

Kirchengericht: Kirchliches Verfassungs- und Verwaltungsgericht der EKHN
Entscheidungsform: Urteil (rechtskräftig)
Datum: 10.12.2004
Aktenzeichen: KVVG I 2/04
Rechtsgrundlagen: Art. 106,109 GG; Art. 2,3,39,40 KO; §§ 4,7 KiStOH; §§ 2,6 KVVG
Vorinstanzen:

Leitsatz:

1. Regelungen des Haushaltsgesetzes können im Normenkontrollverfahren auf ihre Rechtsgültigkeit überprüft werden.
2. Die einmal gegebene Zulässigkeit eines Normenkontrollverfahrens besteht unabhängig davon fort, dass die Antragsteller ihre Stellung als Mitglieder der Kirchensynode verloren haben.
3. § 1 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2004 ist rechtsgültig, soweit in den Ausgleichsstöcken I – III innere Verrechnungen vorgenommen werden. Prüfungsmaßstab ist allein die Ordnung der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau. Die Kirchensteuerordnung stellt gegenüber dem Haushaltsgesetz kein höherrangiges Recht dar.
4. Art. 3 Abs. 6 KO wonach die Kirchengemeinde das Recht hat, im Rahmen der kirchlichen Ordnung und Aufsicht über ihre Mittel in eigener Verantwortung zu verfügen, enthält keine Regelung des prozentualen Anteils von Gemeinden und Dekanaten an den Einnahmen aus der Landeskirchensteuer.
5. Das System der inneren Verrechnungen gehört zur Gestaltungsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers. Es ist von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden, solange Missbrauch im Sinne des „Ausblutens“ der Kirchengemeinden in finanzieller Hinsicht nicht festzustellen ist.

Tenor:

§ 1 Abs. 1 des Kirchengesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau für das Haushaltsjahr 2004 vom 28.11.2003, geändert am 28.02.2004 (ABl. 2004 S. 305) ist rechtsgültig, soweit in den Ausgleichsstöcken I-III innere Verrechnungen vorgenommen werden.

Tatbestand:

Am 28.11.2003 beschloss die 9. Kirchensynode das Kirchengesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau für das Haushaltsjahr 2004 (ABl. 2004 S. 9), geändert durch Gesetz vom 28.02.2004 (ABl. 2004 S. 157). Wäh-

rend im Haushaltsaufstellungsverfahren noch von erwarteten Kirchensteuereinnahmen der EKHN für 2004 in Höhe von 365 Millionen Euro ausgegangen wurde, kürzte die Kirchengemeinden den Ansatz der Kirchensteuereinnahmen um 20 Millionen Euro auf 345 Millionen Euro. Der Ansatz für die Ausgleichsstöcke I – III wurde auf insgesamt 172.868.000 Euro, mithin 50,1 % der Steuereinnahmen, festgesetzt. Die entsprechenden Festsetzungen finden sich in den Haushaltsfunktionen 9321 (Ausgleichsstock I: Zuweisungen an die Kirchengemeinden und Kirchengemeindeverbände), 9322 (Ausgleichsstock II: Außerordentlicher Baubedarf der Kirchengemeinden und Kirchengemeindeverbände) und 9323 (Ausgleichsstock III: Zuweisungen an die Dekanate und Dekanatsverbände). Bei den einzelnen Haushaltsstellen der Ausgleichsstöcke finden sich auch sog. Positionen für innere Verrechnungen von Personal- und Sachkosten, innere Verrechnungen mit Umlagen, innere Verrechnungen im Bereich der Kindertagesstätten sowie Allgemeine Zuwendungen an Dekanate.

Gegen die Gültigkeit des Kirchengesetzes über die Feststellung des Haushaltsplanes 2004 wenden sich die Antragsteller, 13 Mitglieder der 9. Kirchengemeinden der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau, mit ihrem am 01.03.2004 bei dem Kirchlichen Verfassungs- und Verwaltungsgericht eingegangenen Antrag.

