

Prof. Dr. Ansgar Hense, Bonn/Dresden

Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache
18(4)95 D

19. Juni 2014

**Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung
am 24. Juni 2014**

Gesetzentwurf der Bundesregierung

***Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur
Fortentwicklung des Meldewesens***

BT-Drucksache 18/1284

A. Ausgangssachverhalt – Diskussionslage

Die Entscheidung des BVerfG zur steuerrechtlichen Gleichstellung von Ehen und Lebenspartnerschaften macht auch Änderungen des Melderechts erforderlich. Die notwendigen Änderungen des § 42 BMG in diesem Sektor betreffen Art. 1 Ziff. 1 lit. d) des o.g. Gesetzentwurfs. Der Bundesrat hat in seiner 921. Sitzung den gesamten Gesetzentwurf beraten und insbesondere zu dieser Änderung kritisch Stellung genommen (Anlage 3 zu BT-Drs. 18/1284, S. 12 f. [unter Pkt. 4]). Der Bundesrat hegt in seiner Stellungnahme die Sorge, dass durch die Übermittlung des Lebenspartnerschaftsdatums ebenso wie das Bekanntwerden einer Scheidung schutzwürdige Interessen des betroffenen Personenkreises erheblich beeinträchtigt werden. Der Bundesrat moniert, dass diesem Umstand weder im Regelungsteil noch im Begründungsteil hinreichend Rechnung getragen würde.

Mittlerweile wird über die Gesetzesänderung auch medial eingehend berichtet und die kontroverse Beurteilung des Gesetzesentwurfs vor dem Forum der Öffentlichkeit näher dargestellt.¹

B. Rechtlich würdigende Hinweise

I. Eingangsbemerkung

Durch die Anhörung des Innenausschuss am 24. Juni 2014 wird dem Petitum der öffentlichen Beratung der avisierten Gesetzesänderung Rechnung getragen, zudem auch dem Prüfauftrag entsprochen, ob und inwieweit schutzbedürftigen Interessen betroffener Lebenspartner bzw. Ehepartner hinreichend Rechnung getragen wird. Dass die Stellungnahme des Bundesrats sich wohl versehentlich auf den kirchenrechtlich nicht relevanten Vorgang einer zivilrechtlichen Scheidung und nicht auf die Frage „Wiederverheiratung Geschiedener“ bezieht, sei hier nur angedeutet und teleologisch korrigiert. Rechtspolitisch sei aber schon vermerkt, dass es bei dem Anliegen des Bundesrats und anderer nicht um genuin melderechtliche Fragestellungen geht, sondern via Melderecht kirchenarbeitsrechtliche Aspekte thematisiert werden sollen. Ob und inwieweit dies juristisch möglich und ggf. erheblich ist, wird nachfolgend im Blick zu behalten sein.

II. Staatskirchenrechtliche Würdigung

1. Grundsätzliches – kircheneigenes „Recht auf Daten“

Die grundgesetzliche Ordnung von Staat und Religion geht nicht von einer strikten Abschichtung beider Handlungs- und Wirkungseinheiten aus, sondern der kooperative Verfassungsstaat setzt – wie auch in anderen Zusammenhängen mit Akteuren der

¹ Etwa unter dem Titel „Erst gleichgestellt, dann gekündigt“, in: Berliner Zeitung vom 24. Mai 2014, Seite 6; „Zwangsoouting durch Steuerdaten?“, in: Die Welt vom 10. Juni 2014, S. 4.

gesellschaftlichen Sphäre – auf ein Zusammenwirken des Staates mit den Kirchen (und anderen Religionsgemeinschaften).²

