

Dr. Günter Winands
Staatssekretär a.D.



53332 Bornheim, den 27.05.2024
Domhofstr. 94

Stellungnahme

für die anstehende Beratung des Hauptausschusses des Landtags NRW zum

**Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 03.05.2024
„Gesetz zur Aufhebung des Gesetzes über die Verwaltung des katholischen Kirchenvermögens und
des Staatsgesetzes betreffend die Kirchenverfassungen der evangelischen Landeskirchen“
(LT-Drs. 18/9130)**

Vorbemerkung: Die nachfolgende Stellungnahme bezieht sich ausschließlich auf die Aufhebung des Gesetzes über die Verwaltung des katholischen Kirchenvermögens (**Vermögensverwaltungsgesetz - VVG**)

1. Der Gesetzentwurf und auch die Redner in der Einbringungsdebatte im Landtag NRW am 15.05.2024 (LT-Prot. 18/63, S. 96-100) gehen von der **unzutreffenden Prämisse** aus, das VVG sei – unter Hinweis auf ein eingeholtes Gutachten des Staatsrechtlers Prof. Dr. Markus Ogorek – „als staatliches Gesetz, das ungerechtfertigt in das kirchliche Selbstbestimmungsrecht eingreift, verfassungswidrig und nichtig“ und es bestehe daher für den Landtag eine verfassungsrechtliche Aufhebungspflicht.

- a) Ein solche Auffassung wurde seitens der Landesregierung NRW wie auch des Landtags NRW weder bei der Novellierung des VVG im Jahre 2003 noch bei den Beratungen des „Gesetzes zur Bereinigung des in Nordrhein-Westfalen geltenden preußischen Rechts“ vom 7.11.1961 noch bei späteren Novellierungen dieses Bereinigungsgesetzes, zuletzt durch das Änderungsgesetz vom 19.12.2013 (GV. NRW. S. 874), vertreten. Bei zwei umfassenden Evaluierungen des Bereinigungsgesetzes in den Jahren 2007 und 2011 stand der Fortbestand des VVG außer Frage. Auch nach nochmaliger **eingehender Prüfung im Zuge der abschließenden Novelle des Bereinigungsgesetzes im Jahr 2013 wurde das VVG weiterhin gem. § 4 Nr. 6 von der Aufhebung preußischen Rechts ausgenommen**. Laut Gesetzentwurf erfolgte mit der Evaluierung 2013 „die endgültige Bereinigung“ des preußischen Rechts; der Fortbestand des VVG wurde dabei expressiv verbis im Gesetzentwurf hervorgehoben (LT-Drs. 16/4333, S. 1, 7).
- b) Der vorliegende **Gesetzentwurf zur Aufhebung des VVG und das Rechtsgutachten gehen mit keinem Wort auf das Bereinigungsgesetz noch die erfolgten umfangreichen früheren fachlichen Prüfungen zu dessen Fortgeltung** ein. Es fehlt im Gesetzentwurf sogar ein klarstellender Hinweis, dass mit der Aufhebung des VVG das geltende Bereinigungsgesetz geändert werden soll.
- c) Es fehlt zudem jede Auseinandersetzung damit, dass seit Inkrafttreten des Grundgesetzes bislang auch kein Gericht die Verfassungswidrigkeit und Nichtigkeit des VVG festgestellt hat.

Umgekehrt wird allerdings jetzt die **pauschale Behauptung im Gesetzentwurf wie auch in der Plenardebatte, das Gesetz sei verfassungswidrig und nichtig, d.h. seit Verabschiedung des Grundgesetzes vor 75 Jahren unwirksam (!) - zu Klagen geradezu animieren.** Denn wenn die katholischen Kirchengemeinden bislang aufgrund Nichtigkeit des VVG über keine nach staatlichem Recht ordnungsgemäße Vertretung verfügen, können alle ihre rechtsgeschäftlichen Transaktionen, soweit noch keine Verjährung eingetreten ist, in Zweifel gezogen werden. **Auf die katholische Kirche rollt eine Klagewelle zu.**

