

Redaktionelle Entscheidungsanmerkung

Unzulässige Gebührenerhebung einer Kirche gegenüber Dritten

Die Erhebung einer Verwaltungsgebühr vom Erwerber eines Grundstücks für die kirchenaufsichtliche Genehmigung der Grundstücksveräußerung überschreitet die Grenzen der den Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts von Verfassungen wegen eingeräumten Organisationsgewalt (nichtamtlicher Leitsatz).

Art. 140 GG, Art. 137 Abs. 3 WRV, Art. 137 Abs. 5 WRV

*BVerwG, Urt. v. 10.4.2008 – 7 C 47/07 (ThürOVG)*¹

I. Rechtsgebiet und Sachverhalt

Der vom BVerwG entschiedene Fall betrifft im Kern eine Zentralfrage des Staatskirchenrechts, nämlich die Frage der Abgrenzung der hoheitlichen Rechtssetzungsbefugnis der Kirchen als öffentlich-rechtlicher Körperschaften gegenüber der allgemeinen staatlichen Rechtsordnung. Dass in dieser höchst grundsätzlichen Frage auch heute noch erhebliche Unklarheiten und Uneinigkeiten bestehen, zeigt sich schon daran, dass das BVerwG hier entgegen der Berufungsinstanz, dem Thüringer Oberverwaltungsgericht, entschieden hat. War dieses² noch ohne besonders eingehende Problematisierung von dem Recht der Kirche ausgegangen, hoheitliche Gebühren auch gegenüber außen stehenden Dritten, also Nicht-Kirchen-Mitgliedern, festzusetzen, so hat das BVerwG die Inanspruchnahme einer solchen Befugnis grundsätzlich als Überschreitung der mit dem hoheitlichen Körperschaftsstatus verbundenen, von besonderer staatlicher Übertragung unabhängigen hoheitlichen Handlungsmöglichkeiten ausgeschlossen.

Die grundsätzliche Rechtsfrage entzündete sich in dem hier referierten Rechtsstreit an einer eher unspektakulären Angelegenheit: Nach der einschlägigen innerkirchlichen Rechtsvorschrift, der Verwaltungskostenverordnung für die Vermögens- und Finanzverwaltung in der evangelischen Kirche der Kirchenprovinz Sachsen (VwKostVO), hatte das Konsistorium, also die kirchliche Aufsichtsbehörde der Kirche, für Verwaltungstätigkeiten Kosten (Gebühren und Auslagen) zu erheben. Gestützt auf diese Vorschrift erhob das Konsistorium am 7.12.2000 mit Verwaltungsakt von dem Käufer eines Grundstücks, das dieser von der evangelischen Kirchengemeinde Luther zu Erfurt erworben hatte, eine Gebühr und Auslagen in Höhe von zusammen 2225.- DM. Die Verwaltungstätigkeit, für die die Gebühr erhoben wurde, bestand in der Erteilung der Grundstücksveräußerungsgenehmigung durch das Konsistorium. Dieser Genehmigungsvorbehalt wiederum ergab sich aus der einschlägigen Verwaltungsordnung der Landeskirche. Danach bedarf, wie in anderen evangelischen Landeskirchenrechten auch, die Veräußerung kirchlichen Grundeigentums zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung der kirchli-

chen Aufsichtsbehörde. Der Käufer zahlte zwar den geforderten Betrag, erhob aber, nach erfolglos gebliebenem Widerspruch gegenüber dem Konsistorium, verwaltungsgerichtliche Klage.

