

03.05.2024

Gesetzentwurf

der der Fraktion der CDU und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Gesetz zur Aufhebung des Gesetzes über die Verwaltung des katholischen Kirchenvermögens und des Staatsgesetzes betreffend die Kirchenverfassungen der evangelischen Landeskirchen

A Problem

Die Regelungen über die Vermögensverwaltung kirchlicher Körperschaften – hier: der Evangelischen Landeskirchen und der Katholischen Diözesen in Nordrhein-Westfalen einschließlich der ihnen jeweils zugeordneten Rechtsträger – sind ihrem Wesen nach kirchliches – nicht staatliches – Recht. Vor dem Hintergrund der prinzipiellen Trennung von Staat und Kirche unterfallen sie dem kirchlichen Selbstbestimmungsrecht (vgl. Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 1 und 3 Satz 1 WRV). Die Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften gehören auch dann nicht zur staatlichen Sphäre, wenn sie in der Rechtsform einer Körperschaft des öffentlichen Rechts am Rechtsverkehr teilnehmen.

Vor diesem Hintergrund widerspricht es der grundgesetzlichen Ordnung des Verhältnisses von Staat und Kirche, wenn die Vermögensverwaltung kirchlicher Körperschaften ganz oder teilweise zumindest scheinbar durch staatliches Recht geregelt ist.

Die im Staatsgesetz betreffend die Kirchenverfassungen der evangelischen Landeskirchen vom 8. April 1924 (PrGS. S. 221), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juni 2003 (GV. NRW. S. 313), enthaltenen staatlichen Aufsichtsbefugnisse und Genehmigungsvorbehalte sind, wie das von der Landesregierung in Abstimmung mit den Landtagsfraktionen in Auftrag gegebene Gutachten des Staatsrechtslehrers Professor Dr. Markus Ogorek (Universität zu Köln) ergeben hat, weitestgehend als verfassungswidrig und nichtig anzusehen. Auch das für die Katholischen (Erz-)Diözesen in Nordrhein-Westfalen bislang maßgebliche Gesetz über die Verwaltung des katholischen Kirchenvermögens (PrKVVG) vom 24. Juli 1924 (PrGS. S. 585), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juni 2003 (GV. NRW. S. 313), ist ausweislich des vorerwähnten Gutachtens als staatliches Gesetz, das ungerechtfertigt in das kirchliche Selbstbestimmungsrecht eingreift, verfassungswidrig und nichtig.

In Ausübung des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts haben die Evangelischen Landeskirchen in Nordrhein-Westfalen bereits vor geraumer Zeit kircheneigene Regelungen über die Vermögensverwaltung kirchlicher Körperschaften erlassen. Die kircheneigenen Kirchenvermögensverwaltungsgesetze der Katholischen (Erz-)Diözesen in Nordrhein-Westfalen sollen am 1. Juli 2024 in Kraft treten. Die als Landesrecht formal fortgeltenden preußischen Gesetze von 1924 werden damit endgültig obsolet.

Datum des Originals: 30.04.2024/Ausgegeben: 07.05.2024

B Lösung

Der Gesetzentwurf sieht die Aufhebung des Staatsgesetzes betreffend die Kirchenverfassungen der evangelischen Landeskirchen vom 8. April 1924 (PrGS. S. 221), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juni 2003 (GV. NRW. S. 313), und des Gesetzes über die Verwaltung des katholischen Kirchenvermögens vom 24. Juli 1924 (PrGS. S. 585), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juni 2003 (GV. NRW. S. 313) vor.

Hiermit soll der unbedingten Verfassungspflicht nachgekommen werden, die verfassungswidrigen und damit nichtigen Gesetze deklaratorisch aufzuheben und den von ihnen ausgehenden Rechtsschein zu beseitigen.

C Alternativen

Keine.

D Kosten

Durch den Gesetzentwurf werden keine zusätzlichen Kosten verursacht.

E Zuständigkeit

Zuständig ist die Staatskanzlei. Beteiligt sind das Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie und das Ministerium der Justiz.

F Auswirkungen auf die Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände

Keine.

G Finanzielle Auswirkungen auf Unternehmen und private Haushalte

Keine.

H Geschlechterdifferenzierte Betrachtung der Auswirkungen des Gesetzes

Das Gesetz entfaltet keine Auswirkungen, die eine geschlechterdifferenzierte Betrachtung erforderlich machen würden.

I Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung (im Sinne der Nachhaltigkeitsstrategie NRW)

Keine.

