

Fall 3: Auskunftspflicht über Kirchensteuerpflichtigkeit

(nach BVerfGE 49, 375, Beschl. des Ersten Senats v. 23.10.1978, Az. 1 BvR 439/75)

Der Katholik K möchte eine Arbeit aufnehmen und benötigt dazu eine Lohnsteuerkarte. Als er beim Einwohnermeldeamt ist, um diese zu beantragen, soll er unter dem Punkt „Kirchensteuerabzug“ auch angeben, welcher kirchensteuererhebenden Religionsgemeinschaft er angehört bzw. ob er nicht kirchensteuerpflichtig ist. K ist der Meinung, dass er dem Staat keine Auskunft darüber zu geben brauche, ob bzw. welcher Religion und Konfession er angehöre. Er verlangt von der Sachbearbeiterin, ohne Ausfüllung des strittigen Punktes im Antrag eine Lohnsteuerkarte zu erhalten, was diese unter Hinweis auf die eindeutige landesgesetzliche Auskunftspflicht verweigert.

Verletzt die landesgesetzliche Auskunftspflicht den K in Grundrechten?

K könnte durch die Auskunftspflicht in seinem allgemeinen Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 I i.V.m. 1 I GG verletzt sein, welches in seiner Ausprägung als Recht auf informationelle Selbstbestimmung dem Einzelnen das Recht gibt, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen.¹ Allerdings kommt dieses Grundrecht nur zur Anwendung, wenn kein spezielleres Freiheitsrecht einschlägig ist. Inhaltlich bezieht sich die in Frage stehende Auskunftspflicht auf Religions- und Konfessionszugehörigkeit bzw. -nichtzugehörigkeit. Zu prüfen ist daher zunächst die Religionsfreiheit aus Art. 4 I, II GG.

A. Schutzbereich

Der Schutzbereich der Religionsfreiheit müsste in sachlicher und persönlicher Hinsicht eröffnet sein.

I. Sachlicher Schutzbereich

Die Religionsfreiheit schützt in sachlicher Hinsicht u.a. die Freiheit des Glaubens und des religiösen Bekenntnisses. Hier geht es um die Auskunft über die Religionsgemeinschaftszugehörigkeit, mithin um das religiöse Bekenntnis. Die positive Religionsfreiheit schützt bspw. die Religionsausübung oder sich zu einer bestimmten Religion und Konfession zu bekennen, während die negative Religionsfreiheit z.B. davor schützt, an religiösen Handlungen teilnehmen zu müssen oder sich zu einer bestimmten Religion, Konfession oder auch der Nichtgläubigkeit bekennen zu müssen. Art. 136 III 1 WRV², der über Art. 140 GG geltender Bestandteil des GG ist, bestimmt ausdrücklich, dass niemand verpflichtet ist, seine religiöse Überzeugung zu offenbaren. K macht vorliegend geltend, keine Auskunft über seine Religion und Konfession geben zu müssen. Dies ist von der negativen Religionsfreiheit gedeckt; der sachliche Schutzbereich der Religionsfreiheit ist somit eröffnet.

II. Persönlicher Schutzbereich

In persönlicher Hinsicht ist die Religionsfreiheit nicht beschränkt; K ist also Träger des Grundrechts.

Der Schutzbereich ist folglich eröffnet.

B. Eingriff

In diese Freiheit des K müsste auch eingegriffen werden. Eingriff ist jedes staatliche Handeln, das dem Einzelnen ein Verhalten, das in den Schutzbereich eines Grundrechts fällt, ganz oder teilweise unmöglich macht. Die gesetzliche Auskunftspflicht darüber, welcher kirchensteuererhebenden Religionsgemeinschaft er angehört bzw. ob er nicht kirchensteuerpflichtig ist, macht es dem K unmöglich, sich nicht zu seiner Religionsgemeinschaftszugehörigkeit und damit zu seiner Religions- und Konfessionszugehörigkeit äußern zu müssen. Die gesetzliche Auskunftspflicht stellt demgemäß einen Grundrechtseingriff in die Religionsfreiheit des K dar.

C. Rechtfertigung

Zu prüfen ist nun, ob dieser Grundrechtseingriff verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist.

