

**Stellungnahme
zum Entwurf eines Vertrages
zwischen dem Land Niedersachsen, der Islamischen Religionsgemein-
schaft DITIB Niedersachsen und Bremen e.V. und SCHURA Niedersachsen
– Landesverband der Muslime e.V.**

Zusammenfassung:

- I. Allgemeine Verträge zwischen dem Staat und Religionsgemeinschaften über die gegenseitigen Rechte und Pflichten sind unzulässig
- II. Symbolische Zeichen des Respekts, der Achtung und des Vertrauens gegenüber den hier lebenden Angehörigen von Religionsgemeinschaften kann und sollte das Land in anderer Weise als in Form eines Vertrages zum Ausdruck bringen
- III. Ob die muslimischen Verbände legitimiert sind, für „den Islam“ als Religionsgemeinschaft oder „die Muslime“ zu sprechen, ist fraglich.
- IV. Soweit im Vertrag rechtlich verbindliche Regelungen des Landes in Aussicht gestellt werden, bedarf es ohnehin eines gesonderten Gesetzgebungsverfahrens. Der Landtag ist insoweit an etwaige Zusagen des Vertrages nicht gebunden.
- V. Die meisten Bestimmungen des Vertrages haben keinen konkreten Regelungsgehalt, namentlich soweit sie nur die ohnehin geltende Sach- und Rechtslage wiederholen. Durch die Behandlung solcher Themen weckt der Vertrag jenseits der „Symbolik“ Hoffnungen, Befürchtungen und Missverständnisse, dass Änderungen beschlossen oder geplant werden.
- VI. Die vorgesehenen Zahlungen des Landes an die muslimischen Vertragspartner (Aufbau einer Geschäftsstelle, Aufwandsentschädigung für Seelsorger) verstoßen gegen Haushaltsrecht und die Verfassung.
- VII. Wenn es trotz der grundsätzlichen Einwendungen gleichwohl zu einem Vertragsschluss kommt, wäre mindestens eine Befristung oder eine Kündigungsklausel erforderlich.

Die Stellungnahme beschränkt sich auf den Vertrag mit DITIB und SCHURA; das Gesagte – mit Ausnahme von Abschnitt III – gilt aber entsprechend auch für den geplanten gesonderten Vertrag mit der Alevitischen Gemeinde Deutschland e.V.

Im Einzelnen ist zum Vertragsentwurf auszuführen:

I Allgemeine Verträge zwischen dem Staat und Religionsgemeinschaften über die gegenseitigen Rechte und Pflichten sind unzulässig

Die deutsche Verfassung sieht an keiner Stelle allgemeine (staats-)vertragliche Regelungen für die Beziehungen zu den Religionsgemeinschaften und die Rechte und Pflichten ihrer Mitglieder vor. Das hat seinen Grund darin, dass das für alle geltende Recht in einer repräsentativen Demokratie nicht durch Vereinbarungen mit einzelnen gesellschaftlichen Gruppen geschaffen wird, sondern vom Parlament durch Gesetz oder von der Exekutive auf Grund von Gesetzen, und zwar in Verfahren, für welche das Grundgesetz und die Landesverfassungen spezielle Vorschriften enthalten. Die Gesetzgebungskompetenz ist bewusst den durch Wahlen legitimierten Parlamenten vorbehalten. Damit ist auch die Publizität der Rechtsetzung garantiert, d.h. die Pflicht zur Vorabpublikation und Begründung der vorgesehenen Regelungen und damit die Nachvollziehbarkeit durch die Bürgerinnen und Bürger und die Chance aller, auf den Inhalt Einfluss zu nehmen; die Parlamente haben die Befugnis, von der Regierung eingebrachte Vorlagen abzuändern, zu ergänzen oder zu korrigieren. Bei einer vertraglichen Regelung ist – anders als bei einem Gesetz – weder die Gestaltungshoheit des Parlaments gewährleistet noch die Publizität hinsichtlich der Entstehung. Denn die Entwürfe werden inhaltlich von der staatlichen Exekutive in einem nichtöffentlichen Verfahren mit dem am Ergebnis interessierten Vertragspartner festgelegt, ohne dass der nicht vertragsbeteiligte Teil der Bevölkerung Gelegenheit zur Mitsprache, Mitwirkung oder Einflussnahme hat. Dafür ist ein treffendes Beispiel die Entstehungsgeschichte des hier erörterten Vertragsentwurfs, der seit mehr als drei Jahren in geheimen Verhandlungen zwischen den Verbänden und der Landesregierung (Staatskanzlei, Kultusministerium) ausgearbeitet und erst auf Druck der Öffentlichkeit inzwischen auch im Internet einsehbar gemacht worden ist. Damit geht die Privilegien sichernde Einflussnahme der vertragschließenden Religionsverbände weit über die bei Gesetzen bestehenden Möglichkeiten anderer Interessengruppen hinaus, die zwar bei Gesetzesentwürfen angehört werden, aber, jedenfalls de jure, kein bestimmendes Mitspracherecht haben. Das Parlament hat, sofern es sich um einen ratifizierungsbedürftigen Vertrag handelt (Art. 35 Abs. 2 Niedersächsische Verfassung) nur die Möglichkeit, das fertige Vertragsprodukt zu akzeptieren oder abzulehnen.

