte zu normieren, die weitergehenden Schutz als das Grundge-
setz verbürgen, hindern jedoch Art. 4 und Art. 140 GG die Länder, religiöse Freiheits-
rechte des Einzelnen und der Religionsgemeinschaften enger zu fassen als nach
dem Grundgesetz (vgl. BVerfGE 42, 312 <324>; Koriath, in: Maunz/Dürig, GG,
Stand: Februar 2003 (42. Lfg.), Art. 140 Rn. 20 m.w.N.). Da die Voraussetzungen,

die erfüllt sein müssen, um als Körperschaft des öffentlichen Rechts anerkannt zu werden, in Art. 137 Abs. 5 WRV abschließend geregelt sind (die ungeschriebene Voraussetzung der Rechtstreue ist Teil des dort entfalteten normativen Programms), existiert auch keinerlei landesrechtliche Konkretisierungskompetenz hinsichtlich der Verleihungsvoraussetzungen. Die hoheitlichen Befugnisse und sonstigen Privilegien korporativer Religionsgemeinschaften bundesrechtlicher Art sind vielmehr unmittelbar an den allein nach Bundesverfassungsrecht zu erwerbenden Status der Körperschaft des öffentlichen Rechts geknüpft. Hieraus folgt, dass es sich bei der Verleihung des Körperschaftsstatus' um den Akt eines Landes handelt, dessen Vollzug im ganzen Bundesgebiet Geltung beansprucht (vgl. BVerfGE 11, 6 <19>).

Dem steht nicht entgegen, dass Art. 83 GG dem Wortlaut nach nur auf „Bundes- 3
gesetze“ Anwendung findet. Unter „Bundesgesetzen“ im Sinne von Art. 83 GG versteht man einen vollzugsfähigen bundesrechtlichen Rechtsakt geschriebener oder ungeschriebener Art. Es sind keine Gründe ersichtlich, warum nur förmliche Gesetze und Rechtsverordnungen, nicht aber vollzugsfähige materielle Ansprüche aus dem Grundgesetz selbst der Regelung des Art. 83 GG unterfallen sollten. Erteilt das Grundgesetz, was selten vorkommt, solche Vollzugsaufträge im Sinne von Leistungsansprüchen, die administrativ durchgeführt werden müssen, so greifen die kompetenzrechtlichen Vorgaben des Art. 83 GG (vgl. Dittmann, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 83 Rn. 19; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 83 Rn. 3, 5; Hömig, in: ders., GG, 10. Aufl. 2013, Vor Art. 83 Rn. 2; Haratsch, in: Sodan, GG, 2. Aufl. 2011, Art. 83 Rn. 3; Umbach/Clemens, GG Mitarbeiterkommentar und Handbuch, Bd. II, 2002, Art. 83 Rn. 21. A.A. z.B. Broß/Mayer, in: v. Münch/Kunig, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 83 Rn. 19; Bull, in: Stein/Denninger/Hoffmann-Riem, AK-GG, GW 2001, Art. 83 Rn. 26; Groß, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. IV, Art. 83 Rn. 16; Hermes, in: Dreier, GG, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 83 Rn. 26; Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Stand: 1. März 2015, Art. 83 Rn. 15; Heitsch, Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder, 2001, S. 157).

Hieran vermag auch der von der Senatsmehrheit bemühte Vergleich mit den 4
Bestimmungen der Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG (Rundfunkfreiheit) oder Art. 8 Abs. 1 GG (Versammlungsfreiheit) nichts zu ändern (Rn. 105). Er geht insoweit fehl, als die herangezogenen Grundrechte noch näherer Ausgestaltung zugänglich sind, also ledig-

lich – ohne Treffen einer Zuständigkeitsentscheidung – denjenigen binden, der die Veranstaltung von Rundfunksendungen oder Versammlungen zu regeln hat (vgl. BVerfGE 12, 205 <242>). Demgegenüber normiert Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV einen verfassungsrechtlich abschließend definierten Anspruch, der eine Konkretisierungsbefugnis der Länder ausschließt.

Zusammen mit Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 6 und Abs. 8 WRV 5 ergibt sich daraus eine schlüssige Systematik. Art. 137 Abs. 6 WRV regelt, dass das Steuererhebungsrecht der korporierten Religionsgemeinschaften „nach Maßgabe der landesrechtlichen Bestimmungen“ bestehe. Hierin kommt zum Ausdruck, dass es den Ländern in diesem Punkt nicht freisteht, ob sie den „Mantelbegriff“ (vgl. BVerfGE 102, 370 <388>) des Körperschaftsstatus‘ ausfüllen; vielmehr haben sie das Steuererhebungsrecht zwingend vorzusehen und auszugestalten. Nach Art. 137 Abs. 8 WRV obliegt die gesetzliche Konkretisierung der Bestimmungen des Art. 137 WRV, soweit dies zu ihrer Durchführung erforderlich ist, der Landesgesetzgebung. Dies steht in Einklang mit der Annahme, dass es sich bei dem Anspruch aus Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV um materielles Bundesrecht handelt. Die in Art. 137 Abs. 8 WRV angesprochene Landeskompetenz bezieht sich nicht auf die materiellen Verleihungsvoraussetzungen, da diese bundesverfassungsrechtlich abschließend geregelt sind, sondern lediglich auf Durchführungsregelungen und entspricht damit dem Grundmuster der Kompetenzverteilung im Bereich des landeseigenen Vollzugs von Bundesrecht nach Art. 83, Art. 84 Abs. 1 GG.