- d) Kurios ist in diesem Zusammenhang die Aussage in der Gesetzesbegründung: „Bei genauer Betrachtung ist daher gegenwärtig das PrKVVG in seiner Eigenschaft als kirchliches Gesetz Rechtsgrundlage für die Vermögensverwaltung in den katholischen Diözesen Nordrhein-Westfalens sowie deren Untergliederungen.“ Dies mag zwar für den Binnenbereich der Kirche gelten, nicht aber, wenn die Kirchengemeinden im weltlichen Bereich rechtsgeschäftlich tätig werden. Daher handelt es sich auch nicht – wie im Gesetzentwurf behauptet – um eine rein deklaratorische Aufhebung des VVG. Für den weltlichen Bereich ist insoweit allein das staatliche Recht und nicht das kanonische Recht bindend. Das Risiko der Klagewelle bleibt also.
- e) Richtigerweise geht allerdings der Gesetzentwurf (und auch der Gutachter) von der bisherigen Rechtsauffassung der katholischen Diözesen und des kirchenrechtlichen Schrifttums aus, wonach das VVG „staatliches und kirchliches Gesetz zugleich [ist], da es aufgrund der langjährigen Praxis den Status einer vom kirchlichen Recht übernommenen Bestimmung des staatlichen Rechts gewonnen hat (sog. *lex canonizata*, vgl. can. 22 CIC/1983).“ Diese Rechtsauffassung ist explizit in dem Entwurf der Bistümer für ein Kirchliches Vermögensverwaltungsgesetz, Bearbeitungsstand 22.02.2023 (die neue Version vom April 2024 ist bislang nur ohne Begründung zugänglich) festgehalten. Es heißt dort:

*„Trotz immer wieder erhobener verfassungsrechtlicher Bedenken – insbesondere mit Blick auf eine mögliche Unvereinbarkeit mit dem verfassungsrechtlich garantierten kirchlichen Selbstbestimmungsrecht – stellt das VVG vor dem Hintergrund seiner langjährigen gewohnheitsrechtlichen Geltung mit Ausnahme der staatlichen Mitwirkungs- und Aufsichtsrechte aber in den Teilen der im Land Nordrhein-Westfalen gelegenen (Erz-)Diözesen kirchenrechtlich eine sog. *lex canonizata* dar.“*

Interessanterweise **machen sich die Diözesen also nicht das Argument der Verfassungswidrigkeit zu eigen! Es wäre auch höchst widersprüchlich, als Kirche in ihrem Kirchenrecht die Geltung eines weltlichen Gesetzes anzuerkennen, welches sie als verfassungswidrig ansieht, weil es ihr Selbstbestimmungsrecht verletzt.**

Dies ergibt sich auch eindeutig aus dem Wortlaut des can. 22 CIC: „Weltliche Gesetze, auf die das Recht der Kirche verweist, sind im kanonischen Recht mit denselben Wirkungen einzuhalten, soweit sie nicht dem göttlichen Recht zuwiderlaufen und wenn nicht etwas anderes im kanonischen Recht vorgesehen ist.“ Wenn ein weltliches Gesetz nichtig ist, entfaltet es im staatlichen Recht keine Wirkung; **ist ein weltliches Gesetz im staatlichen Bereich wirkungslos, hat es also gemäß can. 22 CIC auch keine Wirkung im kanonischen Recht.** Eine im staatlichen Recht nichtige Norm hat keine Gültigkeit im Kirchenrecht.

- f) Soweit ersichtlich wurde in keinem anderen Bundesland – wahrscheinlich in weiser Voraussicht hinsichtlich der Folgen eines solchen Verdikts – bei der landesgesetzlichen Aufhebung des VVG die Verfassungswidrigkeit und Nichtigkeit behauptet. Exemplarisch sei verwiesen auf den Gesetzentwurf der Hessischen Landesregierung vom 30.04.1974 für ein

Gesetz zu dem Vertrag zur Ergänzung des Vertrages des Landes Hessen mit den Katholischen Bistümern in Hessen (Lt-Drs. 7/5256).