Das ist sachgerecht bei echten Staatsverträgen, also solchen, die das Land oder der Bund mit anderen, nicht ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Staaten und Ländern schließen. Möglicherweise ist das eine denkbare Rechtfertigung für das mit dem Heiligen Stuhl, einem Völkerrechtssubjekt, geschlossene Reichskonkordat von 1933, dessen Fortgeltung das Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 26.3.1957 (BVerfGE 6, 309) nicht prinzipiell in Frage gestellt hat. (Die Geltung dieses schändlichen, undemokratisch zustande gekommenen Konkordats bis heute ist aus anderen Gründen mehr als zweifelhaft). Religionsgemeinschaften in Deutschland und ihre Mitglieder unterliegen jedoch nicht anders als die sonstigen Verbände und Staatsbürger der staatlichen Souveränität des Bundes oder jeweiligen Landes. Konsequenterweise schließt denn auch der Staat keine Verträge mit anderen gesellschaftlichen Gruppierungen zur allgemeinen Regelung der Beziehungen ab. Warum das bei Religionsgemeinschaften anders sein kann, müsste begründet werden. Das Grundgesetz und die Niedersächsische Verfassung sehen – wie erwähnt – solche Verträge auch nicht vor. Ob die Rechtslage in Bundesländern, in denen die Landesverfassung solche Vereinbarungen erwähnt (z.B. Ba-

den-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen), anders zu beurteilen ist, mag hier dahin gestellt bleiben, da das jedenfalls in Niedersachsen nicht der Fall ist.

Die Staatspraxis in Deutschland steht mit der hier vertretenen Auffassung nicht im Einklang, denn von beinahe allen Ländern der Bundesrepublik sind mit den beiden großen christlichen Kirchen und mit jüdischen Gemeinschaften religionsverfassungsrechtliche Verträge geschlossen worden. Von der herrschenden staatskirchenrechtlichen Lehre werden diese Verträge nicht in Frage gestellt, auch von der Rechtsprechung, soweit sie Gelegenheit hatte, sich damit zu befassen, sind Zweifel nicht geäußert worden. Auffällig ist jedoch, dass die oben skizzierten verfassungsrechtlichen Argumente – soweit ersichtlich – bei religionsrechtlichen Verträgen nirgends auch nur ansatzweise diskutiert worden sind. Der immer wieder anzutreffenden Behauptung, solche Verträge seien zulässig, fehlt jede Begründung: „Das Grundgesetz trifft keine besondere Bestimmung über Staatskirchenverträge, setzt sie aber voraus“, so ein Professor des Staatskirchenrechts in dem Buch „100 Begriffe aus dem Staatskirchenrecht“¹. Häufig verbleibt es ganz allgemein beim kirchenfreundlichen Hinweis auf die „kooperative Ausgestaltung“ des Staat-Kirche-Verhältnisses.² Beispielhaft zitiert sei auch der Aufsatz von Professor *Stefan Koriath* mit dem Titel „*Konkordate und Kirchenverträge im System des deutschen Staatskirchenrechts*“³, wo es im Abschnitt über die Zulässigkeit der Verträge u.a. heißt:

