

---

## Kirchen und Datenschutz – Zur Stellung der Kirchen im Novellierungsentwurf zum Bundesdatenschutzgesetz

*Thomas Hoeren*

---

*Abstrakt: Nach dem Novellierungsentwurf soll das BDSG nicht mehr für die Tätigkeit der öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften sowie der ihnen zugeordneten caritativen und erzieherischen Einrichtungen gelten. Bislang wird dies nur für die Religionsgesellschaften selbst, nicht aber für ihre privatrechtlichen Vereine so gesehen. Auch der Novellierungsentwurf nimmt nicht alle privatrechtlichen Vereine der Kirchen aus, z.B. nicht die privat-*

*rechtlich organisierten kirchlichen Rechenzentren. Gerade diese wären aber für eine Ausnahmbestimmung zum Datenschutz interessant. Deshalb sollten sie ebenfalls unter die Ausnahme fallen. Jedoch geht der Novellierungsentwurf insofern zu weit, als er das Verfassungsgebot des informationellen Selbstbestimmungsrechts im kirchlichen Bereich außer Acht läßt. Dem Novellierungsentwurf fehlt eine an die Kirchen gerichtete Auflage, ausreichende Datenschutzmaßnahmen zu treffen.*

Anfang November letzten Jahres wurde seitens des Bundesinnenministeriums ein neuer Entwurf zur Novelle des Bundesdatenschutzgesetzes<sup>1</sup> zur Diskussion gestellt, der sich sowohl von früheren Entwürfen<sup>2</sup> als auch vom derzeit geltenden Datenschutzrecht<sup>3</sup> erheblich unterscheidet.

Eine der wesentlichen Neuerungen betrifft die Anwendbarkeit des BDSG in bezug auf die kirchliche Datenverarbeitung. Gem. § 1 IV Nr. 2 des Entwurfs soll das novellierte BDSG nicht mehr „für die Tätigkeit der öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften sowie der ihnen zugeordneten caritativen und erzieherischen Einrichtungen“ gelten.

Im folgenden soll kurz skizziert werden, was an diesem Passus neu ist und wie diese Änderung verfassungsrechtlich zu beurteilen ist.

## 1 Die Gleichstellung von privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen kirchlichen Einrichtungen

Nach dem Entwurf sollen die Tätigkeit der öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften und die Aktivitäten der meist als privatrechtliche Vereine organisierten Caritas und Diakonie datenschutzrechtlich gleichgestellt werden. Damit löst der Entwurf eine seit dem Inkrafttreten des BDSG schwelende Streitfrage bezüglich der Stellung caritativ-diakonischer Einrichtungen im BDSG.<sup>4</sup>

Ein großer Teil der datenschutzrechtlichen Literatur<sup>5</sup> geht derzeit nämlich davon aus, daß zwar für die verfaßten Kirchen das BDSG nicht anwendbar sei, Arbeit eine kirchliche Einrichtung aber als privatrechtlicher Verein, so müsse sie ihre Datenverarbeitung wie alle anderen privatrechtlichen Vereinigungen auch (vgl. § 22 I BDSG) an den Anforderungen der §§ 22 ff. BDSG ausrichten. Nach dem Referentenentwurf zum BDSG vom 13.1.1986 sollte diese Ansicht sogar im BDSG selbst dadurch festgeschrieben werden, daß gem. §§ 30 I 2; 39 I 2; 40 I 2 des Entwurfs privatrechtlich organisierte kirchliche Einrichtungen von der Aufsicht durch den Regierungspräsidenten ausgenommen, ansonsten aber an §§ 22 ff. BDSG gebunden sein sollten.<sup>6</sup>