2. Die bisherige gewohnheitsrechtliche Anerkennung des VVG durch die fünf katholischen Diözesen in NRW mit Ausnahme der auch vom Staat seit Jahrzehnten einvernehmlich nicht mehr angewandten staatlichen Mitwirkungs- und Aufsichtsrechte und dessen Inkorporierung gemäß can. 22 CIC in das kirchliche Recht **entziehen jedem Vorhalt eines Verstoßes der übrigen VVG-Vorschriften gegen das kirchliche Selbstbestimmungsrecht (Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 1 und 3 Satz 1 WRV) den Boden.**

- a) Die Diözesen waren nicht staatlicherseits gezwungen, das VVG gewohnheitsrechtlich anzuerkennen und damit sogar zu kirchlichem Recht werden zu lassen. Voraussetzungen für die Anerkennung von **Gewohnheitsrecht** sind nicht nur eine lang andauernde und allgemeine Übung, sondern auch **die Überzeugung der Beteiligten von der Rechtmäßigkeit der Übung**. D.h. ohne die bis heute anhaltende Überzeugung der Diözesen, dass das VVG sowohl kirchenrechtlich wie staatsrechtlich rechtmäßig ist, insbesondere nicht wegen Eingriffs in das kirchliche Selbstbestimmungsrecht verfassungswidrig ist, hätte es nicht zu Gewohnheitsrecht erwachsen können!
- b) **Die katholische Bischofskonferenz** war darüber hinaus sogar in den Jahren 1923/1924 bei der Erarbeitung des Gesetzentwurfs eng eingebunden und hatte nach intensiver Beratung u.a. auf der Fuldaer Bischofskonferenz vom 21. bis 23.08.1923 und unter Beteiligung des Vatikans **ihr Einverständnis zu den Gesetzesformulierungen, die teilweise sogar auf ihren Abänderungsvorschlägen beruhten, erklärt**. Zwar hat sich der damalige Vorsitzende der Bischofskonferenz nach Verabschiedung des Gesetzes in einer Weise relativierend geäußert, dass im Schrifttum – wie vom Gutachter zitiert – mitunter die Einschätzung aufkam, die Bischöfe hätten das Gesetz bloß toleriert. Die Aktenlage ist indes, wie in einer jüngeren Publikation ausführlich dargestellt, eine gänzlich andere (siehe: Johannes Dambacher, Die Verhandlungen zum Preußenkonkordat von 1929. Unter besonderer Berücksichtigung der römischen Akten, Diss. Würzburg 2020, S. 271-279)
- c) Im Preußenkonkordat von 1929 hatte der Heilige Stuhl auch später keine Veranlassung gesehen, das seinerzeit bereits bestehende kirchliche Vermögensgesetz von 1924 überhaupt zu thematisieren, geschweige denn es zu ändern oder gar aufzuheben. Und dies, obwohl das Preußenkonkordat laut Präambel zum Ziel hatte, „die Rechtslage der katholischen Kirche in Preußen den veränderten Verhältnissen anzupassen“ und „sie in einem förmlichen Vertrag neu und dauernd zu ordnen“. Offensichtlich wurde kein durchgreifender Konflikt mit dem Selbstbestimmungsrecht der Kirchen gesehen, wobei in Art. 1 des Preußenkonkordats die Freiheit der Ausübung der katholischen Religion ausdrücklich verbürgt wird.

3. Der **vorliegende Gesetzentwurf enthält – anders als etwa das Aufhebungsgesetz in Hessen – keine Bestimmung über die Verankerung eines staatlichen Prüfungsrechts**, ob die katholischen Kirchengemeinden nach den künftigen kirchlichen Vermögensverwaltungsgesetzen als Körperschaften des öffentlichen Rechts eine hinreichende ordnungsgemäße Vertretung aufweisen. Diese Prüfungsnotwendigkeit folgt aus dem Gebot der Rechtssicherheit als ein wesentliches Element des in Art 20 Abs. 3 GG verankerten und damit eine zulässige Schranke des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts darstellenden Rechtsstaatsprinzips.

- a) Die **Notwendigkeit eines staatlichen Prüfungsrechts** wird auch im Gesetzentwurf gesehen. Es reicht aber nicht aus, in der Gesetzesbegründung darauf zu verweisen, dass seitens der Staatskanzlei NRW aktuell die neuen Kirchenvermögensverwaltungsgesetze in ihrer finalen Entwurfsfassung zur Prüfung (mit positiver Einschätzung) vorgelegen hätten und das Land und die Diözesen sich zukünftig im Wege einer Fortschreibung der bisherigen „Vereinbarung über die staatliche Mitwirkung bei der Bildung und Veränderung katholischer Kirchengemeinden“ vom 8.10.1960 (GV. NW. S. 426) auf ein Prüfungsrecht verständigen würden.

