

LANDESVERFASSUNGSGERICHT
SACHSEN-ANHALT



Verkündet am: 15. Januar 2013

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

In dem Normenkontrollverfahren

LVG 1/12

zur verfassungsgerichtlichen Überprüfung, ob

Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes zum Vertrag des Landes Sachsen-Anhalt mit der Jüdischen Gemeinschaft in Sachsen-Anhalt vom 5. Juli 1994 (GVBl. LSA S. 793) i.V.m. dem Schlussprotokoll zu Art. 13 Abs. 1 des Vertrages des Landes Sachsen-Anhalt mit der Jüdischen Gemeinschaft in Sachsen-Anhalt vom 23. März 1991 (GVBl. LSA S. 795) mit Art. 9 Abs. 1 und 2 Verf LSA i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Verf LSA vereinbar ist,

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt vom 20.07.2012, 3 L 172/09 -

hat das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt durch seinen Präsidenten Schubert als Vorsitzenden sowie seine Richterinnen und Richter Bergmann, Gemmer, Franzkowiak, Dr. Molkenbur, Dr. Stockmann und Prof. Dr. Kluth auf die mündliche Verhandlung vom 13.11.2012 für Recht erkannt:

Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes zum Vertrag des Landes Sachsen-Anhalt mit der Jüdischen Gemeinschaft in Sachsen-Anhalt vom 05.07.1994 (GVBl. S. 793) i.V.m. dem Schlussprotokoll zu Art. 13 Abs. 1 des Vertrages des Landes Sachsen-Anhalt mit der Jüdischen Gemeinschaft in Sachsen-Anhalt vom 23.03.1991 (GVBl. S. 795) verstößt gegen Art. 9 Abs. 1 und 2 LVerf i.V.m. Art. 2 Abs. 1 LVerf und ist nichtig.

Die Entscheidung ergeht gerichtskostenfrei.

Tatbestand:

Gegenstand des konkreten Normenkontrollverfahrens ist ein organisatorischer Teilaspekt der Förderung des Wiederaufbaus jüdischen Lebens im Land Sachsen-Anhalt auf der Grundlage des Staatsvertrages mit der Jüdischen Gemeinschaft in Sachsen-Anhalt vom 23.03.1994.

1. Das jüdische Leben in Sachsen-Anhalt ist – wie im übrigen Gebiet der Bundesrepublik – durch eine wechsel- und leidvolle Geschichte geprägt, in der auch die Vielfalt der jüdischen Gemeinden und ihrer Verbände eine bedeutsame Rolle spielt.

Mitbestimmend für die Entwicklung des jüdischen Lebens in Deutschland im späten 19. und im 20. Jahrhundert war die liberale Prägung der meisten Gemeinden. Die weit überwiegende Mehrheit der in Preußen lebenden Juden war im liberal ausgerichteten „Preußischen Landesverband Jüdischer Gemeinden“ organisiert. In kritischer Reaktion auf diese Ausrichtung entstand in den ehemaligen preußischen Kernprovinzen eine so genannte „Separat-Orthodoxie“. Diese hatte sich 1922 im „Halberstädter Bund“ organisiert. Ihm sollen etwa fünf bis zehn Prozent der in Preußen lebenden Juden angehört haben.

Durch das nationalsozialistische „Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Jüdischen Kultusvereinigungen“ vom 28.03.1938 wurde den jüdischen Gemeinden in Deutschland der Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts entzogen, soweit dieser ihnen nach der bis dahin geltenden Rechtslage zukam. Aufgrund dieser und zahlreicher weiterer antisemitischer Maßnahmen kam das jüdische Leben weitgehend zum Erliegen.

Nach dem Zusammenbruch des nationalsozialistischen Regimes und der Aufhebung der anti-jüdischen Gesetze durch die Besatzungsmächte wurden zunächst in einzelnen westlichen Bundesländern Gesetze erlassen, in denen die Rechtsstellung der jüdischen Gemeinden auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland neu geregelt und Wiedergutmachungsmaßnahmen vorgesehen waren. Schrittweise entstanden in allen westdeutschen Bundesländern wieder jüdische Gemeinden, die sich in einheitlichen Landesverbänden zusammenschlossen, soweit sie nicht wegen ihrer Größe, vor allem in Großstädten mit entsprechender Tradition, wie z.B. in Berlin, Bremen, Frankfurt a.M. und Köln, eigenständig blieben.

Am 19.07.1950 wurde der Zentralrat der Juden in Deutschland gegründet. Nach seinem Selbstverständnis war und ist seine Aufgabe die allgemeine, auch politische Interessenvertretung der Jüdinnen und Juden gegenüber der Gesellschaft und dem Staat in Deutschland. Vor der Wiedervereinigung gehörten – soweit ersichtlich – alle in Westdeutschland existierenden jüdischen Gemeinden dem Zentralrat der Juden in Deutschland an.

