

Rechtsquellen:

GG Art. 140
WRV Art. 137 Abs. 3 und 5

Stichworte:

Religionsgemeinschaft; Körperschaft des öffentlichen Rechts; Rechtssetzungsbefugnis; Organisationsgewalt; eigene Angelegenheiten; Veräußerung eines Grundstücks; kirchenaufsichtliche Genehmigung; Verwaltungsgebühr; Gebührenschuldner; Grundstückserwerber.

Leitsatz:

Eine Kirche kann nicht unter Berufung auf ihren Status als Körperschaft des öffentlichen Rechts Vorschriften erlassen, die dem Erwerber eines Grundstücks eine Verwaltungsgebühr auferlegen, die für die kirchenaufsichtliche Genehmigung der Veräußerung durch die Kirchengemeinde angefallen ist.

Urteil des 7. Senats vom 10. April 2008 - BVerwG 7 C 47.07

I. VG Weimar vom 07.11.2002 - Az.: 2 K 1581/01. We
II. OVG Weimar vom 11.04.2007 - Az.: 1 KO 1110/04



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 C 47.07
OVG 1 KO 1110/04

Verkündet
am 10. April 2008
Ende
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 10. April 2008
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Sailer
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Herbert, Krauß, Neumann
und Guttenberger

für Recht erkannt:

Das Urteil des Thüringer Oberverwaltungsgerichts vom 11. April 2007 wird aufgehoben.

Die Berufung der Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Weimar vom 7. November 2002 wird zurückgewiesen.

Auf die Anschlussberufung des Klägers wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Weimar vom 7. November 2002 geändert.

Die Beklagte wird verurteilt, an den Kläger Zinsen in Höhe von fünf Prozentpunkten über dem Basiszinssatz nach § 1 des Diskontsatz-Überleitungs-Gesetzes vom 9. Juni 1998 (BGBl I S. 1242) auf den Betrag von 1 138,00 € für die Zeit seit dem 3. September 2001 zu zahlen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens und des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger wendet sich gegen die Erhebung einer Verwaltungsgebühr durch die beklagte Landeskirche.
- 2 Die evangelische Kirchengemeinde Luther zu Erfurt veräußerte ein ihr gehörendes Grundstück an den Kläger. Das Konsistorium der Beklagten erteilte für die Veräußerung des Grundstücks die nach kirchenrechtlichen Vorschriften erforderliche kirchenaufsichtliche Genehmigung. Für die Erteilung der Genehmigung erhob das Konsistorium durch Bescheid vom 7. Dezember 2000 von dem Kläger eine Gebühr von 2 200 DM zzgl. 25 DM Auslagen. Es stützte den Bescheid auf die Verwaltungskostenverordnung für die Vermögens- und Finanzverwaltung in der evangelischen Kirche der Kirchenprovinz Sachsen

(VwKostVO) vom 29. August 1997 i.d.F. vom 2. Oktober 1999 (Amtsblatt der Kirchenprovinz Sachsen S. 124).