„In dem freiheitsrechtlich fundierten Respekt des Staates vor Religion und Religionsgemeinschaften liegt heute auch das Fundament von Verträgen zwischen Staat und Kirche. Gerade wegen der Freiheitsgewährleistungen gibt es heute eine Reihe von Angelegenheiten, die auf verständiges Kooperieren von Staat und Religionsgemeinschaften angewiesen sind. Das herkömmliche Instrument des konsensualen Zusammenwirkens aber ist der Vertrag.“ (S. 398)

Dies ist kein verfassungsrechtliches Argument, sondern lediglich der innige Ausdruck des gewünschten Ergebnisses. Auf „konsensuales Zusammenwirken“ mit von ihm respektierten gesellschaftlichen Kräften ist der Staat nicht nur im Bereich der Religionen angewiesen, sondern auch im Arbeitsleben, im Energie- und Verkehrsbereich, in der Wirtschaft insgesamt, aber auch in Sport, Bildung, Wissenschaft und Kultur, um nur einige Politikbereiche zu nennen. Niemand denkt aber daran, hier Staatsverträge zu schließen, die anschließend vom Parlament dann nur noch unverändert zu billigen sind. Selbst beim ersten Atomausstiegsversuch der rot-grünen Koalition im Jahre 2000, als „paktierte Gesetzgebung“ bekannt geworden, handelte es sich bei der „Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen vom 14.6.2000“ nur um eine rechtlich nicht verbindliche Vorbereitung der dann erst mit dem Gesetz vom Parlament im Einzelnen getroffenen Regelung: Gesetz v. 22.4.2002, BGBl. I S. 1351.⁴ Vor allem am Beispiel dieses Vorgangs der „paktierten Gesetzgebung“

¹ Herausgegeben von Hans-Michael Heinig und Hendrik Munsonius, 2012, S. 282.

² So etwa bei Michael Germann in: V. Epping/Chr.Hillgruber, Grundgesetz, Kommentar 2. Aufl. 2013, Rdnr. 20 zu Art. 140.

³ Archiv für katholisches Kirchenrecht Band 177 [2008] S. 394 ff.

⁴ Vgl. Friedrich Schoch, Entformalisierung staatlichen Handelns, in: J. Isensee/P. Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts Band III, 3. Aufl. 2005 S. 154 f.

sind von der Rechtswissenschaft gravierende Bedenken gegen eine vertragliche statt gesetzliche Ausgestaltung der Rechtsbeziehungen deutlich formuliert worden:⁵

- Verletzung des Demokratiegebots („Abnicken“ der Entscheidungen der Regierung),
- Verletzung des Gebots der politisch gleichen Mitbestimmungschancen der Bürgerinnen und Bürger (privilegierte Beteiligung einzelner)
- Verletzung des Grundsatzes der Gewaltenteilung (dem Parlament fehlen eigene politische Entscheidungsräume).

Wenn diese demokratisch-rechtsstaatlichen Überlegungen auch auf Verträge des Staates mit Religionsgemeinschaften angewendet worden wären, hätten unter der Geltung des Grundgesetzes die Staatskirchenverträge und Konkordate mit den Kirchen nicht abgeschlossen werden dürfen; und das Land Niedersachsen dürfte aus den gleichen Gründen den hier in Rede stehenden Vertrag ebenfalls nicht abschließen.

II Symbolische Zeichen des Respekts, der Achtung und des Vertrauens gegenüber den hier lebenden Angehörigen von Religionsgemeinschaften kann und sollte das Land in anderer Weise als in Form eines Vertrages zum Ausdruck bringen

Es bestehen zahlreiche effektive Möglichkeiten, mit denen ein Staat seine Auffassungen über die Bedeutung von Religionsgemeinschaften und die Anerkennung und Würdigung ihres Wirkens öffentlich entweder generell oder bezogen auf einzelne Aufgabenbereiche kund tun kann: Regierungserklärungen, Reden, Presseerklärungen, Parlamentsdebatten, gemeinsame Erklärungen anlässlich von Treffen oder Veranstaltungen. Der Staat kann auch ohne Verträge Religionsgemeinschaften zur Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung ermuntern, sie als Teil der pluralen und weltoffenen Gesellschaft bestätigen, die Zusammenarbeit mit ihnen würdigen. Vor allem kann er alle diese guten, für die hier lebenden Musliminnen und im Muslime im Vertragsentwurf explizit formulierten Absichten durch konkretes politisches Handeln unter Beweis stellen, z.B. durch den Erlass eines „Integrations(förderungs)gesetzes“, für welches es in anderen Bundesländern (z.B. in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Berlin) Beispiele gibt. Dabei ergibt sich die Gelegenheit, die guten Absichten nicht nur gegenüber den hier in Aussicht genommenen Vertragspartnern (DITIB und SCHURA) zum Ausdruck zu bringen, sondern allgemein denjenigen Menschen gegenüber, die aus anderen Ländern und Kulturen nach Niedersachsen gekommen sind. Damit kann der Staat die Diskriminierung der zahlreichen Menschen vermeiden, die darin liegt, dass der vorgesehene Vertrag nur mit zwei spezifischen Verbänden geschlossen wird, diejenigen Menschen und Glaubensgemeinschaften also nicht umfasst, ja sogar ausschließt,