Im Gebiet der Deutschen Demokratischen Republik lebten nach 1945 wenige Juden. Ein aktives Gemeindeleben etablierte sich nur in den größeren Städten, u.a. in Berlin, Dresden, Erfurt, Halle, Leipzig, Magdeburg und Schwerin. Die jüdischen Gemeinden in der DDR gehörten alle dem 1952 gegründeten Verband der jüdischen Gemeinden in der Deutschen Demokratischen Republik an.

Zur Bildung neuer jüdischer Gemeinden kam es nach der deutschen Wiedervereinigung in den neunziger Jahren unter anderem im Zuge der Zuwanderung aus den Staaten der ehemaligen Sowjetunion nach Deutschland.

In Halle wurde in diesem Zeitraum am 26.07.1996 die Klägerin des Ausgangsverfahrens, die Synagogengemeinde Halle e.V., gegründet. Sie versteht sich ausweislich ihrer Satzung als Nachfolgerin der 1858 gegründeten und im Dritten Reich ausgelöschten Liberalen Jüdischen Synagogengemeinde zu Halle. Sie war zunächst von 1999 bis 2011 Mitglied der „Union Progressiver Juden in Deutschland“ und ist jetzt Mitglied des 2011 gegründeten Bundesverbandes der Juden in Deutschland, dem nach eigenen Angaben 13 jüdische Gemeinden angehören (siehe <http://www.bvjd.org>).

Entsprechend der bereits in der Weimarer Zeit geübten Praxis, die Beziehungen zwischen dem Staat und den bedeutenderen Religions- und Weltanschauungsgemeinden durch einen Staatsvertrag zu regeln, haben die meisten Bundesländer auch ihr Verhältnis zu den jüdischen Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden und deren Rechtsstellung anstatt mit besonderen Gesetzen durch staatskirchenrechtliche Verträge mit den jeweiligen Landesverbänden geregelt (Überblick zu den Verträgen und Vertragsinhalten bei Schwarz, LKV 2007, 344 ff.). Dabei ist rein faktisch festzustellen, dass die handelnden Landesverbände *alle* dem Zentralrat der Juden in Deutschland angehören. Ebenso hat der Bund im Jahr 2003 mit dem Zentralrat der Juden in Deutschland einen Vertrag abgeschlossen (zum Wortlaut dieses Vertrages und der Verträge der Länder: http://www.bmi.bund.de/cln_104/SharedDocs/Standardartikel/DE/Themen/PolitikGesellschaft/KircheReligion/Vertraege_mit_der_juedischen_Gemeinschaft.html?nn=268184).

Das Land Sachsen-Anhalt hat im Jahr 1994 ebenfalls einen solchen Staatsvertrag abgeschlossen. Da der Vertrag zu einem Zeitpunkt verhandelt und abgeschlossen wurde, in dem sich die Landesverbände der jüdischen Gemeinden im Gebiet der ehemaligen DDR auf der Grundlage der neuen Ländergrenzen neu formierten (dazu näher Vulpius, NVwZ 1996, 759 [762]), ist die Vertragspartnerschaft auf deren Seite komplex geregelt. Vertragspartner sind – bezogen auf den Ausgangspunkt der Verhandlungen – „die Jüdischen Gemeinden in Sachsen-Anhalt, vertreten durch den – seinerzeit noch bestehenden – Landesverband Jüdischer Gemeinden Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg“ sowie „der Landesverband Jüdischer Gemeinden Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg (im Folgenden für die jüdischen Vertragspartner: die Jüdische Gemeinschaft in Sachsen-Anhalt)“. Mit dem Klammerzusatz sollte die zwischenzeitlich eingetretene Rechtsnachfolge dokumentiert werden, so dass der Vertrag zwischen dem Land Sachsen-Anhalt und der Jüdischen Gemeinschaft in Sachsen-Anhalt gilt, die im Vertragstext als Landesverband firmiert. Zudem waren die zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses bestehenden jüdischen Gemeinden Vertragspartner.

Der Staatsvertrag 1994 sieht für die finanzielle Förderung des jüdischen Lebens in Sachsen-Anhalt in Art. 13 folgende Regelung vor:

„Art. 13 Staatsleistung

(1) Das Land zahlt an den Landesverband einen Gesamtzuschuss (Staatsleistung). Über die Staatsleistung hinaus werden weitere Leistungen an die Jüdische Gemeinschaft in Sachsen-Anhalt nur erbracht, wenn sie in diesem Vertrag oder den allgemeinen Gesetzen vorgesehen sind.

(2) Die Staatsleistung beträgt:

| | |
|------|--------------|
| 1991 | 1.150.000 DM |
| 1992 | 1.150.000 DM |
| 1993 | 1.450.000 DM |
| 1994 | 1.500.000 DM |

(3) Ändert sich in der Folgezeit die Besoldung der Beamten im Staatsdienst, so ändert sich die Staatsleistung auf der Grundlage der für das Jahr 1994 vereinbarten Höhe entsprechend. Zugrunde gelegt wird das Eingangssamt für den höheren nichttechnischen allgemeinen Verwaltungsdienst, Besoldungsgruppe A 13 der Bundesbesoldungsordnung, 7. Dienstaltersstufe, 2 Kinder.

