

Stellungnahme  
zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des  
Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat  
Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung und der  
Aufenthaltsverordnung (7. Oktober 2019)

**I. Einleitung**

Mit Schreiben vom 25.09.2019 hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales den im KRM zusammengeschlossenen Islamischen Religionsgemeinschaften DITIB, Islamrat, VIKZ, UIAZD, ZMD und ZRMD den Entwurf einer Änderung der Beschäftigungsverordnung und der Aufenthaltsverordnung zugeleitet und die Möglichkeit einer Stellungnahme eingeräumt.

Die Stellungnahme der KRM Verbände beschränkt sich auf die Regelung für vorwiegend aus religiösen Gründen beschäftigte Personen (§ 14 Abs. 1a Beschäftigungsverordnung – BeschV-E), da diese die Belange der im KRM zusammenarbeitenden Religionsgemeinschaften betrifft.

Nach der bislang geltenden Bestimmung des § 14 Abs. 2 Nr. 2 Alt. 2 BeschV bedarf die Erteilung eines Aufenthaltstitels an vorwiegend aus religiösen Gründen Beschäftigte keine Zustimmung durch die Bundesagentur für Arbeit. Nach dem Referentenentwurf wird mit Einführung des § 14 a Abs. 1a BeschV-E der Verzicht auf das Zustimmungserfordernis von dem Vorliegen bestimmter Kenntnisse der deutschen Sprache vor der Einreise abhängig gemacht. Eine Ausnahme sieht die Vorschrift dann vor, wenn der Erwerb der Sprachkenntnisse aufgrund besonderer Umstände des Einzelfalles nicht möglich oder nicht zumutbar ist oder in Abwägung der Gesamtumstände das Sprachnachweiserfordernis im Einzelfall eine besondere Härte darstellen würde. In diesem Fall allerdings sind innerhalb eines Zeitraumes von weniger als einem Jahr nach der Einreise einfache Sprachkenntnisse nachzuweisen.

Auch wenn die Bestimmung neutral formuliert ist, wird insofern eine seit längerem bestehende Forderung einiger Politiker nach der „Deutschpflicht“ in den Moscheen bzw. der „Deutschpflicht“ von Imamen aufgegriffen. Bereits im Jahr 2017 forderte der seinerzeitige Innenminister Thomas de Maizière, die Imame, die aus dem Ausland zur Berufsausübung nach Deutschland kommen, müssen künftig Deutschkenntnisse vorweisen. Daher setzte sich das Innenministerium in Gesprächen mit dem SPD-geführten Arbeitsministerium und dem Auswärtigen Amt für eine entsprechende Änderung der Beschäftigungsverordnung (BeschV) ein.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> o. A., Änderung der Beschäftigungsverordnung, De Maziere: Imame sollen Deutschkenntnisse nachweisen (17.06.2017), <http://www.islamiq.de/2017/06/17/de-maziere-imame-sollen-deutschkenntnisse-nachweisen/> (zuletzt abgerufen am 04.10.2019).

Der Referentenentwurf setzt diese Forderung nun um. Im Grunde wird die Frage der Deutschpflicht quasi „durch die Hintertür“ eingeführt. Denn eine direkte Verpflichtung der Religionsgemeinschaften, in ihren Gemeinden vorwiegend in deutscher Sprache die Religion auszuüben, wäre verfassungsrechtlich nicht möglich. Gleiches gilt für die im Referentenentwurf angenommenen Auftrag des religiösen Personals im Bereich der Integration. Eine direkte Beauftragung des Staates in diesem Bereich ist unzulässig.

## **II. Bewertung der Änderung in der Beschäftigungsverordnung**

Im Folgenden wird die Änderung in der Beschäftigungsverordnung in verfassungsrechtlicher Hinsicht bewertet.

