



VERFASSUNGSGERICHTSHOF
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

Verkündet am 16. April 1982

Otto

VG-Angestellte als
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

VerfGH 17/78

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

wegen der Behauptung der Stadt
vertreten durch den Stadtdirektor,

Verfahrensbevollmächtigter:

100 Münster

Gewohnheitsrecht in Form einer Kirchenbaulast verletze die Vorschriften
der Landesverfassung über das Recht der Selbstverwaltung,

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung vom

27. November 1981

durch

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. Bischoff

Präsident des Oberlandesgerichts Köln Weltrich

Präsident des Oberlandesgerichts Hamm Tiebing

Professor Dr. Brox

Professor Dr. Kriele

Rechtsanwältin Schwarz

Professor Dr. Stern

für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerde wird
zurückgewiesen.

Gründe:

G r ü n d e :

A.

I.

Durch Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 21. Juni 1977 (ZevKR 23 [1978], 301) wurde die Beschwerdeführerin verurteilt, der katholischen Kirchengemeinde St. Johannes in Warburg im einzelnen bezifferte Kosten für die Reparatur des Kirchengebäudes, des Pastorats und der Kaplanei zu erstatten. Die Rechtspflicht der Beschwerdeführerin zur Übernahme der Reparaturkosten entnahm das Oberverwaltungsgericht einem nach seinen Feststellungen in Warburg geltenden örtlichen Gewohnheitsrecht, einer Lokalobservanz. Die Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision wies das Bundesverwaltungsgericht durch Beschluß vom 21. August 1978 (ZevKR 24 [1979], 398 = DVBl. 1979, 116) zurück. In den Gründen kam das Bundesverwaltungsgericht zu dem Ergebnis, daß die auf örtlichem Gewohnheitsrecht beruhenden gemeindlichen Kirchenbaulasten mit Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG vereinbar seien, weil die entsprechenden Ansprüche der Kirchen zu den nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 2 WRV gewährleisteten Rechten gehörten.

II.

1. Mit der Verfassungsbeschwerde behauptet die Beschwerdeführerin, das durch das Oberverwaltungsgericht als bestehend anerkannte Gewohnheitsrecht verletze die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der kommunalen Selbstverwaltung. Sie beantragt,

festzustellen, daß der durch das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 21. Juni 1977 - VIII A 609/71 - als bestehend anerkannte örtliche - in Gebietsteilen der Stadt Warburg geltende - Gewohnheitsrechtsatz, wonach die Beschwerdeführerin zur Tragung der Kirchenbaulast an kirchlichen Gebäuden von katholischen Kirchengemeinden verpflichtet sei, verfassungswidrig-nichtig ist,

hilfsweise

hilfsweise,

festzustellen, daß dieser Gewohnheitsrechtssatz verfassungswidrig-nichtig ist, soweit er nicht mit der Einschränkung gilt, daß die Pflicht zur Tragung der Kirchenbaulast an kirchlichen Gebäuden von katholischen Kirchengemeinden nur insoweit besteht, als den Kirchengemeinden selbst keine eigenen Mittel zur Deckung ihrer Ausgaben zur Verfügung stehen oder von der Diözese zur Verfügung zu stellen sind,

weiter hilfsweise,

festzustellen, daß dieser Gewohnheitsrechtssatz verfassungswidrig-nichtig ist, soweit er nicht als ruhend angesehen wird, solange das derzeitige Kirchensteuersystem gilt.

Zur Begründung führt die Beschwerdeführerin aus:

Die Auferlegung der Kirchenbaulast stelle einen erheblichen Eingriff in ihre Rechtsetzungshoheit, Finanzhoheit und Dispositionsfreiheit bei der Erfüllung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben dar. Ihr werde die durchaus reale Chance genommen, aus dem Ausgleichsstock des kommunalen Finanzausgleichs herauszukommen.

Eingriffe in die verfassungsrechtlich garantierte kommunale Selbstverwaltung dürften nach Art. 78 Abs. 2 LV nur durch oder wenigstens aufgrund eines förmlichen Gesetzes vorgenommen werden. Gewohnheitsrecht genüge den Anforderungen des Art. 78 Abs. 2 LV nicht.

