



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 6 C 19.12
OVG 3 L 165/10

Verkündet
am 27. November 2013
Bech
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 27. November 2013
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Neumann
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Graulich, Dr. Möller, Hahn
und Prof. Dr. Hecker

für Recht erkannt:

Auf die Revision des Beklagten wird das Urteil des Ober-
verwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt vom
20. Juli 2011 aufgehoben, soweit das Oberverwaltungsge-
richt die Berufung des Beklagten gegen das Urteil des

Verwaltungsgerichts Halle vom 26. November 2009 zurückgewiesen hat.

In diesem Umfang wird die Sache zur erneuten Verhandlung und Entscheidung an das Oberverwaltungsgericht zurückverwiesen.

Die Entscheidung über die Kosten des Revisionsverfahrens bleibt der Schlussentscheidung vorbehalten.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger, der Synagogengemeinde zu Halle e.V., begehrt von dem beklagten Landesverband Jüdischer Gemeinden Sachsen-Anhalt die Festsetzung und Auszahlung seines Anteils an den finanziellen Zuwendungen, die das Land Sachsen-Anhalt auf der Grundlage eines Staatsvertrages mit der Jüdischen Gemeinschaft in Sachsen-Anhalt für das Jahr 2008 gewährt hat.

- 2 Das Land Sachsen-Anhalt schloss im Jahr 2006 mit der Jüdischen Gemeinschaft in Sachsen-Anhalt einen Staatsvertrag (Staatsvertrag 2006 - StV 2006 - GVBl. LSA S. 468). Auf seiner Grundlage beteiligt sich das Land mit einem Gesamtzuschuss (Landeszuschuss) an den Ausgaben der Jüdischen Gemeinschaft, die ihr für in Sachsen-Anhalt lebende jüdische Mitbürgerinnen und Mitbürger durch die Erfüllung von religiösen und kulturellen Bedürfnissen entstehen. Anspruchsberechtigt sind nach Abs. 3 des Schlussprotokolls zu Art. 13 Abs. 1 StV 2006 der beklagte Landesverband, die drei beigeladenen Gemeinden, der Kläger sowie neu entstehende Gemeinden. Nach Abs. 4 des Schlussprotokolls zu Art. 13 Abs. 1 StV 2006 erhalten der Landesverband einen Sockelbetrag von 10 v.H. und die Gemeinden einen solchen von jeweils 5 v.H. des Landeszuschusses zur Abdeckung ihrer fixen Kosten. Für die weitere Verteilung ist die Gesamtzahl der Gemeindemitglieder nach dem Stand vom 31. Dezember des Vorjahres maßgebend, soweit sie ihren Hauptwohnsitz in Sachsen-Anhalt haben. Der Landesverband ist zur Bekanntgabe der durch den General-

sekretär des Zentralrats der Juden in Deutschland schriftlich bestätigten Mitgliederzahlen an das Land verpflichtet.

- 3 Der Kläger legte dem Generalsekretär des Zentralrats bezogen auf den Stichtag 31. Dezember 2007 eine Liste seiner Gemeindemitglieder vor. Sie umfasste in einer überarbeiteten Fassung 296 Personen. Der Generalsekretär teilte dem beklagten Landesverband und dem Kläger im März 2008 mit: In der Liste seien 3 Personen doppelt sowie 21 Personen auch in der Mitgliederliste der Jüdischen Gemeinde zu Halle (Saale), der Beigeladenen zu 2, aufgeführt. Wenn diese Doppelmitgliedschaften bis zur abschließenden Klärung gänzlich unberücksichtigt blieben, zähle der Kläger zur Zeit 293 Mitglieder und sei insofern an dem Landeszuschuss zu beteiligen. Hinsichtlich der noch ausstehenden abschließenden Feststellung der Mitgliederzahlen in den letzten drei Jahren schlage er - der Generalsekretär - vor, die jetzt vorliegende Liste des Klägers mit den früheren Listen abzugleichen. Dadurch seien verlässliche Berechnungsgrundlagen auch für die beiden Jahre 2006 und 2007 zu erhalten.
- 4 Der Beklagte setzte im Mai 2008 durch einen vorläufigen Bescheid den mitgliederbezogenen Anteil des Klägers an dem Landeszuschuss für das Jahr 2008 auf 13 488,19 € fest. Er legte seiner Berechnung vorläufig 32 Mitglieder des Klägers zugrunde, weil der Generalsekretär die Mitgliederlisten noch nicht abschließend geprüft habe. Seinem Schreiben aus dem März 2008 sei nicht zu entnehmen, dass er außer den formellen Kriterien (Name, Vorname, Geburtsdatum, Geburtsort, vollständige Anschrift) auch sachlich überprüft habe, ob die aufgelisteten Gemeindemitglieder für die Beteiligung an dem Landeszuschuss berücksichtigt werden könnten. Lediglich bei 32 Personen könne er - der Beklagte - feststellen, dass sie hierfür alle Anforderungen erfüllten.
- 5 Der Kläger legte gegen den Bescheid Widerspruch ein. Der Beklagte entschied über den Widerspruch nicht.
- 6 Während des erstinstanzlichen Klageverfahrens teilte der Generalsekretär dem Kläger mit, er nehme seine Bestätigung von 293 Mitgliedern zurück: Nach Ermittlungen des Beklagten seien von ihnen allein 131 nicht unter der angegebene-

nen Anschrift gemeldet. Er sei deshalb gezwungen, die Liste des Klägers hinsichtlich aller dort aufgeführten Mitglieder zu überprüfen. Bis zum Abschluss dieser Überprüfung könne er keine Mitgliederzahlen des Klägers bestätigen.

- 7 Der Kläger hat Untätigkeitsklage erhoben, mit der er der Sache nach begehrt hat, den Beklagten unter Aufhebung seines vorläufigen Bescheides zu verpflichten, den ihm zustehenden Anteil am Landeszuschuss auf der Grundlage von 293 Mitgliedern festzusetzen, und den Beklagten zu verurteilen, den sich daraus ergebenden Betrag abzüglich bereits geleisteter Abschläge zu zahlen: Der Beklagte sei an die Bestätigung von 293 Mitgliedern durch den Generalsekretär gebunden. Eine Rücknahme der Bestätigung sei nicht vorgesehen. Dem Beklagten stehe ein eigenes Prüfungsrecht nicht zu.
- 8 Der Beklagte ist der Klage entgegengetreten: Die Bestätigung der Mitgliederliste durch den Generalsekretär des Zentralrats binde ihn nicht. Die Bestätigung sei unwirksam. Eine inhaltliche Prüfung habe nicht stattgefunden. Er - der Beklagte - habe Auskünfte bei den Einwohnermeldeämtern eingeholt. Danach seien über hundert Personen auf der Liste des Klägers unter der angegebenen Anschrift gar nicht zu ermitteln oder seien in einen Wohnort außerhalb Sachsen-Anhalts verzogen. Die Zugehörigkeit der übrigen Personen zum Judentum sei ebenfalls noch zu überprüfen.
- 9 Das Verwaltungsgericht hat den Beklagten verpflichtet, über den Anspruch des Klägers auf den mitgliederbezogenen Anteil am Landeszuschuss unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zu entscheiden. Die weitergehende Klage hat es abgewiesen.
- 10 Gegen dieses Urteil hat der Beklagte Berufung eingelegt, mit der er beantragt hat, die Klage in vollem Umfang abzuweisen. Der Kläger hat Anschlussberufung eingelegt.
- 11 Das Oberverwaltungsgericht hat durch das angefochtene Urteil die Berufung des Beklagten und die Anschlussberufung des Klägers zurückgewiesen: Nach Abs. 4 Satz 6 des Schlussprotokolls zu Art. 13 Abs. 1 StV 2006 sei dem Gene-