(4) Die Staatsleistung wird mit einem Zwölftel des Jahresbetrags jeweils monatlich im Voraus an den Landesverband gezahlt.“

Im Schlussprotokoll wurde zur Anspruchsberechtigung sowie zur Ausreichung der Gelder an die einzelnen Gemeinden folgende Regelung getroffen:

„Zu Artikel 13 Absatz 1

Die Staatsleistung ist ausschließlich für die Jüdische Gemeinschaft im Land Sachsen-Anhalt bestimmt. Es besteht Einvernehmen darüber, dass die Staatsleistung die Zuschüsse für neu entstehende Gemeinden mit umfasst und dass die Mittel anteilig den Gemeinden unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zum Landesverband zufließen sollen. Freiwillige Zuschüsse des Landes, etwa für die Errichtung oder den Erhalt von Räumlichkeiten und Anlagen, die den Kultus-, Seelsorge- und Sozialaufgaben dienen, sind durch Artikel 13 nicht ausgeschlossen.“

Der Staatsvertrag 1994 wurde durch den „Vertrag mit der Jüdischen Gemeinschaft in Sachsen-Anhalt vom 20.03.2006“ abgelöst (GVBl. S. 468). Partei dieses bis heute geltenden Staatsvertrages ist auf Seite der jüdischen Gemeinden nur noch die Jüdische Gemeinschaft Sachsen-Anhalt. Die Regelungen zur Staatsleistung wurden leicht modifiziert. Insbesondere wurde im Schlussprotokoll zu Art. 13 Abs. 1 eine genauere Verteilungsregelung getroffen, die folgenden Wortlaut hat:

„Zu Artikel 13 Absatz 1

(1) Der Landeszuschuss ist ausschließlich für die Jüdische Gemeinschaft im Land Sachsen-Anhalt bestimmt. Es besteht Einvernehmen darüber, dass der Landeszuschuss Zuschüsse für neu entstehende Gemeinden mit umfasst und dass die Mittel anteilmäßig den Gemeinden unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zum Landesverband zufließen sollen. Freiwillige Zuschüsse des Landes, etwa für die Errichtung oder den Erhalt von Räumlichkeiten und Anlagen, die den Kultus-, Seelsorge- und Sozialaufgaben dienen, sind durch den Artikel 13 nicht ausgeschlossen.

(2) Empfänger des Landeszuschusses ist ausschließlich der Landesverband. Unmittelbare Ansprüche von Jüdischen Gemeinden gegen das Land werden durch diesen Vertrag nicht begründet. Ansprüche auf Beteiligung am Landeszuschuss durch einzelne Jüdische Gemeinden richten sich nur gegen den Landesverband Jüdischer Gemeinden, der Landesverband Jüdischer Gemeinden stellt das Land insofern frei.

(3) Anspruchsberechtigt sind die im Schlussprotokoll zu Artikel 1 Abs. 2 aufgezählten Gemeinden und der Landesverband Jüdischer Gemeinden sowie neu entstehende Gemeinden, die gem. der im Schlussprotokoll genannten Kriterien zur Gemeinschaft gehören.

(4) Der Landeszuschuss wird wie folgt aufgeteilt:

Der Landesverband erhält einen Sockelbetrag von 10 v. H. des jährlichen Landeszuschusses. Der verbleibende Betrag wird auf die der Jüdischen Gemeinschaft im Sinne dieses Vertrages angehörenden Gemeinden aufgeteilt. Sie erhalten einen Sockelbetrag von jeweils 5 v. H. des Landeszuschusses zur Abdeckung ihrer fixen Kosten. Für die weitere Verteilung ist die Gesamtzahl der Gemeindemitglieder maßgebend, soweit sie ihren Hauptwohnsitz im Land Sachsen-Anhalt haben. Stand der Mitgliederzahlen: 31.12. des vorigen Jahres.

Der Landesverband Jüdischer Gemeinden ist zur Bekanntgabe der durch den Generalsekretär des Zentralrats der Juden in Deutschland schriftlich bestätigten Mitgliederzahlen an das Land verpflichtet.“

2. Im Ausgangsverfahren streiten sich die Synagogengemeinde zu Halle e.V. als Klägerin und der Landesverband Jüdischer Gemeinden Sachsen-Anhalt, K.d.ö.R. (Körperschaft des öffentlichen Rechts), als Beklagter über die Teilhabe der Klägerin am Gesamtzuschuss des Landes

Sachsen-Anhalt für die Jüdische Gemeinschaft im Zeitraum 1997 bis 2005. Dabei geht es u.a. um den Nachweis der Mitgliederzahlen der Klägerin gegenüber dem Landesverband.