Sie vertreten die Auffassung, das Haushaltsgesetz 2004 verstoße gegen § 7 Satz 1 Kirchensteuerordnung für die Evangelische Kirche in Hessen und Nassau im Bereich des Landes Hessen – KiStOH –, wonach aus den Einnahmen der Landeskirchensteuer mindestens 50 % für die Bildung der Ausgleichsstöcke I, II und III zu verwenden seien. Es sei deshalb ungültig. Aus den Ausgleichsstöcken würden verschiedene gesamtkirchliche Aufgaben finanziert, wie z. B. innere Verrechnungen von Personal- und Sachkosten, innere Verrechnungen mit Umlagen, innere Verrechnungen im Bereich der Kindertagesstätten und allgemeine Zuwendungen an die Dekanate. Dies zeige sich in den Bereichen Ortskräfte für Arbeitssicherheit, Zentrum Verkündigung Fachbereich Kirchenmusik –, Zentrum Gesellschaftliche Verantwortung – Bereich Arbeitslosigkeit –, Zentralbibliothek, Beauftragter für Arbeitssicherheit, Gemeinde- und Verbandsverwaltung, Profilstellen und Gemeindepädagogenstellen. All dies sei im übrigen gegenüber der Synode nie näher begründet oder erläutert worden.

Würden alle diese Haushaltspositionen korrekterweise auf den gesamtkirchlichen Haushaltsanteil gebucht, so zeige sich, dass Kirchengemeinden und Dekanate nicht mehr einen Anteil von mindestens 50 % der Kirchensteuereinnahmen zugewiesen erhielten. Mit dem Grundsatz der Haushaltsklarheit sei dies ebenfalls nicht zu vereinbaren.

Entscheidend sei, dass die Kirchengemeinden entsprechend Art. 3 Abs. 6 Kirchenordnung – KO – über ihre Mittel in eigener Verantwortung befinden dürften. Hierzu gehörten die ihnen garantierten Mittel der Ausgleichsstöcke, in die mindestens 50 % der Kirchensteuereinnahmen einzustellen seien. Indem die Kirchengemeinden aber auf dem Umweg der so genannten „inneren Verrechnungen“ selbst im einzelnen über die Verwendung der Mittel

der Ausgleichsstöcke befinde, entziehe sie den Kirchengemeinden einen Teil der ihnen garantierten Finanzverantwortung. Es sei der Kirchensynode unbenommen, für bestimmte Aufgaben (Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Betreuung von Asylbewerbern, finanzielle Unterstützung der Gliedkirchen der EKD in den neuen Bundesländern usw.) aus kirchenpolitischen Gründen Verantwortung zu übernehmen. Sie müsse diese Aufgaben allerdings dann auch aus den der Landeskirche zur Verfügung stehenden Mitteln finanzieren. Sie dürfe nicht die von ihr übernommenen Aufgaben auf Kosten der Kirchengemeinden erfüllen.

Nachdem das Gericht in der mündlichen Verhandlung vom 09.07.2004 einen entsprechenden Hinweis gegeben hatte, hat der Präses der Kirchensynode das Kirchengesetz über die Feststellung des Haushaltsplans der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau für das Haushaltsjahr 2004 ergänzt um Übersichten zum Gesamthaushalt erneut verkündet (ABl. 2004 S. 305).

Die Antragsteller beantragen,

festzustellen, dass § 1 Abs. 1 des Kirchengesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau für das Haushaltsjahr 2004 vom 28.11.2003, geändert am 28.02.2004 (ABl. 2004 S. 305) nicht rechtsgültig ist, soweit in den Ausgleichsstöcken I-III innere Verrechnungen vorgenommen werden.