II. Kernaussagen des Urteils

Die Annahme des Berufungsgerichts, die Erhebung einer Verwaltungsgebühr von dem Käufer des Grundstücks finde in der Bestimmung der kirchlichen Verwaltungskostenordnung eine tragfähige Grundlage, wird vom BVerwG zurückgewiesen und als Verstoß gegen Art. 140 GG, Art. 137 WRV (ab-)qualifiziert. Die vom Berufungsgericht zu Grunde gelegte Auslegung dieser Bestimmung, auch ein außen stehender Dritter wie der Erwerber des Grundstücks könne als Kostspflichtiger herangezogen werden, sei mit den genannten verfassungsrechtlichen Grundlagen des Staatskirchenrechts nicht vereinbar. Zwar seien mit der Zuerkennung des Körperschaftsstatus, den die Landeskirche nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV inne habe, bestimmte hoheitliche Befugnisse unmittelbar verbunden, namentlich die Dienstherrenfähigkeit, die Organisationsgewalt und die Befugnis zur Rechtsetzung. Diese Rechtsetzungsbefugnis und Organisationsgewalt – das BVerwG trennt nicht scharf zwischen beiden Aspekten („normative Ausgestaltung der Organisationsgewalt“, „Rechtssetzungsbefugnis im Bereich der Organisationsgewalt“) – sei aber gegenständlich auf die normative Ausgestaltung der Körperschaft und der aus ihr abgeleiteten einzelnen Rechte sowie auf die innerkirchliche Willensbildung beschränkt. Hinsichtlich der Finanzierung ohne weiteres möglich wäre so z.B. auch die Erhebung von Mitgliedsbeiträgen als Alternative zu den Kirchensteuern.

Akzeptierte Berührungen mit dem „Außenbereich“, namentlich mit dem allgemeinen Rechtsverkehr, ergeben sich immerhin insofern, als zur Organisationsgewalt auch innerkirchliche Regelungen darüber gehören, wer die Körperschaft im Rechtsverkehr vertritt. Daher sind auch die Vorschriften, welche die Wirksamkeit der Veräußerung von kirchlichen Grundstücken von einer Zustimmung des Konsistoriums abhängig machen, mit der staatlichen Rechtsordnung vereinbar, ja von dieser anerkannt: Die fehlende Zustimmung wirkt sich zivilrechtlich entweder gemäß § 134 BGB oder über die Regelungen der Vertretungsmacht – beide Begründungen werden vertreten³ – dahingehend aus, dass die Veräußerung aus der Sicht des staatlichen Rechts unwirksam ist. Zu den – ohne besondere staatliche Ermächtigung – schon mit dem Körperschaftsstatus verbundenen Befugnissen mit Wirkung gegen Dritte gehört schließlich das Recht der Widmung von Teilen des kirchlichen Vermögens als so genannte *res sacrae* und also zu öffentliche Sachen⁴. Offen lässt das BVerwG, ob

³ Für die vertretungsrechtliche Lösung, die unproblematischer ist, weil sich hier die Konsequenz der Außenwirkung (Beachtlichkeit der intern fehlenden Vertretungsmacht) schon aus dem zivilen Vertretungsrecht selbst ergibt (§ 177 BGB), etwa OLG Hamburg MDR 1988, 860; Peglau, NVwZ 1996, 767.

⁴ BVerfGE 102, 370 (338). Das BVerwG weist die Argumentation der Vorinstanz zurück, mit dieser Anerkennung der dem Körperschaftsstatus immanenten nach außen wirkenden Wid-

¹ Die Entscheidung ist unter www.bverwg.de oder unter juris abrufbar.

² Urteil vom 11.4.2007, 1 KO 1110/04 – juris.

eine korporierte Religionsgemeinschaft Dritte zu (hoheitlichen) Benutzungsgebühren heranziehen könnte, also zu mit Verwaltungsakt erhobenen Gebühren für die Nutzung derjenigen öffentlich-rechtlichen Sachen, deren hoheitlicher Status sich gerade der anerkannten kirchlichen Widmung verdankt. Schon das OVG hatte im übrigen in nicht revisibler, vom BVerwG daher hingenommener Auslegung (Landesrecht!) den Kirchen das mit der Verwaltungsaktbefugnis sonst verbundene Recht zur (Selbst-)Vollstreckung (Verwaltungszwang) abgesprochen. Die Kirchen müssen also anders als der Staat ihre Verwaltungsakte gerichtlich durchsetzen. Hätte also der Grundstückskäufer in dem Erfurter Fall nicht gezahlt, hätte die Kirche Klage erheben müssen, mithin nicht ohne gerichtlichen Titel zur Beitreibung schreiten dürfen.