ralsekretär die Aufgabe übertragen, die Mitgliederzahlen schriftlich zu bestätigen. Dadurch habe deren Feststellung der Entscheidungsbefugnis des Beklagten entzogen werden sollen. Nach der Entstehungsgeschichte sei damit bezweckt worden, die innerreligiösen Fragen der Zugehörigkeit zum Judentum und der Doppelmitgliedschaften durch den Generalsekretär als neutrale Prüfinstanz mit Verbindlichkeit für die Beteiligten klären zu lassen. Unerheblich sei, dass der Generalsekretär nicht Partei des Staatsvertrages sei. Wäre der Beklagte neben dem Generalsekretär befugt, Fragen der Zugehörigkeit zum Judentum und der Doppelmitgliedschaft in verschiedenen Gemeinden zu prüfen, wäre die Regelung verfassungswidrig. Es wäre mit dem Grundrecht der Glaubensfreiheit aus Art. 9 Abs. 1 und 2 VerflSA und dem Rechtsstaatsprinzip aus Art. 2 Abs. 1 VerflSA nicht vereinbar, wenn dem Beklagten ein eigener Beurteilungs- oder Ermessenspielraum zugebilligt würde, der den Kläger in eine seine Glaubensfreiheit verletzende Abhängigkeit zum Beklagten brächte. Der Beklagte habe als Dachverband der beigeladenen Gemeinden ein institutionelles Eigeninteresse daran, dass die Anteile seiner Mitgliedsgemeinden an dem Landeszuschnitt nicht durch die Beteiligung ihm nicht angehörender Gemeinden wie des Klägers geschmälert würden. Die notwendige Bestätigung der Mitgliederlisten durch den Generalsekretär für das Jahr 2008 liege nicht vor. Die Sache sei deshalb nicht spruchreif. Das Schreiben des Generalsekretärs aus dem März 2008 sei lediglich eine Zwischennachricht. Es bestätige zwar eine Mitgliederzahl von 293. Zugleich schlage der Generalsekretär jedoch vor, wegen „der noch ausstehenden abschließenden Feststellung der Mitgliederzahlen in den letzten drei Jahren“ die Liste mit den Listen der Vorjahre abzugleichen. Zu diesen drei Jahren, für welche die abschließende Feststellung der Mitgliederzahlen danach noch ausstanden habe, gehöre das hier in Rede stehende Jahr 2008. Zudem habe der Generalsekretär seine Bestätigung später zurückgenommen.

- 12 Mit seiner vom Senat zugelassenen Revision verfolgt der Beklagte das Begehren weiter, die Klage in vollem Umfang abzuweisen: Soweit das Oberverwaltungsgericht ausschließlich den Generalsekretär des Zentralrats für zuständig halte, die Mitgliederzahlen der Gemeinden zu prüfen, verstoße seine Auslegung des Staatsvertrags gegen das verfassungsrechtliche Rechtsstaatsprinzip. Sie überschreite die Grenze des Wortlauts und sei willkürlich. Der Staatsvertrag

setze zwar voraus, dass der Generalsekretär an der Prüfung der Mitgliederzahlen beteiligt sei, aber nur in dem Sinne, dass er zu dieser Prüfung berechtigt, nicht aber verpflichtet sei. Er - der Beklagte - habe hingegen die Voraussetzungen umfassend zu prüfen, von denen die Verteilung des Landeszuschusses an die anspruchsberechtigten Gemeinden abhängt. Der Zentralrat sei nicht Partei des Staatsvertrages, habe dem Staatsvertrag nicht zugestimmt und nicht erklärt, seinen Generalsekretär für die Aufgabe zur Verfügung stellen zu wollen, die Mitgliederzahlen zu prüfen. Davon abgesehen sei das Amt des Generalsekretärs nach der Satzung des Zentralrats keine ständige Einrichtung. Der Generalsekretär habe zudem eine Prüfung der Mitgliederzahlen des Klägers wegen dessen obstruktiven Verhaltens bereits abgelehnt. Dass eine Mittelverteilung durch ihn - den Beklagten - zur Verfassungswidrigkeit des Staatsvertrages führen solle, sei nicht nachvollziehbar. Die Auslegung des Staatsvertrags durch das Oberverwaltungsgericht verstoße zudem gegen das Gebot des effektiven Rechtsschutzes. Es sei nicht ersichtlich, dass die Prüfung der Mitgliederlisten durch den Generalsekretär einer gerichtlichen Kontrolle zugeführt werden könne. Das Oberverwaltungsgericht habe zumindest der Sache nach ausgesprochen, dass den staatlichen Gerichten die Prüfung entzogen sei, ob ein Gemeindeglied dem Judentum zugehöre und welcher Gemeinde eine Person zuzuordnen sei, die in den Listen mehrerer Gemeinden geführt werde. Dadurch werde der verfassungsrechtliche Justizgewährleistungsanspruch verletzt. Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts beruhe auf Verfahrensfehlern. Die notwendige Beiladung des Zentralrats bzw. dessen Generalsekretärs sei unterblieben. Die Untätigkeitsklage hätte als unzulässig abgewiesen werden müssen. Er - der Beklagte - habe aus zureichenden Gründen über den Widerspruch des Klägers noch nicht entschieden. Das Oberverwaltungsgericht habe gegen § 117 Abs. 4 VwGO verstoßen, insbesondere das vollständige Urteil erst nahezu fünf Monate nach seiner Verkündung der Geschäftsstelle übergeben.

- 13 Der Kläger tritt der Revision entgegen: Dem Beklagten stehe kein Recht zu, die Mitgliederlisten der anspruchsberechtigten Gemeinden zu prüfen. Der Beklagte sei insoweit institutionell befangen. Die Zuweisung dieser Aufgabe an den Generalsekretär des Zentralrats verletze allerdings den Justizgewährleistungsanspruch. Er sei ebenfalls nicht neutral, sondern führe die ihm zugedachte Aufga-

be willkürlich und unter Missachtung des Grundsatzes religiöser Neutralität durch. Wie die Funktion des Generalsekretärs und die von ihm getroffenen Entscheidungen rechtlich einzuordnen seien, sei nicht klar. Der Staatsvertrag gebe hierauf keine Antwort. Deshalb sei auch nicht klar, in welchem Verfahren gerichtlich überprüft werden könne, ob der Generalsekretär seine Aufgabe ordnungsgemäß und mit der gebotenen religiösen Neutralität ausgeübt habe.

II

- 14 Die Revision des beklagten Landesverbandes ist begründet. Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts verletzt Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 VwGO) und erweist sich nicht aus anderen Gründen im Ergebnis als richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO).
- 15 Das Verwaltungsgericht hätte den Beklagten nicht mangels Spruchreife verpflichten dürfen, den Kläger unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zu bescheiden. Dieser Ausspruch ist mit § 113 Abs. 5 VwGO nicht vereinbar. Das Oberverwaltungsgericht hätte deshalb die Berufung des Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts nicht zurückweisen dürfen, sondern den entscheidungserheblichen Sachverhalt selbst aufklären, die Sache dadurch spruchreif machen und die Klage abweisen müssen, soweit der Kläger die begehrte Festsetzung seines Anteils an dem Landeszuschuss nicht beanspruchen kann. Die hierfür erforderlichen tatsächlichen Feststellungen kann der Senat im Revisionsverfahren nicht nachholen. Die Sache ist deshalb an das Oberverwaltungsgericht zurückzuverweisen (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO).
- 16 1. Der ausgesprochenen Verpflichtung des Beklagten steht allerdings nicht entgegen, dass weder das Verwaltungsgericht noch das Oberverwaltungsgericht den angefochtenen Bescheid aufgehoben haben, durch den der Beklagte den Anteil des Klägers an dem Landeszuschuss vorläufig festgesetzt hat.
- 17 Dieser Bescheid hindert den Verpflichtungsausspruch nicht. Der Kläger begehrt eine endgültige Festsetzung seines mitgliederbezogenen Anteils an dem Landeszuschuss. Der Bescheid des Beklagten regelt eine endgültige Festsetzung

nicht. Er lehnt eine solche Festsetzung auch nicht ab, sondern stellt sie für den Zeitpunkt in Aussicht, zu dem die Voraussetzungen einer endgültigen Festsetzung vorliegen. Der Bescheid trifft nur eine vorläufige Regelung und erledigt sich mit einer endgültigen Festsetzung im Sinne des § 43 Abs. 2 VwGO auf andere Weise. Das gilt nicht nur dann, wenn der Beklagte von sich aus eine endgültige Festsetzung trifft, sondern auch dann, wenn er diese Festsetzung aufgrund einer gerichtlichen Verurteilung vornimmt.