⁵ Michael Kloepfer, Verfahrene Atomausstiegsverfahren? Umwelt- und Planungsrecht 2012 S. 41 ff.; ders. Möglichkeiten und Grenzen paktierter Gesetzgebung am Beispiel des Atomrechts, Zeitschrift für Gesetzgebung 2010, S. 346 ff.; ders. und David Bruch, Die Laufzeitverlängerung im Atomrecht zwischen Gesetz und Vertrag, Juristenzeitung 2011 S. 377 ff., besonders S. 380 – 382; Julian Krüper, Das Recht auf Kooperation, Zeitschrift für Gesetzgebung 2009 S.338 ff.

die durch diese Verbände nicht vertreten sind und es möglicherweise auch nicht wollen.

III Ob die muslimischen Verbände legitimiert sind, für „den Islam“ als Religionsgemeinschaft oder „die Muslime“ zu sprechen, ist fraglich.

Anders als viele Religionsgemeinschaften in Deutschland (z.B. den verschiedenen christlichen, den jüdischen und anderen kleineren Religionsgemeinschaften) kennen der Islam und die meisten verschiedenen Glaubensrichtungen innerhalb des Islam keine Mitgliedschaft natürlicher Personen. Daher ist nicht objektiv feststellbar, welche und wie viele Menschen hinter den zum Vertragsschluss bereiten Verbänden stehen. Diese Verbände sind zwar als eingetragene Vereine (e.V.) juristische Personen und als solche zur Vornahme von Rechtshandlungen und damit zum Abschluss von Verträgen berechtigt. Auch hat das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 23.2.2005 (BVerwGE 123, 49) festgestellt, dass islamische Dachverbände Religionsgemeinschaften im Sinne von Art. 7 Abs. 3 Satz 1 und 2 GG sein können; daraus ergibt sich aber nichts für die Frage der quantitativen und inhaltlichen Legitimation der hier zum Vertragsschluss bereiten und vorgesehenen Verbände: der Islamischen Religionsgemeinschaft DITIB Niedersachsen und Bremen e.V. und der SCHURA Niedersachsen – Landesverband der Muslime e.V. Auch die vom Kultusministerium veröffentlichten Unterlagen zum Vertrag enthalten keine Aussagen dazu. In der Antwort vom 20.11.2012 auf eine Große Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen kommt die Landesregierung für das Jahr 2008 auf eine geschätzte Anzahl von zwischen 235.600 und 266.600 Muslimen in Niedersachsen (LT-Drs. 16/5434). Die Auswertung öffentlich zugänglicher Quellen habe ergeben, dass seinerzeit (im Jahre 2008) der SCHURA Niedersachsen 69 und dem DITIB Landesverband 70 Moscheegemeinden zugeordnet werden können.

Nach der Antwort der Kultusministerin vom 19.2.2016 auf die mündliche Anfrage des Abg. Thümler schätzt die Landesregierung die Zahl der Muslime in Niedersachsen auf rund 250.000; die DITIB schätze, so die Kultusministerin, die Zahl der „Mitglieder“ in ihren rd. 170 Mitgliedsgemeinden mit 55.200, dazu kämen weitere 82.800 von ihr „betreute“ Muslime, die SCHURA umfasse 10.800 „mitgliedschaftlich erfasste“ Musliminnen und Muslime, das seien aber nur 20 Prozent der 54.000 Personen, die den Gemeinden der SCHURA angehörten. Danach würden DITIB und SCHURA zusammen in Niedersachsen 192.000 Musliminnen und Muslime vertreten (LT-Drs. 17/5210 S. 77). Nach eigenen Angaben auf ihrer Homepage gehörten im Jahre 2015 der SCHURA Niedersachsen 92 Mitgliedsvereine an, überwiegend Moscheevereine.⁶ Über die Zahl der diesen Mitgliedsvereinen zuzurechnenden Muslime gibt es keine Angaben.

