

Prof. Dr. Ansgar Hense, Bonn/Potsdam

Stellungnahme

Schriftliche Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags

zum Gesetzentwurf der Landesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Landesmeldegesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften Drucksache 18/2777

Dem Institut für Staatskirchenrecht der Diözesen Deutschlands wird mit Anschreiben vom 6. Mai 2015 Gelegenheit gegeben, zu dem o.g. Gesetzentwurf Stellung zu nehmen. Für diese Möglichkeit bedankt sich der Unterzeichner und möchte sich folgendermaßen zu dem Gesetzentwurf äußern, wobei ich mich vorrangig auf die religiösen Interessen im Melderecht und deren Beachtung in dem vorliegenden Gesetzentwurf beschränke.

Im Wesentlichen entspricht der Gesetzentwurf m.E. dem verfassungsrechtlich Erforderlichen und bewegt sich im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen. Bei § 9 Abs. 2 des Gesetzentwurfs wird eine rechtstechnische Präzisierung vorgeschlagen.

Aufgrund der bundesrechtlichen „Vorspurung“ des Melderechts mittels des Bundesmeldegesetzes (BGBl 2013 I, S. 1084) in der Fassung des Gesetzes vom 25. November 2014 (BGBl I, S. 1738) obliegt den Bundesländern die Anpassung ihrer Landesmeldegesetze.

Für die Wahrnehmung Ihres Auftrages benötigen die Kirchen Daten. Diese Daten werden generiert durch einen Datenaustausch zwischen dem Staat und der Kirche. Dies entspricht der grundgesetzlich als Leitbild und Leitidee zugrunde gelegten Kooperation von Staat und Religion, die eben nicht auf strikte, isolationistische Abschichtung der staatlichen und religiösen Sphäre basiert. Diese verfassungsrechtliche Ausgangslage wird durch die für das deutsche Religionsverfassungsrecht maßgeblich mitprägende Vertragsrecht auch melderechtlich nachvollzogen, für die die Regelung von Art. 20 des Katholischen Kirchenvertrags Schleswig-Holsteins vom 2009 (GVBl SH, S. 265) steht, mit der ein Datenübermittlungsanspruch der katholischen Kirche ausdrücklich konsentiert wird. Nur am

Rande sei vermerkt, dass die Geltung und Verbindlichkeit dieser Bestimmung leider in der Entwurfsbegründung nicht hinreichend zum Tragen kommt.¹

Bundesgesetzlich wird dieser Datenübermittlungsanspruch dem Grunde nach in § 42 BMG festgeschrieben und dabei ein Basisstandard der zu übermittelnden Daten festgeschrieben. Dieser Datensatz schreibt insofern das Minimum vor; § 55 Abs. 2 BMG räumt dem Landesgesetzgeber die rechtsgrundsätzliche Möglichkeit ein, über die in § 42 BMG genannten Daten hinauszugehen. Hierbei wird die implizite Voraussetzung festgeschrieben, dass diese zusätzlichen Daten der Erfüllung der kirchlichen Aufgaben zu dienen bestimmt sein müssen.

Von dieser Option will der § 9 Abs. 1 des Gesetzentwurfes Gebrauch machen und geht dabei in zwei eher kleineren Punkten über die Vorgängerregelung § 26 Abs. 2 LMG SH hinaus. Dies ist sowohl verfassungsrechtlich als auch einfachgesetzlich zulässig und dem Grunde nach geboten, zumal es sich um ein systemisches, nachjustierendes „Abrunden“ handelt. Darüber hinaus wird in § 9 Abs. 1 Ziff. 3 des Gesetzentwurfes klargestellt, dass auch das Ordnungsmerkmal nach § 4 Abs. 3 BMG übermittelt werden soll.

