

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 600

Staatliche Rechnungsprüfung kirchlicher Einrichtungen

**unter besonderer Berücksichtigung
der karitativen Tätigkeit**

Von

Prof. Dr. Walter Leisner



Duncker & Humblot · Berlin

WALTER LEISNER

Staatliche Rechnungsprüfung kirchlicher Einrichtungen

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 600

Staatliche Rechnungsprüfung kirchlicher Einrichtungen

**unter besonderer Berücksichtigung
der karitativen Tätigkeit**

Von

Prof. Dr. Walter Leisner



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Leisner, Walter:

Staatliche Rechnungsprüfung kirchlicher Einrichtungen
unter besonderer Berücksichtigung der karitativen Tätigkeit /
von Walter Leisner. – Berlin: Duncker und Humblot, 1991

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 600)

ISBN 3-428-07096-8

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1991 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Werksatz Marschall, Berlin 45

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-07096-8

Vorwort

Die staatliche Rechnungsprüfung hat staatliche Instanzen zu kontrollieren, nicht das wirtschaftliche Verhalten des Bürgers. Ob sie auch Private überwachen darf, wenn diese etwa staatliche Zuwendungen erhalten — mit der Begründung vor allem, anders könnten die Vergabestellen nicht wirksam geprüft werden — war Gegenstand meiner Abhandlung „Staatliche Rechnungsprüfung Privater“, die vor kurzem in dieser Reihe als Band 585 erschienen ist.

In diesem Zusammenhang, und aus Anlaß staatlicher Rechnungsprüfungen, tritt nun allerdings eine besondere Problematik auf, die bisher, soweit ersichtlich, noch nicht vertieft worden ist: Unabhängig von etwaigen Kompetenzen der staatlichen Rechnungsprüfung gegenüber privaten Trägern — ergeben sich dafür nicht spezielle Schranken dort, wo die Prüfung auf kirchliche Institutionen ausgedehnt wird, weil diese Fördermittel vom Staat erhalten hätten? Weithin funktionieren heute soziale Dienste in der Bundesrepublik Deutschland auf solcher Grundlage. Es fragt sich daher, ob eine Prüfung kirchlicher Träger durch die Rechnungshöfe mit dem Selbstbestimmungsrecht der Kirchen in vermögensrechtlichen Angelegenheiten zu vereinbaren ist, zumal diese selbst Einrichtungen der Rechnungskontrolle geschaffen haben.

Dieses ist der Gegenstand der folgenden Untersuchung, die damit Probleme des Staats-Finanzrechts wie des Staatskirchenrechts zum Gegenstand hat.

Erlangen, 30. 11. 1990

Walter Leisner

Inhaltsverzeichnis

A. Gegenstand und Bedeutung der Untersuchung	11
I. <i>Ein Beispielfall: Die Prüfung kirchlicher Träger der Freien Wohlfahrtspflege durch den Rechnungshof NW</i>	11
II. <i>Die Kritik der kirchlichen Träger an der staatlichen Rechnungsprüfung</i>	14
III. <i>Insbesondere: Die kirchenspezifische Problematik</i>	17
B. Die kirchlichen Träger als nichtstaatliche Institutionen	20
I. <i>Geltung der Grundsätze über die „staatliche Rechnungsprüfung Privater“ für die kirchlichen Träger der Freien Wohlfahrtspflege</i>	20
1. <i>Prüfung der Verwaltungen, der nichtstaatlichen Träger</i>	20
2. <i>Die staatliche Rechnungsprüfung — nicht „bei“ den kirchlichen Trägern, sondern dieser selbst</i>	22
3. <i>Die Grundsätze über die „staatliche Rechnungsprüfung Privater“ — auf kirchliche Träger voll anwendbar?</i>	24
4. <i>Grundrechtsschutz der kirchlichen Träger der Freien Wohlfahrtspflege</i>	26
II. <i>Rechnungskontrolle kirchlicher Träger nach den Grundsätzen über die Prüfung von Körperschaften des öffentlichen Rechts?</i>	29
1. <i>Die freien Träger als „kirchliche Einrichtungen“</i>	29
2. <i>Keine staatliche Rechnungsprüfung kirchlicher Körperschaften</i>	30