Das Verwaltungsgericht Halle hat durch Urteil vom 26.03.2009 (Az. 3 A 94/07 HAL) entschieden, dass der beklagte Landesverband die Klägerin neu zu bescheiden habe und dabei die Zuteilung auf der Grundlage des zum Zeitpunkt der Entscheidung noch nicht in Kraft getretenen neuen Staatsvertrages 2006 erfolgen müsse. Zur Begründung führt das Gericht aus: Der Staatsvertrag 2006 gelte zwar für den fraglichen Zeitraum nicht. Der Beklagte habe aber seine Ermessensausübung an der neuen Verteilungsregelung des Staatsvertrages 2006 ausgerichtet. Das sei verfassungsrechtlich geboten, weil es dem Rechtsstaatsgebot und der Glaubensfreiheit widerspreche, wenn dem Beklagten wie nach dem Staatsvertrag 1994 bei der Mittelverteilung ein Ermessen verbleibe, weil er als Vertragspartei und Hüter der Interessen seiner Mitgliedsgemeinden ein Eigeninteresse bei der Mittelverteilung habe, so dass eine hinlängliche religiös-weltanschauliche Neutralität nicht gewährleistet werden könne.

3. Das Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt hat sich im Rahmen des anhängigen Berufungsverfahrens (Az. 3 L 172/09) der Argumentation des Verwaltungsgerichts Halle zur Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung der Verteilungsregelung im Schlussprotokoll zu Art. 13 Abs. 1 Staatsvertrag 1994 nicht angeschlossen. Zwar habe der Beklagte nach der Paraphierung des neuen Staatsvertrages seine Bewilligungspraxis an der dort getroffenen neuen Verteilungsregelung ausgerichtet. Die Änderung der Ermessensausübung führe aber nicht zu einer Auswechslung der gesetzlichen Anspruchsgrundlage in der Weise, dass der Staatsvertrag 2006 auch auf einen vor seinem Inkrafttreten liegenden Zeitraum angewendet werden könnte.

Die im Staatsvertrag 1994 getroffene Verteilungsregelung hält das vorliegende Gericht für verfassungswidrig, weil gegen das bei der Verteilung staatlicher Geldleistungen an und unter Religionsgesellschaften geltende Prinzip staatlicher Neutralität, das aus Art. 9 Abs. 1 und 2 LVerf i.V.m. Art. 2 Abs. 1 LVerf abzuleiten sei, verletzt werde. Durch die Übertragung der Aufgabe der Mittelverteilung auf den Landesverband dürfe nicht eine Situation entstehen, in der die mit der Aufgabe betraute Religionsgesellschaft als selbst anspruchsberechtigter Grundrechtsträger regelmäßig über einen Gegenstand zu entscheiden habe, in Bezug auf den eine andere, möglicherweise konkurrierende Religionsgesellschaft die gleiche grundrechtliche Berechtigung geltend machen könne. Eine derartige Konstellation führe zu einer Entscheidung in eigener Angelegenheit und damit zu einer Interessenkollision, die mit den Anforderungen an rechtsstaatliche Verwaltungsstrukturen unvereinbar sei. Es werde eine Situation der Abhängigkeit der einzelnen Gemeinden vom selbst anspruchsberechtigten Landesverband geschaffen, die zu einer Gefährdung des Gehalts des Art. 9 LVerf führe und deshalb verfassungswidrig sei. Dies habe auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Staatsvertrag in Brandenburg so entschieden (BVerfG, Beschl. v. 12.05.2009 – 2 BvR 890/06 –, BVerfGE 123, 148 ff.).

4. Das Oberverwaltungsgericht hat auf der Grundlage dieser rechtlichen Würdigung beschlossen, das Verfahren gem. Art. 100 Abs. 1 S. 1 GG auszusetzen und dem Landesverfassungsgericht gem. Art. 100 Abs. 1 S. 2 GG die für den Ausgang des Berufungsverfahrens entscheidungserhebliche Frage vorzulegen, ob Art. 1 Abs. 1 des Zustimmungsgesetzes im Hinblick auf die Verteilungsregelung in Art. 13 des Staatsvertrages 1994 in Verbindung mit dem

Schlussprotokoll zu Art. 13 Abs. 1 mit dem Grundrecht der Glaubensfreiheit aus Art. 9 Abs. 1 und 2 LVerf i.V.m. dem aus Art. 2 Abs. 1 LVerf folgenden Rechtsstaatsprinzip vereinbar ist.

Eine verfassungskonforme Auslegung der zur Prüfung vorgelegten Regelung sei nicht möglich, da der insoweit alleine in Betracht kommende Rückgriff auf die Verteilungsregelungen im Schlussprotokoll zu Art. 13 Abs. 1 des Staatsvertrages 2006 mangels Geltung für den zu beurteilenden Zeitraum nicht möglich sei.

Die Entscheidungserheblichkeit ergebe sich daraus, dass ohne die zur Prüfung vorgelegte Regelung jegliches Entscheidungskriterium fehle, so dass der Verteilungsauftrag nicht vollzogen und dem entsprechend auch keine gerichtliche Entscheidung dazu getroffen werden könne.