I. Einschränkung des Grundrechts

Voraussetzung ist zunächst, dass das betreffende Grundrecht einschränkbar ist. In Art. 4 I und II GG findet sich jedoch weder ein einfacher, noch ein qualifizierter Gesetzesvorbehalt. Eine Übertragung der für Art. 5 I GG geltenden Schrankentrias aus Art. 5 II GG auf die Religionsfreiheit widerspräche der Selbständigkeit der verschiedenen Grundrechte; eine Übertragung der Schrankentrias aus Art. 2 I GG widerspräche zudem dem Spezialitätsgrundsatz.³

Allerdings gibt es einige religionsbezogene Regelungen in der WRV, welche über Art. 140 GG geltendes Bundesverfassungsrecht sind. So besagt Art. 136 I WRV allgemein, dass Pflichten des Einzelnen durch die Religionsfreiheit nicht beschränkt werden. In Verbindung mit dem Vorbehalt des Gesetzes aus dem Rechtsstaats- sowie dem Demokratieprinzip gem. Art. 20 III, I GG, demzufolge jedenfalls belastende staatliche Maßnahmen – wie hier die Auskunftspflicht – einer parlamentsgesetzlichen Grundlage bedürfen, wäre Art. 136 I WRV als einfacher Gesetzesvorbehalt zu verstehen. Das Bundesverfassungsgericht hält jedoch den einfachen Gesetzesvorbehalt aus Art. 136 I WRV für nicht mit der Gesetzesvorbehaltlosigkeit aus Art. 4 I, II GG vereinbar; es hält Art. 136 I WRV für von Art. 4 I, II GG überlagert, so dass eine Einschränkung der Religionsfreiheit nicht auf Art. 140 GG i.V.m. Art. 136 I WRV gestützt werden könne.⁴ Gegen diese Überlagerungstheorie spricht aber der Umstand, dass eine verfassungskonform einengende bzw. verdrängende Auslegung des Art. 136 I WRV nur möglich wäre, wenn Art. 4 GG höherrangiges Recht wäre, doch ist Art. 136 I WRV über Art. 140 GG genau wie Art. 4 GG geltendes Bundesverfassungsrecht, ohne das ein Rangverhältnis zwischen ihnen bestünde.

Dieses Problem kann aber dahinstehen, wenn Art. 136 I WRV im vorliegenden Fall aus anderen Gründen nicht zur Anwendung kommt. Hier könnte dem umstrittenen allgemeinen Art. 136 I WRV eine speziellere Schrankenbestimmung vorgehen. So bestimmt Art. 136 III 2 WRV, dass Behörden, soweit davon Rechte und Pflichten abhängen oder eine gesetzlich angeordnete statistische Erhebung dies erfordert, das Recht haben, nach der Zugehörigkeit zu einer Religionsgesellschaft zu fragen (wobei „Religionsgesellschaft“ lediglich ein älterer Terminus für Religionsgemeinschaft ist). Speziell die Kirchensteuerpflichtigkeit betrifft die Regelung des Art. 137 VI WRV, wonach die Religionsgesellschaften, welche Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, berechtigt sind, auf Grund der bürgerlichen Steuerlisten nach Maßgabe der landesrechtlichen Bestimmungen Steuern zu erheben. Die Besteuerungsgarantie des Art. 137 VI WRV als mit der negativen Religionsfreiheit kollidierendes materielles Verfassungsrecht stellt insoweit eine verfassungsimmanente Schranke der Religionsfreiheit dar. Unter Berücksichtigung des für belastende Maßnahmen wie die hiesige Auskunftspflicht geltenden Vorbehalts des (Parlaments-) Gesetzes (s.o.), sind die „landesrechtlichen Bestimmungen“ als landesgesetzliche Bestimmungen zu verstehen. Art. 137 VI WRV

1 BVerfGE 65, 1 (43), Urt. des Ersten Senats v. 15.12.1983, Az. 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440 und 484/83.

2 Als „Weimarer Reichsverfassung“ (WRV) wird die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11.8.1919 bezeichnet. Sie ist in bereinigter Fassung abgedruckt im BGBl. III, 401-2.

3 BVerfGE 32, 98 (107), Beschl. des Ersten Senats v. 19.10.1971, Az. 1 BvR 387/65.

4 BVerfGE 33, 23 (30 f.), Beschl. des Zweiten Senats v. 11.4.1972, Az. 2 BvR 75/71.

stellt folglich einen spezifisch kirchensteuerrechtlichen und damit qualifizierten (Landes-) Gesetzesvorbehalt dar. Diesem wird das kirchensteuerbezogene Landesgesetz gerecht.

II. Verfassungsmäßigkeit der landesgesetzlichen Schranke

Die landesgesetzliche Auskunftspflicht zur Religionsgemeinschaftszugehörigkeit müsste, um eingriffsrechtfertigend wirken zu können, nun auch noch den allgemeinen verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen.

1. Formelle Verfassungsmäßigkeit

Vom formell verfassungsgemäßen Zustandekommen des die Auskunftspflicht statuierenden Landesgesetzes ist auszugehen; insbes. haben die Länder, wenn auch nicht schon gem. Art. 70 I GG, so doch gem. Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 VI, VIII WRV die Gesetzgebungskompetenz für das Kirchensteuerrecht, zu der auch die fragliche Auskunftspflicht zu rechnen ist.

2. Materielle Verfassungsmäßigkeit

Die landesgesetzliche Auskunftspflicht betrifft die Kirchensteuerpflichtigkeit. Von den allgemeinen, sich aus Art. 19 und 20 GG ergebenden Anforderungen ist hier nur die Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu prüfen.