Dirigiert und determiniert wird die melderechtliche Auslegung durch die verfassungsrechtliche Gewährleistung des religionsgemeinschaftlichen Selbstbestimmungsrechts (Art. 140 GG/137 Abs. 3 WRV) in Zusammenschau mit dem Grundrecht der (korporativen) Religionsfreiheit (Art. 4 Abs. 1 und 2 GG). Das Bundesverfassungsgericht hat die rechtsgrundsätzlichen Zusammenhänge in diesem Punkt in seiner jüngsten „Leitentscheidung“ vom 22. Oktober 2014 nochmals klar- und herausgestellt.² Hierbei respektiert der Staat grundsätzlich im Rahmen der für alle geltenden Gesetze kircheneigene Ordnungsvorstellungen. Alle Maßnahmen, die der Sicherstellung der religiösen Dimension des Wirkens im Sinne des kirchlichen Selbstverständnisses und der Wahrung der unmittelbaren Beziehung der Tätigkeit zum kirchlichen Grundauftrag dienen, werden durch Art. 140 GG/137 Abs. 3 WRV umfasst.³ Das religionsgemeinschaftliche Selbstbestimmungsrecht korrespondiert dabei mit dem Grundrecht der Religionsfreiheit, welches nicht nur auf religiöse Essentialia wie den Bereich des Glaubens und des Gottesdienstes beschränkt ist, sondern um der Freiheitlichkeit des religiös-weltanschaulichen Staates extensiv auszulegen ist.⁴

Die Datenübermittlungsansprüche würden verkürzt, wenn man sie auf den Zweck der Kirchensteuererhebung beschränkte. Dies wird bereits durch die melderechtliche „Grundnorm“ des § 42 BMG deutlich und auch an den beiden Daten, die nach § 9 Abs. 1 des Gesetzentwurfes – völlig konform mit § 55 Abs. 2 BMG – den Kirchen zusätzlich übermittelt werden sollen. Zum kirchlichen Auftrag gehören eben neben den pastoralen Aufgaben auch karitativ-soziale und andere Aufgaben, so dass das Datenbedürfnis sich nicht nur auf

¹ Zu Geltung und Bindungswirkung von Staatskirchenverträgen für den Gesetzgeber siehe näher Katia Schier, Die Bestandskraft staatskirchenrechtlicher Verträge, Berlin 2009 m.w.N.

² BVerfG, Beschluss vom 22. Oktober 2014 – 2 BvR 661/12 – Tz. 83 ff. m.w.N.

³ BVerfG, Beschluss vom 22. Oktober 2014 – 2 BvR 661/12 – Tz. 95.

⁴ Näher dazu BVerfG, Beschluss vom 22. Oktober 2014 – 2 BvR 661/12 – Tz. 98 ff.

personenbezogene seelsorgerliche Zwecke beschränkt, sondern darüber hinausgehend auch diakonisch-karitative oder kulturelle Zwecksetzungen mit umfasst.

Wenn durch den Gesetzentwurf § 9 Abs. 1 Ziff. 1 und 2 frühere Namen und die Staatsangehörigkeit der Familienmitglieder mit übermittelt werden, könnte man (vor-)schnell zu dem Ergebnis kommen, dass diese Daten nicht erforderlich sind. Vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Ausgangslage und einer näheren Betrachtung der kirchlichen Aufgabenstellung stellt sich dies aber anders da. Dies wird in der Begründung S. 27 zutreffend gesehen. Die seelsorgerliche Betreuung gehört zu den Kernaufgaben der Kirche. Sie lässt sich hinsichtlich der einzelnen Gläubigen auch nicht durchführen ohne eine gewisse Kenntnis des familiären Umfelds. Aus der Staatsangehörigkeit lassen sich auf die pastorale Betreuungssituation und auch Betreuungserfordernisse Rückschlüsse ziehen. Das Datum frühere Namen der Familienangehörigen, ist anders als bei den Kirchenmitgliedern (vgl. § 42 Abs. 1 Ziff. 2 BMG), eine weitere landesrechtliche Erweiterung. Die Anschriften (auch frühere) der Familienmitglieder sind bereits in dem Datensatz nach § 42 Abs. 2 Ziff. 5 BMG enthalten.⁵ Die Aufnahme der früheren Namen komplettiert den Datensatz und parallelisiert diesen mit dem Datensatz des Mitglieds. Im Übrigen sind Rechte und Datenschutzinteressen der Familienmitglieder grundsätzlich durch § 42 Abs. 3 Satz 2 BMG gewahrt.