### **1. Religionsfreiheit, Art. 4 Abs. 1 und 2 GG**

Die Religionsfreiheit garantiert in Absatz 1 die Freiheit des Glaubens, des Gewissens und des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses, in Absatz 2 das Recht der ungestörten Religionsausübung. Beide Absätze des Art. 4 GG enthalten ein umfassend zu verstehendes einheitliches Grundrecht.<sup>2</sup> Es erstreckt sich nicht nur auf die innere Freiheit, zu glauben oder nicht zu glauben, das heißt einen Glauben zu haben, zu verschweigen, sich vom bisherigen Glauben loszusagen und einem anderen Glauben zuzuwenden, sondern auch auf die äußere Freiheit, den Glauben zu bekunden und zu verbreiten, für seinen Glauben zu werben und andere von ihrem Glauben abzuwerben.<sup>3</sup>

Das Grundrecht umfasst nicht nur die individuelle, sondern auch die kollektive Religionsfreiheit. Der einer Religionsgemeinschaft zukommende Grundrechtsschutz umfasst das Recht zu eigener weltanschaulicher oder religiöser Betätigung, zur Verkündigung des Glaubens sowie zur Pflege und Förderung des Bekenntnisses. Hierzu gehören nicht nur kultische Handlungen sowie die Beachtung und Ausübung religiöser Gebote und Gebräuche wie Gottesdienst, Sammlung kirchlicher Kollekten, Gebete, Empfang der Sakramente, Prozessionen, Zeigen von Kirchenfahnen und Glockengeläut, sondern auch religiöse Erziehung, Feiern und andere Äußerungen des religiösen und weltanschaulichen Lebens sowie allgemein die Pflege und Förderung des jeweiligen Bekenntnisses. Welche Handlungen im Einzelnen erfasst sind, bestimmt sich wesentlich nach der Eigendefinition der Religionsgemeinschaft; denn Teil der grundrechtlich gewährleisteten Glaubensfreiheit ist auch und

---

<sup>2</sup> BVerfG, Beschl. v. 16.10.1968 – 1 BvR 241/6632; Beschl. v. 19.10.1971 – 1 BvR 387/6544; Beschl. v. 22.10.2014 – 2 BvR 661/12; Beschl. v. 27.01.2015 – 1 BvR 471/10, 1 BvR 1181/10.

<sup>3</sup> BVerfG, Beschl. v. 16.10.1968 – 1 BvR 241/6632; Urt. v. 24.09.2003 – 2 BvR 1436/02; Beschl. v. 22.10.2014 – 2 BvR 661/12.

gerade, dass eine staatliche Bestimmung genuin religiöser Fragen unterbleibt.<sup>4</sup> Auf die Religionsfreiheit können sich mithin auch die Moscheevereine bzw. der sie umfassende Dachverband berufen.

Das Erfordernis ausreichender Sprachkenntnisse bei den aus religiösen Gründen Beschäftigten ist in Hinblick auf die Religionsfreiheit der jeweils betroffenen Religionsgemeinschaft als problematisch zu bewerten. Ist bspw. der jeweilige Imam verpflichtet, erst die deutsche Sprache zu erlernen, bevor er einreisen kann, so erschwert und verkompliziert dies seine Einstellung. Der Prozess seiner Einreise wird verlängert. Auch entstehen weitere Kosten. Dabei ist auch zu beachten, dass die Imame meist nur befristet von der jeweiligen Gemeinde bzw. dem Dachverband eingestellt werden. Dies alles kann für viele Gemeinden auch ein Grund sein, von der Einstellung eines Geistlichen aus dem Ausland gänzlich abzusehen.

Zudem stellt der Staat eine Bedingung hinsichtlich der Sprachkenntnisse an das Personal auf, die für die Religionsgemeinschaft selbst kein entscheidendes Kriterium darstellt. Er knüpft also die Möglichkeit einer religiösen Dienstleistung an eine von ihm eigenmächtig formulierte Voraussetzung an.

Damit wird die kollektive Religionsausübung der jeweiligen Religionsgemeinschaft beeinträchtigt.