- 3 Der Kläger zahlte den geforderten Betrag, legte aber gleichzeitig gegen den Kostenbescheid Widerspruch ein, den das Konsistorium zurückwies.
- 4 Der Kläger hat Klage erhoben, mit der er beantragt hat, den Kostenbescheid der Beklagten aufzuheben und die Beklagte zu verurteilen, an ihn 1 138 € (entspricht 2 225 DM) nebst Prozesszinsen seit Rechtshängigkeit zu zahlen.
- 5 Das Verwaltungsgericht hat den Kostenbescheid aufgehoben und die Beklagte verurteilt, an den Kläger 1 138 € zurückzuzahlen; im Übrigen hat es die Klage abgewiesen: Der Beklagten fehle eine Ermächtigungsgrundlage für den Erlass des Kostenbescheids. Dem Kläger stehe ein Anspruch auf Folgenbeseitigung zu. Die rechtswidrigen Folgen des Kostenbescheids bestünden in einem Geldverlust, der durch Rückzahlung des geleisteten Betrags auszugleichen sei. Für einen weitergehenden Zinsanspruch biete der Anspruch auf Folgenbeseitigung keinen Raum.
- 6 Mit ihrer vom Obergerverwaltungsgericht zugelassenen Berufung hat die Beklagte die vollständige Abweisung der Klage beantragt. Der Kläger ist der Berufung entgegengetreten und hat Anschlussberufung eingelegt, mit der er sein Begehren auf Verurteilung der Beklagten zu Prozesszinsen weiterverfolgt hat.
- 7 Das Obergerverwaltungsgericht hat durch das angefochtene Urteil die Klage insgesamt abgewiesen und die Anschlussberufung des Klägers zurückgewiesen: Rechtsgrundlage für den Kostenbescheid sei die Verwaltungskostenverordnung der Beklagten, gegen die weder formelle noch materielle Bedenken bestünden. Sie habe auch ohne eine staatliche Ermächtigungsgrundlage eine Kostenpflicht für Personen vorsehen dürfen, die nicht Mitglied der Beklagten seien. Art. 140 GG sichere in Verbindung mit Art. 137 Abs. 3 WRV den Bekenntnisgemeinschaften ausdrücklich Staatsfreiheit beim Ordnen und Verwalten ihrer Angele-

genheiten zu. Dies schließe es ein, dass sie für die Benutzung ihrer Einrichtungen und für Leistungen an ihre Mitglieder oder an Dritte Entgelte verlangen könnten. Die Verwaltungskostenverordnung habe ebenfalls vorsehen dürfen, dass Kosten durch Bescheid geltend zu machen seien (§ 9 Abs. 1 VwKostVO). Der Status der Beklagten als einer Körperschaft des öffentlichen Rechts erlaube ihr die Wahrnehmung von Hoheitsbefugnissen sowohl gegenüber ihren Mitgliedern als auch gegenüber anderen. Die festgelegte Gebühr verstoße nicht gegen das Äquivalenzprinzip. Die Genehmigung sei eine Verwaltungstätigkeit auch zum Nutzen des Klägers. Ohne die Genehmigung hätte der Kaufvertrag nicht vollzogen werden können.

- 8 Gegen dieses Urteil richtet sich die vom Senat zugelassene Revision des Klägers, mit der er beantragt, die Berufung der Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts zurückzuweisen und unter teilweiser Änderung des Urteils des Verwaltungsgerichts die Beklagte zu verurteilen, an ihn Prozesszinsen zu zahlen. Er macht geltend: Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 3 WRV verleihe den Kirchen nicht das Privileg, im weltlichen Verkehr ohne Gesetz in Freiheit und Eigentum von Nichtmitgliedern einzugreifen. Hierfür sei vielmehr ein staatlicher Ermächtigungsakt in Gestalt eines formellen Gesetzes erforderlich. Jedenfalls seien die Religionsgemeinschaften bei der Erhebung von Abgaben an die hergebrachten Grundsätze und Typen gebunden. Mit diesen Grundsätzen nicht vereinbar sei die Annahme, die kirchenaufsichtliche Genehmigung gegenüber der Kirchengemeinde sei zugleich ein Vorteil für den Erwerber, der es rechtfertige, von ihm eine Gebühr zu erheben.
- 9 Die Beklagte verteidigt das angefochtene Urteil: Die Erhebung der Gebühr bedürfe über Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 3 und 5 WRV hinaus keiner weiteren staatlichen Ermächtigungsgrundlage. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts könnten Religionsgesellschaften Beiträge und Gebühren aus eigenem Recht gemäß Art. 137 Abs. 3 WRV erheben. Bei der Erhebung von Gebühren nach der Verwaltungskostenverordnung handele es sich nicht um vollziehende Gewalt im Sinne des Art. 20 Abs. 3 GG. Ei-

ne Vollstreckung der Gebührenbescheide durch die staatlichen Verwaltungsbehörden komme nicht in Betracht. § 1 VwKostVO verstoße nicht gegen den Typenzwang. Die erhobene Gebühr gleiche den Vorteil aus, den der Kläger durch die kirchenaufsichtliche Genehmigung des Kaufvertrages erlangt habe.