Die jetzige – unveröffentlichte (!) – **Prüfung der Staatskanzlei ist ohne Rechtsgrundlage erfolgt** und daher nicht mehr als eine Stellungnahme für die den Gesetzentwurf einbringenden Regierungsfraktionen, **die rechtlich keinerlei Wirkung entfalten kann**. Unklar ist auch, welche „finale“ Fassung die Staatskanzlei geprüft hat, da die fünf Diözesen erst im Vormonat April 2024 alle nochmals überarbeitete Fassungen ihrer, vorher immer als finale Fassung deklarierten Gesetzentwürfe vom 22.02.2023 vorgelegt haben. Diesen aktuellen Fassungen fehlt dabei offenbar – mangels Veröffentlichung – sogar noch eine angepasste Begründung.

Auch der Hinweis auf eine **künftige Verankerung in einem neu ausgehandelten Mitwirkungsabkommen** verkennt, **dass bei einer Aufhebung des VVG zum 1.07.2024 ein rechtloser Zustand entstehen wird**. Es gibt noch nicht einmal eine öffentliche Zusicherung, dass die Kirche ein solches Prüfungsrecht überhaupt und in welcher Ausgestaltung akzeptieren wird. Und es bedarf nicht nur einer geänderten Mitwirkungsvereinbarung zwischen Land und allen fünf Diözesen, sondern diese muss auch noch von Landtag NRW als Gesetz angenommen werden.

- b) Die Verabschiedung des Aufhebungsgesetzes kann deshalb erst erfolgen, wenn eine geänderte Mitwirkungsvereinbarung und ein dieses Änderungsabkommen bestätigender Gesetzentwurf verabschiedet wird, der zeitgleich mit dem Aufhebungsgesetz in Kraft tritt. **Ohne die zeitgleiche gesetzliche Verankerung eines staatlichen Prüfungsrechts ist das Aufhebungsgesetz wegen Verstoßes gegen das Rechtsstaatsprinzip verfassungswidrig!**

Eine solche zeitgleiche Regelung wurde bei den Aufhebungen des VVG in den anderen Bundesländern vorgenommen.

- c) Die entsprechende gesetzliche Regelung in Hessen (Gesetz zu dem Vertrag zur Ergänzung des Vertrages des Landes Hessen mit den Katholischen Bistümern in Hessen vom 4.09.1974, GVBl. I S. 388, hier Art. 4 Abs. 1-3 des Vertrags) lautet:

(1) Die Vorschriften der Bistümer über die vermögensrechtliche Vertretung der kirchlichen Körperschaften, selbständigen Anstalten und selbständigen Stiftungen des öffentlichen Rechts werden dem Kultusminister vor ihrem Erlass vorgelegt. Die Vorschriften werden eine geordnete Vertretung der Institutionen gewährleisten.

(2) Der Kultusminister kann Einspruch erheben, wenn eine ordnungsgemäße vermögensrechtliche Vertretung nicht gewährleistet erscheint. Der Einspruch ist bis zum Ablauf eines Monats seit der Vorlage zulässig. Die Bistümer sind bei Einspruch des Kultusministers gehalten, die betreffende Vorschrift zu überprüfen.

(3) Die kirchlichen Bestimmungen über die vermögensrechtliche Vertretung der in Absatz 1 genannten Institutionen werden im Staats-Anzeiger für das Land Hessen und in den Amtsblättern der Bistümer veröffentlicht werden. Die Veröffentlichung im Staats-Anzeiger wird auf Ersuchen des zuständigen Bistums durch den Kultusminister veranlasst. Das gleiche gilt für die Bestimmungen über einen Genehmigungsvorbehalt von kirchlichen Oberbehörden und andere Vorschriften des kirchlichen Vermögensverwaltungsrechtes, deren Veröffentlichung der Sicherheit im Rechtsverkehr dient

Die Bistümer sollten sich fragen, ob sie mit einem solchen administrativen Prüfungsrecht ihr kirchliches Selbstbestimmungsrecht besser gewährleistet sehen als durch eine generelle, mit

dem Land einvernehmlich abgestimmte, gesetzliche staatliche Vorgabe der notwendigen Vertretungsverhältnisse der Kirchengemeinden als Körperschaften des öffentlichen Rechts.