5. Zu dem Vorlagebeschluss haben die Landesregierung sowie der Beklagte des Ausgangsverfahrens Stellung genommen.

5.1. Die Landesregierung hält die Vorlage bereits für unzulässig. Das vorlegende Gericht sei nicht hinreichend der Frage nachgegangen, ob das Schlussprotokoll zu Art. 13 Abs. 1 Staatsvertrag 1994 verfassungskonform ausgelegt werden könne. Offen sei insbesondere geblieben, ob der „neue“ Verteilungsmaßstab in das Tatbestandsmerkmal „anteilmäßig“ der Regelung zum Staatsvertrag 1994 hineingelesen werden könne. Das liege umso näher, weil der Landesverband sich im der Entscheidung zugrunde liegenden Zeitraum bereits für die Anwendung dieses Maßstabes entschieden habe. Dies habe zu einer Selbstbindung auf Grund des Gleichheitssatzes aus Art. 7 Abs. 1 LVerf geführt und damit auch normative Bedeutung erlangt. Es habe deshalb keine Gefahr für eine ungleichmäßige Verwirklichung der Religionsfreiheit bestanden.

5.2. Der Beklagte des Ausgangsverfahrens hat in seiner Stellungnahme die Zulässigkeit der Vorlage des Oberverwaltungsgerichts bejaht und Verständnis für die vorgetragenen verfassungsrechtlichen Bedenken geäußert. Er geht auch davon aus, dass die Klägerin des Ausgangsverfahrens von seinen Entscheidungen faktisch abhängig sei. Er verwahre sich aber gegen die Annahme einer institutionellen Befangenheit.

6. In der mündlichen Verhandlung haben zudem die Klägerin des Ausgangsverfahrens sowie die im Ausgangsverfahren Beigeladenen, die Synagogen-Gemeinde zu Magdeburg, K.d.ö.R., die Jüdische Gemeinde zu Halle (Saale), K.d.ö.R., sowie die Jüdische Gemeinde zu Dessau, K.d.ö.R., Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten.

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e :

1. Die Vorlage ist zulässig.

1.1. Das Landesverfassungsgericht ist gemäß Art. 75 Nr. 5 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt – LVerf – vom 16.07.1992 (GVBl. S. 600) und §§ 2 Nr. 6, 42 f. des Gesetzes über das Landesverfassungsgericht – LVerfGG – vom 23.08.1993 (GVBl. S. 441), zuletzt geändert durch Gesetz vom 05.11.2009 (GVBl. S. 525), zur Entscheidung berufen, wenn ein Gericht ein Landesgesetz, auf dessen Gültigkeit es für seine Entscheidung ankommt, für unvereinbar mit

der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt hält und das Verfahren gemäß Art. 100 Abs. 1 des Grundgesetzes ausgesetzt hat.

1.2. Das vorliegende Gericht ist von der Verfassungswidrigkeit der zur Prüfung gestellten Normen überzeugt (vgl. zu diesem Erfordernis: LVerfG, Urt. v. 15.01.2002 – LVG 3/01 und 5/01 –, LVerfGE 13, 343 [350]; BVerfG, Beschl. v. 20.02.2002 – 2 BvL 5/99 –, BVerfGE 105, 61 [67]; Beschl. v. 18.06.2008 – 2 BvL 6/07 –, BVerfGE 121, 241 [253]; Beschl. v. 04.05.2010 – 2 BvL 8, 9/07 –, 126, 77 [97 f.], jeweils m.w.N.). Es hat hinreichend dargelegt, inwiefern diese nach seiner Überzeugung mit der Landesverfassung nicht vereinbar sind. Es hat sich dabei insbesondere auf die eine vergleichbare Regelung beziehende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12.05.2009 berufen (BVerfG, Beschl. v. 12.05.2009 – 2 BvR 890/06 –, BVerfGE 123, 148 ff.), die zu dem gleichen Ergebnis gelangt.

1.3. Eine verfassungskonforme Auslegung ist entgegen der Ansicht der Landesregierung vorliegend nicht möglich. Dabei kommt es nicht vorrangig darauf an, dass die im Schlussprotokoll zu Art. 13 Abs. 1 zum Staatsvertrag 2006 getroffene Regelung zeitlich nicht auf den Staatsvertrag 1994 und die in seinem Schlussprotokoll zu Art. 13 Abs. 1 getroffene Verteilungsregelung anwendbar ist. Entscheidend ist vielmehr, dass der Gesetzgeber im Fall der Beleihung mit einer Verteilungsaufgabe, die so hohen verfassungsrechtlichen Anforderungen unterliegt, wie dies bei der Förderung von Religionsgesellschaften der Fall ist, selbst die Maßstäbe für die Verteilung transparent und in einer Art und Weise treffen muss, dass die normativen Vorgaben der Verfassung gewahrt sind und die ausführende Stelle keine eigenen Ermessensspielräume mehr besitzt. Daran fehlt es aber im vorliegenden Fall. Es reicht nicht aus, wenn im Rahmen der Ermessensbetätigung eine den verfassungsrechtlichen Vorgaben genügende Entscheidung getroffen wurde. Deshalb genügt die getroffene Regelung unabhängig davon, wie in der Praxis vom eingeräumten Ermessen Gebrauch gemacht wurde, nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen.

2. Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes zum Vertrag des Landes Sachsen-Anhalt mit der Jüdischen Gemeinschaft in Sachsen-Anhalt vom 05.07.1994 (GVBl. S. 793) i.V.m. dem Schlussprotokoll zu Art. 13 Abs. 1 des Vertrages des Landes Sachsen-Anhalt mit der Jüdischen Gemeinschaft in Sachsen-Anhalt vom 23.03.1991 (GVBl. S. 795) ist nichtig, weil er gegen Art. 9 Abs. 1 und 2 LVerf i.V.m. Art. 2 Abs. 1 LVerf und das in diesen Normen verankerte Neutralitätsgebot i.V.m. dem Verbot der Entscheidung in eigener Sache verstößt.

2.1. Die finanzielle Förderung von Religionsgesellschaften ist als solche sowohl mit dem Grundgesetz (vgl. BVerfG, Beschl. v. 12.05.2009, a.a.O., S. 184 f.) als auch mit der Landesverfassung vereinbar (siehe auch BbgVerfG, Urt. v. 24.04.2012 – VfGBbg 47/11 –, NVwZ-RR 2012, 577 [580]).

Art. 32 Abs. 1 S. 1 LVerf geht zwar vom Grundsatz der Trennung von Religionsgemeinschaften und Staat aus. Dies ist aber nicht im Sinne eines Verbotes der Zusammenarbeit und der Förderung der Religionsgesellschaften durch den Staat zu verstehen. Bereits Art. 32 Abs. 3 LVerf lässt eine staatliche Förderung der Religionsgemeinschaften im Bereich der von diesen unterhaltenen sozialen und karitativen Einrichtungen zu und macht damit deutlich, dass eine Kooperation von der Verfassung zugelassen wird. Darüber hinaus eröffnet Art. 32 Abs. 4 LVerf die Möglichkeit, „Fragen von gemeinsamen Belangen“ durch Vertrag zu regeln.

Die Unterstützung der Gründung einer Religionsgemeinschaft und ihrer Betätigung im unmittelbar religiös-kultischen Bereich stellt zwar grundsätzlich keinen solchen *gemeinsamen* Belang dar, sondern fällt in den Kernbereich der grundrechtlichen Freiheit der Religionsgemeinschaften. Im Falle der jüdischen Gemeinden verhält es sich vor dem besonderen historischen Hintergrund jedoch insoweit anders, als von einer besonderen Verantwortung des Deutschen Staates gegenüber den jüdischen Gemeinden auszugehen ist. Diese hat ihren Grund in der Zerstörung jüdischen Lebens in der Zeit nationalsozialistischer Herrschaft und begründet eine auch das heutige Land Sachsen-Anhalt betreffende Folgeverantwortung, die Wiederbelebung jüdischen Lebens jedenfalls in materieller Hinsicht zu unterstützen, wo es sich in Folge eines darauf gerichteten Grundrechtsgebrauchs abzeichnet. Darauf wird in den Präambeln der Staatsverträge 1994 und 2006 zutreffend Bezug genommen.

Der nicht von der Hand zu weisenden Gefahr, dass der Staat durch die finanzielle Förderung auch Einfluss auf die Religionsgemeinschaft gewinnen und diese in eine gewisse Abhängigkeit vom Staat geraten kann, verlangt indes, dass die Förderung so ausgestaltet wird, dass sie den aus dem Religions- und Weltanschauungsverfassungsrecht abzuleitenden Grundsätzen der Parität und Neutralität genügt (vgl. BVerfG, Beschl. v. 12.05.2009, a.a.O., S. 178, m.w.N.). Der Grundsatz der Parität verlangt dabei insbesondere, die verschiedenen Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften als gleichrangig, gleichwertig und gleichberechtigt zu behandeln (von Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, 6. Aufl. 2006, S. 370 f.; BVerfG, Urt. v. 24.09.2004 – 2 BvR 1436/02 –, BVerfGE 108, 282, [299 f.]). Der Grundsatz der Neutralität verlangt darüber hinaus, dass Einflussnahmen auf die Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften unterbleiben (BbgVerfG, Urt. v. 24.04.2012, a.a.O.). Die Förderung darf nicht zu Eingriffen in das Selbstverwaltungsrecht der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften führen. Der Beachtung dieser Grundsätze kommt vor allem beim Abschluss von Staatsverträgen besondere Bedeutung zu (de Wall/Germann, Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften [Art. 32 Verf. LSA], in: Kilian u.a. [Hrsg.], Verfassungshandbuch Sachsen-Anhalt, 2004, S. 542 [569 ff.]).