Normativ grundgelegt ist das kirchliche³ „Recht auf Daten“ durch die verfassungsrechtliche Gewährleistung des religionsgemeinschaftlichen Selbstbestimmungsrechts – i.V.m. mit dem Rechtsstatus der religiösen Kerninstitutionen Diözese und ihrer Untergliederung Pfarrei als Körperschaft des öffentlichen Rechts nach Art. 140 GG/137 Abs. 5 Satz 1 WRV. Konkretisiert und spezifiziert wird das Melderecht als „Kooperationsarena“ von Staat und Religion zum einen durch die staatlichen Gesetze und zum anderen auch durch staatskirchenvertragsrechtlichen Abmachungen⁴, insbesondere den Staatskirchenverträge der „dritten Generation“ (M. Germann). Insgesamt bewegt sich der Datenaustausch zwischen Staat und Kirche auf einer historisch bedingten Pfadabhängigkeit. Der Austausch der Daten ist das Produkt einer „Entkopplung“ von Staat und Kirche, weil das ursprüngliche kirchliche Datenmonopol (in Form der Führung von Kirchenbüchern u.ä.) seit dem 19. Jahrhundert so nicht mehr besteht. Dass es sich aber nicht nur um eine historische Reminiszenz handelt, sondern auch heute noch ein bedeutender sachadäquater Zusammenhang gegeben ist, lässt sich an folgendem ablesen.

Die staatliche Datenübermittlung i.S. des § 42 BMG erfolgt bei öffentlich-rechtlich organisierten Religionsgemeinschaften zur Erfüllung ihrer Aufgaben.

² An diesen Umstand, dass weder Staat und Gesellschaft strikt voneinander unterschieden sind, noch es zu einer strikten Trennung von Staat und Religion kommen muss, die etwa „Kooperationsarenen“ (G. F. Schuppert) a priori unterbindet, sei hier ausdrücklich erinnert. Art. 140 GG/137 Abs. 1 WRV fordert gerade nicht eine scharfe Trennung von Staat und Religion im Sinn eines strikt laizistischen Systems. Näher zu diesen – teilweise auch staatsrechtlichen Hintergründen – siehe, um einen nicht sofort den Kirchen zurechenbaren Wissenschaftler zu nennen, die m.E. sehr inspirierenden Publikationen von Gunnar F. Schuppert. Allgemein: Staat als Prozess. Eine staatsrechtliche Skizze in sieben Aufzügen, 2010 und speziell zu religiösen Zusammenhängen When Governance meets Religion. Governancestrukturen und Governanceakteure im Bereich des Religiösen, 2012.

³ Wenn im Folgenden vor allem die Referenz Kirche genommen wird und speziell der katholischen Kirche, so ist dies der konkreten Anfrage geschuldet.

⁴ Zu deren Funktion siehe knapp Ansgar Hense Konkordate und Kirchenverträge, § 132, in: H. Kube u.a. (Hrsg.), Leitgedanken des Rechts. Paul Kirchhof zum 70. Geburtstag, Heidelberg 2013, 1437-1446.

Rechtsgrundsätzlich maßgeblich sind die Aufgaben des Datenempfängers Kirche. Was im einzelnen Kirchenangelegenheit ist, kann nur durch die Kirche selbst als Trägerin des Selbstbestimmungsrechts umschrieben werden. Durch die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Selbstbestimmungsrechts nach Art. 140 GG/137 Abs. 3 WRV⁵ wird ausdrücklich die Beachtlichkeit des je eigenen Selbstverständnisses vorgegeben.⁶ Den Träger des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts trifft eine Darlegungslast, ob er das für sich Reklamierte plausibel geltend machen kann.⁷

Dem religiös-weltanschaulich neutralen Verfassungsstaat ist es prinzipiell verwehrt, von sich aus detaillierte Umschreibungen vorzunehmen, da er für das, was als eigene Angelegenheit i.S. des Art. 140 GG/137 Abs. 3 WRV zu definieren ist, „blind“ ist. Die mangelnde Definitionsbefähigung des Staates ist nicht ein Defizit staatlicher Ordnungszuständigkeit oder Wahrnehmungskompetenz, sondern Ausprägung seiner Freiheitlichkeit. Der Staat bzw. die staatlichen Rechtsnormen öffnen sich im Sinn einer religionsfreundlichen, fördernden staatlichen Neutralität⁸ für das kirchliche Selbstverständnis. Prägnant schreibt Klaus Schlaich, dass das heutige Selbstverständnis von staatliche Neutralität „nicht in der Ausgrenzung und dem Sich-selbst-Überlassen,