Das Kirchliche Verfassungs- und Verwaltungsgericht hat der Kirchensynode und der Kirchenleitung als Äußerungsberechtigten Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Sie vertreten die Auffassung, § 7 Satz 1 KiStOH sei nicht verletzt. Auf die Ausgleichsstöcke I-III entfielen 50,1 % der veranschlagten Kirchensteuereinnahmen; entsprechende Beträge seien im Haushaltsplan enthalten. Die Ausgleichsstöcke seien korrekt gebildet worden. Das System der inneren Verrechnungen, das so seit mehr als zehn Jahren praktiziert werde und das in der Kirchensynode und im Haushaltsausschuss der Kirchensynode vielfach erläutert worden sei, sei mit §§ 4 ff. KiStOH vereinbar.

Zu den unmittelbar bei den Kirchengemeinden/-gemeindeverbänden sowie den Dekanaten zur Aufgabenerfüllung anfallenden Ausgaben zählten auch die durch den Normenkontrollantrag problematisierten inneren Verrechnungen. Diese Ausgaben stünden der Sache und Natur nach in einem derart unmittelbaren Sachzusammenhang mit dem Aufgabenspektrum der Gemeinden und Dekanate, dass sie grundsätzlich durch die Gemeinden und Dekanate aus den Zuweisungsmitteln der Ausgleichsstöcke zu finanzieren seien. Bei diesen Ausgaben bestehe jedoch die Besonderheit, dass es aus Gründen der Wirtschaftlichkeit, der Verwaltungsvereinfachung und Effektivität der Aufgabenerfüllung geboten sei, sie nicht unmittelbar durch die Kirchengemeinden bzw. Dekanate aus zugewiesenen Mitteln bestreiten zu lassen, sondern zentral zu begleichen. Aufgrund der Zugehörigkeit zu dem gemeindlichen bzw. dekanatlichen Aufgabebereich sei es dann folgerichtig, sie als mittelbare Zuweisung zu begreifen und mit den Zuweisungsmitteln aus den Ausgleichsstöcken zu verrechnen. Die Notwendigkeit innerer Verrechnungen werde von den Antrag-

stellern auch anerkannt; für verschiedene Ausgabenbereiche hielten die Antragssteller das System innerer Verrechnungen für sinnvoll.

Abgesehen davon sei das Haushaltsgesetz selbst dann nicht richtig, wenn der Haushaltsplan mit §§ 4 ff. KiStOH nicht zu vereinbaren wäre. Die Kirchensteuerordnung sei keine gegenüber dem Haushaltsgesetz höherrangige Rechtsnorm; sie sei wie das Haushaltsgesetz ein einfaches Gesetz und nicht Teil der Kirchenordnung. Die innere Ausgestaltung der Ausgleichsstöcke könne ein Haushaltsgesetz spezieller regeln, so dass es Vorrang vor der Kirchensteuerordnung habe.

Entscheidungsgründe:

Der auf die Überprüfung der Rechtsgültigkeit von § 1 Abs. 1 des Kirchengesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau für das Haushaltsjahr 2004 vom 28.11.2003, geändert am 28.02.2004 (ABl. 2004 S. 305) gerichtete Antrag ist statthaft (§ 2 Nr. 1 KVVG).

§ 1 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2004 kann im Normenkontrollverfahren auf seine Rechtsgültigkeit geprüft werden, da das Haushaltsgesetz als Ermächtigungsvorschrift in der Form des Kirchengesetzes Recht setzt (vgl. für den staatlichen Bereich BVerfG, U. v. 19.07.1966 – 2 BvF 1/65 –, E 20, 56; U. v. 18.04.1989 – 2 BvF 1/82 –, E 79, 311). Aus der Wahl der Gesetzesform ergibt sich die Zulässigkeit der abstrakten Normenkontrolle unabhängig davon, ob das Haushaltsgesetz als formelles oder materielles Gesetz zu qualifiziert ist.