Keine Hoheitsrechte und damit auch keine Verwaltungsaktbefugnis bestehen aber – nach Ansicht des BVerwG – hinsichtlich der Erhebung von Verwaltungsgebühren, wie sie das sächsisch-landeskirchliche Konsistorium erhoben hatte. Deren Erhebung auf der Grundlage eines innerkirchlichen Rechtssetzungsaktes (der VwKostVO) bewege sich eindeutig außerhalb der – von den eben angesprochenen Ausnahmen abgesehen – prinzipiell auf den Innenbereich beschränkten hoheitlichen Körperschaftsbefugnisse. Deren Grenzen seien überschritten, „wenn zu Lasten der Vertragspartner einseitig hoheitlich Pflichten, etwa zur Zahlung einer Gebühr, begründet werden sollen“. Der Rechtskreis dieser Vertragspartner werde vielmehr „allein durch die staatliche Rechtsordnung, namentlich durch das BGB, festgelegt“, und zwar unabhängig davon, ob der Vertragspartner zufällig Mitglied der jeweiligen Landeskirche ist oder nicht. Dagegen lasse sich auch nicht die bisherige bundesverwaltungsgerichtliche Rechtsprechung ins Feld führen, nach der die Kirchen unproblematisch das Recht haben, für ihre Güter oder Dienstleistungen mit unmittelbarem religiösen oder weltanschaulichen Bezug Entgelte zu verlangen („Kommerzialisierung des Bekenntnisses“)⁵. Denn diese Rechtsprechung habe sich nur auf privatrechtliche Entgelte bezogen und also das auf der Grundlage des Zivilrechts auch den Kirchen zustehende Jedermann-Recht anerkannt, privatautonom für die eigenen Angebote an Dritte einen Preis zu verlangen. Allerdings – so muss man ergänzen – erschiene nach dem oben beschriebenen Vorbehalt des BVerwG auch eine öffentlich-rechtliche Ausgestaltung des Entgelts (als Benutzungsgebühr) für kirchliche Dienstleistungen oder Güter nicht schlechthin ausgeschlossen. Die vom Konsistorium erhobene Verwaltungsgebühr jedoch erfasst allein die Kosten einer innerkirchlichen Verwaltungstätigkeit, nicht den Wert einer nach außen hin angebotenen kirchlichen Leistung. Sie ist nicht Benutzungsentgelt, sondern „Abwälzung“ der Kosten der innerkirchlichen Aufsicht über die örtlichen Kirchengemeinden auf außen stehende Dritte durch einseitig hoheitliche Regelung.

mungsbefugnis durch das BVerfG seien auch anderweitige drittgerichtete Befugnisse anerkannt, namentlich das Recht zur Erhebung einer Verwaltungsgebühr. Die Entscheidung des BVerfG sei vielmehr nur auf die Widmungsfrage beschränkt; mehr könne aus ihr nicht abgeleitet werden.

⁵ BVerwGE 90, 112 (116).