Eine Rechtfertigung für den Eingriff ist nicht gegeben. Die Einschränkung der Religionsfreiheit muss sich auf der Verfassung selbst ergeben, weil Art. 4 Abs. 1 und 2 GG keinen Gesetzesvorbehalt enthält. Zu solchen verfassungsimmanenten Schranken zählen die Grundrechte Dritter sowie Gemeinschaftswerte von Verfassungsrang.

Nach der Begründung zum Referentenentwurf sollen künftig vorwiegend Deutsch sprechende Geistliche und sonstige vorwiegend aus religiösen Gründen Beschäftigte tätig werden (S. 11). Zudem wird in der Begründung ausgeführt, die Regelung ziele auf eine Förderung der Integration sowie in der Folge von Ausländerinnen und Ausländern und Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland durch Zuwanderungssteuerung im Bereich der zur religiösen Beschäftigung einreisenden Personen. Das religiöse Personal habe eine integrative Vorbildfunktion, die am Ehesten gelinge, wenn religiöse Bedienstete selbst gut integriert seien, von Beginn ihrer Tätigkeit an die Landessprache sprechen. Dies sei Grundlage für Dialog und Verständigung mit der Mehrheitsgesellschaft (Brückenfunktion) und

---

<sup>4</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.10.2006 – 2 BvR 1908/03.

damit für die Verbesserung der wechselseitigen Akzeptanz sowie des gesellschaftlichen Zusammenhalts (S. 17).

Bedenklich ist insoweit bereits, dass die staatliche Seite darüber bestimmen möchte, wie das religiöse Personal von Religionsgemeinschaften künftig zusammengesetzt sein soll, auch wenn es hier vordergründig nur um die sprachlichen Aspekte geht. Hinzu kommt, dass seitens des Staates die Funktion der Religionsbediensteten als „Integrationsmittel“ definiert wird. Wie sich aus der oben dargestellten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergibt, hat eine staatliche Bestimmung genuin religiöser Fragen jedoch zu unterbleiben. Welche Funktion ein Geistlicher, der für die religiöse Praxis der Gemeinschaft entscheidend ist, hat, definiert allein die Religionsgemeinschaft. Es geht schließlich um die Pflege ihres Bekenntnisses, welches zum Kernbereich der Religionsausübung gehört.

Vor allem aber stellen die Aspekte der Integration und der Brückenfunktion keine Güter von Verfassungsrang dar. Sie sind also nicht geeignet, die Einschränkung des Art. 4 Abs. 1 und 2 GG zu rechtfertigen.

## **2. Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften, Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 2**

### **WRV**

Gemäß Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 2 WRV ordnet und verwaltet jede Religionsgemeinschaft ihre Angelegenheiten selbständig innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes. Sie verleiht ihre Ämter ohne Mitwirkung des Staates oder der bürgerlichen Gemeinde. Der gesamte Bereich ihrer Aufgaben und Tätigkeitsbereiche ist demnach vor staatlichen Einflüssen geschützt.

Bei der Auslegung der einzelnen Elemente des Selbstbestimmungsrechts, insbesondere der Begrifflichkeit „eigene Angelegenheiten“, ist das Selbstverständnis der Religionsgemeinschaften maßgeblich. Allerdings müssen sie den religiösen Hintergrund in Rechtsstreitigkeiten plausibel darlegen können. Danach sind mit dem Begriff der „eigenen Angelegenheiten“ alle Aufgaben und Tätigkeitsbereiche gemeint, die vom konkreten religionsgemeinschaftlichen Auftrag umfasst und nach dem auf Plausibilität überprüften Selbstverständnis der jeweiligen Religionsgemeinschaft für die Erfüllung dieser Aufgaben erforderlich sind (Bsp.: Lehre und Kultus, Ausbildung von Geistlichen, Festlegung der Rechte und Pflichten der Mitglieder).<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Unruh, Religionsverfassungsrecht, 2. Aufl. 2009, S. 105.