II

- 10 Die Revision des Klägers ist begründet. Das Oberverwaltungsgericht hat unter Verstoß gegen Art. 140 GG, § 137 WRV angenommen, der Kostenbescheid der Beklagten finde in deren Verwaltungskostenverordnung eine wirksame Rechtsgrundlage (§ 137 Abs. 1 VwGO). Bei zutreffender Anwendung des Bundesrechts hätte das Oberverwaltungsgericht die Berufung der Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts zurückweisen und dem Kläger ferner Prozesszinsen zusprechen müssen.
- 11 1. Der Kostenbescheid bedarf als belastender Verwaltungsakt einer (wirksamen) Ermächtigungsgrundlage. Er ist zwar nicht im Wege des Verwaltungszwanges vollstreckbar, wie das Oberverwaltungsgericht in Anwendung irreversiblen Thüringer Landesrechts dargelegt hat. Die Beklagte hätte deshalb vor den staatlichen Gerichten Klage erheben müssen, wenn der Kläger die angeforderten Gebühren nicht in Befolgung des Kostenbescheids gezahlt hätte. Der Kostenbescheid setzt aber einseitig die Kostenschuld des Klägers fest. Er wird bestandskräftig, wenn der Kläger ihn nicht rechtzeitig anfecht (§ 9 VwKostVO). In einem anschließenden auf Schaffung eines Vollstreckungstitels gerichteten Klageverfahren wäre wegen eingetretener Bestandskraft des Kostenbescheids nicht mehr die Rechtmäßigkeit der Kostenforderung, sondern nur noch die Wirksamkeit des Kostenbescheids zu prüfen. In dieser einseitigen, auf Bestandskraft ausgerichteten Regelung der Kostenschuld des Klägers liegt ein belastender Verwaltungsakt.

- 12 2. Als Rechtsgrundlage für den Kostenbescheid kommt nur § 1 Abs. 1, § 6 Abs. 1 VwKostVO in Betracht. Nach § 1 Abs. 1 VwKostVO werden für Verwaltungstätigkeiten unter anderem des Konsistoriums im Bereich der kirchlichen Vermögens- und Finanzverwaltung Kosten (Gebühren und Auslagen) erhoben. Nach § 6 Abs. 1 VwKostVO ist Kostenpflichtiger, wer die Verwaltungstätigkeit veranlasst hat oder zu wessen Nutzen sie vorgenommen wird oder wer sich durch Erklärung zur Übernahme der Kosten verpflichtet hat.
- 13 Das Oberverwaltungsgericht hat diese Bestimmungen dahin ausgelegt, dass als Kostenpflichtiger auch ein außenstehender Dritter, wie der Erwerber eines Grundstücks, herangezogen werden kann. In dieser Auslegung sind die § 1 Abs. 1, § 6 Abs. 1 VwKostVO mit Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 3 und 5 WRV nicht vereinbar.
- 14 a) Die beklagte Landeskirche ist nach Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 WRV Körperschaft des öffentlichen Rechts. Die Zuerkennung der Körperschaftsrechte geht einher mit der Verleihung bestimmter Befugnisse, die aus dem Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts folgen und mit ihm unmittelbar verbunden sind. Dazu gehören insbesondere die Dienstherrenfähigkeit, die Organisationsgewalt und die Befugnis zur Rechtsetzung (vgl. hierzu beispielsweise: von Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, 4. Aufl., S. 251 ff.; Morlok, in: Dreier, Grundgesetz, Komm., Art. 137 WRV/Art. 140 Rn. 86 ff.). Diese unmittelbar mit dem Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts verbundene und deshalb schon in Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 WRV wurzelnde Rechtsetzungsbefugnis ist gegenständlich auf die normative Ausgestaltung der Körperschaft und der aus ihr abgeleiteten einzelnen Rechte beschränkt. Für eine darüber hinausgreifende Rechtsetzung bedarf es einer hierauf bezogenen gesonderten staatlichen Verleihung, an der es hier (unstreitig) fehlt.
- 15 Zur Organisationsgewalt einer Körperschaft des öffentlichen Rechts gehören Regelungen etwa darüber, welche Ämter mit welchen Aufgaben und Befugnis-