III. Würdigung

Das Urteil des BVerwG setzt ein starkes Signal für eine weitgehende Begrenzung der hoheitlichen Körperschaftsbefugnisse auf den kirchlichen Innenbereich. Der in der Literatur⁶ schon früher kritisch beäugten Praxis kirchlicher Gebührenerhebung ist damit, jedenfalls für Gebühren, die keine Mitgliedsgebühren und keine Benutzungsgebühren sind, ein Ende bereitet. Von einer Warte aus, der es um den ungeteilten Geltungsanspruch der staatlichen Rechtsordnung hinsichtlich aller Angelegenheiten, die außerhalb der kirchlichen Körperschaftssphäre liegen, zu tun ist, ist dies ein begrüßenswertes Signal. Quasi-staatliche Hoheitsbefugnisse der Kirchen nach außen sind ganz grundsätzlich höchst fragwürdige Auswirkungen des historisch überlieferten und verfassungsrechtlich anerkannten Körperschaftsstatus. Und das jetzt vom BVerwG zurückgewiesene kirchliche Gebührenerhebungsrecht wäre, wie aller Abgabenzwang, ein besonders markanter Ausdruck solcher Hoheitsgewalt. Klar ist jetzt also: Wenn die Kirchen nach außen am allgemeinen Rechtsverkehr teilnehmen, dann unterliegen sie insoweit uneingeschränkt der Privatrechtsordnung. Da diese Ordnung die privatautonom-vertragliche Rechtsgestaltung akzeptiert und sanktioniert, darüber hinaus auch über §§ 177 ff. BGB körperschafts-interne Zuständigkeitsregeln und damit auch den Genehmigungsvorbehalt zu Gunsten des Konsistoriums anerkennt, sind den Kirchen, wie anderen Rechtssubjekten auch, auf dem Boden dieser Ordnung durchaus weit reichende Gestaltungsmöglichkeiten eingeräumt. So erscheint es bei Grundstücksgeschäften durchaus denkbar, nicht nur die Kosten der Beurkundung des Kaufvertrags und der Grundbucheintragung entsprechend der gesetzlichen Regelung des § 448 Abs. 2 BGB auf den Käufer vertraglich abzuwälzen, sondern – wenn sich der Käufer darauf einlässt – auch die etwa der verkaufenden Kirchengemeinde intern in Rechnung gestellten Kosten einer aufsichtlichen Genehmigung. Nicht mehr verfolgt werden kann dieses Abwälzungsinteresse aber mit dem Mittel einseitiger hoheitlicher Abgabenerhebung, also gewissermaßen am Vertrag vorbei. Durchaus vereinbar mit dieser Beschränkung der Kirchen auf das Privatrecht ist schließlich auch das vom BVerwG offen gelassene „Hintertürchen“ hinsichtlich der Möglichkeit von (öffentlich-rechtlichen) Benutzungsgebühren für kirchliche Einrichtungen oder Dienstleistungen. Bei diesen Benutzungsgebühren ergäbe sich die hoheitliche Rechtsform und das Satzungsrecht aus der vom Körperschaftsstatus umfassten, auch Dritten gegenüber wirkenden Widmungsbefugnis hinsichtlich öffentlicher Sachen. Wenn man akzeptiert, dass es öffentliche *res sacrae* gibt⁷ und den Kirchen insoweit aus Art. 137 Abs. 5 WRV das Widmungsrecht zukommt⁸, dann entzieht der Widmungsakt die Nutzung dieser Gegenstände gerade dem privatrechtlich geordneten Rechtsverkehr. Kirchlich-hoheitliche Maßnahmen wirken also nicht wie beim Grundstücksverkauf kompetenzüberschreitend auf das von

⁶ Renck, DÖV 1999, 458.

⁷ S. nur Papier, in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl. 2005, § 38 Rn. 54 ff.; Schütz, in: Listl/Pirson (Hrsg.), HdbStKirchR, Bd. 2, 2. Aufl. 1995, § 38 Rn. 3 ff.

⁸ BVerfGE 102, 370 (388).

der Privatrechtsordnung beherrschte Handeln ein, sondern sie steuern die Sonder-Benutzung einer ohnehin dem öffentlichen Recht zugeordneten Sache. Systemfremder wäre hier wohl sogar eher (wie beim sonstigen Verwaltungsprivatrecht auch) eine privatrechtliche Ausgestaltung der Nutzung. In dem Offenlassen der Möglichkeit einer kirchen-verwaltungsrechtlichen Ausgestaltung einschließlich der Erhebung von Benutzungsgebühren (etwa bei kirchlichen Friedhöfen) durch das BVerwG liegt also durchaus kein Widerspruch zur Generaltendenz der Entscheidung: der klaren Beschränkung der Kirchen auf ihre internen Angelegenheiten oder aber – nach außen – auf das Privatrecht.

Privatdozent Dr. Matthias Cornils, Bonn