Mithin gehört auch die Aufstellung von Bedingungen an die Ämter des religiösen Personals zu den eigenen Angelegenheiten der Religionsgemeinschaften. Ihnen steht also eine Definitionshoheit hinsichtlich der Funktion und Aufgaben ihrer Religionsbediensteten zu.

In das Selbstbestimmungsrecht greift die Regelung des Art. 14 Abs. 1 a BeschV-E ein. Durch die Verpflichtung, ausreichende Deutschkenntnisse vor der Einreise nachweisen zu müssen, werden – indirekt – Bedingungen an das Amt der Religionsbediensteten gestellt. Wie bereits ausgeführt, wird in der Begründung zum Referentenentwurf das Ziel aufgeführt, künftig verstärkt Deutsch sprechende Religionsbedienstete einzustellen. Solche Bedingungen an die Ämterführung dürfen die Religionsgemeinschaften jedoch nur selbst stellen.

Weiterhin sollen nach der Entwurfsbegründung die Religionsbediensteten ~~vorwiegend~~ der Integration ihrer Mitglieder dienen und eine Brückenfunktion zur Mehrheitsgesellschaft erfüllen. In der Begründung wird erläutert, dass eine durch Sprachkenntnisse wahrnehmbare Integration der oder des Geistlichen auch auf die Gemeindemitglieder und deren Haltung zur Mehrheitsgesellschaft ausstrahle. Die Fähigkeit zur Nutzung der deutschen Sprache sei erforderlich, damit die ausländischen Religionsbediensteten durch ihre Vorbildfunktion, die ihnen in den religiösen Gemeinden zugemessen werde, bei Bedarf einen Beitrag für die erfolgreiche Integration von Ausländerinnen und Ausländern und Personen mit Migrationshintergrund leisten können. Eine Betreuung der Gemeindemitglieder nur auf der Basis der gesellschaftlichen Verhältnisse im Herkunftsstaat könne einer bereits erfolgten Integration von Gemeindemitgliedern entgegenwirken (S. 18).

Auch diese „Definition“ der zur religiösen Betreuung eingesetzten Person lässt sich mit Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften nicht vereinbaren. Über die Funktion, die Aufgaben und das Ziel, welches die Religionsgemeinschaften mit der Einstellung ihres Personals verfolgt, entscheiden, wie dargelegt, sie allein nach ihrem Selbstverständnis. Gerade dieser Bereich gehört zu den genuin eigenen Angelegenheiten der Religionsgemeinschaften. Der Staat darf insofern keinerlei Einfluss nehmen.

Der Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht ist auch nicht gerechtfertigt (s. o.).

In diesem Zusammenhang wird auch betont, dass die Begründung zum Referentenentwurf doch eine bedenkliche Denkstruktur in Hinblick auf Religionsgemeinschaften, die als zur Minderheit zugehörig angesehen werden, ihrer Gemeindemitglieder und Religionsbediensteten erkennen lässt. So impliziert die Begründung ein Integrationsdefizit und eine bedenkliche Haltung zur „Mehrheitsgesellschaft“ bei

den Mitgliedern von Religionsgemeinschaften, deren Geistliche überwiegend aus dem Ausland kommen. Wiederholt werden nämlich in der Begründung das Erfordernis der Integration der Gemeindemitglieder und die Brückenfunktion des Religionsbediensteten zur Mehrheitsgesellschaft hervorgehoben. Scheinbar gehen die Entwurfsverfasser, davon aus, dass die Gemeindemitglieder noch nicht bereits zur deutschen Gesellschaft gehören, daher noch „integriert“ werden müssen. Dass viele Gemeindemitglieder in Deutschland geboren sind oder schon lange hier leben und damit Angehörige dieser Gesellschaft sind, ist den Entwurfsverfassern nicht bewusst oder wird von ihnen ignoriert. Noch fragwürdiger ist es, dass der Entwurf davon auszugehen scheint, die Haltung bzw. der Umgang der Gemeindemitglieder zur Mehrheitsgesellschaft bedürfe noch einer Verbesserung. Sogar der Zusammenhalt der Gesellschaft (S. 18) soll bei fehlenden deutschen Sprachkenntnissen vor der Einreise gefährdet sein. Mithin wird suggeriert, dass die bisherigen Religionsbediensteten aus dem Ausland, die nicht vor ihrer Einreise Deutschkenntnisse erlangt haben, nicht nur der Integration ihrer Mitglieder und ihrer Haltung zur „Mehrheitsgesellschaft, sondern auch dem gesellschaftlichen Zusammenhalt geschadet haben. Es gibt keinerlei Anhaltspunkte für eine solche Annahme in Hinblick auf bspw. Ordensschwestern, Priester oder Imame aus dem Ausland.