sen bestehen und wer diese Ämter verleiht. Dazu gehören ferner Regelungen darüber, wer die Körperschaft im Rechtsverkehr vertritt. Von der Rechtsetzungsbefugnis im Bereich der Organisationsgewalt ohne Weiteres umfasst sind daher Vorschriften, die vorsehen, dass die Veräußerung eines Grundstücks der örtlichen Kirchengemeinde der Beschlussfassung des Gemeindegemeinderats und dieser Beschluss seinerseits zu seiner Wirksamkeit der kirchenaufsichtlichen Genehmigung des Konsistoriums der Landeskirche bedarf. Die staatliche Rechtsordnung erkennt diese Regelungen an, indem sie auf die Veräußerung von Grundstücken gerichteten Willenserklärungen der Kirchengemeinde bei Fehlen einer derartigen Genehmigung die Wirksamkeit versagt, sei es über § 134 BGB oder über die Regelungen der Vertretungsmacht.

- 16 Ebenso liegt es noch innerhalb der Befugnis zur normativen Ausgestaltung der Organisationsgewalt, wenn die Landeskirche ihre Verwaltungstätigkeit von der Zahlung einer Gebühr abhängig macht. So wäre die Landeskirche ohne weiteres auf Grund der ihr verliehenen Rechtsetzungsbefugnis berechtigt, anzuordnen, dass für die Erteilung einer kirchenaufsichtlichen Genehmigung zur Veräußerung eines Grundstücks von der begünstigten örtlichen Kirchengemeinde eine Gebühr zu zahlen ist.
- 17 b) Zur Organisationsgewalt der Religionsgemeinschaft gehört danach zwar die innerkirchliche Willensbildung. Sie kann deshalb regeln, ob, an wen und zu welchen Bedingungen ein Vermögenswert, etwa ein Grundstück, veräußert werden soll. Mit der Veräußerung selbst nimmt die Kirche aber am allgemeinen Rechtsverkehr teil und bewegt sich außerhalb des Bereichs, der ihr zur eigenverantwortlichen Regelung zugewiesen ist. Die Grenzen einer normativen Ausgestaltung der Organisationsgewalt sind demnach überschritten, wenn bei einer Teilnahme am allgemeinen Rechtsverkehr zu Lasten der Vertragspartner einseitig hoheitlich Pflichten, etwa zur Zahlung einer Gebühr, begründet werden sollen. Deren Rechtskreis wird vielmehr allein durch die staatliche Rechtsordnung, namentlich durch das Bürgerliche Gesetzbuch, festgelegt. Dabei ist unerheblich, ob der Erwerber eines Grundstücks (zufällig) auch der Landeskirche

angehört. Er wird von der Gebührenvorschrift nicht als Mitglied der Landeskirche, sondern als Erwerber des Grundstücks und damit als Teilnehmer am allgemeinen Rechtsverkehr erfasst. Die ihm auferlegte Pflicht zur Zahlung einer Gebühr wurzelt nicht schon in seiner Mitgliedschaft zur Landeskirche. Die ihr mit dem Körperschaftsstatus verliehene Organisationsgewalt berechtigt die Kirche danach nicht, die Kosten ihrer innerkirchlichen Verwaltungstätigkeit, hier in Gestalt ihrer Aufsicht über die örtlichen Kirchengemeinden, durch einseitig hoheitliche Regelung auf insoweit außenstehende Dritte abzuwälzen. Es geht dabei nicht mehr nur darum, dass die kirchenrechtliche Ausgestaltung der innerkirchlichen Organisation im weltlichen Rechtsverkehr berücksichtigt wird, wie das bei der Beachtung von Vertretungsvorschriften der Fall ist.