- 18 2. Ebenso wenig fehlt es schon an einer Rechtsgrundlage für die ausgesprochene Verpflichtung des Beklagten. Rechtsgrundlage ist vielmehr Art. 13 Abs. 1 StV 2006 in Verbindung mit dem Schlussprotokoll zu dieser Bestimmung. Sie ist mit Bundes(verfassungs)recht jedenfalls in der Auslegung vereinbar, die das Oberverwaltungsgericht der landesrechtlichen Regelung gegeben hat.
- 19 Gibt der Staat die Vergabe finanzieller Mittel aus der Hand, die er Religionsgemeinschaften bereitstellt, hat er die Anforderungen des Rechtsstaatsprinzips zu beachten. Entscheidungen eines Aufgabenträgers in eigener Sache sind danach nur in begrenztem Umfang zulässig (BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 2009 - 2 BvR 890/06 - BVerfGE 123, 148 <179>). Der Staat darf nicht mit der Verteilung von ihm zur Verfügung gestellter Mittel eine Religionsgemeinschaft betrauen, die selbst anspruchsberechtigt ist (BVerfG a.a.O. <180 und 183 f.>). Eine dadurch hervorgerufene Interessenkollision führt auf Seiten derjenigen Religionsgemeinschaft, die auf die Weiterleitung durch die damit betraute Religionsgemeinschaft angewiesen ist, zu einem Abhängigkeitsverhältnis, das mit den Anforderungen an eine rechtsstaatliche Verwaltungsstruktur unvereinbar ist (BVerfG a.a.O. <180>).
- 20 a) Dem Beklagten ist die Verteilung des Landeszuschusses als staatliche Aufgabe zur Wahrnehmung übertragen. Eine Entscheidung in eigener Sache ist damit nicht verbunden. Der Beklagte ist zwar nach dem Staatsvertrag selbst anspruchsberechtigt. Der Umfang seines Anspruchs ist aber bereits im Staatsvertrag selbst abschließend festgelegt. Der Beklagte muss nicht seinen eigenen Anspruch zu Lasten der anderen anspruchsberechtigten Religionsgemeinschaften selbst abstecken. Der eigene Anspruch beschränkt sich auf den Sockelbe-

trag von 10 v.H. des Landeszuschusses, den er für sich einbehalten kann. Lediglich den verbleibenden Betrag hat er an die anderen Religionsgemeinschaften zu verteilen.

- 21 b) Eine Interessenkollision und damit einhergehend eine rechtsstaatlich bedenkliche Verwaltungsstruktur folgt nicht aus der allgemeinen Konkurrenzsituation, die zwischen dem Beklagten und Gemeinden besteht, die ihm - wie der Kläger - nicht angehören. Sie bringt diese Gemeinden bei der Verteilung der Mittel nicht in eine rechtsstaatlich bedenkliche Abhängigkeit von dem Beklagten.
- 22 Der Beklagte hat allerdings als Dachverband der beigeladenen Gemeinden ein institutionelles Eigeninteresse daran, dass die Anteile seiner Mitgliedsgemeinden an dem Landeszuschuss nicht durch die Beteiligung anderer, ihm nicht angehörender Gemeinden geschmälert werden. Zwar legt das Schlussprotokoll zu Art. 13 Abs. 1 StV 2006 abschließend fest, nach welchem Maßstab der Landeszuschuss auf die anspruchsberechtigten Gemeinden zu verteilen ist. Es räumt dem Beklagten auf der Rechtsfolgenseite kein Ermessen ein. Der Maßstab für die Verteilung, nämlich die Zahl der Gemeindemitglieder, lässt dem Beklagten auf der Tatbestandsseite keinen Beurteilungsspielraum. Für die praktische Anwendung dieser Vorschrift und damit für die zeitgerechte Auskehr der zur Verfügung stehenden Mittel ist jedoch von erheblicher Bedeutung, in welchem Umfang vorgelegte Mitgliederlisten überprüft werden und welche Unterlagen als Beleg für eine Mitgliedschaft angefordert werden. Dies gilt namentlich für die Frage, ob und gegebenenfalls in welcher Dichte der Nachweis verlangt werden kann, dass ein Mitglied der Gemeinde dem Judentum angehört. Welche Nachweise insoweit verlangt werden, hängt nicht zuletzt von dem je unterschiedlichen religiösen Verständnis ab. Eine Gemeinde, die nicht dem Beklagten angehört, könnte sich deshalb der Anforderung von Nachweisen ausgesetzt sehen, die zwar auf der Grundlage des religiösen Verständnisses des Beklagten erforderlich, nach ihrem religiösen Verständnis aber entbehrlich sind und deshalb auch nicht beigebracht werden können.
- 23 Der Kläger und andere anspruchsberechtigte Gemeinden geraten jedoch deshalb nicht in ein Abhängigkeitsverhältnis zum Beklagten, weil der Staatsvertrag

in der Auslegung des Oberverwaltungsgerichts dem Generalsekretär des Zentralrats der Juden in Deutschland als neutraler Stelle die Prüfung überträgt, wie viele Mitglieder die Gemeinden jeweils haben. Er bindet den Beklagten für die Festsetzung des Anteils der jeweiligen Gemeinde an diese Bestätigung der Mitgliederliste. Ihm bleibt danach nur noch, die für ihn verbindliche Vorgabe unverändert in einen Festsetzungsbescheid umzusetzen.

- 24 3. Jedoch lagen die Voraussetzungen nicht vor, unter denen ein Verwaltungsgericht nach § 113 Abs. 5 VwGO eine beklagte Behörde verpflichten kann, den Kläger unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zu bescheiden.
- 25 a) Ein solcher Ausspruch ist nach § 113 Abs. 5 VwGO nur zulässig, wenn zwar die Ablehnung oder Unterlassung eines Verwaltungsaktes rechtswidrig ist und den Kläger in seinen Rechten verletzt, die Sache aber nicht spruchreif ist und das Verwaltungsgericht die beklagte Behörde deshalb noch nicht verpflichten kann, die beantragte Amtshandlung vorzunehmen. § 113 Abs. 5 VwGO setzt eine Lage voraus, in der das Verwaltungsgericht keine abschließende Entscheidung treffen kann, weil der beklagten Behörde eine vorrangige Entscheidungsbefugnis eingeräumt ist, in die das Verwaltungsgericht nicht eingreifen darf. Das ist der Fall, wenn der Behörde auf der Tatbestandsseite bei der Feststellung der Voraussetzungen für die beantragte Amtshandlung ein Beurteilungsspielraum oder auf der Rechtsfolgenseite Ermessen eingeräumt ist. Ein solcher Fall ist hier nach der Auslegung des Staatsvertrags durch das Oberverwaltungsgericht nicht gegeben.
- 26 b) Das Oberverwaltungsgericht hat eine mangelnde Spruchreife zu Unrecht daraus hergeleitet, dass der Beklagte nach dem Staatsvertrag nicht befugt sei, selbst zu ermitteln und zu prüfen, wie viele Mitglieder die anspruchsberechtigten Gemeinden hätten, diese Feststellung vielmehr einem neutralen Dritten, dem Generalsekretär des Zentralrats, übertragen sei, der sie jedoch nicht verbindlich getroffen, sondern das Prüfungsverfahren abgebrochen habe. Diese Befugnis des Generalsekretärs als eines neutralen Dritten hat nicht in derselben Weise Vorrang vor einer abschließenden Entscheidung des Gerichts wie die Entscheidungsbefugnis der beklagten Behörde in den Fällen, in denen ihr ein Beurtei-