Die Datenübermittlung ist nach § 42 Abs. 5 Satz 1 BMG daran gebunden, dass der Datenempfänger Kirche ausreichende Maßnahmen zum Datenschutz sicherstellt. Nach § 45 Abs. 2 Satz 2 BMG obliegt dem Landesrecht die Regelung darüber, welche Behörde diese Feststellung trifft. Das Bundesland Schleswig-Holstein will mit § 9 Abs. 2 des Gesetzentwurfs dies dem Landesministerium des Innern zuweisen. Dies ist sachgerecht und bewegt sich in dem bewährten Pfad des § 26 Abs. 3 Satz 2 LMeldeG SH von 2004. Der neue § 9 Abs. 2 will aber eine gewisse Modifikation einführen, indem er nun ein kooperatives Zusammenwirken mit dem Unabhängigen Zentrum für Datenschutz vorsieht. Irritierend an dem Wortlaut des § 9 Abs. 2 ist, dass die Feststellung des Ministeriums auf „Empfehlung“ des Datenschutzzentrums erfolgen soll. Soll die Initiative von diesem Zentrum ausgehen? Aus Gründen der Zuständigkeitsklarheit und der Rechtssicherheit der Entscheidungsbefugnis dürfte sich hier eine andere, klarere Formulierung empfehlen (z.B. nach Anhörung o.ä.), die das Kooperationsverhältnis zwischen Landesinnenministerium und Datenschutzzentrum verwaltungsrechtlich präziser auf den Begriff bringt.

Die in Aussicht genommene Regelung des § 9 Abs. 3 des Gesetzentwurfs über die Entgegennahme und Verarbeitung (insbesondere Speicherung) von Daten über die Religionszugehörigkeit/Kirchenmitgliedschaft durch die Meldebehörden ist klarstellend und beschreibt eine bereits bestehende Praxis. Seit Bestehen des staatlichen Meldewesens übermitteln die Kirchen Daten über die Mitgliedschaft einer Person (sog. Taufmitteilung). Zwischen Staat und Kirche besteht auch in diesem Zusammenhang ein kooperatives Zusammenwirken, weil der Aspekt Mitgliedschaft für „korporierte“ Religionsgemeinschaften von zentraler Bedeutung ist und konstitutiv für Körperschaften, die sich grundsätzlich aus Mitgliedern zusammensetzen. Mit dem Empfang des Taufsakraments ist die Aufnahme in die

⁵ Die Entwurfsbegründung S. 27 gibt in diesem Punkt die Rechtslage nicht korrekt wieder.

Kirche verbunden. An diese Kirchenmitgliedschaft knüpft auch die staatliche Rechtsordnung an und sie ist demzufolge mit öffentlich-rechtlichen Wirkungen verknüpft; diese reichen von der Kirchensteuerpflichtigkeit bis hin zu Schulfragen (z.B. Teilnahme an Religionsunterricht – vorbehaltlich der verfassungsrechtlich verbürgten Abmeldemöglichkeit). Die Religionszugehörigkeit bzw. Kirchenmitgliedschaft ist zudem die Grundlage für die Datenübermittlung nach § 42 BMG und § 9 des Gesetzentwurfs. Die Taufmitteilungen der Pfarreien/Kirchengemeinden sind öffentliche Urkunden. Pfarreien/Kirchengemeinden sind Körperschaften des öffentlichen Rechts und die von ihnen ausgefertigten Taufmitteilungen begründen den vollen Beweis der Kirchenmitgliedschaft in der betreffenden Religionsgemeinschaft nicht nur für den kirchenrechtlichen Kontext, sondern auch für den weltlich-rechtlichen Ordnungszusammenhang.⁶ Dieses wechselseitige, kooperative Zusammenwirken von Staat und Kirche wird zutreffend durch § 9 Abs. 3 des Gesetzentwurfs – klarstellend – normativ nachgezeichnet.

⁶ Siehe dazu näher – auch zum historischen Kontext - Joseph Listl, Zur Auskunfts- und Begründungspflicht aus Kirchenbüchern, in: AfkKR 143 (1974), S. 101 ff.