Die 13 Antragsteller sind als Mitglieder der 9. Kirchensynode antragsberechtigt und parteifähig (§ 6 Nr. 1 KVVG). Der Antrag ist nicht dadurch unzulässig geworden, dass die 9. Kirchensynode inzwischen nicht mehr besteht. Die Diskontinuität der Kirchensynode hat als solche keinen Einfluss auf das Fortbestehen wirksam vorgenommener Rechtshandlungen der Kirchensynode oder eines Teils ihrer Mitglieder. Die einmal gegebene Zulässigkeit eines Normenkontrollantrags von mindestens zehn Mitgliedern der Kirchensynode besteht auch unabhängig davon fort, dass Antragsteller ihre Stellung als Mitglieder der Kirchensynode verlieren (vgl. für das staatliche Recht BVerfG, U. v. 18.04.1989 – 2 BvF 1/82 –, E 79, 311; B. v. 10.07.1990 1 BvR 984/87, 1 BvR 985/87 –, E 82, 286).

Der Antrag ist jedoch unbegründet. § 1 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2004 ist rechtsgültig, soweit in den Ausgleichstöcken I-III innere Verrechnungen vorgenommen werden. Die Vorschrift ist rechtswirksam zustande gekommen und nunmehr ordnungsgemäß verkündet (Art. 39 Abs. 2 Satz 1 KO; vgl. für das staatliche Recht BVerfG, U. v. 19.07.1966 – 2 BvF 1/65 –, E 20, 56). Sie weist auch inhaltlich keine Gültigkeitsmängel auf.

Prüfungsmaßstab ist die Ordnung der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau KO – als die für die Evangelische Kirche in Hessen und Nassau maßgebliche Verfassung. Sonstige Maßstabsnormen bestehen nicht.

Die Kirchenordnung befasst sich mit der innerkirchlichen Finanzverfassung im hier interessierenden Zusammenhang allein in Art. 3 Abs. 6 KO. Nach dieser Bestimmung hat die Kirchengemeinde das Recht, im Rahmen der kirchlichen Ordnung und Aufsicht über ihre Mittel in eigener Verantwortung zu verfügen. Das von den Antragstellern gerügte System der inneren Verrechnungen in den Ausgleichsstöcken I-III widerspricht dieser Regelung nicht. Für den Ausgleichsstock III folgt dies bereits daraus, dass Art. 3 Abs. 6 KO die Dekanate oder Dekanatsverbände nicht erwähnt, während Ausgleichsstock III von seiner Zweckbestimmung her dazu dienen soll, durch Zuweisungen die Dekanate (Dekanatsverbände) in den Stand zu setzen, ihre Aufgaben zu erfüllen. Unabhängig davon lässt sich aus Art. 3 Abs. 6 KO nicht herleiten, dass die drei Ausgleichsstöcke mit einem Anteil von mindestens 50 % der Einnahmen aus Landeskirchensteuern dotiert sein müssen, wie dies § 7 KiStOH vorsieht, und dass dieser Anteil auch nicht durch innere Verrechnungen für gesamtkirchliche Aufgaben vermindert werden darf.

Art. 3 Abs. 6 Satz 1 KO legt nicht fest, dass die Kirchengemeinden ohne jede Einschränkung berechtigt sind, über ihre Mittel zu verfügen. Vielmehr enthält der Wortlaut der Bestimmung auch die Begrenzung „im Rahmen der kirchlichen Ordnung und Aufsicht“. Des weiteren wird in Art. 3 Abs. 6 Satz 2 KO die Pflicht der Kirchengemeinden „ihren Anteil zur Erfüllung der gesamtkirchlichen Aufgaben und zur Behebung der Nöte anderer Gemeinden beizutragen“ festgelegt. Dies lässt schon rein sprachlich keinen Rückschluss zu, dass den Kirchengemeinden ein bestimmter Prozentsatz der Kirchensteuereinnahmen zur eigenen Verfügung zustehen müsste. Von der Intention dieser Regelung und von ihrem theologischen Hintergrund her, wie sie in dem im Verfahren I 4/70 unter dem Datum des 01.06.1971 erstatteten Gutachten zum Ausdruck kommen, ist es zwar geboten, den Kirchengemeinden in Gewährleistung ihrer Eigenverantwortung (Art. 2, 3 KO) für die Erfüllung ihrer Aufgaben einen erheblichen Anteil des Kirchensteueraufkommens zukommen zu lassen. Angesichts der weiten Fassung des Art. 3 Abs. 6 KO vermag die Kammer jedoch keine Anhaltspunkte für eine prozentual bestimmte Aufteilung der Kirchensteuereinnahmen auf Gesamtkirche, Kirchengemeinden (Kirchengemeindeverbände) und Dekanate (Dekanatsverbände) zu erkennen. Zu einem solchen Ergebnis kommt auch das Gutachten vom 01.06.1971 nicht.

