

Staatskirchenrechtliche Abhandlungen

Band 2

Die Mitwirkung der Arbeitgeber
bei der Erhebung der Kirchensteuer

Vier Rechtsgutachten zur Frage ihrer Verfassungsmäßigkeit

Von

Axel Frhr. v. Campenhausen · Theodor Maunz
Ulrich Scheuner · Herbert Scholtissek



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

**Die Mitwirkung der Arbeitgeber
bei der Erhebung der Kirchensteuer**

Staatskirchenrechtliche Abhandlungen

Herausgegeben von Ernst Friesenhahn · Alexander Hollerbach
Paul Mikat · Klaus Mörsdorf · Ulrich Scheuner

Band 2

Die Mitwirkung der Arbeitgeber bei der Erhebung der Kirchensteuer

Vier Rechtsgutachten zur Frage ihrer Verfassungsmäßigkeit

Von

Axel Frhr. v. Campenhausen · Theodor Maunz
Ulrich Scheuner · Herbert Scholtissek



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1971 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1971 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61
Printed in Germany

ISBN 3 428 02405 2

Vorwort

Im August 1969 hatte ein Arbeitgeber aus Frankfurt a. M. bei dem Verwaltungsgericht in Frankfurt a. M. gegen das Land Hessen Klage erhoben und beantragt, festzustellen, daß er nicht verpflichtet sei, vom Arbeitslohn der in seiner Praxis beschäftigten evangelischen und katholischen Arbeitnehmer Kirchenlohnsteuer einzubehalten und an das zuständige Finanzamt abzuführen. Das Verwaltungsgericht Frankfurt a. M. hatte in dieser Sache im November 1969 beschlossen, eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts darüber einzuholen, ob die Vorschrift des § 9 Abs. 2 des Hessischen Kirchensteuergesetzes in der Fassung vom 25. 9. 1968 (GVBl. S. 268) gegen Artikel 2 Abs. 1 des Grundgesetzes verstoße und deshalb nichtig sei. Der § 9 Abs. 2 des Hessischen Kirchensteuergesetzes lautet:

„Soweit die Einkommensteuer durch Steuerabzug vom Arbeitslohn erhoben wird (Lohnsteuer), kann durch Verordnung dieses Verfahren auf Antrag der Kirchen auch für die Kirchensteuer eingeführt werden, die als Zuschlag zur Lohnsteuer erhoben wird. Der Arbeitgeber hat dann auch die Kirchensteuer einzubehalten und an das Finanzamt gleichzeitig mit der Lohnsteuer abzuführen. Für die Haftung des Arbeitgebers und des Arbeitnehmers bei der Abführung der Kirchensteuer gelten die gleichen Vorschriften wie für den Lohnsteuerabzug.“

In dem sich anschließenden konkreten Normenkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht hatten die Bistümer und Landeskirchen im Lande Hessen über ein bereits vorliegendes Gutachten von Herrn Bundesverfassungsrichter i. R. Dr. Scholtissek hinaus weitere Gutachten eingeholt. Es handelt sich um die Gutachten der Herren Professoren v. Campenhausen (München), Maunz (München) und Scheuner (Bonn). Im Juli 1970 nahm der Kläger seine Klage bei dem Verwaltungsgericht Frankfurt zurück. Damit endete auch das konkrete Normenkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht.

Im Hinblick darauf, daß in den vorliegenden Gutachten Fragen von grundsätzlicher und aktueller Bedeutung behandelt worden sind, erachten es die Herausgeber für geboten, diese Gutachten einem weiteren Kreis wissenschaftlich Interessierter zugänglich zu machen.

Die Herausgeber

Inhalt

Dr. <i>Axel Frhr. v. Campenhausen</i> , Professor an der Universität München: Verfassungsrechtliche Prüfung der Verpflichtung des Arbeitgebers zur Berechnung und Abführung der Kirchenlohnsteuer	9
Dr. <i>Theodor Maunz</i> , Professor an der Universität München: Die Verfassungsmäßigkeit des Lohnabzugsverfahrens bei der Erhebung der Kirchensteuer	15
Dr. <i>Ulrich Scheuner</i> , Professor an der Universität Bonn: Die Vereinbarkeit des Kirchenlohnsteuerabzugsverfahrens mit dem Grundgesetz	41
Dr. <i>Herbert Scholtissek</i> , Bundesverfassungsrichter i. R., Baden-Baden: Ist die Verpflichtung des Arbeitgebers zur Einbehaltung und Abfüh- rung der Kirchenlohnsteuer mit dem Grundgesetz vereinbar?	89