Mit dem neuen Entwurf hat sich diese Ansicht aber zu Recht erledigt. Mit einem großen Teil der Literatur<sup>7</sup> geht der Entwurf davon aus, daß sich aus Art. 137 III 1 WRV iVm Art. 140 GG ein verfassungsrechtliches Gleichbehandlungsgebot bei öffentlich-rechtlich und privatrechtlich organisiertem Handeln der Kirchen ergibt. Schon Art. 138 II WRV weist darauf hin, daß grundsätzlich auch privatrechtlich organisierte Vereinigungen kirchlichen Charakter annehmen können.<sup>8</sup> Darüber hinaus haben die Kirchen gem. Art. 137 III 1 WRV das Recht, ihre eigenen Angelegenheiten innerhalb der Schranken der für alle geltenden Gesetze zu ordnen und zu verwalten.<sup>9</sup> In seinem Beschluß zum nordrhein-westfälischen Krankenhausgesetz hat das BVerfG deshalb betont, daß kirchliche Organisationsfreiheit im Sinne des Art. 137 III 1 WRV auch die Befugnis in sich schließt, alle Rechtsformen des staatlichen Rechts für die eigene Arbeit zu nutzen.<sup>10</sup> Alle der Kirche in bestimmter Weise zugeordneten Einrichtungen genießen den Schutz der Art. 137 III 1 WRV „ohne Rücksicht auf ihre Rechtsform“, sofern sie nur „ihrem Zweck oder ihrer Aufgabe entsprechend berufen sind, ein Stück des Auftrags der Kirche wahrzunehmen und zu erfüllen.“<sup>11</sup>

Der Entwurf zum neuen BDSG implementiert diese Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 137 III 1 WRV in das staatliche Datenschutzrecht und stellt damit den verfassungsrechtlich gebotenen Schutz des caritativ-diakonischen Bereichs sicher.<sup>12</sup>

Auffällig ist dabei aber, daß der Entwurf vom Wortlaut her nicht alle privatrechtlich organisierten kirchlichen Einrichtungen einbezieht, sondern nur auf Caritas und Diakonie abstellt. Die kirchlichen Rechenzentren<sup>13</sup> sind z.B. teilweise als eingetragener Verein oder GmbH organisiert<sup>14</sup>, können aber von ihrer Aufgabe her nicht dem caritativ-diakonischen Sektor zugeordnet werden. Sollen deren umfangreiche EDV-Aktivitäten im Dienst der Kirchen tatsächlich den §§ 22 ff. BDSG unterliegen?

Da eine sinnvolle und effektive Informationsverarbeitung ein unentbehrliches Hilfsmittel kirchlicher Arbeit darstellt<sup>15</sup>, ist grundsätzlich davon auszugehen, daß die kirchlichen Rechenzentren auch den Schutz des Art. 137 III 1 WRV genießen. Dann ist aber der den Entwurf charakterisierende Blick allein auf Caritas und Diakonie zu eng und einseitig. § 1 IV Nr. 2 des Entwurfs sollte auf alle privatrechtlich organisierten Einrichtungen der Kirchen bezogen werden: „(4) Dieses Gesetz gilt nicht

2. für die Tätigkeit der öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften sowie der ihnen zugeordneten privatrechtlich organisierten Einrichtungen.“

## 2 Die Exemption der Kirchen von der Geltung staatlichen Datenschutzrechts

Der Entwurf trifft aber über die bloße Gleichstellung von privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen kirchlichen Einrichtungen hinaus noch eine zweite, fundamentalere Aussage: Die gesamte kirchliche Datenverarbeitung unterliegt nicht den Vorschriften des staatlichen Datenschutzrechts.

Um zu ermitteln, was diese Exemption bedeutet, muß man sich vor Augen halten, daß die zehn Großrechenzentren der „Kirchlichen Gemeinschaftsstelle für Datenverarbeitung“ (KiGST) allein im Jahr 1983 35-40000000 Meldungen und 550000 Personalfälle verarbeitet haben.<sup>16</sup>

Sollen solch umfangreiche DV-Aktivitäten wirklich ohne staatliche Kontrolle bleiben? Es fragt sich, inwieweit dieses Exemptionsprivileg verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist. Eine solche Erörterung wird im Blick haben müssen, daß die Kirchen sich zwar aufgrund Art. 137 III 1 WRV iVm Art. 140 GG auf ihr verfassungsrechtlich geschütztes Selbstbestimmungsrecht berufen können und müssen. Diese Selbstbestimmungsgarantie ist aber begrenzt durch die für alle geltenden Gesetze. Zu diesen Schranken-Gesetzen zählt auch Art. 1 I GG, da der Schutz der Menschenwürde vom Grundgesetz jeder Rechtsbeziehung als a priori konstituierendes Elementarprinzip unserer Gesellschaft vorangestellt wird.<sup>17</sup> Von daher wird man Art. 1 I GG mitsamt den daraus fließenden Konsequenzen und Implikationen als für alle geltendes Gesetz im Sinne des Art. 137 III 1 WRV verstehen und eine unmittelbare Bindung der Kirchen an Art. 1 I GG grundsätzlich bejahen müssen.<sup>18</sup>