Die DITIB, die Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion e.V., ist – ausweislich ihrer Website im Internet⁷ – ein Dachverband von 900 regionalen Vereinen in

⁶ S. <http://www.schura-niedersachsen.de/schura/entstehung-der-schura/>.

Deutschland. Auch die DITIB kennt offenbar keine persönliche Mitgliedschaft. Die Selbstaussage „Umfragen zufolge, vertritt die DITIB über 70% der in Deutschland lebenden Muslime“ lässt sich nicht überprüfen. Über den DITIB Landesverband Niedersachsen und Bremen e.V. lassen sich unter der entsprechenden Internetadresse⁸ keine näheren Erkenntnisse gewinnen, insbesondere nicht über die Zahl der Mitgliedsvereine und die Zahl der diesen Mitgliedsvereinen zuzurechnenden Muslime.

Die im Auftrag der Deutschen Islamkonferenz (DIK) vom Bundesinnenministerium vorgelegte Studie „Muslimisches Leben in Deutschland“⁹ kommt zu dem Ergebnis:

Die in der DIK vertretenen islamischen Verbände repräsentieren nicht die Mehrheit der Muslime in Deutschland. Weniger als 25 Prozent der Muslime fühlen sich ohne Einschränkung von den in der DIK vertretenen islamischen Dach- und Spitzenverbänden vertreten. Den höchsten Vertretungsgrad unter den Verbänden, die an der Deutschen Islam Konferenz teilnehmen, erzielt die DITIB, von der sich 16 Prozent aller Muslime in Deutschland vertreten fühlen. Berücksichtigt man nur Muslime mit türkischem Migrationshintergrund sind es 23 Prozent.

Weder die Zahl der in Niedersachsen lebenden Musliminnen und Muslime, noch die Zahl der den beiden Verbänden zuzurechnenden Muslime, noch die Zahl der ihnen nicht zuzurechnenden Muslime kann also beziffert werden. Nach den von den Verbänden selbst angegebenen, nicht überprüfbaren Zahlen repräsentieren sie die muslimische Mehrheit hierzulande. Bei dem vorgesehenen Vertrag bleibt aber auf jeden Fall ein unbestimmt großer Teil, möglicherweise die Mehrheit der hier lebenden Menschen islamischen Glaubens, ebenso außen vor wie die Nichtmuslime, die anders- und nichtgläubigen Menschen, die aus islamisch geprägten Ländern nach Niedersachsen gekommen sind.

Auf die aus deutscher Sicht religionsverfassungsrechtlich problematische institutionelle Verknüpfung der DITIB mit der türkischen Religionsbehörde Diyanet, welche die Imame (ca. 100.000, nur Sunniten), auch in Deutschland, besoldet, muss in diesem Zusammenhang aufmerksam gemacht werden, namentlich angesichts der offensichtlichen zunehmenden Islamisierungstendenz in der Türkei und angesichts des gewaltsam ausgetragenen innertürkischen Kurden-Konflikts. Wenn, wie es den Anschein hat, DITIB so etwas wie der verlängerte Arm Erdogans und seiner AKP ist, dann spricht das nicht gerade dafür, mit diesem Verband einen Vertrag zu schließen.

⁷ S. <http://www.ditib.de/default1.php?id=5&sid=8&lang=de>.

⁸ S. <http://www.ditib.de/default1.php?id=12&sid=85&lang=de> (aufgerufen am 15.2.2016).

⁹ Nachzulesen unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Gesellschaft-Verfassung/DIK/MLD-Zusammenfassung.pdf?__blob=publicationFile.

IV Soweit im Vertrag rechtlich verbindliche Regelungen des Landes in Aussicht gestellt werden, bedarf es ohnehin eines gesonderten Gesetzgebungsverfahrens. Der Landtag ist insoweit an etwaige Zusagen des Vertrages nicht gebunden.