II.

Nach diesen Maßstäben steht die künstliche Aufspaltung des Verleihungsverfahrens in die Entscheidung über die Eigenschaft als juristische Person des öffentlichen Rechts, welcher nach der von der Senatsmehrheit vertretenen Auffassung bundesweite Geltung zukommen soll – einerseits – und die Zuerkennung von hiermit verbundenen Rechten, welche erst durch konstitutive Entscheidung in jedem einzelnen Land erfolgen soll, im Sinne eines Auffüllens einer leeren rechtlichen Hülle – andererseits – mit der Verfassung nicht in Einklang. 6

Die von der Senatsmehrheit vertretene Zweistufigkeit der Verleihung des Körperschaftsstatus‘ nach Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV ist 7

offensichtlich von dem Bemühen getragen, die Hoheitsrechte der Länder zu wahren und die Eigenstaatlichkeit der Länder im Bereich der durch Art. 140 GG inkorporierten Artikel der Weimarer Reichsverfassung besonders hervorzuheben (Rn. 97 ff.). Abgesehen davon, dass auch einige Stimmen in der Literatur – jedenfalls soweit der Kernbestand der mit dem Körperschaftsstatus‘ verbundenen Privilegien betroffen ist und soweit Bundesrecht am Körperschaftsstatus anknüpft – ein konstitutives Zweitverleihungsrecht der übrigen Länder ablehnen (vgl. Ehlers, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 140 Art. 137 WRV Rn. 29; Germann, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Stand: 1. März 2015, Art. 140 Rn. 71; Mager, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. II, 6. Aufl. 2012, Art. 140 Rn. 59; Schmahl, in: Sodan, GG, 2. Aufl. 2011, Art. 140 Art. 137 WRV Rn. 8; Zacharias, NVwZ 2007, S. 1257 <1258 ff.>. Vgl. auch v. Campenhaußen/Unruh, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. III, 6. Aufl. 2010, Art. 137 WRV Rn. 207, sowie Bohl, Der öffentlich-rechtliche Körperschaftsstatus der Religionsgemeinschaften, 2001, S. 96, die zwar von der Notwendigkeit einer Zweitverleihung ausgehen, ein eigenständiges Prüfungsrecht des zweitverleihenden Landes aber ablehnen), ist die einstufige Konzeption nicht nur kompetenzrechtlich vorgegeben, sie wahrt auch die Hoheitsrechte der Länder in gebotenem Maße. Zum einen ist es den Ländern freigestellt, über den verfassungsrechtlichen Kernbestand und bundesrechtlichen Strauß an Vorrechten und Begünstigungen korporierter Religionsgemeinschaften hinausgehende landesspezifische Privilegien an den Status zu knüpfen (1.). Zum anderen werden die Belange der übrigen Länder in prozeduraler und materieller Hinsicht im Verfahren der Statusverleihung korporativer Religionsgemeinschaften berücksichtigt (2.). Schließlich liegt wegen der kehrseitigen Möglichkeit der Entziehung des Status‘ auch keine unwiderrufliche Bindung der übrigen Länder an die einmal getroffene Verleihungsentscheidung vor (3.).

1. Von der Frage des Vollzugs des Bundesrechts im Sinne der Gewährung der Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts im Einzelfall nach Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV zu unterscheiden ist die Frage nach der Ausfüllung des Körperschaftsstatus‘. Der Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts vermittelt eine Reihe öffentlich-rechtlicher Befugnisse und Begünstigungen (vgl. ausführlich BVerfGE 102, 370 <371 f.>). Es bleibt den Ländern anheimgestellt, dieses „Privilegienbündel“ (vgl. BVerfGE 102, 370 <371>) korporierter Religionsgemeinschaften – über den verfassungsrechtlichen Kernbestand öffentlich-rechtlicher

Befugnisse korporierter Religionsgemeinschaften, zu dem jedenfalls die Dienstherrenfähigkeit, das Steuererhebungsprivileg (folgt schon aus Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 6 WRV) sowie die Widmungsbefugnis zählen (vgl. BVerfGE 102, 370 <388>; Rn. 113), sowie den bundesrechtlich vorgesehenen Strauß an Vorrechten und Begünstigungen korporierter Religionsgemeinschaften (vgl. Rn. 112 exemplarisch zu § 1 Abs. 6 Nr. 6 BauGB) hinaus – eigenverantwortlich landesrechtlich zu erweitern. Insoweit steht es den Ländern frei, von ihren Hoheitsrechten im Sinne einer Einräumung öffentlich-rechtlicher Befugnisse oder sonstiger Privilegien zugunsten der als Körperschaften des öffentlichen Rechts anerkannten Religionsgemeinschaften Gebrauch zu machen.