Auch aus der Entstehungsgeschichte des Art. 3 Abs. 6 KO ergeben sich hierfür keine Hinweise. Zwar hat in den Diskussionen des Verfassungsausschusses zu dem damaligen Art. 3 Abs. 4 des Entwurfs der Kirchenordnung die Erwägung Ausdruck gefunden, die Gemeinden hätten selbst zu entscheiden, in welchem Umfang sie gesamtkirchliche Aufgaben unterstützen wollten. Doch geschah dies im Zusammenhang mit der Vermögensverwaltung der Gemeinde (Protokolle des Verfassungsausschusses, 2. Sitzung vom 11./12.11.1947 in Herborn). Die Verteilung der Kirchensteuereinnahmen wurde nicht erwähnt.

In der Folgezeit wurde Art. 3 Abs. 6 KO nur einmal sprachlich verändert: 1966 wurde der Art. 3 Abs. 4 KO in einigen Formulierungen geringfügig modifiziert und als Art. 3 Abs. 6 in die Kirchenordnung eingefügt (Kirchengesetz vom 21.04.1966, ABl. 1966 S. 89). Die Änderungen haben keinen Bezug zu dem hier zu entscheidenden Problem. Weiterhin wird aus den Verwaltungsvorgängen der Kirchenverwaltung deutlich, dass es in den vergangenen Jahrzehnten einige Revisionen der Kirchenordnung gegeben hat, so z. B. in den Jahren 1962-1966 (Synodalausschuss zur Überprüfung der Kirchenordnung, eingesetzt durch die 3. Kirchensynode im November 1962, abgeschlossen durch die Neufassung der Kirchenordnung vom 21.04.1966) und eine Teilrevision in den Jahren 1968-1973, abgeschlossen mit dem Kirchengesetz zur Änderung und Ergänzung der Kirchenordnung vom 18.02.1973 (ABl. 1973 S. 73). Weitere wesentliche Diskussionen fanden in den Jahren 1988 ff. statt und führten zu dem Kirchengesetz zur Neufassung der Kirchenordnung vom 14.09.2002 (ABl. 2002 S. 499). Keine dieser Revisionen befasste sich auch nur ansatzweise mit einer Präzisierung oder Neuordnung der innerkirchlichen Finanzverfassung.

Aus all dem wird, berücksichtigt man ergänzend die detailreichen Ausführungen in dem Gutachten vom 01.06.1971, folgendes deutlich: Bis in die 60er Jahre hinein gab es eine fundamentale Diskussion über die Stellung der Kirchengemeinden im Rahmen einer Finanzverfassung, bei der viele die Position vertraten, dass die gesamten Kirchensteuereinnahmen den Gemeinden zustünden und diese nicht von Zuweisungen der Gesamtkirche abhängig sein dürften. Kirchensteuerhoheit und Finanzhoheit wurden bei den Gemeinden gesehen, das – gegenwärtige – System der Erhebung und Verteilung von Kirchensteuern lediglich als vorübergehend verstanden. Spätere Diskussionen und Revisionen der Kirchenordnung haben sich mit der Finanzverfassung nicht mehr entscheidend auseinandergesetzt. Vielmehr wurde sowohl das in den Kirchensteuerordnungen festgelegte System der Ausgleichsstöcke wie auch das der inneren Verrechnungen jahrzehntelang praktiziert, ohne dass jemand deren Vereinbarkeit mit der Kirchenordnung ausdrücklich bezweifelt hätte.