Auch Art. 21 LV oder Art. 22 LV i.V.m. 138 Abs. 1 oder 2 WRV könnten den Eingriff nicht rechtfertigen. Diesen Vorschriften komme nicht die Funktion einer Ausgrenzung aus dem verfassungsrechtlich geschützten Bereich der kommunalen Selbstverwaltung zu. Fraglich sei bereits, ob örtliches Gewohnheitsrecht unter die in Art. 21 oder Art. 22 LV i.V.m. 138 Abs. 1 WRV genannten Rechtstitel subsumiert werden könne und ob Ansprüche von Kirchengemeinden aus Kirchenbaulasten politischer Gemeinden unter die durch Art. 22 LV i.V.m. Art. 138 Abs. 2 WRV geschützten Rechte der Religionsgesellschaften fielen. Selbst wenn man von der Geltung der Art. 21 und 22 LV und davon ausginge, daß sie auch den Fortbestand gewohnheitsrechtlich begründeter gemeindlicher Baulasten zugunsten von Kirchen gewährleisteten, könnten diese Verfassungsvorschriften den Gesetzesvorbehalt in Art. 78 Abs. 2 LV nicht ausfüllen, weil sie keine gemeindlichen Pflichten begründeten, sondern solche als bestehend voraussetzten.

Die verfassungsrechtlichen Gewährleistungen für die Kirchen müßten überdies in Obereinstimmung mit der übrigen Verfassungsordnung ausgelegt werden. Dazu gehörten die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung sowie die Grundsätze der religiösen Neutralität des Staates und der Parität bei der Behandlung der verschiedenen religiösen Bekenntnisse. Das Gewohnheitsrecht sei deshalb schon vor Inkrafttreten der Landesverfassung, nämlich bereits durch das Grundgesetz, unwirksam geworden. Außerdem verstoße ein solches Gewohnheitsrecht gegen Art. 3 Abs. 1 GG, weil es bei einem Teil der Bevölkerung wirtschaftlich zu einer doppelten Besteuerung führe. Schließlich müsse dem vom Oberverwaltungsgericht angenommenen Gewohnheitsrecht überhaupt Geltung abgesprochen werden, weil die Geltungsbedingungen für ein Gewohnheitsrecht nicht oder nicht mehr vorlägen.

2. Dem Landtag, der Landesregierung, der katholischen Kirchengemeinde St. Johannes in Warburg und dem Erzbischöflichen Generalvikariat Paderborn ist Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden.

Der Landtag hat zu der Verfassungsbeschwerde nicht Stellung genommen.

Die Landesregierung, die schon die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde bezweifelt, ist in der Sache der Auffassung, daß die hier strittige Lokalobservanz wegen ihres steuerähnlichen Charakters jedenfalls seit Einführung der Diözesankirchensteuer im Jahre 1950 ruhe; eine durchsetzbare Norm, die in das Selbstverwaltungsrecht eingreifen könne, liege demnach nicht vor. Im übrigen berühre der Umstand, daß die Beschwerdeführerin Ausgleichsstockgemeinde sei, nicht den Kern ihres Selbstverwaltungsrechts.

Die Landesregierung hat ferner eine Übersicht über die Höhe der in den Kreisen Paderborn, Höxter und Lippe gegenüber Städten und Gemeinden erhobenen Kirchenbaulastforderungen und deren finanzielle Auswirkungen auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung der betroffenen Gemeinden sowie Ablichtungen bei ihr geführter Vorgänge zum Zustandekommen der sogenannten "Höxterer Vereinbarung" vorgelegt, die 1950 anläßlich der Einführung der Diözesankirchensteuer zwischen Vertretern des Landes, der Gemeinden und der Erzdiözese getroffen worden ist.

Die

Die katholische Kirchengemeinde St. Johannes in Warburg hält die Verfassungsbeschwerde für unzulässig, weil diese sich nicht gegen Landesrecht richte. Im übrigen sei die Verfassungsbeschwerde auch unbegründet. Ein Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung liege nicht vor, weil die Selbstverwaltung durch Art. 78 LV nur insoweit garantiert sei, als dem die verfassungsrechtlichen Gewährleistungen der Art. 21 und 22 LV nicht entgegenstünden.

Das Erzbischöfliche Generalvikariat Paderborn vertritt ebenfalls den Standpunkt, die Verfassungsbeschwerde sei unzulässig, aber auch unbegründet. Die Baulastverpflichtung der Beschwerdeführerin sei - wenn überhaupt - nur gegenüber Kirchenvermögen, soweit dies zu den Mitteln der sogenannten "Kirchenfabrik" gehöre, nicht aber gegenüber der Kirchensteuer nachrangig. Die Subsidiarität der Kirchensteuer sei im Jahre 1950 unverändert bestehen geblieben. Die "Höxterer Vereinbarung" erfasse nur die Gemeinden, in denen die politische Gemeinde das Kultuskostendefizit gedeckt habe; es habe nur die Doppelbelastung durch Deckung des Kultuskostendefizits und Erhebung von Kirchensteuern vermieden werden sollen.