- 18 c) Eine weitergehende Befugnis der korporierten Religionsgemeinschaften zur Rechtsetzung lässt sich nicht aus den Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesverfassungsgerichts herleiten, die das Oberverwaltungsgericht in diesem Zusammenhang anführt.
- 19 aa) Zwar hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 27. März 1992 - BVerwG 7 C 21.90 - (BVerwGE 90, 112 <116>) ausgeführt, eine Religionsgemeinschaft habe kraft ihrer verfassungsrechtlich gewährleisteten Autonomie (Art. 140 GG, Art. 137 Abs. 3 WRV) grundsätzlich selbst zu entscheiden, in welcher Weise sie ihre Finanzverhältnisse gestalte. Das schließe neben den traditionellen Finanzierungsformen der Erhebung von Steuern oder von Mitgliedsbeiträgen die Möglichkeit ein, für Güter oder Dienstleistungen mit unmittelbarem religiösem oder weltanschaulichem Bezug Entgelte zu verlangen.
- 20 In der Entscheidung ging es aber allein darum, ob eine Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaft den Schutz des Art. 4 GG verliert, wenn sie für Güter oder Dienstleistungen mit einem unmittelbaren Bezug zu ihrer Religion oder Weltanschauung (beispielsweise für die Unterrichtung in den Lehren der Gemeinschaft) Entgelte verlangt, wenn sie also - anders gewendet - ihr religiöses oder weltanschauliches Bekenntnis kommerzialisiert. Dass eine Religionsge-

meinschaft für die Benutzung ihrer Einrichtungen und für sonstige Leistungen an ihre Mitglieder oder an Dritte Entgelte verlangen kann, ist auch nach der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts eine Selbstverständlichkeit. Damit ist indes nichts über die hier allein interessierende Frage gesagt, welcher rechtlichen Gestaltungen sie sich zur Regelung der Entgeltspflicht und der Entgelthöhe sowie zur Durchsetzung ihres Entgeltanspruchs bedienen darf. Seinerzeit ging es um eine Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaft, die in der Form eines eingetragenen privatrechtlichen Vereins organisiert war und schon aus diesem Grund sich für die Erhebung von Entgelten für ihre Leistungen nur privatrechtlicher Formen bedienen konnte (Vertrag, allgemeine Geschäftsbedingungen).

- 21 bb) Dass eine Religionsgemeinschaft mit dem Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts die Erhebung von Entgelten für Leistungen (Verwaltungstätigkeit) gegenüber Dritten generell hoheitlich gestalten kann, lässt sich nicht dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Dezember 2000 - 2 BvR 1500/97 - (BVerfGE 102, 370 <388>) entnehmen.
- 22 Nach dieser Entscheidung werden den korporierten Religionsgemeinschaften mit dem Körperschaftsstatus zwar bestimmte hoheitliche Befugnisse übertragen, sowohl gegenüber ihren Mitgliedern als auch anderen gegenüber. Das Bundesverfassungsgericht spricht indes nur von bestimmten hoheitlichen Befugnissen und nennt, soweit es um solche gegenüber anderen geht, ausschließlich die Widmungsbefugnis. Den korporierten Religionsgemeinschaften steht als Ausprägung des Körperschaftsstatus auch die Befugnis zu, Teilen ihres Vermögens als sogenannten res sacrae den Status einer öffentlichen Sache zu verleihen. Diese Widmung wirkt dinglich und damit auch gegenüber Dritten.
- 23 cc) Entgegen der Auffassung der Beklagten lässt sich aus der von ihr angeführten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Dezember 1965 - 1 BvR 413, 416/60 - (BVerfGE 19, 206 <217>) nicht herleiten, dass den kor-

porierten Religionsgemeinschaften mit der Verleihung des Körperschaftsstatus ein unbegrenztes Recht verliehen ist, gebührenrechtliche Vorschriften zu erlassen.