C. Die Rechnungsprüfung kirchlicher Träger nach Staatskirchenrecht	33
I. <i>Die staatskirchenrechtliche Fragestellung</i>	33
II. <i>Der allgemeine Maßstab: die kirchliche Selbständigkeit</i>	37
1. Die Trennung von Kirche und Staat	37
2. Eigenständigkeit, nicht Autonomie der Kirchen	41
3. Eigenständigkeit der kirchlichen Träger auch im Sozialbereich	44
III. <i>Der speziellere Verfassungsmaßstab: das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen</i>	46
1. Selbstbestimmungsrecht nach Selbstverständnis der Kirchen	46
2. Selbstbestimmungsrecht nach der „Natur der Sache“?	49
3. Das Selbstbestimmungsrecht — Schutz eigenständiger Organisations- und Personalhoheit ...	51
a) Die allgemeinen Umschreibungen des Selbstbestimmungsbereichs	51
b) Das kirchliche Organisationsrecht	52
c) Das personale Selbstbestimmungsrecht der kirchlichen Träger	54
4. Das vermögensrechtliche Selbstbestimmungsrecht der Kirchen — Achtung der „kirchlichen Wirtschaftlichkeitsvorstellungen“	58
a) Die Rechnungsprüfung — allgemein an vorgegebene Zwecke gebunden	58
b) Die besondere „kirchliche Wirtschaftlichkeit“	59
c) Selbständigkeit der kirchlichen Vermögensverwaltung — zentraler Bestandteil des kirchlichen Selbstverwaltungsrechts	62
IV. <i>Schranken des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts — Zulässigkeit staatlicher Vorgabenkontrolle?</i>	65
1. „Im Rahmen der für alle geltenden Gesetze“	65

Inhaltsverzeichnis	9
a) Die „Jedermann-Formel“	65
b) Die Wechselwirkungslehre	66
2. Die Caritas der Kirchen — Hineinreichen in den staatlichen Raum	69
3. Neuere Rechtsprechung des BVerfG zur Grenz- ziehung von kirchlichem und staatlichem Bereich auf dem Gebiet der Wohlfahrtspflege	73
V. <i>Wohlfahrtspflege — Bereich „gemeinsamer Angele- genheiten“ (res mixtae) von Staat und Kirche?</i>	76
1. Die „res mixtae“	76
2. Insbesondere: Kirchensteuer als „gemeinsame Angelegenheit“ — und doch keine staatliche Verwendungskontrolle	80
D. Kirchliche Rechnungsprüfung und staatliche Rech- nungskontrolle	84
I. <i>Die unabhängige kirchliche Rechnungsprüfung ...</i>	84
II. <i>Die kirchliche Rechnungsprüfung und die staat- lichen Rechnungsprüfungsinteressen</i>	87
Ergebnis der Untersuchung	90
Gesamtergebnis	102

A. Gegenstand und Bedeutung der Untersuchung

Gegenstand der folgenden Untersuchung ist die grundsätzliche Frage, inwieweit den Organen der staatlichen Rechnungsprüfung das Recht der Überprüfung kirchlicher Einrichtungen zusteht, welche vom Staat Förderungsmittel erhalten. Die praktische Bedeutung dieser Problematik soll zunächst an einem Fall erläutert werden, der sich vor kurzem im Bereich der kirchlichen Freien Wohlfahrtspflege ereignet hat. Er zeigt zugleich das Gewicht der staatlichen Rechnungsprüfung wie auch die Argumente, welche sich hier gegenüberstehen.

I. Ein Beispielfall: Die Prüfung kirchlicher Träger der Freien Wohlfahrtspflege durch den Rechnungshof NW

1. Im Jahre 1987 führte der Landesrechnungshof NW bei einer großen Zahl von Trägern der Freien Wohlfahrtspflege in diesem Lande Rechnungsprüfungen durch. Diese betrafen auch kirchliche Trägerinstitutionen, vornehmlich von Beratungsstellen für Schwangerschaftsprobleme und Familienplanung, für Erziehungs- und Lebensberatung. Die Träger hatten für diese Stellen Zuwendungen des Landes NW erhalten, welche ihnen über den zuständigen Regierungspräsidenten oder den zuständigen Landschaftsverband auf Antrag zugewiesen worden waren. Zugrunde lagen dem insbesondere Verwaltungsvorschriften aus dem Jahre 1977¹ und Richtlinien aus dem Jahre 1983².

¹ Runderlaß des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales vom 7.10.77 — V, A, 3 — 0302.11.