4. Durch die Aufhebung des VVG, hier § 23, würde die Rechtsgrundlage für die staatliche Genehmigung eines Kirchengemeindeverbands wie auch zum Ausscheiden einzelner Gemeinden oder der Auflösung eines Kirchengemeindeverbandes entfallen. Damit könnten bis zur Schaffung einer gesetzlichen Neuregelung weder neue Kirchengemeindeverbände die Rechtsform einer Körperschaft des öffentlichen Rechts erlangen noch Veränderungen bei bestehenden Körperschaften erfolgen. Anders als bei der Anerkennung des Körperschaftsstatus für katholische Kirchengemeinden gibt es hierfür keine Regelung in der oben erwähnten Mitwirkungsvereinbarung. Im Hinblick darauf, dass bestehende Kirchenverbände damit – selbst wenn Veränderungsbedarf besteht – faktisch einer Veränderungssperre unterfallen, stellt sich durchaus die Frage, ob das Aufhebungsgesetz auch unter diesem Aspekt ohne eine entsprechende gesetzliche Neuregelung verfassungsgemäß ist.

Der Gutachter hält § 23 VVG zwar für verfassungskonform (S. 34 f.), verkennt aber den Regelungsgehalt der Vorschrift, dass nämlich eine Körperschaft des öffentlichen Rechts nur mit staatlicher Anerkennung entstehen kann.

5. Es ist rechtlich nicht dauerhaft abgesichert, dass nach Aufhebung des VVG die in den deutschen Diözesen geltende Sonderregelung, dass ein Kirchenvorstand aus überwiegend gewählten Laien das Vermögen der Kirchengemeinde verwaltet und vertritt und nicht, wie in can. 532 CIC geregelt, dem Pfarrer die Vertretung des Vermögens der Pfarrgemeinde obliegt. Diese durch das VVG eingeführte Sonderregelung wurde zwar 1984 auf Antrag der Deutschen Bischofskonferenz durch ein Indult des Papstes anerkannt. Ein solcher Dispens gem. can. 85 CIC kann aber auch vom Papst jederzeit widerrufen werden (can. 93, 79 CIC).

Zwar behauptet der vorliegende Gesetzentwurf (S. 6), dass Inhalt des staatlichen Prüfungsrechts auch die Frage ist, ob in einem kirchlichen Vermögensverwaltungsgesetz ein Vertretungsorgan mit überwiegend gewählten Mitgliedern vorgesehen ist. Dies wäre aber nirgendwo mehr gesetzlich geregelt. Es heißt sogar seitens des Gutachters, „dass von Religionsgemeinschaften nicht verlangt werden kann, sich etwa demokratisch zu verfassen“; dies stehe „auf der Grundlage des Verfassungsrechts (derzeit und wohl auch weiterhin) außer Frage“ (Gutachten, Annex S. 3). Woher daher der Gesetzentwurf und auch Redner in der Plenardebatte die Sicherheit nehmen, dass es auch künftig einen gewählten Kirchenvorstand mit Laienbeteiligung zwingend geben muss, erschließt sich nicht. Jedenfalls ist **diese Errungenschaft des – insoweit fortschrittlichen und wegweisenden – preußischen Gesetzes nicht mehr auf Dauer durch weltliches Recht gesichert.**

6. Es ist inkonsequent und mit dem Paritätsgrundsatz nicht zu vereinbaren, wenn das noch nach dem Bereinigungsgesetz NRW fortgeltende "Staatsgesetz betreffend Anordnung kirchlicher Neu- und Reparaturbauten in den katholischen Diözesen vom 24.11.1925" nicht aufgehoben wird, hingegen aber die inhaltsgleichen Vorschriften für die evangelische Kirche. Diese sind wortgleich in Art. 17 und 18 des zur Aufhebung vorgesehenen Staatsgesetzes betreffend die Kirchenverfassungen der evangelischen Landeskirchen vom 8.4.1924 enthalten.