⁵ Vgl. zu dieser Verfassungsgewährleistung Stefan Muckel, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 140 GG/137 WRV Rdn. 25 ff. ; Axel Frhr. von Campenhausen/Peter Unruh, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, 6. Aufl. 2010, Art. 140 GG/137 WRV Rdn. 26 ff.

⁶ Dies gilt allgemein für Freiheitsrechte siehe dazu Martin Morlok, Selbstverständnis als Rechtskriterium, 1993; speziell zum Feld Religion und Religionsgemeinschaften Axel Isak, Das Selbstverständnis der Kirchen und Religionsgemeinschaften und seine Bedeutung für die Auslegung staatlichen Rechts, 1994

⁷ Dazu näher Stefan Koriath, Freiheit der Kirchen und Religionsgemeinschaften: Merten/ Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Bd. IV (2011), § 97 Rdn. 27. Siehe auch Peter Unruh, Religionsverfassungsrecht, 2. Aufl. 2012, Rdn. 232 a.E.

⁸ Zu diesem grundgesetzlichen Neutralitätsverständnis siehe Christian Waldhoff, Neue Religionskonflikte und staatliche Neutralität: Erfordern weltanschauliche und religiöse Entwicklungen Antworten des Staates, Gutachten D zum 68 DJT, 2010, S. D 42 ff. m.w.N.; siehe auch ders., Was bedeutet religiös-weltanschauliche Neutralität des Staates?, in: M. Honecker (Hrsg.), Gleichheit der Religionen im Grundgesetz, 2011, S. 17-29. Aus der Kommentarliteratur siehe nur Karl-Hermann Kästner, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 140 Rdn. 121 ff. (Drittbearb. März 2010).

sondern in der freiheitlichen Art und Weise der Hereinnahme des Kulturellen in das Staatsverständnis zum Zwecke der Förderung nach dessen eigenen pluralen Maßstäben und Selbstverständnissen“ besteht.⁹

2. Einzelne Zwecke

Die Übermittlung von Meldedatensätzen betrifft vor diesem Hintergrund des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts vor allem die kirchliche Mitgliedschaft, das Steuererhebungsrecht nach Art. 140 GG/137 Abs. 6 WRV i.V.m. mit den Kirchensteuergesetzen der Länder¹⁰ und auch die Erfüllung pastoral-seelsorglicher und anderer Aufgaben gegenüber den Kirchenmitgliedern und ihren Familienangehörigen.¹¹

3. Zweckbindung

Dieses Selbstverständnis als Rechtskriterium gibt der jeweiligen Religionsgemeinschaft oder Kirche aber keine *carte blanche*, sondern wird durch die verfassungsrechtlichen Gewährleistungen der Religionsfreiheit und des religionsgemeinschaftlichen Selbstbestimmungsrechts näher umschrieben. Das kirchliche Selbstbestimmungsrecht ist nur gewährleistet im Rahmen der für alle geltenden Gesetze.

Der staatliche Ordnungsauftrag umfasst ein Ausbalancieren und Austarieren der unterschiedlichen Freiheitsverwirklichungsoptionen.

⁹ Klaus Schlaich, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip vornehmlich im Kulturverfassungs- und Staatskirchenrecht, 1972, S. 259.