Auch im vorliegenden Verfahren äußern die Antragsteller keine grundlegenden Einwände gegen die inneren Verrechnungen; sie halten lediglich die Mehrzahl der inneren Verrechnungen für sachlich unberechtigt. Unabhängig davon, ob man diese als Verfassungsgewohnheitsrecht bewerten will, ist jedoch festzuhalten, dass die verschiedenen Kirchensynoden in Kenntnis des Problems von einer Präzisierung der Kirchenordnung abgesehen haben, obwohl die Kirchenordnung vielfach, teilweise auch grundlegend, geändert wurde. Vor diesem Hintergrund besteht für die Kammer keine Möglichkeit, Art. 3 Abs. 6 KO eine Regelung des prozentualen Anteils an den Einnahmen aus der Landeskirchensteuer von Gesamtkirche auf der einen und Gemeinden und Dekanaten auf der anderen Seite zu entnehmen, die der kirchliche Verfassungsgeber bewusst nicht getroffen hat. Solange das System der inneren Verrechnungen nicht zu einer Aushöhlung grundlegender Strukturen des kirchengemeindlichen Selbstverwaltungsrechts führt, ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Hierfür bestehen indes angesichts der Tatsache, dass die inneren Ver-

rechnungen nur etwa 4 % des Kirchensteuereinnahmeansatzes von 345 Millionen Euro betragen, keine Anhaltspunkte.

Es ist Sache der Kirchensynode, im Wege der Änderung oder Ergänzung der Kirchenordnung präzise Festlegungen mit Verfassungsrang zu treffen. Obwohl der Kirchensynode das Problem der inneren Verrechnungen seit vielen Jahren bekannt ist, hat sie aber – aus welchen Gründen auch immer – auf eine Konkretisierung der Art. 3 Abs. 6 KO und eine Einbeziehung der Dekanate verzichtet und die Einzelregelung immer wieder in den Haushaltsgesetzen vorgenommen.

Unabhängig davon fehlt es an einem nachvollziehbaren abschließenden System rechtlicher Zuordnungen von Aufgaben und Finanzzuweisungen für die Bereiche der Gesamtkirche, der Kirchengemeinden und der Dekanate, wie dies wünschenswert wäre. Es findet sich jedenfalls nicht in der Kirchenordnung, was den Prüfungsmaßstab auf Art. 3 Abs. 6 KO mit dem oben dargestellten Ergebnis verengt. Solange ein System rechtlicher Zuordnung von Aufgaben und Finanzzuweisungen nicht besteht, ist es allerdings von Verfassungen wegen geboten, die inneren Verrechnungen im Haushaltsplan transparent und nachvollziehbar darzustellen. Dies ist hier geschehen.

Aus § 7 KiStOH, auf den sich die Antragsteller berufen, folgt nichts anderes. Es ist schon zweifelhaft, ob die Vorschriften über den innerkirchlichen Lastenausgleich innere Verrechnungen verbieten. Innere Verrechnungen sind ein haushaltstechnisches Instrument, das vom gesetzgeberischen Ansatz her in den Kirchensteuerordnungen nicht zu regeln ist. Die Kirchensteuerordnung regelt zunächst einmal alle mit der Kirchensteuer zusammenhängenden Fragen, wie Steuerpflicht, Besteuerungsgrundsätze, Veranlagung u.ä.m. Der ebenfalls in der Kirchensteuerordnung angesprochene innerkirchliche Lastenausgleich normiert nur Grundfragen, nicht aber Details der haushaltstechnischen Abwicklung. Letztlich kann dies jedoch auf sich beruhen.