Da das BVerfG in seinem Volkszählungsurteil das Recht jedes Menschen auf informationelle Selbstbestimmung

konstitutiv aus Art. 11 GG abgeleitet<sup>19</sup>, sind die Kirchen auch zur Beachtung dieses Rechts unmittelbar verpflichtet.<sup>20</sup>

Damit beinhaltet die Frage nach der Legitimität kirchlicher Exemption vom staatlichem Datenschutzrecht eine verfassungsrechtliche Kollision von kirchlicher und informationeller Selbstbestimmung, die nur über eine „Korrespondanz der verfassungsrechtlichen Wertvorstellungen“<sup>21</sup> zu einem Ausgleich gebracht werden kann. Dabei ist gemäß den konkreten Umständen des Einzelfalls eine Abwägung zwischen den durch das für alle geltende Gesetz geschützten Rechtsgütern und dem kirchlichen Selbstbestimmungsrecht vorzunehmen, wobei beide Größen zu möglichst optimaler Entfaltung gebracht werden müssen.<sup>22</sup>

Betrachtet man auf diesem Hintergrund den Novellierungsentwurf zum BDSG, so fällt sofort auf, daß die Güterabwägung zwischen kirchlicher und informationeller Selbstbestimmung dort sehr einseitig zugunsten der kirchlichen Autonomie vorgenommen worden ist. Die Kirchen werden in § 1 IV von jeder Bindung an staatliches Datenschutzrecht freigestellt. Entsprechend verweist die Begründung zu dieser Vorschrift allein auf den Schutz der Kirchen durch Art. 137 III WRV als Anlaß zu dieser Neuregelung.<sup>23</sup> Die Bindung der Kirchen an das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist von vornherein nicht berücksichtigt worden und wird deshalb auch an keiner Stelle erwähnt.

Offensichtlich interessieren den staatlichen Gesetzgeber die „schutzwürdigen Interessen des Betroffenen“<sup>24</sup> nicht mehr, soweit es sich um einen von kirchlicher Datenverarbeitung Betroffenen handelt. Der Entwurf genügt damit aber nicht mehr dem verfassungsrechtlichen Güterabwägungsgebot und wirft insofern ernsthafte Zweifel in bezug auf seine Verfassungskonformität auf.

Die Verfasser des Entwurfs sind mit der völligen Exemption der Kirchen vom staatlichen Datenschutzrecht weit über das Ziel einer angemessenen Berücksichtigung der kirchlichen Selbstbestimmung hinausgeschossen. Eine befriedigende Lösung läßt sich dagegen nur finden, wenn man darauf abstellt, ob und inwieweit bereits innerkirchlich das Recht auf informationelle Selbstbestimmung geschützt ist. Wenn die Kirchen über ein effektives Datenschutzrecht verfügten, wäre es gerade bei der Güterabwägung von informationeller und kirchlicher Selbstbestimmung unsinnig und unverhältnismäßig, sie zusätzlich an staatliches Datenschutzrecht zu binden. Auf der anderen Seite würde es dem Ziel des BDSG, einen möglichst umfassenden Schutz der persönlichen Integrität ohne datenschutzfreie Räume zu gewährleisten, nicht entsprechen, wenn es den Bürger bei Fehlen eines wirksamen kirchlichen Datenschutzrechts nicht schützte.

Deshalb ist m.E. § 1 IV Nr. 2 des Novellierungsentwurfs zu streichen und ein neuer Absatz in § 11 des Entwurfs<sup>25</sup> einzufügen:

„§ 11 Anwendungsbereich

(IV) Die Vorschriften dieses Abschnitts gelten entsprechend für die Tätigkeit der öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften sowie der ihnen zugeordneten privatrechtlich organisierten Einrichtungen, sofern nicht sicher gestellt ist, daß bei ihnen ausreichende Datenschutzmaßnahmen getroffen werden.“<sup>26</sup>

### 3 Ergebnis

Insgesamt dürfte klar geworden sein, daß der Novellierungsentwurf zum BDSG in bezug auf die Stellung der Kirchen nur mit einem lachenden und einem weinenden Auge gewürdigt werden kann.