2.2. Entscheidet sich der Staat für eine finanzielle Förderung von Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaften, so ist die Verteilung der im Haushaltsgesetz bereitgestellten Mittel an die und zwischen den betroffenen Gemeinschaften eine staatliche Aufgabe und kein Gegenstand des Selbstverwaltungsrechts der Religionsgemeinschaften (BbgVerfG, Urt. v. 24.04.2012, a.a.O.; von Campenhausen, Kirche und Religion im sozialen Rechtsstaat, in: Mukkel [Hrsg.], Festschrift für Rüfner, 2003, S. 67 [76]; Weber, LKV 2006, 9 [13]). Das folgt bereits daraus, dass nur so die Grundsätze der Parität und Neutralität gegenüber allen betroffenen Gemeinschaften gewahrt werden können.

2.2.1. Delegiert der Staat die Aufgabe der Mittelverteilung an einen Landesverband der geförderten Religionsgemeinschaften, wie dies nicht nur in Sachsen-Anhalt in den Staatsverträgen mit der Jüdischen Gemeinschaft von 1994 und 2006 der Fall ist, sondern auch in zahlreichen weiteren Staatsverträgen mit der Jüdischen Gemeinschaft in anderen Bundesländern, so handelt es sich dabei um einen Akt der Beleihung mit der Folge, dass die für den Staat selbst bestehenden verfassungsrechtlichen Bindungen auch für die beauftragte Organisation gelten (vgl. BVerfG, Beschl. v. 12.05.2009, a.a.O., S. 179 f.; BbgVerfG, Urt. v. 24.04.2012, a.a.O., S.

580 f.). Überdies muss der Staat im Beleihungsakt die nötigen normativen und organisatorischen Vorkehrungen treffen, damit die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Vorgaben auch tatsächlich wirksam garantiert ist.

2.2.2. Die in Art. 13 Abs. 1 Staatsvertrag 1994 getroffene Regelung, nach der das Land an den Landesverband einen Gesamtzuschuss als Staatsleistung zahlt, der sodann nach Maßgabe der im Schlussprotokoll zu Art. 13 Abs. 1 Staatsvertrag 1994 getroffenen Regelung an alle anspruchsberechtigten jüdischen Gemeinden in Sachsen-Anhalt zu verteilen ist, stellt eine solche Übertragung in Gestalt einer Beleihung dar.

Der Landesverband übernimmt die dem Staat obliegende Aufgabe, die Staatsleistung unter Berücksichtigung der Grundsätze der Parität an die einzelnen anspruchsberechtigten Gemeinden auszureichen. Dabei ist durch die Formulierung im Schlussprotokoll zu Art. 13 Abs. 1 Staatsvertrag 1994, es bestehe Einvernehmen, dass die Mittel anteilmäßig den Gemeinden unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zum Landesverband zufließen sollen, einerseits sichergestellt, dass auch diejenigen Gemeinden, die zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses nicht existierten, anspruchsberechtigt sind. Andererseits wird auch deutlich, dass es sich nicht um eine „interne“ Verteilungsaufgabe handelt, da von einer solchen nur ausgegangen werden könnte, wenn alle anspruchsberechtigten Gemeinden auch Mitglied des verteilenden Verbandes wären. Ob eine solche Regelung, wie sie z.B. in Art. 11 Abs. 4 des Staatsvertrages des Landes Rheinland-Pfalz mit dem Landesverband der Jüdischen Gemeinden von Rheinland-Pfalz vom 26.04.2012 (GVBl. Rh-Pf S. 158) mit der Maßgabe vorsieht, dass die Verbandsmitglieder selbst die Verteilung beschließen, als Ausübung des Selbstverwaltungsrechts anzusehen ist und mit der Verfassung in Einklang steht, kann hier dahinstehen. Jedenfalls in Ländern, in denen nicht alle anspruchsberechtigten Gemeinden dem Verband angehören, handelt es sich um eine staatliche Aufgabe, die sowohl den allgemeinen Anforderungen an eine Beleihung als auch den besonderen Anforderungen an die Verteilung von Fördermitteln zwischen gleichberechtigten Religionsgemeinschaften genügen muss.

In einem solchen Fall müssen die Kriterien der Mittelverteilung verbindlich im Staatsvertrag normiert und durch das Zustimmungsgesetz parlamentarisch verantwortet und demokratisch legitimiert werden (vgl. BbgVerfG, Urt. v. 24.04.2012, a.a.O., S. 581). Dem verteilenden Landesverband, der selbst anspruchsberechtigt und von daher „interessierte Partei“ des Verfahrens ist, dürfen keine Entscheidungsspielräume zustehen, da er ansonsten in einen mit dem Rechtsstaatsprinzip nicht zu vereinbarenden Interessenkonflikt gerät. Die im Schlussprotokoll zu Art.13 Abs. 1 getroffene Anordnung, die Mittel „anteilmäßig“ zu verteilen, genügt diesen Anforderungen nicht, da weder der Kreis Berechtigten noch die Kriterien der Verteilung hinreichend bestimmt geregelt werden.