Wegen weiterer Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird auf die Schriftsätze mit ihren Anlagen, auf die Verfahrensakte OVG NW VIII A 609/71 samt Anlagen und die im Rahmen dieses Verfahrens ergangenen Entscheidungen Bezug genommen.

B.

I.

Die Verfassungsbeschwerde ist nach Art. 75 Nr. 4 LV, § 50 VerfGHG zulässig. Nach diesen Vorschriften können Gemeinden und Gemeindeverbände Verfassungsbeschwerde mit der Behauptung einlegen, daß Landesrecht die verfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie verletze.

1. Auch Gewohnheitsrecht kann Landesrecht im Sinne des § 50 Abs. 1 VerfGHG sein. Recht im Sinne dieser Vorschrift sind nicht nur förmliche Gesetze und Rechtsverordnungen (vgl. VerfGH NW, Urteil vom 9. Februar 1979, NJW 1979, 1201),

sondern

sondern - um dem Schutzzweck der Vorschrift zu genügen - alle Rechtsnormen, die mit dem Anspruch auf Verbindlichkeit tatsächlich gelten und von der staatlichen Autorität garantiert werden. Dazu gehört auch die hier vom Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen festgestellte und angewandte Lokalobservanz, deren Verfassungswidrigkeit die Beschwerdeführerin geltend macht. Sie steht in ihrer verpflichtenden Kraft gesetztem Recht gleich und kann die Beschwerdeführerin in ihrem Selbstverwaltungsrecht verletzen.

Diese Auslegung des § 50 Abs. 1 VerfGHG wird durch seine Entstehungsgeschichte bestätigt. In dem Entwurf der Landesregierung zum Gesetz über den Verfassungsgerichtshof (LT NW, 2. Wahlperiode, Drucksache Nr. 245) fand sich im damaligen § 49 a Abs. 1, der dem heutigen § 50 Abs. 1 entspricht, noch das Wort Landesgesetz. Es wurde durch das Wort Landesrecht ersetzt, weil das Wort Gesetz möglicherweise zu eng ausgelegt werden könne. Der Vorschlag, in Abs. 2 "Gesetz" ebenfalls durch "Landesrecht" zu ersetzen, wurde abgelehnt, weil nicht alles Recht - als Beispiel wurde hier ausdrücklich auf Gewohnheitsrecht hingewiesen - einen genauen Zeitpunkt seines Inkrafttretens habe (LT NW, 2. Wahlperiode, Kurzprotokoll über die 13. Sitzung des Verfassungsausschusses vom 16. Juni 1951, Nr. 329/51, S. 3 ff).

2. Das von der Beschwerdeführerin angegriffene Gewohnheitsrecht ist dem Landesrecht im Sinne des § 50 Abs. 1 VerfGHG zuzuordnen. Landesrecht im Sinne der Rangordnungsreihe der Rechtsquellen sind gemeinhin zwar nur die Rechtssätze, die von Landesorganen erlassen worden sind (BVerfG, Beschluß vom 23. März 1965, BVerfGE 18, 407 [414]; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 1977, § 19 III 7 f). Der Schutzzweck des § 50 Abs. 1 VerfGHG gebietet indessen, die Verfassungsbeschwerde auch gegen örtliches Gewohnheitsrecht zuzulassen, wenn nicht ausgeschlossen werden kann, daß es der Disposition des örtlichen Satzungsgebers durch Bundes- oder Landesrecht entzogen ist. Nur wenn der kommunale Satzungsgeber eine Rechtsnorm selbst aufheben oder abändern kann, entfällt das Rechtsschutzbedürfnis für eine Verfassungsbeschwerde der betreffenden Gemeinde. Hier aber sieht sich die Beschwerdeführerin durch Art. 21 LV und durch Art. 22 LV i.V.m. Art. 140 GG, 138 WRV jedenfalls an einer entschädigungslosen Aufhebung des Gewohnheitsrechts gehindert. Wenn ihr unter solchen Umständen verwehrt bliebe, das Gewohnheitsrecht auf seine Verfassungsmäßigkeit überprüfen zu lassen, so entstünde eine Rechtsschutzlücke, die vom Gesetz nicht gewollt ist.

II.

Die Verfassungsbeschwerde ist unbegründet. Die Beschwerdeführerin wird durch das vom Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen festgestellte örtliche Gewohnheitsrecht nicht in ihrem Selbstverwaltungsrecht verletzt.