² Runderlaß des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales vom 28.4.1983 — IV/1 — 6704.1/6705.1.

Der Landesrechnungshof faßte seine Ergebnisse in „Feststellungen zur Förderung von Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen und Ehe-, Lebens- und Erziehungsberatungsstellen im Lande NW“ zusammen³. Er kam dort zu dem Ergebnis, daß in zahlreichen Fällen das Verhalten der kirchlichen — wie auch vieler anderer — Träger unkorrekt gewesen sei: Beanstandet wurden nicht nur Abrechnungen und vorgelegte Belege, es wurde auch darüber hinaus der Vorwurf unrichtiger Angaben erhoben, zum Teil bereits bei Antragstellung; die von den Trägern durchgeführten Tätigkeiten seien in zahlreichen Fällen nicht förderungswürdig gewesen, in nicht wenigen anderen seien zu hohe Aufwendungen angesetzt worden. Einige Beanstandungen gehen von strafbaren Handlungen (Betrug) aus.

2. Bevor der Bericht dem Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS) des Landes NW offiziell zugeleitet wurde, waren bereits (Zwischen-)Ergebnisse bekannt geworden, welche schwere Vorwürfe gegen Träger der Freien Wohlfahrtspflege, darunter auch kirchliche Einrichtungen, enthielten. Durch Indiskretionen aus dem Bereich einer Landtagsfraktion kam es alsbald zu heftigen, kampagneähnlich kritischen Berichten und Kommentaren in zahlreichen Presseorganen. Trägern der Freien Wohlfahrtspflege, darunter ausdrücklich auch kirchlichen Einrichtungen, wurden darin zum Teil Betrügereien in Millionenhöhe vorgeworfen, ohne daß der MAGS, die Bewilligungsinstanzen und kritisierten Träger sich vorher hätten mit solchen Vorwürfen befassen können, welche insbesondere den Trägerinstitutionen weitgehend unbekannt waren.

Die Reaktionen in der Öffentlichkeit waren, verständlicherweise, höchst negativ, insbesondere die Enttäuschung über die — angebliche — Verwicklung kirchlicher Einrichtungen in einen solchen „Skandal“. Nach kirchlichen Angaben ha-

³ LRH NW V. Senat vom 25.2.1988, V B — 7502 — 1/87.

ben diese ungünstigen Auswirkungen der Presseberichte vor allem Beziehungen der kirchlichen Träger zu den von ihnen Betreuten, aber auch in ihren Gemeinden und in der Öffentlichkeit allgemein, schwer belastet.

3. Die freien kirchlichen Träger haben sich in umfangreichen Stellungnahmen, *welche auch den Bewilligungsbehörden vorgelegt wurden*, mit den gegen sie im Bericht des Landesrechnungshofs erhobenen Vorwürfen auseinandergesetzt: In der weit überwiegenden Zahl der Fälle seien diese unberechtigt, sie beruhten auf Mißverständnissen, vor allem aber auf ungenügenden Untersuchungen und anderen schwerwiegenden Fehlern im Prüfungsverfahren. Der MAGS befaßte sich mit den Feststellungen des Landesrechnungshofs, die er nur in verhältnismäßig wenigen Fällen als berechtigt anerkannte. In nicht wenigen Punkten war, das ergab sich aus seiner Stellungnahme, die mangelhafte oder jedenfalls nicht hinreichend präzise Fassung der Förder Richtlinien Anlaß für die Beanstandungen des Landesrechnungshofs.

Während im Ergebnis nur in vergleichsweise wenigen, meist gerade kirchliche Träger nicht betreffenden Fällen Folgerungen aus den Feststellungen des Landesrechnungshofs zu ziehen waren, beklagen kirchliche Instanzen noch heute die negativen Auswirkungen dieser Vorfälle auf ihre Arbeit. Vor allem machen sie geltend, es vollziehe sich nun diese Tätigkeit in der ständigen berechtigten Sorge vor erneuten derartigen Überprüfungen seitens des Rechnungshofes, die wiederum zu ähnlicher, in schwerstwiegender Weise ansehensschädigender Kritik in der Öffentlichkeit führen könnte.

Da es eine (informations-)politische Sicherheit gegen erneute Indiskretionen nicht geben kann, deren Folgen aber — wohl unbestritten — auf keine, auch juristische Weise voll wiedergutmacht werden können, erhebt sich die Rechtsfrage, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang kirchliche