Insgesamt dürfte diese Ausgestaltungskompetenz der Länder betreffend den Körperschaftsstatus freilich einen Randbereich betreffen, da das Gros der mit dem Körperschaftsstatus verknüpften Privilegien bereits bundesrechtlich vorgesehen ist, sei es durch grundgesetzliche Vorgabe (wie etwa – ausdrücklich – beim Steuererhebungsprivileg nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 6 WRV), sei es durch einfaches Bundesrecht (vgl. ausführlich BVerfGE 102, 370 <371 f.>). Das wesentliche Gepräge des öffentlich-rechtlichen Kleids der korporativ verfassten Religionsgemeinschaften ergibt sich bereits aus den durch Art. 140 GG inkorporierten Artikeln der Weimarer Reichsverfassung. Daher überzeugt auch das von der Senatsmehrheit bemühte Argument nicht, die konstitutive Zweitanerkennung dürfe den übrigen Ländern schon deshalb nicht genommen werden, weil sie sich die Ausübung von Hoheitsgewalt auf ihrem Staatsgebiet zurechnen lassen müssten (vgl. Rn. 117). 9

2. Insbesondere unbegründet ist die Befürchtung der Senatsmehrheit, durch die konkrete Rechtsverleihung im Sinne von Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV mit – soweit beantragt – landesübergreifender oder sogar bundesweiter Wirkung werde in die Hoheitsrechte der betroffenen Länder eingegriffen. Deren Belange werden sowohl in prozeduraler wie in materieller Hinsicht im Verfahren der Statusverleihung berücksichtigt. 10

In prozeduraler Hinsicht sind die Hoheitsrechte der durch eine landesübergreifende oder sogar bundesweite Geltung der Rechtsverleihung betroffenen übrigen Länder dadurch gewahrt, dass diese im (von der Senatsmehrheit sog. „Erst-“) Verleihungsverfahren beteiligt werden. Die Senatsmehrheit selbst leitet diese prozedurale 11

Einbindung aus der verfassungsrechtlichen Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten ab (Rn. 120). Es erscheint nur konsequent, von dieser – von Verfassungs wegen gebotenen – Beteiligung der übrigen Länder auch auf Rechtswirkungen der Entscheidung in den übrigen Ländern zu schließen.

In materieller Hinsicht spricht auch der Prüfungsumfang für ein singuläres Verfahren der Verleihung des Status‘ einer Körperschaft des öffentlichen Rechts. Der Umstand, dass bei der Prüfung der Verleihungsvoraussetzungen nach Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV, namentlich bei der ungeschriebenen Voraussetzung der Gewähr der Rechtstreue (vgl. BVerfGE 102, 370 <390 ff.>), das gesamte Bundesgebiet in den Blick zu nehmen ist (Rn. 118 f.), legt es nahe, die Rechtswirkungen ebenfalls auf das gesamte Bundesgebiet zu erstrecken. Die Senatsmehrheit erkennt zwar sowohl die umfassende Sachverhaltsaufklärungspflicht des prüfenden Landes, die regelmäßige regionale Unteilbarkeit der Erfüllung der ungeschriebenen Verleihungsvoraussetzung der Gewähr der Rechtstreue (Rn. 119) als auch die Gefahr divergierender Entscheidungen (Rn. 122) an, zieht hieraus jedoch nicht die sich aufdrängende Konsequenz.

3. Hinzuzufügen ist, dass es jedem dem Geltungsbereich der Rechtsverleihung unterfallenden Land unbenommen ist, die Verleihung wegen Änderung der tatsächlichen Verhältnisse zu widerrufen, etwa wenn die Religionsgemeinschaft nicht mehr die erforderliche Gewähr der Rechtstreue bietet oder eine sonstige Verleihungsvoraussetzung entfallen ist. Als *actus contrarius* der – länderübergreifende Geltung beanspruchenden – Verleihung zeitigt ein Widerruf der Verleihung ebenfalls länderübergreifende Wirkung. Wenn aber die Feststellung des Entfallens der ungeschriebenen Verleihungsvoraussetzung der Gewähr der Rechtstreue regelmäßig regional nicht teilbar sein dürfte, kann auch die Entziehung des Körperschaftsstatus‘ nur einheitlich erfolgen.