Wie das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Staatsvertrag des Landes Brandenburg mit der Jüdischen Gemeinschaft zutreffend ausgeführt hat, bringt die Übertragung der Mittelvergabe auf den in einer solchen Situation zugleich grundrechtsberechtigten und -verpflichteten Landesverband diesen in einen Interessenkonflikt, weil er sich einerseits neutral verhalten muss und zugleich eigene Interessen wahren will. Dies stellt eine strukturelle Gefährdungslage dar, die mit dem Grundrecht der Religions- und Weltanschauungsfreiheit und dem Grundsatz der Neutralität nicht zu vereinbaren ist (BVerfG, Beschl. v. 12.05.2009,

a.a.O., S.198 f.). Hinzu kommt, dass es sich bei den Verteilungsentscheidungen des Landesverbandes in mehrfacher Hinsicht um Entscheidungen in eigener Sache handelt, die rechtsstaatlich nur in begrenztem Umfang zulässig sind (BVerfG, Beschl. v. 12.05.2009, a.a.O., S. 179). Erstens ist der Landesverband, wie bereits erwähnt, selbst anspruchsberechtigt. Zweitens steht er seinen Mitgliedsgemeinden näher als denjenigen Gemeinden, die – wie die Klägerin des Ausgangsverfahrens – nicht seine Mitglieder sind und ggf. sogar einem konkurrierenden Verband angehören. Dabei kann an dieser Stelle offen bleiben, ob im Falle der Existenz mehrerer Verbände der Abschluss eines Staatsvertrages mit nur einem Verband verfassungsrechtlich zulässig ist, da diese Situation in Bezug auf den Staatsvertrag 1994 nicht vorlag.

In einer solchen Konfliktlage bestehen insbesondere dann, wenn der Entscheidungsmaßstab nicht hinreichend transparent und bestimmt normiert ist, Zweifel an der erforderlichen Neutralität der beliehenen Organisation.

Diese Zweifel werden verstärkt und stehen einer Übertragung der Aufgabe der Mittelverteilung auf einen Landesverband verfassungsrechtlich grundsätzlich entgegen, wenn dem Land bekannt ist, dass es zwischen dem Landesverband und den anspruchsberechtigten Gemeinden immer wieder zu Streitigkeiten grundsätzlicher Art gekommen ist, die auch durch die staatlichen Gerichte nicht hinreichend befriedet werden konnten. In einer solchen Situation besteht die Gefahr, dass selbst bei hinreichend klar geregelten Verteilungsmaßstäben zwischen dem verteilenden Landesverband und den nicht dem Verband angehörenden anspruchsberechtigten Gemeinden eine mit dem Grundsatz der Neutralität nicht zu vereinbarende Abhängigkeitssituation entsteht, die das Bundesverfassungsgericht als unvereinbar mit dem Neutralitätsgebot des Grundgesetzes angesehen hat (BVerfG, Beschl. v. 12.05.2009, a.a.O., S.179).

2.3. Dahinstehen kann an dieser Stelle, ob und in welcher Weise bei der Normierung einer Verteilungsregelung, die auf die Mitgliederzahl abstellt, ein Verfahren zur Überprüfung der Mitgliedschaft vorgeschrieben werden kann. Grundsätzlich stellt das Abstellen auf die Mitgliederzahl ein geeignetes und neutrales Kriterium dar, um den Gesamtzuschuss zwischen den Gemeinden zu verteilen. Es ist auch nicht grundsätzlich zu beanstanden, dass die Angaben der anspruchsberechtigten Gemeinden einer Kontrolle unterworfen werden, um eine sachgerechte Mittelverwendung zu gewährleisten. Soweit sich die staatliche Kontrolle dabei auf äußerlich nachvollziehbare Kriterien bezieht, die das Recht der Religionsgemeinschaften zur näheren Bestimmung der Mitgliedschaft unberührt lässt, steht eine solche Vorgehensweise auch mit dem Selbstbestimmungsrecht und der Religionsfreiheit in Einklang und birgt nicht die Gefahr einer staatlichen Fremdbestimmung des jeweiligen Mitgliedschaftsverständnisses in sich. Dabei ist auch die Zulassung unterschiedlicher Mitgliedschaftsverständnisse bei Jüdischen Gemeinden, die als Körperschaften des öffentlichen Rechts anerkannt sind, und solchen, die als eingetragene Vereine verfasst sind, nicht von vornherein ausgeschlossen (vgl. BbgVerfG, Urt. v. 24.04.2012, a.a.O., S. 582).

3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 32 Abs. 1 LVerfGG. Das Gericht hat keinen Anlass, eine Erstattung der notwendigen Auslagen zugunsten der an dem Verfahren des vorlegenden Gerichts Beteiligten nach § 32 Abs. 3 LVerfGG anzuordnen.

Schubert

Bergmann

Gemmer

Franzkowiak

Dr. Molkenbur

Dr. Stockmann

Prof. Dr. Kluth