¹⁰ Siehe dazu etwa Hans Michael Heinig, Grundlegende Rechtsfragen des gegenwärtigen Kirchensteuereinzugs, in: Birk/D. Ehlers (Hrsg.), Aktuelle Rechtsfragen der Kirchensteuer, 2011, S. 113-126. Zum Vermerk Konfessionszugehörigkeit bzw. Konfessionslosigkeit auf der Steuerkarte siehe auch EGMR, Urteil vom 17. Februar 2011 – Beschwerde-Nr. 12884/03, Rs. Wasmuth ./.. Deutschland, NVwZ 2011, 1503 ff.

¹¹ Vgl. von Campenhausen/Unruh (Fn. 5), Art. 140 GG/137 WRV Rdn. 165 ff.; Peter Unruh, Religionsverfassungsrecht (Fn. 7), Rdn. 239 ff.. Eingehend und umfassend Wilhelm A. Kewenig, Zum Umfang des Anspruchs der Kirchen auf Datenübermittlung nach den §§ 1 Abs. 1 und 17 Abs. 1 des Entwurfs eines Gesetzes über das Meldewesen (Bundesmeldegesetz), vom 10. Januar 1974.

Durch die bundesgesetzlichen Regelungen zum Meldewesen kam und kommt der Bund diesem Auftrag nach. Sämtliche Diözesen kommen ihrer komplementären Verpflichtung zu einer kircheneigenen Regelung des Melde- und Datenschutzwesens nach.

Die staatliche Übermittlung der Meldedatensätzen erfolgt nämlich nicht ohne Zweckbindung¹² und ist zudem institutionell beschränkt. Institutionell beschränkt ist sie insofern, als Meldedatenempfänger nur die religiöse Kerninstitution bzw. die in ihrem inneren Organisationsaufbau zuständige Stelle für Meldedaten ist. Dies entspricht den datenschutzrechtlichen Regelungen.

Des Weiteren ist die Übermittlung an die Einhaltung von datenschutzrechtlichen Standards gebunden. Dabei haben die Kirchen ein gleichwertiges, aber kein gleichartiges Datenschutzrecht zu gewährleisten (vgl. pars pro toto Art. 19 Abs. 2 Kath. Staatskirchenvertrag Hamburg vom 29. November 2005).¹³ Gefordert ist nach § 42 Abs. 5 BMG ein „ausreichender Standard“.

4. Ausreichender Datenschutz insbesondere hinsichtlich des Datums Lebenspartnerschaft?

a) Grundsätzliches

Diskussionsgegenstand des Bundesrats und der in der Presse publizierten Einwände sind vor allem die kirchenarbeitsrechtlichen Zusammenhänge. Es besteht die Sorge, dass Meldedaten für die Kündigung von Dienstnehmerinnen oder Dienstnehmern genutzt werden, die z.B. eine Lebenspartnerschaft nach LPartG schließen und die aufgrund der anstehenden gesetzlichen Neuregelung der Kirche als Meldedatenempfänger dann übermittelt werden.

¹² Dazu von Campenhausen/Unruh (Fn. 5), Art. 140 GG/137 WRV Rdn. 165.

¹³ Statt vieler von Campenhausen/Unruh (Fn. 5), Art. 140 GG/137 WRV Rdn. 160 ff. m.w.N.

Diese Sorge berücksichtigt zum einen die organisatorische Binnendifferenzierung von Kirche nicht hinreichend und übersieht zum anderen, dass die Kirche für die Übermittlung der Meldedaten zu ihren eigenen Zwecken Voraussetzungen einzuhalten hat, die verfassungsrechtlich gefordert sind. Der „Preis dieser Freiheit“ ist neben einem ausreichenden kircheneigenen Datenschutzstandard auch die Zweckbindung der Meldedaten, mit denen nicht kirchenintern völlig frei und nach Belieben umgegangen werden kann.

Niedergelegt ist dies näher in den diözesanen Regelungen zum Melde- und Datenschutzrecht.