Im Gegenteil tragen unbestritten viele Gemeinschaften, deren Religionsbediensteten aus dem Ausland kommen, und deren Mitglieder durch ihre vielfältigen religiösen und sozialen Aktivitäten zum gesellschaftlichen Miteinander bei. Dies geht auch auf ihre Geistlichen zurück, die sie aus religiösen Gründen zu einem solchen Engagement motiviert haben, also ihrer Vorbildfunktion nachgekommen sind.

### **3. Trennung zwischen Staat und Religionsgemeinschaft, Art. 140 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 1 WRV**

Die Trennung zwischen Staat und Religion in Deutschland ist zwar nicht strikt ausgestaltet. D. h. eine Kooperation beider Sphären ist nicht ausgeschlossen. Jedoch sind die Verantwortungssphären von Staat und Religionsgemeinschaft auseinanderzuhalten. Dies hat zur Folge, dass dem Staat die Entscheidungsbefugnis in Glaubensangelegenheiten und Angelegenheiten der Religionsgemeinschaft verwehrt ist. Ausgeschlossen ist durch Art. 140 GG i. V. m. 137 Abs. 1 WRV jeder staatliche Eingriff in Lehre, Ordnung oder religionsgemeinschaftliche Betätigung im Bereich der eigenen Angelegenheiten.<sup>6</sup> Insofern wird durch die Neuregelung auch das Trennungsgebot nicht beachtet. Denn, wie dargelegt wurde, stellt diese einen Eingriff in die Angelegenheiten der Religionsgemeinschaften dar.

### **4. Neutralitätsgebot**

---

<sup>6</sup> von Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, München, 4. Auflage, 2006, S. 92.

Das Grundgesetz begründet für den Staat als Heimstatt aller Staatsbürger die Pflicht zu weltanschaulich-religiöser Neutralität. Es verwehrt die Einführung staatskirchlicher Rechtsformen und untersagt die Privilegierung bestimmter Bekenntnisse ebenso wie die Ausgrenzung Andersgläubiger.<sup>7</sup> Der freiheitliche Staat des Grundgesetzes ist gekennzeichnet von Offenheit gegenüber der Vielfalt weltanschaulich-religiöser Überzeugungen und gründet dies auf ein Menschenbild, das von der Würde des Menschen und der freien Entfaltung der Persönlichkeit in Selbstbestimmung und Eigenverantwortung geprägt ist.<sup>8</sup> Zudem ist die dem Staat gebotene weltanschaulich-religiöse Neutralität nicht als eine distanzierende im Sinne einer strikten Trennung von Staat und Kirche zu verstehen, sondern als eine offene und übergreifende, die Glaubensfreiheit für alle Bekenntnisse gleichermaßen fördernde Haltung.<sup>9</sup>

Mithin beinhaltet das Neutralitätsgebot ein Beeinflussungs-, Identifikations- und Bewertungsverbot. Der Staat darf nicht zugunsten einer bestimmten politischen, ideologischen oder weltanschaulichen Richtung gezielte Beeinflussung betreiben oder sich ausdrücklich oder konkludent durch von ihm ausgehende oder ihm zurechnende Maßnahmen mit einem bestimmten Glauben oder einer bestimmten Weltanschauung identifizieren. Er darf auch nicht den Glauben oder die Lehre einer Religionsgemeinschaft als solche bewerten.<sup>10</sup>

Es ist somit der staatlichen Seite verwehrt zu beurteilen, welche Funktion das aus religiösen Gründen beschäftigte Personal hat und in welcher Sprache dieses seiner Aufgabe nachkommen muss.