lungsspielraum oder ein Ermessen eingeräumt ist. Die Erstreckung des § 113 Abs. 5 VwGO auf diese Fallgestaltung überschreitet den Anwendungsbereich der Norm und verletzt dadurch materielles Bundesrecht.

- 27 aa) Das Bundesverwaltungsgericht ist allerdings im Ausgangspunkt an die Auslegung des Staatsvertrags als einer Norm des Landesrechts gebunden. Die Auslegung des Oberverwaltungsgerichts verstößt nicht gegen das Rechtsstaatsgebot und die Bindung des Richters an Recht und Gesetz (Art. 20 Abs. 3 GG).
- 28 Ein Oberverwaltungsgericht verletzt bei der Auslegung einer Norm des irrevisiblen Landesrechts Bundesrecht, wenn es sich von der landesgesetzlichen Regelung so weit entfernt hat, dass die Begründung der Entscheidung den Zusammenhang mit dieser Norm nicht mehr hinreichend erkennen lässt und unter keinem insoweit denkbaren Gesichtspunkt - auch nicht als richterliche Rechtsfortbildung - verständlich ist (Urteil vom 14. September 1994 - BVerwG 6 C 42.92 - BVerwGE 96, 350 <352> = Buchholz 421 Kultur- und Schulwesen Nr. 114). Diese Voraussetzungen liegen hier nicht vor.
- 29 Zwar wird nach dem Wortlaut des Staatsvertrages 2006 der Beklagte in Abs. 4 des Schlussprotokolls zu Art. 13 Abs. 1 nur verpflichtet, die durch den Generalsekretär des Zentralrats bestätigten Mitgliederzahlen dem Land bekanntzugeben. Damit setzt die Vorschrift aber voraus, dass es eine solche Bestätigung gibt. Eine Bestätigung ohne vorherige Prüfung ist nicht vorstellbar. Damit geht das Schlussprotokoll davon aus, dass zum einen der Beklagte die Anteile der Gemeinden an dem Landeszuschuss festsetzt und zum anderen der Generalsekretär die dafür erforderlichen Zahlen bestätigt. Die Vorschrift sagt aber nichts darüber, welche Verbindlichkeit diese Bestätigung hat. Eine solche Regelung ist aber erforderlich, wenn zwei Einrichtungen denselben Sachverhalt zu beurteilen haben. Die Vorschrift ist mithin in diesem Punkt auslegungsbedürftig, weil der Wortlaut nicht weiter hilft.
- 30 Für diese Auslegung hat das Oberverwaltungsgericht namentlich auf die Gesetzesmaterialien zurückgegriffen. Zur Entstehungsgeschichte des Staatsvertrages

2006 gehört, dass auf der Grundlage des früheren Staatsvertrages der Kläger und der Beklagte über die Beteiligung des Klägers an der Staatsleistung zerstritten waren und dieser Streit sich gerade an den Fragen entzündete, ob der Kläger überhaupt eine jüdische Gemeinde sei und ob gegebenenfalls seine Mitglieder in nennenswerter Zahl dem Judentum angehörten. Das Oberverwaltungsgericht überschreitet nicht die Grenzen einer noch möglichen Auslegung, wenn es vor diesem Hintergrund den Äußerungen der Landesregierung bei Ratifizierung des Staatsvertrages entnimmt, dieser Streit habe künftig durch Zwischenschaltung eines neutralen Dritten ausgeschlossen und dem Dritten deshalb die Befugnis zugesprochen werden sollen, mit seiner Bestätigung die verbindliche Grundlage für die Verteilung des Landeszuschusses zu schaffen.

- 31 Das Oberverwaltungsgericht hat zudem eine verfassungskonforme Auslegung des Staatsvertrages für geboten gehalten und sich damit einer weiteren anerkannten Methode der Auslegung bedient. Es hat angenommen, mit Verfassungsrecht sei eine Auslegung des Staatsvertrags unvereinbar, die dem Beklagten die Kompetenz zubillige, die Mitgliedschaft in einer Gemeinde zu prüfen. Das Oberverwaltungsgericht hat hierfür nicht auf Bundesverfassungsrecht zurückgegriffen, sondern sich auf seinerseits irrevisibles Landesverfassungsrecht gestützt, nämlich Art. 9 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 VerflSA. Es hat angenommen, eine eigene Prüfung der Frage, wer Mitglied des Klägers sei, verschaffe dem beklagten Landesverband einen eigenen Beurteilungs- oder Ermessensspielraum in einer Frage, die dem Selbstbestimmungsrecht des Klägers unterliege, und der daher dessen Glaubensfreiheit verletze.
- 32 bb) Zwar ist das Bundesverwaltungsgericht im Weiteren mangels insoweit erhobener Rügen oder Gegenrügen gemäß § 137 Abs. 2 VwGO an die tatsächliche Feststellung des Oberverwaltungsgerichts gebunden, dass eine verbindliche Bestätigung der Mitgliederliste des Klägers für das Jahr 2008 fehlt, der Generalsekretär die Überprüfung der Liste vielmehr ergebnislos abgebrochen hat. Unzutreffend ist aber die Folgerung des Oberverwaltungsgerichts, das Fehlen dieser Bestätigung hindere das Gericht daran, die Sache spruchreif zu machen.

- 33 (1) Der Generalsekretär hat als neutraler Dritter rechtlich die Stellung eines Schiedsgutachters, seine Bestätigung der Mitgliederlisten die Funktion eines Schiedsgutachtens. Ein Schiedsgutachten zur Feststellung einer entscheidungserheblichen Tatsache hat keinen grundsätzlichen Vorrang vor einer Aufklärung des Sachverhalts durch das Gericht.
- 34 (1.1) Übertragen die Parteien eines Vertrags in ihrem Vertrag einem Dritten die verbindliche Entscheidung darüber, ob bestimmte Tatsachen vorliegen, von deren Bestehen Ansprüche nach dem Vertrag abhängen, handelt es sich um eine Schiedsabrede, bei dem Dritten um einen Schiedsgutachter (BGH, Urteile vom 9. Juni 1983 - IX ZR 41/82 - NJW 1983, 2244, vom 26. April 1991 - V ZR 61/90 - NJW 1991, 2761 und vom 4. Juli 2013 - III ZR 52/12 - MDR 2013, 1019). Der Schiedsgutachter soll nicht den Rechtsstreit entscheiden, sondern nur über einzelne Elemente eines Rechtsverhältnisses befinden (Ehlers, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 40 Rn. 719). Dabei kann es sich um eine Tatsache handeln, deren Vorliegen oder Nichtvorliegen für die Entscheidung des Rechtsstreits erheblich ist. Eine Schiedsabrede liegt nicht nur vor, wenn die Beteiligten vereinbart haben, dass ein Schiedsgutachter tätig werden soll, falls eine bestimmte Frage zwischen ihnen streitig werden sollte. Eine Schiedsabrede liegt auch vor, wenn die Beteiligten von vornherein, also unabhängig von einem konkreten Streit, die Feststellung eines einzelnen Elementes ihres Rechtsverhältnisses einem Schiedsgutachter übertragen, weil diese Feststellung erfahrungsgemäß Anlass zum Streit bietet.
- 35 (1.2) Es kommt nicht darauf an, ob die Parteien des Staatsvertrages für die Stellung des Generalsekretärs den Begriff „Schiedsgutachter“ verwendet oder bei ihren Verhandlungen von Schiedsabrede und Schiedsgutachter gesprochen haben. Nach der bindenden Auslegung des Staatsvertrags durch das Oberverwaltungsgericht haben die Parteien vereinbart, dem Generalsekretär als neutralem Dritten die verbindliche Feststellung des entscheidungserheblichen Sachverhalts, nämlich der Mitgliederzahlen, zu übertragen. Diese Abrede enthält ihrem Inhalt nach sämtliche Elemente einer Schiedsabrede, auch wenn die Beteiligten diesen Ausdruck nicht gebraucht haben. Ihnen wird nichts aufgedrängt,