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz besagt, dass ein Grundrechtseingriff nur gerechtfertigt sein kann, wenn ihm ein legitimer Zweck zugrunde liegt und der Eingriff zur Erreichung dieses Zwecks geeignet und erforderlich ist sowie angemessen.

a. Legitimer Zweck

Legitimer Zweck der Auskunftspflicht ist es, festzustellen, ob und ggf. in welcher kirchensteuerpflichtigen Religionsgemeinschaft ein Arbeitnehmer bzw. Lohnsteuerpflichtiger Mitglied ist, ob also für ihn Kirchensteuern fällig werden und zugunsten welcher Religionsgemeinschaft.

b. Geeignetheit

Geeignet ist der Grundrechtseingriff dann, wenn durch ihn das legitime Ziel erreicht wird oder er dessen Erreichung zumindest förderlich ist. Durch die Auskunft eines Arbeitnehmers, welcher kirchensteuererhebenden Religionsgemeinschaft er angehört bzw. ob er nicht kirchensteuerpflichtig ist, kann festgestellt werden, ob und zugunsten welcher Religionsgemeinschaft Kirchensteuern fällig werden. Die Auskunftspflicht ist demnach geeignet.

c. Erforderlichkeit

Erforderlich ist der Eingriff, wenn er von allen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zur Erreichung des legitimen Zwecks bei gleicher Geeignetheit das mildeste Mittel darstellt. In Betracht käme eine nicht an die Lohnsteuer gekoppelte Kirchensteuer, die nicht vom Staat, sondern den Religionsgemeinschaften selbst eingezogen wird („Kirchgeld“). Ein solches Kirchgeld wird tatsächlich verschiedentlich erhoben. Teils verzichten öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften auch auf die Erhebung von Kirchenlohnsteuern und stellen es ihren Mitgliedern frei, Mitgliedsbeiträge zu zahlen. Einem Verzicht seitens des Staates an der Mitwirkung zur Besteuerung steht jedoch die Garantie zugunsten der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften aus Art. 140 I GG i.V.m. Art. 137 VI WRV entgegen.⁵ Eine mildere, ebenso geeignete Maßnahme wie die Auskunftspflicht ist nicht ersichtlich.

Jedoch ist auch die Auskunftspflicht selbst auf das erforderliche Maß zu beschränken. So würde, sofern man keiner oder einer keine Kirchensteuer erhebenden Religionsgemeinschaft angehört, keine Kirchensteuer fällig, so dass eine solche auch nicht an eine bestimmte Religionsgemeinschaft abzuführen wäre; in der Konsequenz wäre es auch ausreichend, „nicht kirchensteuerpflichtig“ anzugeben, und nicht erforderlich auch anzugeben, ob man keiner oder welcher keine Kirchensteuer erhebenden Religionsgemeinschaft man angehört. Bei der Beantragung der Lohnsteuerkarte sollte K angeben, welcher kirchensteuererhebenden Religionsgemeinschaft er angehört bzw. ob er nicht kirchensteuerpflichtig ist. Die Auskunftspflicht ist also auf die erforderlichen Angaben beschränkt.

d. Angemessenheit

Angemessen schließlich ist ein Grundrechtseingriff, wenn bei Abwägung seiner Vorteile gegen die aus ihm resultierenden Nachteile für die Allgemeinheit und den Einzelnen die Vorteile überwiegen. Der negativen Religionsfreiheit steht hier das Interesse an der Durchführung einer geordneten Besteuerung gegenüber, dem ebenfalls Verfassungsrang zukommt. Die negative Religionsfreiheit wird nicht per se aufgehoben und die gemachten Angaben unterliegen dem Steuergeheimnis, so dass der Vorteil des Eingriffs den Nachteil für die Religionsfreiheit überwiegt. Die Auskunftspflicht ist mithin angemessen.

Die landesgesetzliche Auskunftspflicht ist insgesamt verhältnismäßig.

Sie ist folglich verfassungskonform.

Der Grundrechtseingriff ist gemessen an der Religionsfreiheit aus Art. 4 I, II GG, Art. 140 GG i.V.m. Art. 136 III 1 WRV verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Andere Grundrechte sind nicht einschlägig; ein Rückgriff auf das allg. Persönlichkeitsrecht in seiner Ausprägung als Recht auf informationelle Selbstbestimmung kommt wegen der Subsidiarität dieses Grundrechts gegenüber der Religionsfreiheit hier nicht in Frage.

D. Ergebnis

Die landesgesetzliche Auskunftspflicht verletzt den K nicht in seinen Grundrechten.

⁵ Anderer Ansicht *J. Wasmuth / G. Schiller*, Verfassungsrechtliche Problematik der Inpflichtnahme von Arbeitnehmern und Arbeitgebern beim Kirchenlohnsteuereinzug, in: NVwZ 2001, 852 (858).