Die Kirchensteuerordnung stellt nämlich gegenüber dem Haushaltsgesetz kein höherrangiges Recht dar. Sie teilt nicht die Rechtsnatur der Kirchenordnung als Verfassungsrecht. Dies ergibt sich bereits aus dem Wortlaut der Präambel: „Unbeschadet des den Kirchengemeinden gemäss Artikel 3 Abs. 6 KO (...) zustehenden Rechts (...)“. Es folgt im übrigen aus Art. 40 Abs. 1 KO, wonach die Kirchenordnung nur durch ein Kirchengesetz geändert werden kann, das ihren Wortlaut ausdrücklich ändert oder ergänzt.

Die Kirchenordnung kennt auch kein Rangverhältnis zwischen einfachen Gesetzen des gleichen Gesetzgebers. Zwar wird für die Normhierarchie der staatlichen Rechtsordnung von einem Teil der Literatur die Auffassung vertreten, die Regelungen des Haushaltsgrundsatzgesetzes stünden zwischen sonstigen einfachen Bundesgesetzen und dem Grundgesetz und entfaltetten Bindungswirkung auch für den Haushaltsgesetzgeber (vgl. z. B. Kisker, HStR IV, § 87 RdNr. 19, § 89 RdNr. 11 m.w.N.; Rengeling, HStR IV, § 100 RdNr. 295; a.A. Sieckmann, in: Sachs, GG, 3. Auflage 2002, Art. 110 RdNr. 45). Der

Kirchenordnung fehlt jedoch eine entsprechende verfassungsrechtliche Grundsatzgesetzgebungskompetenz wie sie Art. 109 Abs. 3 GG für den Bereich des Grundgesetzes kennt.

Die Kirchenordnung enthält auch keinen Auftrag zur Schaffung eines Kirchensynode wie Kirchliches Verfassungsgericht bindenden Maßstäbegesetzes (vgl. dazu für das staatliche Recht BVerfG, U.v. 11.11.1999 – 2 BvF 2/98, 2 BvF 3/98, 2 BvF 1/99, 2 BvF 2/99 –, E 101, 158). Sie überlässt die Schaffung vorrangiger Normen vielmehr allein dem verfassungsändernden Gesetzgeber (so auch für das staatliche Recht, Hiden, in: Bonner Kommentar, 2001, Art. 106 GG RdNr. 121 ff., 148, 159, 177; Kyrill-A. Schwarz, in: v. Mangoldt/Klein/Stark, GG, Bd. 3, 4. Auflage 2001, Art. 106, RdNr. 28 ff.; Siekmann, in: Sachs, GG, 3. Auflage 2003, vor Art. 104a RdNr. 42d jeweils m.w.N.).

Letztlich bleibt nur die Feststellung, dass die Kirchenordnung als höherrangiges Verfassungsrecht keine detaillierte Finanzverfassung – wie sie im staatlichen Recht etwa in Art. 106 ff. GG zu finden ist – enthält, dass es den Ermächtigungsgrundlagen des Haushaltsgrundsatzgesetzes des Bundes vergleichbare Regelungen im Recht der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau nicht gibt und dass das System der inneren Verrechnungen zur Gestaltungsfreiheit der Kirchensynode als Haushaltsgesetzgeber gehört, das von Verfassungen wegen nicht zu beanstanden ist, solange Missbrauch im Sinne eines „Ausblutens“ der Kirchengemeinden in finanzieller Hinsicht nicht festzustellen ist.

Das Kirchliche Verfassungs- und Verwaltungsgericht hatte somit auszusprechen, dass § 1 Abs. 1 des Kirchengesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau für das Haushaltsjahr 2004 vom 28.11.2003, geändert am 28.02.2004 (ABl. 2004 S. 305) rechtsgültig ist, soweit in den Ausgleichsstöcken I-III innere Verrechnungen vorgenommen werden.