## **5. Sprachkenntnisse von Ehegatten**

Gemäß der Erklärung zu 4 auf Seite 20 des Referentenentwurfes wird betont, dass im Kontext von § 30 Absatz 1 Satz 3 Nummer 6 des Aufenthaltsgesetzes von Ehegatten und Ehegattinnen lediglich der Nachweis der Sprachkenntnisse mit Stufe A1 verlangt wird, wohingegen vorliegend das Niveau A2 gefordert wird. Es wird dabei nicht darauf eingegangen, ob und inwiefern diese Regelung für die Ehegattin oder der Ehegatte von religiösem Personal gleichfalls Gültigkeit besitzt. Eine solche Forderung stellt jedoch eine unzumutbare Erschwernis und somit einen weiteren ungerechtfertigten Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht der Gemeinden dar. Bedenkt man, dass die Ehegattin bzw. der

---

<sup>7</sup> BVerfG, Urt. v. 14.12.1965 – 1 BvR 413/60; Urt. v. 24.09.2003 - 2 BvR 1436/02; Beschl. v. 18.10.2016 – 1 BvR 354/11.

<sup>8</sup> vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.12.1975 – 1 BvR 63/68; Beschl. v. 27.01.2015 – 1 BvR 471/10, 1 BvR 1181/10.

<sup>9</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.12.1975 – 1 BvR 63/68; Beschl. v. 27.01.2015 – 1 BvR 471/10, 1 BvR 1181/10.

<sup>10</sup> Unruh, Religionsverfassungsrecht, 2. Aufl., 2012, Rn. 90.

Ehegatte nur für eine befristete Zeit einreisen und keine Aufgaben im Bereich der Gemeindefarbeit übernimmt, erscheint die Forderung der Sprachkenntnisse auch auf dem Niveau von A1 ungerechtfertigt. Wir empfehlen, diesen Passus klar zu regeln und die Ehegattin bzw. den Ehegatten, welches für eine befristete Zeit als religiöses Personal begleiten, von der Nachweispflicht der Sprachkenntnis freizustellen.

### **III. Fazit**

Die Regelung des § 14 Abs. 1a BeschV-E ist verfassungsrechtlich bedenklich. Es liegt ein Verstoß gegen die Religionsfreiheit und das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften vor, da die staatliche Seite eigenmächtig Voraussetzungen an die sprachlichen Fähigkeiten der Religionsbediensteten stellt. Zudem werden auch das Trennungs- und Neutralitätsgebot nicht beachtet.

Abschließend wird darauf hingewiesen, dass die Religionsgemeinschaften bereits auf die sich wandelnden Anforderungen in ihren Gemeinden reagieren. Dabei ist für sie auch der sprachliche Aspekt sehr wichtig. Insofern kann die staatliche Seite unterstützend tätig werden, indem sie bspw. Sprachkurse im In- oder Ausland einrichtet.

Ein solches Zusammenwirken zwischen Staat und Religionsgemeinschaft im Sinne des Kooperationsmodelles, welches der deutschen Verfassung innewohnt, ist sachgerechter als in den Wirkungskreis der Religionsgemeinschaften eingreifende Verbote, die der Rechtsordnung widersprechen.

gez.:

DITIB – Türkisch Islamische Union der Anstalt für Religion e.V.

IRD – Islamrat für die Bundesrepublik Deutschland e.V.

VIKZ – Verband Islamischer Kulturzentren e.V.

UIAZD – Union Islamisch Albanischer Zentren in Deutschland e.V.

ZRMD – Zentralrat der Marokkaner in Deutschland e.V.

ZMD – Zentralrat der Muslime in Deutschland e.V.