Positiv fällt auf, daß die Verfasser des Entwurfs in § 1 IV Nr. 2 – trotz mancher Formulierungsprobleme – privatrechtlich und öffentlich-rechtlich organisierte kirchliche Einrichtungen gleichgestellt und insoweit die Rechtsprechung zu Art. 137 III WRV in das staatliche Datenschutzrecht integriert haben. Verfassungsrechtlich dubios dagegen ist die Freistellung der Kirchen vom staatlichen Datenschutzrecht. Hier sind weitere Überlegungen dringend notwendig; denn in dieser Form darf der Entwurf nie Gesetzeskraft erlangen.

**Stichwörter:** caritative kirchliche Einrichtungen; erzieherische kirchliche Einrichtungen, Exemption der Kirchen vom staatlichen Datenschutzrecht, informationelles Selbstbestimmungsrecht, kirchliches Selbstbestimmungsrecht, kirchliche Rechenzentren

#### Anmerkungen

- 1 Entwurf vom 5.11.1987, abgedruckt in DuD 12/1987, 577 ff.
- 2 Vgl. den Entwurf vom Mai 1982, abgedruckt in ÖVD 5/1982, 236 ff.; Entwurf vom Juni 1983, DuD 1983, 260; Entwurf vom 13.1.1986, DuD 1986, 754 ff.
- 3 Gesetz zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung (Bundesdatenschutzgesetz – BDSG) vom 27. Januar 1977 (BGBl. I 201).
- 4 Vgl. hierzu Hoeren, Kirchen und Datenschutz, Essen 1987, 68 ff. mwN.
- 5 So etwa Simitis/Dammann, Kommentar zum Bundesdatenschutzgesetz, 3. Aufl., Baden-Baden 1981, § 22, RdNr. 64; Gallwas, Zum Verhältnis von staatlicher Aufsicht und kirchlichem Datenschutzrecht, in: BayVBl 1980, 423 ff.; Evers, Probleme des Datenschutzes zwischen Staat und Kirche, in: ZevKR 25 (1980), 173, 179 ff.; Lehngüth, Kirchliche Einrichtungen und Datenschutz, in: DVBl 1986, 1081 ff.
- 6 Vgl. DuD 1986, 754 ff. Zur Kritik an diesem Passus vgl. Lorenz, Aktuelle Fragen des kirchlichen Datenschutzes, in: ZevKR 29 (1984), 422, 424 ff. mwN.
- 7 Meyer, Probleme des Datenschutzes aus der Sicht der kirchlichen Verwaltung, in: ZevKR 25 (1980), 199, 201 ff.; Schatzschneider, Kirchenautonomie und Datenschutz: Zur Sonderstellung von öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften auf dem Gebiet des Datenschutzes, Heidelberg 1984, 36–43; Stolleis, Staatliche und kirchliche Zuständigkeiten im Datenschutzrecht, in: ZevKR 23 (1978), 230, 234 ff.; Lorenz, Datenschutz im kirchlichen Bereich, in: Essener Gespräche zum Thema ‚Staat und Kirche‘ 13 (1981), 84, 104 ff.
- 8 BVerfGE 18, 392, 394.
- 9 Zur insgesamt sehr umstrittenen Auslegung dieses Selbstbestimmungsrechts vgl. Hoeren (Fußn. 4), Kirchen, 40 ff.
- 10 BVerfGE 53, 366, 392; vgl. Schatzschneider (Fußn. 7), Kirchenautonomie, 37.
- 11 So BVerfGE 53, 366, 391; ebenso BVerfGE 12, 1, 4; 24, 237, 247; 33, 23, 30, 46, 73, Leits. 1 und 85 ff.
- 12 So auch die Begründung zu § 1 IV Nr. 2 des Entwurfs, DuD 1987, 593: „Die Regelung in Nr. 2 wird mit Rücksicht auf das in Artikel 140 des Grundgesetzes i.V.m. Art. 137 der Weimarer Reichsverfassung garantierte kirchliche Selbstbestimmungsrecht getroffen.“