Verfassungsrechtliche Prüfung der Verpflichtung des Arbeitgebers zur Berechnung und Abführung der Kirchenlohnsteuer

Von Axel Frhr. v. Campenhausen, München

Zu dem Beschluß der III. Kammer des Verwaltungsgerichts Frankfurt/M. vom 7. November 1969 — III/2 — E 128/69 — nehmen wir wie folgt Stellung*:

Das Verwaltungsgericht hält § 9 Abs. 2 des Hess. Kirchensteuergesetzes i. d. F. vom 25. September 1968 (GVBl. S. 268) wegen Verstoßes gegen Art. 2 Abs. 1 GG insofern für nichtig, als diese Vorschrift die Arbeitgeber verpflichtet, von ihren Arbeitnehmern die als Zuschlag zur Lohnsteuer erhobene Kirchensteuer einzubehalten und an das Finanzamt abzuführen.

1. Zunächst muß der Heranziehung des Art. 2 Abs. 1 GG widersprochen werden. Das BVerfG beurteilt in E 22, 380 die Verpflichtung der Banken zur Einbehaltung der Kuponsteuer nach Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG. In den Gründen (a.a.O., S. 383) wird die Pflicht des Arbeitgebers zur Einbehaltung der Lohnsteuer dieser Verpflichtung gleichgestellt. Das Kirchenlohnsteuerabzugsverfahren unterscheidet sich hinsichtlich der Belastung des Arbeitgebers nicht vom Lohnsteuerabzugsverfahren. Es ist daher ebenfalls an Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG zu messen. Art. 2 GG kommt als das subsidiäre Grundrecht nicht zur Anwendung. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus dem Kirchenbausteuerurteil des BVerfG (BVerfGE 19, 206). Hier war der Rückgriff auf Art. 2 deshalb notwendig, weil es um eine Zahlungsverpflichtung des Gewerbebetriebes ging, die im Unterschied zu der hier vorliegenden Handlungspflicht des Arbeitgebers nicht als Berufsausübungsregelung verstanden werden konnte.

2. Die Regelung des § 9 Abs. 2 ist mit Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar. Nach Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG kann die Berufsausübung durch Gesetz geregelt werden. Dabei ist jedoch nicht jede den Grundrechtsträger belastende Regelung statthaft, auch nicht jede, die den Wesensgehalt des Grundrechts unangetastet läßt (BVerfGE 7, 377 [409]). Es

* Bei der Abfassung dieser Stellungnahme hat mich Dr. P. v. Tiling unterstützt.

bedarf vielmehr einer Abwägung der einander gegenüberstehenden Interessen des einzelnen und der Gesamtheit, wobei dem Freiheitsrecht ein grundsätzlicher Vorrang einzuräumen ist. Die Freiheit der Berufsausübung kann im Wege der „Regelung“ beschränkt werden, soweit vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls dafür sprechen (BVerfGE 22, 380 [384]) und die Belastung weder unangemessen noch unzumutbar ist (a.a.O., S. 385).

Nach diesen Grundsätzen erscheint der Kirchenlohnsteuerabzug durch den Arbeitgeber ebenso unbedenklich wie die Kuponsteuerabführung durch die Banken. Die Belastung des Arbeitgebers dürfte wegen des engen Anschlusses der Kirchenlohnsteuerabzugspflicht an die nicht bestrittene und nicht bestreitbare (BVerfGE 19, 226 [240]) Lohnsteuerabzugspflicht sehr gering sein¹, geringer jedenfalls als die der Bank bei der Kuponsteuer. Dem Gemeinwohl dient das Verfahren in mehrfacher Hinsicht. Die staatliche Finanzverwaltung wird von ihrer nach Art. 137 Abs. 6 WRV i. V. m. Art. 140 GG bestehenden² Verpflichtung, „bürgerliche Steuerlisten“ zu erstellen, frei, einer Verpflichtung, der sie nur mit zusätzlichem Arbeitsaufwand nachkommen könnte. Speziell in Hessen kommt der Staat auch einer kirchenvertraglichen Verpflichtung gegenüber den Kirchen nach, von der er sich nicht einfach lossagen kann (Art. 18 Abs. 1 Hess. Kirchenvertrag vom 10. Juni 1960 [GVBl. S. 54]). Ferner vermeidet der Arbeitgeber einzug Kirchensteuerzwangsbeitreibungsverfahren fast vollständig, die ja bei Abschaffung der Lohnpfändung die staatlichen Vollstreckungsorgane und damit auch wieder die Arbeitgeber belasten würden. In diesem Zusammenhang darf auch nicht außer acht bleiben, daß bei Wegfall des Arbeitgeber einzugsverfahrens wahrscheinlich ein kircheneigener Steuereinzugsapparat aufgebaut werden müßte, der einen beträchtlichen Teil des Kirchensteueraufkommens verschlingen würde. Es ist ein Anliegen des Staates, daß außerstaatliche Massenorganisationen nicht unwirtschaftlich mit dem Geld des Volkes umgehen. Der großen Mehrheit der kirchensteuerpflichtigen Arbeitnehmer wird die Mühe der selbständigen Kirchensteuerabführung erspart und damit das Wirtschaften mit dem Lohn erleichtert. Nur so kann ihnen auch der Vorteil der Gegenwartsbesteuerung erhalten werden. Das Interesse des Arbeitnehmers ist in der Literatur als so schwerwiegend erachtet worden, daß es bereits als in Art. 2 GG gesichert angesehen worden ist. Danach wäre das Problem