was sie nicht vereinbart hätten, sondern ihre Vereinbarung wird nur zur Feststellung der an sie anzuknüpfenden Rechtsfolgen rechtlich eingeordnet.

- 36 (1.3) Für die Annahme einer Schiedsabrede ist unerheblich, dass der Generalsekretär nicht Partei des Staatsvertrages ist. Der Schiedsgutachter ist regelmäßig nicht Partei des Vertrages. Zwar werden die Vertragsparteien sich tunlichst vor Abschluss des Vertrages und der Vereinbarung einer Schiedsabrede vergewissern, ob der in Aussicht genommene Schiedsgutachter zur Übernahme der ihm angesonnenen Tätigkeit bereit ist. Dasselbe wird der Fall sein, wenn als Schiedsgutachter nicht eine konkrete natürliche Person tätig werden soll, sondern wie hier der jeweilige Inhaber eines Amtes in einer bestimmten Institution. Tätig wird der Schiedsgutachter nicht aufgrund des Vertrages zwischen den Parteien, sondern auf der Grundlage eines Rechtsverhältnisses, das mit ihm neben dem Vertrag eingegangen wird. Regelmäßig wird es sich um ein Auftragsverhältnis im Sinne des § 662 BGB handeln, das auch konkludent durch Übernahme der Tätigkeit zustande kommen kann.
- 37 (1.4) Unerheblich ist ferner, ob die Satzung des Zentralrats das Amt eines Generalsekretärs als ständige Einrichtung vorsieht. Der Vertrag kann dahin ausgelegt werden, dass die Vereinbarung auf die Person verweist, der innerhalb des Zentralrats die Aufgaben übertragen sind, die jetzt der Generalsekretär wahrnimmt. Anderenfalls können die Vertragsparteien verpflichtet sein, den Vertrag entsprechend dem Rechtsgedanken des § 60 Abs. 1 VwVfG anzupassen. Für das hier in Rede stehende Jahr 2008 kommt es auf diese Überlegungen ohnehin nicht an. Das Amt des Generalsekretärs bestand und sein Inhaber hat den Prüfauftrag übernommen.
- 38 (2) Auch wenn nicht die Behörde, sondern ein Dritter als Schiedsgutachter den maßgeblichen Sachverhalt für die Anwendung einer Norm des staatlichen Rechts festzustellen hat, haben die staatlichen Gerichte Rechtsschutz zu gewähren, wenn der Sachverhalt durch den Dritten gar nicht, verfahrensfehlerhaft oder inhaltlich unrichtig festgestellt wird und dadurch der durch staatliches Recht eingeräumte Anspruch in seiner Durchsetzung erschwert oder vereitelt

zu werden droht. Der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten wird durch ein Schiedsgutachterverfahren nicht ausgeschlossen (Ehlers, a.a.O.).

- 39 Für den Rechtsschutz ergeben sich daraus folgende Konsequenzen:
- 40 (2.1) Haben die Parteien eines Staatsvertrages vereinbart, dass ein neutraler Dritter einen entscheidungserheblichen, aber streitanfälligen Sachverhalt für sie verbindlich festzustellen hat, schließen sie damit zugleich konkludent die Möglichkeit aus, vor der abschließenden Feststellung des Dritten einerseits einen Verwaltungsakt zu erlassen oder andererseits Klage zu erheben. Die Parteien trifft vielmehr die Obliegenheit, zunächst in dem schiedsgutachterlichen Verfahren gehörig mitzuwirken. Sie haben dem Schiedsgutachter die notwendigen Informationen zu geben und die erforderlichen Unterlagen vorzulegen.
- 41 Mit einer Schiedsabrede ohne Weiteres vereinbar ist es deshalb, wenn das Oberverwaltungsgericht den Staatsvertrag dahin auslegt, der Generalsekretär sei Herr des Prüfungsverfahrens: Er sei befugt, durch geeignete Verfahrensregelungen Sorge zu tragen, dass die notwendigen Feststellungen ohne unverhältnismäßigen Aufwand und in angemessenem zeitlichen Rahmen abgeschlossen werden könnten. Es stehe ihm frei, allen Gemeinden unter Bestimmung einer Ausschlussfrist aufzugeben, ihre Listen jeweils bis zu einem von ihm benannten Stichtag und unter Vorlage der von ihm als notwendig erachteten Angaben und Nachweise vorzulegen. Genügten die Listen nicht den gestellten Anforderungen, sei der Generalsekretär befugt, nicht fristgerecht vorgelegte Listen unberücksichtigt zu lassen oder fehlende Einzelnachweise zu Lasten der jeweiligen Gemeinde zu werten und seine Bestätigung allein auf fristgerecht und vollständig erbrachte Nachweise zu stützen. Eine solche Auslegung und Anwendung des Staatsvertrages, die vorrangig auf die Prüfung des Generalsekretärs abstellt, entspricht dessen streitschlichtender Aufgabe.
- 42 Zudem setzt eine (jedenfalls) abschließende Verteilung der Mittel auf jede einzelne Gemeinde voraus, dass für alle Gemeinden die Zahl der Mitglieder verbindlich bestätigt ist. Damit muss die Bestätigung für alle Gemeinden zeitgleich und zeitnah in dem Jahr vorgenommen werden können, für das die Mittel be-

stimmt sind und verwendet werden sollen. Eine nur vorläufige Verteilung wegen obstruktiven Verhaltens einer Gemeinde führte dazu, dass die Mittel nur unter dem Vorbehalt späterer Korrektur verteilt werden könnten, mit der Folge, dass die Gemeinden, die auf diese Mittel für ihren laufenden Betrieb angewiesen sind, keine sichere Planungsgrundlage hätten, zumal sie häufig über keine oder nur geringe anderweitige Einnahmequellen verfügen.