Meldedaten sind Meldedaten und Personaldaten sind Personaldaten. Zwischen beiden Aspekten besteht ein Unterschied, sie erfahren auch sachbereichsspezifische Regelungen. Ein automatischer Zugriff bzw. ein automatisierter Abgleich zwischen den Meldedaten und Personaldaten ist de iure ausgeschlossen.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die kircheneigenen Regelungen ein differenziertes Schutzkonzept bieten, das die Konsequenz aus dem zuordnenden Zusammenspiel staatlicher Regelungsverantwortlichkeiten und dem Freiheitsrecht kirchliche Selbstbestimmung ist und hierbei auch ein ausreichendes Datenschutzniveau wahrt.

b) Tatsächliche, praktische Probleme?

Das Eingehen einer Lebenspartnerschaft ist wie die Eheschließung ein öffentlich geschlossener und dokumentierter Rechtsakt. Mit der Gleichstellung von Ehe und Lebenspartnerschaft hat letztere genau die gleichen melderechtlichen Konsequenzen zu gewärtigen wie die Eheschließung. Sie ist melderechtlich nicht „kladestin“¹⁴.

¹⁴ D.h. geheim oder diskret und spielt auf das kirchenrechtshistorische Phänomen kladestiner Eheschließungen an. Das waren vor allem die geheim geschlossenen Ehen. Eine solche Eheschließung ist seit der Einführung der Formpflicht im kirchlichen Eherecht durch das Trienter Konzil 1545-1563 nicht mehr zulässig.

Tatsächliche oder praktische Probleme sind momentan vor allem Einschätzungsprobleme, ob es zu einem Automatismus zwischen Übermittlung des Meldedatums Lebenspartnerschaft und kirchenarbeitsrechtlicher Kündigung ob dieses Umstands kommt.

Gegen diese apriorische Unterstellung steht der Hinweis auf die kircheneigene Rechtslage, zumal diese bereits jetzt durch melderechtliche Vorgaben des Staates dirigiert wird. Die bestehende Zweckbindung der melderechtlichen Daten – sei es des Datums Eheschließung, sei es des Datums Lebenspartnerschaft – trägt den möglicherweise gegebenen schutzwürdigen Interessen der Betroffenen Rechnung.

Es kann deshalb nicht gesagt werden kann, dass es im Rahmen der melderechtlichen Datenübermittlungen zu unzulässigen erheblichen Beeinträchtigungen kommt.

5. Erforderlichkeit einer staatlich-gesetzlichen Regelung?

Im Übrigen sei unter der Rubrik der Erforderlichkeit einer staatlich-gesetzlichen Regelungen in diesem Zusammenhang noch auf einen m.E. nicht unerheblichen Kategorienfehler hingewiesen: Es hat den Anschein, dass mittels Melderecht Arbeitsrecht betrieben werden soll.

Melderecht soll aber Melderecht sein und Rechtsfragen des kirchlichen Arbeitsrechts sind sachbereichsspezifisch in Kontext des Arbeitsrechts rechtlich zu verarbeiten. Der Rechtsbereich des kirchlichen Arbeitsrechts wurde und wird durch Entscheidungen des EGMR, des BAG und vielleicht auch zukünftig wieder des BVerfG speziell richterrechtlich bearbeitet. Ungeachtet der bereits gesprochenen Judikate und der ausstehenden ist darauf hinzuweisen, dass das deutsche Arbeitsrecht grundsätzlich keine „absoluten Kündigungsgründe“ kennt.

Es sei an dieser Stelle aber ausdrücklich festzuhalten, dass weder die EMRK noch die deutsche Rechtsordnung ausschließen, dass die Kirche als Dienstgeber Verhaltenserwartungen, an denen sich auch die einzelnen Dienstnehmer zu orientieren haben und die ggf. sanktioniert sind, in zulässiger Weise formulieren und einfordern darf.

Prinzipiell ist eine ausdrückliche melderechtliche Normierung nicht erforderlich.