¹ Dazu *Tröger*, Die verfassungsrechtliche Problematik des Kirchenlohnsteuerabzugsverfahrens, ZevKR 14 (1968/69), S. 101 (114 f.); *Burchardi*, Lohnkirchensteuerabzugsverfahren und Bekenntnisfreiheit, StuW 45 (1968), Sp. 131 (138).

² Dazu *Engelhardt*, Die Kirchensteuer in der Bundesrepublik Deutschland (1968), S. 200.

des Kirchenlohnsteuerabzugs zu einer Abwägungsfrage zwischen sich gegenüberstehenden Grundrechtspositionen geworden (Tröger, a.a.O., S. 114 ff.).

3. Die Verpflichtung des Arbeitgebers zum Kirchenlohnsteuerabzug ist auch im Einklang mit der verfassungsmäßigen Ordnung. — Das BVerfG hat in der Heranziehung von juristischen Personen und von nichtkirchenangehörigen Ehegatten zur Kirchensteuer eine gegen das im Grundgesetz geordnete Verhältnis von Staat und Kirche und von Staat und Einzelnem verstößende und deshalb nicht in der verfassungsmäßigen Ordnung begründete Einschränkung des Freiheitsrechtes der Betroffenen gesehen (BVerfGE 19, 206 [226]). Das Gericht begründete seine Entscheidung damit, daß der neutrale Staat keiner Religionsgesellschaft Hoheitsrechte gegenüber Personen verleihen dürfe, die ihr nicht angehören, und daß er niemanden zur finanziellen Unterstützung von Religionsgesellschaften zwingen dürfe, denen der Betreffende nicht verbunden sei (BVerfGE 19, 216 [237]).

Diese Grundsätze verdienen Zustimmung³.

Angewendet auf das Problem der Einschaltung des Arbeitgebers bei der Kirchenlohnsteuererhebung nötigen sie aber nicht, dies Verfahren für verfassungswidrig zu erklären.

Die Fälle sind nur insofern vergleichbar, als jeweils Personen, die der betreffenden Kirche nicht angehören, in Anspruch genommen werden. Dem stehen bedeutsame Unterschiede gegenüber.

a) Während bei der Kirchenbausteuer und der Ehegattenbesteuerung Zahlung eines Geldbetrages von dem Nichtmitglied verlangt wurde, geht es beim Kirchenlohnsteuerabzugsverfahren um eine Handlungspflicht. Handlungs-, Duldungs- und Unterlassungspflichten können dem Staatsbürger auch sonst unter anderen Voraussetzungen und u. U. in weiterem Maße auferlegt werden als Zahlungspflichten, außerhalb des Polizeirechts etwa im Interesse des Denkmal- und Landschaftsschutzes, der Statistik und der Ästhetik im Bauwesen. Sie sind Ausfluß der Pflicht zur Rücksichtnahme auf die gemeinschaftlichen Belange, ohne die kein Gemeinwesen bestehen kann. Die Gleichstellung von Zahlungs- und Handlungspflichten bei *Heinze*⁴ erscheint als zu einfach.

³ A. v. Campenhausen, Die Kirchensteuer vor dem Bundesverfassungsgericht, Luth. Monatshefte 5 (1966), S. 528 f. und 531 f.; Grundmann, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Kirchensteuersachen und das Staatskirchenrecht, JZ 1967, S. 193 ff.

⁴ *Heinze*, Verfassungskonforme Gestaltung des Kirchensteuer-Inkassos, ZRP 1970, S. 34, und *Rasenack*, Zum Abzugsverfahren bei der Kirchenlohnsteuer, BB 1968, S. 539 (542).