7. Es wird grundsätzlich hier davon abgesehen, auf die vorhandenen inhaltlichen Bedenken gegen einzelne Vorschriften in den vorliegenden Entwürfen für die neuen kirchlichen Vermögensverwaltungsgesetze einzugehen. Allerdings sind zwei Punkte bemerkenswert:

- a) In § 8 Abs. 4 Satz 1 und 2 heißt es: „*Der Ortsordinarius kann in begründeten Ausnahmefällen, insbesondere im Zusammenhang mit Veränderungen der pastoralen Strukturen der kirchlichen Gliederung, die Amtszeit des Kirchenvorstandes nach dessen vorheriger Anhörung angemessen verkürzen oder verlängern; in der Regel soll die Verkürzung oder Verlängerung die Hälfte der Amtszeit nicht unter- bzw. überschreiten.*“

Ist ein Kirchenvorstand nicht mehr existent, bestellt der Bischof gemäß § 25 der Entwurfsfassungen übergangsweise eine Vermögensverwaltung, die dann die Rechte und Pflichten des Kirchenvorstandes hat. Er kann die Aufgabe einer oder mehreren Personen übertragen.

Es ist nachvollziehbar, dass bei Strukturveränderungen die Amtszeit eines Kirchenvorstands verlängert werden kann; der Sinn einer Verkürzung erschließt sich hingegen nicht ohne weiteres, außer man möchte ein Mittel gegen „unbotsame“, Strukturveränderungen nicht mittragende Kirchenvorstände besitzen.

- b) Ein weitere, sprachliche Veränderung belegt, dass die **Beseitigung des VVG etwas mit den aktuell geplanten Strukturveränderungen in den Bistümern, vor allem in den Bistümern Köln und Aachen zu tun hat.** Das VVG verwendet die Begriffe Kirchengemeinde und Gemeinde synonym, so wie dies bislang theologisch, kirchenrechtlich und im staatlichen Recht immer der Fall war. Die neuen kirchlichen Vermögensgesetze verwenden indes nur noch den Begriff der Kirchengemeinde, nicht mehr denjenigen der Gemeinde. Solange das VVG als lex canonizata kirchenrechtlich bindend ist, ist die „Gemeinde“ ein Rechtsbegriff, der nicht für eine Organisationsform unterhalb der Kirchengemeinde (Pfarrei) verwendet werden kann. Die Kölner Bistumsleitung rechtfertigt die Aufhebung aller bestehenden 514 Pfarreien und deren Zusammenlegung zu nur noch wenigen Großpfarreien (weit unter 100) aber damit, es würde auch weiterhin eine „Vielfalt der Gemeinden unter dem ‚Dach‘ der Pfarrei“ bestehen. Diese verklärende Formel funktioniert nur, wenn die Gemeinde begrifflich von der Kirchengemeinde/Pfarrei abgetrennt wird – und dem steht das VVG im Wege.

8. Der Gesetzgeber sollte sich bewusst sein, dass er mit der Aufhebung des VVG gerade zum jetzigen Zeitpunkt in einer laufenden, innerkirchlich sehr kontrovers geführten Debatte über die Beseitigung der traditionellen Pfarreistrukturen als Unterstützer der umstrittenen Fusionspläne wahrgenommen wird. Dieser Eindruck wird zudem verstärkt durch den äußerst engen Zeitplan für das Gesetzgebungsverfahren (Inkrafttreten des Aufhebungsgesetzes bereits zum 1.07.2024) sowie durch die Einbringung des Gesetzentwurfs durch die Regierungsfractionen statt durch die Landesregierung. Im Gegensatz zu den anderen Ländern, in denen eine Aufhebung des VVG erfolgte, fand dadurch keine förmliche Ressortabstimmung und keine Beteiligung außerhalb der Landesregierung stehender Stellen vor der Einbringung des Gesetzentwurfs statt – mit Ausnahme offensichtlich der Bistumsleitungen und eines (!) Gutachters. **Gerade deshalb sollte im Landtag ein intensiver Beratungsprozess einschließlich einer Anhörung stattfinden.**