Die konkreten Zusagen z.B. in Art. 3 Abs. 2 und 3 (Feiertagsregelung), Art. 13 (Vertretung in Rundfunk- und Fernsehgremien) sind ohne Mitwirkung des Landtages bei der Änderung bestehender Gesetze nicht zu verwirklichen. Bei einer ordnungsgemäßen gesetzlichen Regelung kann die Landesregierung die legitimen Beteiligungsrechte der Verbände im Wege der Anhörung nach § 31 Abs. 1 Satz 2 ihrer Gemeinsamen Geschäftsordnung (GGO) in dem Verfahren zur Erstellung der Regierungsvorlage sichern. Ob und in welcher Weise der Landtag die entsprechenden, auf die genannte Weise mit den Verbänden abgestimmten Gesetzesinitiativen der Landesregierung umsetzt – ggf. nach erneuter Anhörung der Verbandsvertreter gemäß § 93 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Landtages – , unterliegt dann der gesetzgeberischen Entscheidungsfreiheit. Des Vertrages mit den muslimischen Verbänden bedarf es also nicht, um deren Interessen in den legislativen Regelungsprozess einzubringen. Mit oder ohne vorausgehenden Vertrag kann der Landtag die von der Landesregierung vorgesehene Regelung ablehnen oder abändern.

V Die meisten Bestimmungen des Vertrages haben keinen konkreten Regelung Gehalt, namentlich soweit sie nur die ohnehin geltende Sach- und Rechtslage wiederholen. Durch die Behandlung solcher Themen weckt der Vertrag jenseits der „Symbolik“ Hoffnungen, Befürchtungen und Missverständnisse, dass Änderungen beschlossen oder geplant werden.

Die Geltung

- der „Wertgrundlagen“ (was immer damit gemeint und den Vertragspartnern gesagt sein mag) und Ziele der Verfassung (Art. 1),
- der Glaubensfreiheit, des Selbstbestimmungsrechts der Religionsgemeinschaften und der weltanschaulichen Neutralität des Staates (Art. 2),
- des Baurechts auch für Moscheen (Art. 4),
- des Schul- und Privatschulrechts auch für Muslime und islamische Religionsgemeinschaften (Art. 6, 7 und 15),
- der durch Gerichtsurteile definierten Freiheit der Schüler zu beten und der Lehrerinnen, Kopftücher zu tragen (Art. 8 und 9),
- des Rechts der islamische Religionsgemeinschaften zur Anstaltsseelsorge (Art. 12 Abs. 1),
- der Vermögensrechte der islamischen Religionsgemeinschaften (Art. 17)

ist eine bare Selbstverständlichkeit. Die ausdrückliche Erwähnung dieser Stichworte kann im Sinne von Erwartungen wie auch Befürchtungen den falschen Eindruck erwecken, als werde hier etwas Besonderes gewährt oder anerkannt. Das beste Beispiel dafür ist die öffentlich entbrannte, den öffentlichen Unfrieden anheizende Diskussion über „Islamische Gebetsräume“ in Schulen.

VI Die vorgesehenen Zahlungen des Landes an die muslimischen Vertragspartner (Aufbau einer Geschäftsstelle, Aufwandsentschädigung für Seelsorger) verstoßen gegen Haushaltsrecht (1) und die Verfassung (2).

- (1) Die in Art. 18 vorgesehene finanzielle Unterstützung der muslimischen Verbände (pro Verband bis zu 100.000 Euro jährlich, fünf Jahre lang) ist haushaltsrechtlich als Zuwendung anzusehen. Zuwendungen der öffentlichen Hand an Dritte sind nach § 23 Landeshaushaltsordnung Niedersachsen zulässig nur dann, wenn
- a) an der Erledigung einer Aufgabe durch den Dritten ein öffentliches Interesse besteht und
 - b) der Zuwendungsempfänger nicht in der Lage ist, die Aufgabe ohne die öffentlichen Mittel zu erfüllen.