1. Es braucht nicht erörtert zu werden, ob die Verfassungsbeschwerde schon deshalb unbegründet ist, weil eine gewohnheitsrechtliche Verpflichtung der Beschwerdeführerin zur Übernahme der Bau- und Reparaturkosten der St. Johannes-Pfarrkirche nicht besteht oder ruht. Allerdings sind erhebliche Zweifel an der Geltung der Lokalobservanz angebracht. Zweifelhaft ist schon, ob sich im früheren Hochstift Paderborn bezüglich der Baulast der politischen Gemeinden für Kultusgebäude der katholischen Kirche ein Landesgewohnheitsrecht gebildet hat, das örtliche Abweichungen zuließ. Zweifelhaft ist ferner, ob die Lokalobservanz nicht infolge der Veränderung der Verhältnisse entfallen ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 3. November 1967, BVerwGE 28, 179 [182]; Urteil vom 23. April 1971, BVerwGE 38, 76 [81, 82]) oder aus Gründen der Subsidiarität gegenüber sämtlichen kirchlichen Finanzierungsmitteln zurückgetreten ist. Möglicherweise ist die Kirchenbaulast durch das Gesetz über die Erhebung von Kirchensteuern im Lande Nordrhein-Westfalen vom 15. Februar 1950, GV NW S. 32, beeinflusst worden, weil durch das neue Gesetz keine Doppelbelastung erfolgen sollte (vgl. Kurzprotokoll über die 39. Sitzung des Kulturausschusses vom 18. Januar 1950, S. 4). Vor allem spricht viel dafür, daß die "Höxterer Vereinbarung" auch zwischen der Beschwerdeführerin und der katholischen Kirchengemeinde St. Johannes in Warburg gilt und deshalb die Baulastverpflichtung ruht.

2. Zweifel an der Geltung der strittigen Observanz ergeben sich allerdings nicht aus Art. 3 und 4 GG. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 23. April 1971 (BVerwGE 38, 76 ff) unter Berufung auf Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 WRV dargelegt, daß auf gewohnheitsrechtlicher Grundlage beruhende Kirchenbaulastverpflichtungen der politischen Gemeinde nicht gegen die Grundsätze der Neutralität (Art. 4 Abs. 1, 3 Abs. 3, 33 Abs. 3 GG, Art. 140 GG i.V.m. Art. 136 Abs. 1 und 4, 137 Abs. 1 WRV) und der Parität (Art. 3 GG, Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 1 WRV) oder gegen die negative Finanzierungsfreiheit (Art. 4 Abs. 1 GG) verstoßen. Dem schließt sich der Verfassungsgerichtshof an.

Kommunale Kirchenbaulasten verstoßen auch nicht gegen Art. 4 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG, weil sie zu einer Ungleichbehandlung der Mitglieder einer baulastverpflichteten Gemeinde gegenüber den Einwohnern einer insoweit nicht belasteten Gemeinde führen. Würde Art. 3 Abs. 1 GG eine Gleichbehandlung von Bürgern verschiedener Gemeinden auch im Hinblick auf örtliches Recht fordern, wäre die gemeindliche Selbstverwaltung beseitigt.

3. Die bisherigen Ausführungen bedürfen indessen keiner Vertiefung. Die Verfassungsbeschwerde hat nämlich auch dann keinen Erfolg, wenn die strittige Observanz besteht, nicht subsidiär ist (erster Hilfsantrag) und auch nicht ruht (zweiter Hilfsantrag). Die Beschwerdeführerin wird durch eine solche Observanz in ihrem Selbstverwaltungsrecht aus Art. 78 Abs. 1, 2 und 3 LV (Art. 28 Abs. 2 GG) und Art. 79 LV nicht verletzt.

Die Observanz greift nicht in die Rechtsetzungshoheit der Beschwerdeführerin ein. Sollte diese insoweit Einschränkungen unterliegen, als sie das örtliche Recht nicht ändern oder aufheben kann, so ergäbe sich dies nicht aus der Observanz, sondern aus Art. 21, 22 LV.