- 24 Das Bundesverfassungsgericht spricht zwar davon, die Religionsgesellschaften könnten Beiträge und Gebühren aus eigenem Recht gemäß Art. 137 Abs. 3 WRV erheben; sie könnten die Erhebung solcher Beiträge selbständig und ohne Einmischung des Staates ordnen und verwalten. Dabei geht es ersichtlich um Mitgliedsbeiträge als Alternative zu Kirchensteuern, insbesondere für die nicht korporierten Religionsgemeinschaften. Soweit das Bundesverfassungsgericht auch Gebühren erwähnt, ist nichts darüber gesagt, in welchen Fällen einseitig hoheitlich Gebühren gegenüber außenstehenden Dritten erhoben werden können.
- 25 d) Keiner Entscheidung bedarf, ob und gegebenenfalls in welchen anderen Fällen eine korporierte Religionsgemeinschaft Dritte zu Gebühren heranziehen kann. Für die (auch in der mündlichen Verhandlung) erörterten Beispielfälle ist gesondert zu untersuchen, ob der korporierten Religionsgemeinschaft für den jeweiligen Gegenstand eine Rechtsetzungsbefugnis zusteht. So mag die Befugnis, Teilen des Vermögens durch Widmung den Status einer öffentlichen Sache zu verleihen, mit der Befugnis verbunden sein, die Benutzung der so geschaffenen öffentlichen Sachen auch öffentlich-rechtlich auszugestalten.

- 26 3. Zu Recht hat das Verwaltungsgericht die Beklagte verurteilt, die bereits gezahlten Gebühren an den Kläger zu erstatten.
- 27 Rechtsgrundlage hierfür ist der (allgemeine) öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch. Zwar setzt dieser voraus, dass eine Leistung ohne Rechtsgrund erlangt ist. Rechtsgrund für die Zahlung war der Kostenbescheid der Beklagten. Dessen Aufhebung beseitigt aber den Rechtsgrund für die Leistung und schafft damit die Voraussetzungen für die Erstattung des geleisteten Betrages. Nach § 113 Abs. 1 Satz 2 VwGO kann der Kläger den Anfechtungsantrag bezüglich des Kostenbescheids mit dem Antrag auf Erstattung des geleisteten Betrages verbinden und kann das Gericht zusammen mit der Aufhebung des Kostenbescheids auch die Erstattung der erbrachten Leistungen aussprechen.
- 28 4. Der Anspruch auf Prozesszinsen ergibt sich aus einer entsprechenden Anwendung von § 291 BGB. Die Höhe der Prozesszinsen richtet sich nach § 291 Satz 1, § 288 Abs. 1 Satz 2 BGB. Anzuwenden ist diese Vorschrift in der Fassung, die sie in dem Zeitpunkt hatte, in dem der Erstattungsanspruch entstand und fällig geworden ist (Art. 229 § 1 Abs. 1 Satz 3 EGBGB). Das war hier der Zeitpunkt der Zahlung der Gebühr, denn die Aufhebung des Kostenbescheids beseitigt rückwirkend den Rechtsgrund für die Zahlung mit der Folge, dass der Erstattungsanspruch bereits mit der Zahlung entstand und fällig wurde. Danach sind Prozesszinsen in Höhe von fünf Prozentpunkten über dem Basiszinssatz nach § 1 des Diskontsatz-Überleitungs-Gesetzes vom 9. Juni 1998 zu zahlen (§ 288 Abs. 1 Satz 1 BGB in der Fassung des Gesetzes zur Beschleunigung fälliger Zahlungen vom 30. März 2000, BGBl I 300).
- 29 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 und 2 VwGO.

Sailer

Herbert

Krauß

Neumann

Guttenberger