Zu a)

Am Aufbau einer Geschäftsstelle zur Umsetzung des Vertrages besteht ausschließlich ein Interesse der muslimischen Verbände selbst. Eine konkrete „Gegenleistung“ der Verbände, die ein öffentliches Interesse begründen könnte, ist nicht erkennbar. Insbesondere handelt es sich bei den in den veröffentlichten Unterlagen des Kultusministeriums so genannten „Pflichten der Religionsgemeinschaften“

- Beachtung und Verwirklichung der Grundwerte der Verfassung, auch der Gleichberechtigung von Mann und Frau
- Achtung des Grundgesetzes, der Niedersächsischen Verfassung, der Geltung der Grundrechte und der freiheitlich-demokratische Grundordnung
- Bekenntnis zum Neutralitätsgrundsatz und zur vollständigen Geltung und Achtung der staatlichen Gesetze
- Bildungswesen: Bekenntnis zum staatlichen Schulwesen, zur allgemeinen Schulpflicht und zur umfassenden Teilhabe der Schülerinnen und Schüler am Unterricht staatlicher Schulen
- Bekleidungsfreiheit: Anerkenntnis der Freiheit von Lehrkräften, sich gegen das Tragen des islamischen Kopftuchs zu entscheiden

um ohnehin für alle in Deutschland lebenden Menschen geltende gesetzliche Pflichten, deren Einhaltung staatlich zu beobachten ist und für die es einer Verbandsgeschäftsstelle nicht bedarf. Auch die weiteren in den Unterlagen des Kultusministeriums so genannten „Pflichten der Religionsgemeinschaften“ liegen im Eigeninteresse der Verbände, wenn sie ihre verbandspezifischen Aktivitäten überhaupt entfalten wollen:

- Zusicherung, sich in gesellschaftlich relevanten Gremien zu engagieren
- Verpflichtung zur Benennung von Seelsorgern in besonderen Einrichtungen
- Anerkenntnis der Vorgaben der Landeshaushaltsordnung
- Durchführung akzeptanzfördernder Maßnahmen beim Bau und Betrieb von Moscheen.
- Hinwirken auf die Berücksichtigung der jeweiligen Umgebung bei Planung und Gestaltung

Zu b)

Zur finanziellen Leistungsfähigkeit der Verbände ist in den veröffentlichten Unterlagen nichts gesagt. Angesichts der großen Zahl der Muslime in Niedersachsen und des Umstands, dass jedenfalls die SCHURA ausweislich ihrer Satzung eine Geschäftsführung hat und Mitgliedsbeiträge erhebt¹⁰ – zur DITIB Niedersachsen/Bremen ist im Internet zu diesen Fragen nichts zu finden, aber hinter ihr steht ja die staatliche Religionsbehörde –, kann man wohl getrost davon ausgehen, dass die Verbände, die ja auch Gebäude zur Ausübung ihres Glaubens unterhalten und Personal zu Glaubensverkündigung finanzieren, zur Eigenfinanzierung einer Geschäftsstelle in der Lage sind.

- (2) Die finanzielle Unterstützung einer Geschäftsstelle nach Art. 18 unterliegt aber vor allem verfassungsrechtlichen Bedenken, denn die direkte institutionelle Förderung einer Religionsgemeinschaft verstößt nach unserer Auffassung gegen das sich aus Art. 137 Abs. 1 der Weimarer Reichsverfassung (in Verbindung mit Art. 140 GG) ergebende Gebot der Trennung von Staat und Religionsgemeinschaften und damit gegen die Neutralität des Staates in Religionsangelegenheiten: Die muslimischen Verbände (als Religionsgemeinschaften) würden exklusiv und anders als andere religiöse Verbände eine Geschäftsstellenfinanzierung erhalten.¹¹ Es gibt zwar einige Durchbrechungen des Trennunggebots in der Verfassung selber (Religionsunterricht, Erhebung von Kirchensteuern durch die Religionsgemeinschaften, Anstaltsseelsorge); die Finanzierung des Geschäftsbetriebes von Religionsgemeinschaften gehört aber nicht dazu.¹²

An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass in gleicher Weise die nach Art. 12 vorgesehenen Zahlungen von Aufwandsentschädigungen an die muslimischen Seelsorger in den Landeseinrichtungen (Krankenhäuser, Pflegeeinrichtungen, Hospize) gegen das Gebot der Trennung von Staat und Religionsgemeinschaften und damit gegen die Neutralität des Staates in Religionsangelegenheiten verstoßen. Denn Artikel 141 Weimarer Reichsverfassung i.V.m. Art. 140 GG gewährleistet zwar den Zugang zu solchen Einrichtungen zum Zwecke der Seelsorge (und damit wohl auch die Bereitstellung von entsprechenden Räumen), nicht aber die staatliche Alimentierung der Seelsorger. Es versteht sich, dass sich dieser Einwand auch gegen die entsprechende Regelung in der bereits im Jahre 2012 zwischen denselben Vertragspartnern getroffenen Vereinbarung zur Seelsorge im Justizvollzug richtet.