Ob der Eingriff in die Finanzhoheit durch die Baulast so schwerwiegend ist, daß er den Kernbereich der gemeindlichen Selbstverwaltung verletzt, läßt der Verfassungsgerichtshof dahinstehen. Jedenfalls ist die Observanz mit der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 78 LV (Art. 28 Abs. 2 GG), Art. 79 LV vereinbar. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 GG ist durch die über Art. 140 ins Grundgesetz inkorporierten sogenannten Kirchenartikel der Weimarer Reichsverfassung begrenzt. In gleicher Weise ist die landesverfassungsrechtliche Garantie des Selbstverwaltungsrechts in Art. 78 LV eingeschränkt (vgl. auch BVerfG, Beschluß vom 21. September 1976, BVerfGE 42, 312 /3247).

Gemeindliche Kirchenbaulasten unterfallen Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 2 WRV (vgl. Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches, 13. Auflage, 1930, Art. 138 Anm. 6; Mikat, Kirchen- und Religionsgesellschaften in: Religionsrechtliche Schriften, Erster Halbband, 1974, S. 138 ff; Maunz in: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Kommentar zum Grundgesetz, 1973, Art. 140 RdNr. 10 zu Art. 138 WRV; Scheuner, Der Bestand staatlicher und kommunaler Leistungspflichten an die

Kirchen [Art. 138 Abs. 2 WRV] in: Kirche und Staat in der neueren Entwicklung, 1980, S. 267 ff; jeweils mit weiteren Nachweisen). Art. 138 Abs. 2 WRV bezieht sich nicht nur auf eigentumsähnliche Rechte im Sinne des Art. 14 GG, sondern auf das gesamte Vermögen der Kirche, soweit es den in Art. 138 Abs. 2 WRV genannten Zwecken dient. Die verfassungsrechtliche Gewährleistung schließt jede entschädigungslose Entziehung aus. Dabei kann offenbleiben, ob nicht schon Art. 138 Abs. 1 WRV die gemeindlichen Leistungen erfaßt.

Die Übernahme der "Kirchenartikel" in das Grundgesetz (Art. 140 GG) und in die Landesverfassung (Art. 22 LV) hat diese zu geltendem Verfassungsrecht gemacht; sie stehen gegenüber den anderen Artikeln des Grundgesetzes nicht auf einer Stufe minderen Ranges (vgl. BVerfG, Urteil vom 14. Dezember 1965, BVerfGE 19, 206 [219] und Beschluß vom 17. Februar 1981, BVerfGE 57, 220 ff). Das schließt nicht aus, daß ein Spannungsverhältnis zu anderen Verfassungsnormen bestehen kann, das aufgrund einer Abwägung im Rahmen der grundgesetzlichen Wertordnung zu lösen ist. Dabei spielen die Bedeutung und das innere Gewicht der einzelnen Normen eine wesentliche Rolle. Das Spannungsverhältnis des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 78 LV) mit der Bestandsgarantie von Rechten der Religionsgemeinschaften (Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 2 WRV) ist zugunsten von Art. 138 Abs. 2 WRV zu lösen.

Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 2 WRV kommt im Rahmen des Grundgesetzes relativ hohe Bedeutung zu. Die Regelung des Verhältnisses von Staat und Kirche war 1948/49 einer der schwierigsten Punkte der Verfassungsberatungen, so daß zeitweise eine Gefährdung des gesamten Verfassungswerkes zu besorgen war. Zugeständnisse aller beteiligten Parteien lösten schließlich den Konflikt durch einen Kompromiß. Dieser läßt die Ausklammerung einzelner Rechte der Religionsgemeinschaften aus der Bestandsgarantie nicht zu.

Danach ist das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht aus Art. 78 LV (Art. 28 Abs. 2 GG) durch Art. 140 GG, Art. 138 Abs. 2 WRV dahin eingeschränkt, daß Gemeinden auf gewohnheitsrechtlicher Grundlage beruhende Kirchenbaulasten zugunsten katholischer Kirchengemeinden aufgrund eigenen Satzungsrechts nur in Verbindung mit einer Ablösungsregelung, d.h. gegen eine dem Wert der Kirchenbaulast entsprechenden Entschädigung, beseitigen können.

Eine andere Frage ist, ob Art. 21 LV die Beschwerdeführerin wirksam hindern kann, die Observanz durch einen einseitigen Rechtsetzungsakt abzulösen. Diese Frage betrifft nicht die Verfassungsmäßigkeit oder Verfassungswidrigkeit der strittigen Observanz, sondern die Grundgesetzkonformität des Art. 21 LV, über die in diesem Verfahren nicht zu entscheiden ist.

Dr. Bischoff

Weltrich

Tiebing

Prof. Dr. Kriele
ist an der Unterschrift durch Urlaub verhindert.

Prof. Dr. Brox

Dr. Bischoff

Schwarz

Prof. Dr. Stern