- 43 (2.2) Hat der Beklagte unter Einbeziehung einer Bestätigung des Generalsekretärs abschließend den Anspruch der Gemeinden auf deren Beteiligung am Landeszuschuss festgesetzt, ist bei einer Klage etwa auf Festsetzung eines höheren mitgliederbezogenen Anteils die Bestätigung der Mitgliederliste inzident durch das Gericht zu überprüfen, wenn die betroffene Gemeinde geltend macht, sie habe mehr Mitglieder, als der Generalsekretär ihr bestätigt habe. Eine solche Überprüfung kann ihr nicht allein deshalb verwehrt werden, weil die Feststellung der Mitgliederzahl einem Schiedsgutachter übertragen ist.
- 44 (2.3) Nichts anderes gilt, wenn der Schiedsgutachter die ihm angetragene Überprüfung und Feststellung des Sachverhalts nicht vornimmt, sei es, dass er eine Überprüfung gar nicht erst einleitet, sei es, dass er eine Überprüfung ohne Ergebnis abbricht. In einem solchen Fall hat das Verwaltungsgericht auf eine Verpflichtungsklage der betroffenen Gemeinde den Sachverhalt selbst festzustellen. Dies folgt aus dem Rechtsgedanken des § 319 Abs. 1 Satz 2 BGB. Diese Bestimmung gilt unmittelbar in den Fällen, in denen die Parteien eines Vertrages die Bestimmung der Leistung einem Dritten überlassen haben. Nach § 319 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 2 BGB erfolgt die Bestimmung der Leistung durch Urteil, wenn der Dritte die vereinbarte Bestimmung nicht treffen will oder wenn er sie verzögert. Diese Vorschrift ist entsprechend anzuwenden, wenn Gegenstand des Schiedsgutachtens die Feststellung einer entscheidungserheblichen Tatsache ist. Die Notwendigkeit eines Schiedsgutachtens entfällt mithin auch dann, wenn der Schiedsgutachter diese Feststellung nicht treffen will oder sie verzögert. In diesem Fall ist § 319 Abs. 1 Satz 2 BGB sinngemäß dahin zu verstehen, dass nunmehr das Gericht die erforderlichen Feststellungen im Rahmen seiner Zuständigkeit und mit den Mitteln seines gerichtlichen Verfahrens

zu treffen hat (Urteil vom 19. Januar 1990 - BVerwG 4 C 21.89 - BVerwGE 84, 257 <267> = Buchholz 445.4 § 10 WHG Nr. 4).

- 45 Diese Rechtslage gilt unmittelbar für zivilrechtliche Verträge und für öffentlich-rechtliche Verwaltungsverträge, bei denen § 319 Abs. 1 Satz 2 BGB über § 62 Satz 2 VwVfG entsprechend anwendbar ist. § 319 Abs. 1 Satz 2 BGB ist aber auch für Staatsverträge entsprechend heranzuziehen, die eine Schiedsabrede enthalten. Zwar gelten die §§ 54 ff. VwVfG nicht für Staatsverträge zwischen den Bundesländern und Religionsgemeinschaften in der Rechtsform der Körperschaft des öffentlichen Rechts. Jedoch ist auch bei Staatsverträgen der Konflikt aufzulösen, der sich einstellt, wenn ein Schiedsgutachter nicht oder nur verzögert tätig wird. Zur Vermeidung der sonst drohenden Blockade bietet der verallgemeinerungsfähige Rechtsgedanke des § 319 Abs. 1 Satz 2 BGB eine sinnvolle, die Lücke füllende Regelung.
- 46 (3) Danach fehlte der Sache nicht schon deshalb die Spruchreife, weil eine Bestätigung der Mitgliederlisten durch den Generalsekretär nicht vorlag. Das Oberverwaltungsgericht hätte die Spruchreife selbst herstellen müssen.
- 47 4. An den hierfür erforderlichen Ermittlungen war das Oberverwaltungsgericht nicht aus verfassungsrechtlichen Gründen gehindert. Die Feststellung, wer Mitglied einer Religionsgemeinschaft ist, ist nicht als eine innerreligiöse Frage der Beurteilung und Feststellung durch staatliche Gerichte gänzlich entzogen.
- 48 a) Aufgrund der dem Staat obliegenden Justizgewährungspflicht (Art. 20 Abs. 3 GG in Verbindung mit Art. 92 GG) sind die staatlichen Gerichte grundsätzlich zur Entscheidung aller Rechtsfragen berufen, deren Beurteilung sich nach staatlichem Recht richtet (Urteil vom 28. Februar 2002 - BVerwG 7 C 7.01 - BVerwGE 116, 86 <88> = Buchholz 11 Art. 140 GG Nr. 67). Als Grundlage für den Anspruch des Klägers kommt nur staatliches Recht in Betracht, nämlich der mit Zustimmungsgesetz vom 4. August 2006 in Landesrecht transformierte Staatsvertrag mit der Jüdischen Gemeinschaft in Sachsen-Anhalt.

- 49 Nach Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 3 Satz 1 WRV ordnet und verwaltet zwar jede Religionsgemeinschaft ihre Angelegenheiten selbständig innerhalb des für alle geltenden Gesetzes. Das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaft in ihren eigenen Angelegenheiten umfasst das Recht, die Mitgliedschaft in ihr zu regeln. Die Religionsgemeinschaft entscheidet aufgrund ihres Selbstbestimmungsrechts über die Kriterien, nach denen sich die Mitgliedschaft zu ihr bestimmen soll. Ob allerdings die selbstbestimmt festgelegten Kriterien für eine Mitgliedschaft in der Religionsgemeinschaft im Einzelfall erfüllt sind, ist hingegen nicht von vornherein einer staatlichen Kontrolle entzogen. Soweit es bei der Anwendung einer staatlichen Rechtsnorm darauf ankommt, ob eine bestimmte Person aufgrund der selbstgesetzten Kriterien der Religionsgemeinschaft deren Mitglied geworden ist, ist diese Frage im Streitfall durch staatliche Behörden und Gerichte zumindest im Ansatz nachprüfbar (vgl. Urteil vom 23. September 2010 - BVerwG 7 C 22.09 - Buchholz 11 Art. 140 GG Nr. 79; BFH, Urteil vom 3. August 2005 - I R 85/03 - NVwZ-RR 2007, 59).
- 50 b) Das gilt in vollem Umfang für formale (äußerliche) Voraussetzungen, von denen die Mitgliedschaft in einer Religionsgemeinschaft nach deren innergemeinschaftlichem Recht abhängt. Jedenfalls soweit die staatliche Kontrolle sich auf äußerlich nachvollziehbare Kriterien bezieht, die das Recht der Religionsgemeinschaften zur näheren Bestimmung der Mitgliedschaft unberührt lässt, steht eine solche Vorgehensweise mit dem Selbstbestimmungsrecht und der Religionsfreiheit in Einklang und birgt nicht die Gefahr einer staatlichen Fremdbestimmung des jeweiligen Mitgliedschaftsverständnisses in sich (Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 15. Januar 2013 - LVG 2/12 - NVwZ-RR 2013, 393).
- 51 aa) Mitglied des Klägers ist nach seiner Satzung in allen hier in Betracht zu ziehenden Fassungen, wer einen Aufnahmeantrag gestellt hat und wer durch den Vorstand (§ 2 Buchst. d der Satzung in der Fassung vom 6. November 2006) bzw. den Aufnahmeausschuss (§ 2 Buchst. b der Satzung in der Fassung vom 14. April 2000) in die Gemeinde aufgenommen wurde. Diese Voraussetzungen knüpfen nicht an bestimmte religiöse Inhalte an. Ob sie eingehalten wurden und eine bestimmte Person, die der Kläger als sein Mitglied behauptet, auf diese

Weise zum maßgeblichen Stichtag wirksam Mitglied war, kann von staatlichen Gerichten nachgeprüft werden, ohne dass damit ein Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht des Klägers verbunden wäre.