¹⁰ S. <http://www.schura-niedersachsen.de/schura/die-satzung/>.

¹¹ Ironischer Weise will der Vertrag in Art. 2 Abs. 3 die muslimischen Verbände im Vertrag gerade auf diesen durch die Staatsfinanzierung selbst verletzten „Grundsatz der Neutralität des Staates gegenüber Religionen und Weltanschauungen“ besonders verpflichten.

¹² Auf die hier nicht einschlägige Problematik der Staatsleistungen an die evangelische und die katholische Kirche (Art. 138 Abs. 1 Weimarer Reichsverfassung i.V.m. Art 140 GG) braucht nicht eingegangen werden; denn jedenfalls die islamischen Glaubensgemeinschaften gehören nicht zu den Destinatären der Staatsleistungen.

VII Wenn es trotz der grundsätzlichen Einwendungen gleichwohl zu einem Vertragsschluss kommt, wäre mindestens eine Befristung oder eine Kündigungsklausel erforderlich.

Der Vertrag enthält weder eine Befristung noch eine Bestimmung über eine ordentliche Kündigung. Damit kann sich das Land, wenn es in Zukunft zu einer anderen Beurteilung der Sach- und Rechtslage kommt als zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses, nicht einseitig, also ohne Zustimmung der Vertragspartner, von dem Vertrag lösen. Der Vertrag ist ein politischer Rechtsakt, der aus einer konkreten politischen Situation unter politischen Gesichtspunkten mit einem bestimmten politischen Inhalt geschlossen wird. Ändern sich die politischen Verhältnisse (z.B. Wechsel der Parlamentsmehrheiten), dann müssen früher getroffene politische Entscheidungen auch revidiert oder korrigiert werden können. Das ist als Wesensbestandteil des demokratischen Prozesses bei Gesetzen im Rahmen der Verfassung (z.B. Berücksichtigung des Rückwirkungsverbots) möglich, muss dann aber auch – bei allem Verständnis für den Wunsch nach Vertragskontinuität – bei Verträgen gelten.

Das Bundesverfassungsgericht hat denn auch in einem soeben bekannt gewordenen Beschluss vom 15.12.2015 – 2 BvL 1/12 – zu einem völkerrechtlichen Vertrag gefordert: „*Spätere Gesetzgeber müssen – entsprechend dem durch die Wahl zum Ausdruck gebrachten Willen des Volkes – innerhalb der vom Grundgesetz vorgegebenen Grenzen Rechtsetzungsakte früherer Gesetzgeber revidieren können.*“¹³ Es versteht sich, dass diese Überlegung auch für Verträge mit Religionsgemeinschaften Geltung haben sollte. Die Möglichkeit einer Kündigung mit einer Frist von zwei Jahren ist erst vor wenigen Jahren in dem Vertrag zwischen dem Land Niedersachsen und dem Landesverband jüdischer Gemeinden von Niedersachsen vom 8.1.2013 (GVBl. S. 234) vorgesehen. Daher sollte auch hier – falls es tatsächlich, trotz der hier vorgebrachten grundsätzlichen Bedenken, zu einem Vertragsschluss kommt – jedenfalls die Möglichkeit einer befristeten Kündigung (für beide Seiten) Vertragsinhalt werden.

Die Anpassungsklausel in Art. 21 des Vertrages ist unzureichend, weil eine Aufhebung oder Anpassung danach nur einvernehmlich erfolgen kann. Der Hinweis des Kultusministeriums auf § 60 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz in seinem auf der Internetseite veröffentlichten Papier „Fragen und Antworten“ ist irreführend. Diese Vorschrift betrifft nur die Unzumutbarkeit des Festhaltens am Vertrag, also gerade nicht den Fall der Veränderung der politischen Verhältnisse oder der Veränderung der politischen Beurteilung der Sach- und Rechtslage. Der Vertrauensschutz der Vertragspartner wird, wie auch sonst bei Verträgen üblich, durch eine angemessen lange Kündigungsfrist gewahrt.

¹³ S. http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2015/12/ls20151215_2bvl000112.html).