- 13 Vgl. hierzu meine Ausführungen zum Rechnerverbund der „Kirchlichen Gemeinschaftsstelle für Datenverarbeitung“ (KIGST) in „Kirchen und Datenschutz“ (Fußn. 4), 34 ff.
- 14 Vgl. die Nachweise in Hoeren (Fußn. 4), Kirchen, 78.
- 15 Vgl. Hoeren (Fußn. 4), Kirchen, 80 f. Dort habe ich aber auch darauf hingewiesen, daß die zunehmende Gewinnorientierung der kirchlichen Rechenzentren strukturelle verfassungsrechtliche Probleme aufwirft: Wenn ein kirchliches Rechenzentrum „wesentlich nach Marketing und Gewinnerzielungsmaximen arbeitet, wenn Zweckrationalität statt christliches Gepräge den Dienstbetrieb beherrschen, kann es dann noch ernsthaft als „kirchlich“ angesprochen werden?“ (80 f.).
- 16 So die Bilanz in den KIGST-Nachrichten 1/1981, 1; vgl. Hoeren (Fußn. 4), Kirchen, 36 ff. mwN.
- 17 Vgl. BVerfGE 45, 187; 227, 50, 166, 175; Vitzthum, Die Menschenwürde als Verfassungsprinzip, in: JZ 1985, 201, 203 mwN.
- 18 So auch Zippelius, BK (2. Aufl.), Art. 1 Rdnr. 35 und Art. 4 Rdnr. 58; Meyer (Fußn. 8), ZevKR 25 (1980), 208; Säcker, Die Grundrechtsbindung der kirchlichen Gewalt, in: DVBl 1969, 5, 6 ff.; Listl, Das Grundrecht der Religionsfreiheit in der Rechtsprechung der Gerichte der BRD, Berlin 1971, 420 ff.; Kistner, Die Geltung von Grundrechten in kirchlichen Angelegenheiten, in: Mikat (Hg.), Kirche und Staat in der neueren Entwicklung, Darmstadt 1980, 474, 495.
- 19 BVerfGE 65, 1 = NJW 1984, 419 = DÖV 1984, 156 m. Anm. Schneider = DVBl 1984, 128 u.a.
- 20 So auch Schatzschneider (Fußn. 7), Kirchenautonomie, 24; Lorenz (Fußn. 7), Essener Gespräche 15 (1981), 102 f.; Kewenig, Zum Umgang des Anspruchs der Kirchen auf Datenübermittlung nach den §§ 1 Abs. 1 und 17 Abs. 1 des Entwurfs eines Gesetzes über das Meldewesen, Rechtsgutachten 1974 (unveröff.), 33; Hoeren (Fußn. 4), Kirchen, 51 ff.; ders., Die Macht der Computer und die Ohnmacht der Kirchen, in: Computer und Recht 1988, 60, 62.
- 21 So die Begründung zum Novellierungsentwurf DuD 1987, 592, grundlegend hierzu Hesse, Das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen und Religionsgemeinschaften, in: Friesenhahn/Scheuner/Listl (Hg.), Handbuch des Staatskirchenrechts, Berlin 1974, Bd. 1, 409, 437 ff. mwN.
- 22 Vgl. BVerfGE 53, 366, 401.
- 23 Begründung zu § 1, DuD 1987, 593.
- 24 Begründung, DuD 1987, 592.
- 25 Eine entsprechende Anwendung der Vorschriften für öffentliche Stellen (§§ 11 ff. BDSG) bietet sich insofern an, als diese mit ihren zahlreichen Generalklauseln und unbestimmten Rechtsbegriffen den Kirchen genug Freiraum für eine eigenverantwortliche DV-Organisation lassen. Darüber hinaus haben die Kirchen ihre eigenen Datenschutzregelungen diesen Vorschriften inhaltlich angeglichen; vgl. hierzu Hoeren (Fußn. 20), Computer und Recht 1988, 63.
- 26 Zu überlegen wäre nur noch, inwieweit die Vorschriften über die Kontroll- und Aufsichtsrechte der staatlichen Datenschutzbeauftragten (§§ 20 ff.) nicht in bezug auf die Kirchen ausgeklammert werden sollten, da eine Anwendbarkeit auf kirchliche Datenverarbeitung zu besonderen Härten führen könnte; vgl. hierzu auch Hoeren (Fußn. 4), Kirchen, 64 ff.