- 52 Zur Klärung des Sachverhalts kann das Oberverwaltungsgericht die Beteiligten, den Kläger, aber auch die Beigeladenen, heranziehen (§ 86 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 VwGO). Sie trifft eine erhöhte Mitwirkungspflicht. Es geht um Vorgänge in ihrem Herrschaftsbereich. Sie sind im Stande, den Vorgang der Aufnahme eines Mitglieds in die Gemeinde zu dokumentieren und die dafür nach der Satzung erforderlichen Unterlagen aufzubewahren. Der Kläger und die Beigeladenen möchten an finanziellen Zuwendungen des Staates teilhaben. Es obliegt ihnen, sich organisatorisch in den Stand zu setzen, die Voraussetzungen für den Umfang ihrer Beteiligung der zuständigen Stelle geordnet nachweisen zu können. Das Oberverwaltungsgericht kann verlangen, dass zum Nachweis einer Mitgliedschaft der Aufnahmeantrag des Mitglieds und die Entscheidung des zuständigen Organs der Gemeinde über die Aufnahme vorgelegt werden. Die vorgelegten Unterlagen müssen sich zeitlich zuordnen lassen. Das gilt insbesondere für Entscheidungen über die Aufnahme von Mitgliedern. Erst mit ihnen wird nach der Satzung die Mitgliedschaft begründet. Die Entscheidung muss für den jeweils in Rede stehenden Stichtag bereits vorgelegen haben.
- 53 Das Verwaltungsgericht hat deshalb zutreffend den Kläger aufgefordert, durch entsprechende Unterlagen nachzuweisen, dass die in seiner Mitgliederliste aufgenommenen Personen einen Antrag auf Aufnahme gestellt hatten und durch eine Entscheidung des zuständigen Gemeindeorgans zum maßgeblichen Stichtag in die Gemeinde aufgenommen waren. Die eingereichten Unterlagen können weiter zu Beweis Zwecken ausgewertet werden. Es ist jedoch nicht Aufgabe des Revisionsgerichts, umfangreiche Aktenbestände zu sichten und aus ihnen den entscheidungserheblichen Sachverhalt zu gewinnen.
- 54 bb) Die staatlichen Gerichte sind durch das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften ebenfalls nicht gehindert, festzustellen, bei welcher Gemeinde eine Person als Mitglied zu berücksichtigen ist, die in den Listen mehrerer Gemeinden geführt wird. Es kommt nämlich nicht darauf an, ob nach dem

innergemeinschaftlichen Recht eine gleichzeitige Mitgliedschaft in mehreren (jüdischen) Gemeinden zulässig ist. Nach dem Staatsvertrag kann für die Verteilung des Landeszuschusses jede Person nur einer Gemeinde und nicht mehreren Gemeinden zugerechnet werden. Eine mehrfache Berücksichtigung von Personen verminderte den Pro-Kopf-Anteil zu Lasten der übrigen Gemeinden. Das Oberverwaltungsgericht kann verlangen, dass die betroffenen Gemeinden eine Erklärung des bei zwei Gemeinden aufgeführten Mitglieds vorlegen, welcher Gemeinde es angehören will. Wird eine solche Erklärung nicht beigebracht, kann dieses Mitglied mangels Nachweises der Mitgliedschaft in einer bestimmten Gemeinde überhaupt nicht berücksichtigt werden.

- 55 c) Das Oberverwaltungsgericht hat den Staatsvertrag zumindest der Sache nach dahin ausgelegt, dass darüber hinaus die Zugehörigkeit zum Judentum eigenständige Voraussetzung dafür ist, ein Gemeindemitglied bei der Verteilung zu berücksichtigen.
- 56 Ob ein vom Kläger geführtes Mitglied dem Judentum angehört, ist einer gerichtlichen Überprüfung nicht gänzlich entzogen. Maßgeblich ist das Selbstverständnis des Klägers. Danach gehört entsprechend dem traditionellen Verständnis dem jüdischen Glauben an, wer durch Geburt der jüdischen Gemeinschaft angehört oder in das Judentum aufgenommen worden ist (§ 2 Buchst. a der Satzung in der Fassung vom 14. April 2000; § 2 Buchst. c der Satzung in der Fassung vom 6. November 2006).
- 57 aa) Nach seinem Selbstverständnis können deshalb als Mitglieder des Klägers nicht diejenigen Personen berücksichtigt werden, die er auf Antrag als kandidierende Mitglieder führt. Diese Personen bekennen sich zwar zum Judentum, wollen aber erst noch nach halachischem Recht zum Judentum übertreten (Absatz 2 der Eingangsbestimmungen vor § 1 der Satzung in beiden Fassungen).
- 58 bb) Soweit der Kläger Konvertiten als zum Judentum zugehörig betrachtet, kann ihm zwar nicht ein religiöses Verständnis entgegengehalten werden, das eine Konversion zum Judentum überhaupt nicht oder nur unter anderen Voraussetzungen anerkennt, als sie nach dem Verständnis des Klägers erfüllt sein

müssen. Dass und unter welchen Voraussetzungen der Kläger Übertritte zum Judentum als wirksam anerkennt, richtet sich nach seinem religiösen Selbstverständnis und ist deshalb einer Kontrolle durch staatliche Gerichte entzogen.

- 59 Ob ein Übertritt zum Judentum, gleich nach welchem Ritus und unter welchen Voraussetzungen, überhaupt stattgefunden hat, ist aber einer gerichtlichen Feststellung zugänglich. Dabei handelt es sich lediglich um die Feststellung einer äußeren Tatsache ohne eine inhaltliche Bewertung. Entzogen ist dem Staat lediglich die Bewertung, ob die Konversion als eine religiöse (kultische) Handlung wirksam ist.
- 60 Nach dem Vortrag des Beklagten unterscheiden sich zwar die orthodoxe und die liberale Richtung des Judentums unter anderem in der Gestaltung des Verfahrens eines Übertritts, jedoch werde der Übertritt sowohl bei den orthodoxen als auch bei den liberalen Juden von Rabbinern in jedem Einzelfall dokumentiert (sogenannte Gijur-Urkunde). Der Kläger setzt nach seiner Satzung bei der Aufnahme eines Mitglieds dessen Zugehörigkeit zum Judentum voraus. Er muss deshalb selbst feststellen, ob der Aufnahmewillige dem jüdischen Glauben angehört. Er muss sich im Falle eines behaupteten Übertritts hierüber vergewissern und sich entsprechende Unterlagen vorlegen lassen. Er ist deshalb im Stande, dem Gericht auf Anforderung den Nachweis zu erbringen, dass ein Übertritt zum Judentum stattgefunden hat.
- 61 cc) Im Ergebnis nichts anderes gilt für die Frage, ob ein Mitglied des Klägers durch Geburt dem Judentum zugehört. Die dafür erforderliche Abstammung von einer jüdischen Mutter kann insbesondere durch Vorlage einer Geburtsurkunde belegt werden. Insoweit kann eine Zugehörigkeit zum Judentum unter Umständen dadurch hinreichend nachgewiesen sein, dass die betreffende Person aufgrund ihrer jüdischen Herkunft aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion nach Deutschland einreisen durfte. Auf der Grundlage wechselnder gesetzlicher Bestimmungen und hierzu ergangener Verwaltungsvorschriften sind seit 1991 Emigranten jüdischer Herkunft auch im Zusammenwirken mit jüdischen Einrichtungen, wie der Zentralwohlfahrtsstelle, in die Bundesrepublik Deutschland aufgenommen worden. Bei ihnen ist bereits bei ihrer Aufnahme in

die Bundesrepublik Deutschland geprüft worden, ob sie dem Judentum angehören und deshalb die Aufnahmebedingungen erfüllen. Hieran lässt sich zumindest als Indiz auch für eine Zugehörigkeit zur religiös verstandenen Jüdischen Gemeinschaft anknüpfen, das nur bei deutlich entgegen gerichteten Anhaltspunkten eine weitere Aufklärung des Sachverhalts erforderlich macht.

- 62 dd) Soweit danach die Feststellung, ob ein Mitglied des Klägers dem Judentum zugehört, aufgrund des religiösen Selbstbestimmungsrechts an Grenzen stößt, ist dieses Mitglied nicht unberücksichtigt zu lassen, weil der volle Nachweis seiner Zugehörigkeit nicht erbracht werden könne. Es ist vielmehr zu berücksichtigen, weil es insoweit allein auf das Selbstverständnis und das Selbstbestimmungsrecht des Klägers ankommt, der festlegt, wer nach seiner Auffassung dem jüdischen Glauben zugehört. Hat er ein Mitglied aufgenommen, das nach den nachprüfbaren formalen Merkmalen die Zugehörigkeit zum Judentum erfüllt, kann durch staatliche Gerichte diese Zugehörigkeit nicht in Frage gestellt werden. Vielmehr gebietet dann der Grundsatz staatlicher Neutralität, die Bewertung der jeweiligen Religionsgemeinschaft hinzunehmen, solange nicht deutliche Hinweise auf Missbrauch offen liegen (Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 24. April 2012 - VfGBbg 47/11 - NVwZ-RR 2012, 577 <583>).
- 63 ee) Die mangelnde Spruchreife kann in diesem Zusammenhang nicht damit begründet werden, der Generalsekretär des Zentralrats könne anders als das Gericht die Zugehörigkeit zum Judentum in vollem Umfang nachprüfen, mit der Folge, dass eine fehlende Bestätigung der Mitgliederliste durch ihn nicht durch eigene Ermittlungen des Gerichts ersetzt werden könne. Der Generalsekretär hat keine Prüfungs- und Feststellungskompetenz, die über diejenige der Gerichte hinausgeht. Er ist bei seiner Prüfung und Bestätigung der Mitgliederlisten ebenso an das religiöse Selbstverständnis des Klägers gebunden. Er muss sich bei seiner Prüfung ebenso wie das Gericht auf die Feststellung äußerlich fassbarer Merkmale beschränken und hat sich einer inhaltlichen Bewertung zu enthalten. Der Landesgesetzgeber ist gehindert, durch sein Zustimmungsgesetz der Vorschrift eines Staatsvertrages Wirksamkeit zu verleihen, die einem neutralen Dritten als Schiedsgutachter Befugnisse überträgt, die sich als Eingriff in

das religiöse Selbstbestimmungsrecht eines Beteiligten darstellen. Der Generalsekretär hat den Sachverhalt für die Subsumtion unter eine Norm des staatlichen Rechts festzustellen. Nur soweit hierfür nach staatlichem Verfahrensrecht (bei Feststellung des Sachverhalts durch eine entscheidungsbefugte Behörde) oder nach staatlichem Prozessrecht (bei Feststellung des Sachverhalts durch ein staatliches Gericht) Ermittlungsbefugnisse bestehen, kann der Staatsvertrag sie auf den Schiedsgutachter übertragen.

- 64 d) Ebenfalls voller verwaltungsgerichtlicher Kontrolle unterliegt die Frage, ob ein Mitglied des Klägers seinen Hauptwohnsitz in Sachsen-Anhalt hat.
- 65 aa) Zwar ist der Kläger aufgrund seines Selbstbestimmungsrechts nicht gehindert, Mitglieder aufzunehmen, die nicht in Halle oder in Sachsen-Anhalt wohnen. Er ist nicht gezwungen, für die Mitgliedschaft das Territorialprinzip zugrunde zu legen. Es liegt aber kein Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht einer Religionsgemeinschaft vor, wenn ein Bundesland finanzielle Leistungen nur für Bürger erbringen will, die dort ihren Hauptwohnsitz haben. Das Land braucht eine Religionsgemeinschaft deshalb nur in dem Umfang zu fördern, in dem diese religiöse und kulturelle Bedürfnisse dort lebender Menschen erfüllt (Art. 13 Abs. 1 StV 2006). Insoweit ist nicht zu beanstanden, dass nach Abs. 4 des Schlussprotokolls zu Art. 13 Abs. 1 StV 2006 für die Verteilung des Landeszuschusses nur solche Gemeindemitglieder maßgebend sind, die ihren Hauptwohnsitz in Sachsen-Anhalt haben. Demgemäß berührt die gerichtliche Kontrolle, ob diese Voraussetzung erfüllt ist, nicht das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften.
- 66 bb) Das Oberverwaltungsgericht kann an Hand der vorliegenden Listen bei den Einwohnermeldeämtern nachfragen, ob das in der Liste aufgeführte Mitglied dort gemeldet ist. Nach dem Vortrag des Klägers hat eine Abfrage an Hand der Listen bei den Einwohnermeldeämtern durch den Beklagten oder den Generalsekretär in der Vergangenheit mangels korrekter Schreibweise der Namen zu Fehlanzeigen geführt. Ein großer Teil der Gemeindemitglieder stammt aus den Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Die Umschrift ihrer Namen aus dem kyrillischen Alphabet in die lateinische Schreibweise soll in den Listen nicht immer

mit der Schreibweise in den Meldeämtern übereinstimmen. Um solchen Zweifelsfragen auszuweichen, wäre das Oberverwaltungsgericht berechtigt, von dem Kläger zu verlangen, er möge Meldebescheinigungen der zuständigen Einwohnermeldeämter für die von ihm geführten Mitglieder vorlegen. Diese haben entweder Meldebescheinigungen bei ihrer Anmeldung erhalten oder können sie sich selbst unschwer beschaffen. Der Kläger erbringt seinen Mitgliedern religiöse und kulturelle Leistungen. Er kann von ihnen erwarten, dass sie ihn mit der Beibringung notwendiger Unterlagen unterstützen, damit er seine Arbeit für sie fortsetzen kann.

- 67 cc) Dem Kläger hilft nicht der Hinweis, eine erhebliche Zahl seiner Mitglieder besitze nicht die deutsche Staatsangehörigkeit, halte sich illegal in Halle auf und für sie könne deshalb der Nachweis ihres Hauptwohnsitzes nicht durch Vorlage einer Meldebescheinigung erbracht werden. Diese Mitglieder können bei der Verteilung des Landeszuschusses nicht berücksichtigt werden. Der Staatsvertrag versteht unter jüdischen Mitbürgerinnen und Mitbürgern mit Hauptwohnsitz in Sachsen-Anhalt ersichtlich nur solche, die sich hier legal aufhalten.
- 68 5. Keiner Entscheidung bedarf, ob die geltend gemachten Verfahrensfehler vorliegen und das angefochtene Urteil auf ihnen beruht. Für diesen Fall wäre die Sache ebenfalls nur an das Oberverwaltungsgericht zurückzuverweisen.

Neumann

Dr. Graulich

Dr. Möller

Hahn

Prof. Dr. Hecker

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 53 759,67 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1 Satz 1, § 52 Abs. 3 GKG).

G r ü n d e :

- 69 Grundlage für die Festsetzung des Streitwerts ist § 52 Abs. 3 GKG. Die Klage betrifft eine bezifferte Geldleistung und einen hierauf gerichteten Verwaltungsakt. Im Streit war dabei nur die Festsetzung des mitgliederbezogenen Anteils an dem Landeszuschuss. Dieser belief sich nach Auffassung des Klägers für das Jahr 2008 auf 107 519,34 €. Anders als im erstinstanzlichen Klageverfahren und im Berufungsverfahren war im Revisionsverfahren nicht mehr die Verpflichtung des Beklagten zur Festsetzung dieses Betrags, sondern nur noch seine Verpflichtung zur Neubescheidung streitig. Die bloße Neubescheidung wird wertmäßig mit der Hälfte des Verpflichtungsbegehrens erfasst.

Neumann

Dr. Graulich

Dr. Möller

Hahn

Prof. Dr. Hecker