J Befristung

Da es sich der Sache nach um einen Akt der Rechtsbereinigung handelt, ist eine Befristung - die dem Zweck der Gesetzgebung zuwiderlaufen würde - nicht angezeigt.

**Gesetz
zur Aufhebung des Staatsgesetzes betreffend die Kirchenverfassungen
der evangelischen Landeskirchen und des Gesetzes über die Verwaltung
des katholischen Kirchenvermögens**

**Artikel 1
Aufhebung des Staatsgesetzes betreffend die Kirchenverfassungen der
evangelischen Landeskirchen**

Das Staatsgesetz betreffend die Kirchenverfassungen der evangelischen Landeskirchen vom 8. April 1924 (PrGS. S. 221), das zuletzt durch Gesetz vom 17. Juni 2003 (GV. NRW. S. 313) geändert worden ist, wird aufgehoben.

**Artikel 2
Aufhebung des Gesetzes über die Verwaltung des katholischen Kirchenvermögens**

Das Gesetz über die Verwaltung des katholischen Kirchenvermögens vom 24. Juli 1924 (PrGS. S. 585), das zuletzt durch Gesetz vom 17. Juni 2003 (GV. NRW. S. 313) geändert worden ist, wird aufgehoben.

**Artikel 3
Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am 1. Juli 2024 in Kraft.

Begründung

A Allgemeines

Die Regelungen über die Vermögensverwaltung kirchlicher Körperschaften – hier: der Evangelischen Landeskirchen und der Katholischen Diözesen in Nordrhein-Westfalen einschließlich der ihnen jeweils zugeordneten Rechtsträger – sind ihrem Wesen nach kirchliches – nicht staatliches – Recht. Vor dem Hintergrund der prinzipiellen Trennung von Staat und Kirche unterfallen sie dem kirchlichen Selbstbestimmungsrecht (vgl. Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 1 und 3 Satz 1 WRV). Die Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften gehören auch dann nicht zur staatlichen Sphäre, wenn sie in der Rechtsform einer Körperschaft des öffentlichen Rechts am Rechtsverkehr teilnehmen.

Vor diesem Hintergrund widerspricht es der grundgesetzlichen Ordnung des Verhältnisses von Staat und Kirche, wenn die Vermögensverwaltung kirchlicher Körperschaften ganz oder teilweise zumindest scheinbar durch staatliches Recht geregelt ist.

Die Evangelischen Landeskirchen in Nordrhein-Westfalen haben schon vor geraumer Zeit eigene Regelungen über die Vermögensverwaltung kirchlicher Körperschaften getroffen. Die im preußischen Staatsgesetz betreffend die Kirchenverfassungen der evangelischen Landeskirchen vom 8. April 1924 enthaltenen staatlichen Aufsichtsbefugnisse und Genehmigungsvorbehalte sind, wie das als **Anlage** beigefügte, von der Landesregierung in Abstimmung mit den Landtagsfraktionen in Auftrag gegebene Gutachten des Staatsrechtslehrers Professor Dr. Markus Ogorek (Universität zu Köln) ergeben hat, weitestgehend als verfassungswidrig und nichtig anzusehen.

Auch das für die Katholischen Diözesen in Nordrhein-Westfalen bislang maßgebliche preußische Gesetz über die Verwaltung des katholischen Kirchenvermögens (PrKVVG) vom 24. Juli 1924 ist ausweislich des vorerwähnten Gutachtens von Professor Ogorek als staatliches Gesetz, das ungerechtfertigt in das kirchliche Selbstbestimmungsrecht eingreift, verfassungswidrig und nichtig. Das PrKVVG ist indes staatliches und kirchliches Gesetz zugleich, 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). 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.

Die katholischen Diözesanbischöfe als zuständige kirchliche Gesetzgeber können diese kirchlichen Normen ändern, ohne dass es hierzu der Mitwirkung des staatlichen Gesetzgebers bedürfte. An staatliches Recht – das in Art. 137 Abs. 3 Satz 1 WRV in Bezug genommene „allgemeine Gesetz“ – sind sie hierbei nur insoweit gebunden, als die kirchlichen Vorschriften eine ordnungsgemäße Vertretung kirchlicher Körperschaften gewährleisten müssen. Bestimmungen des kirchlichen Rechts, wonach ein Beschluss, ein Rechtsgeschäft oder ein Rechtsakt erst durch die Genehmigung des jeweiligen (Erz-)Bischöflichen Generalvikariats im staatlichen Rechtskreis Wirksamkeit entfalten soll, bedürfen der Veröffentlichung in einem staatlichen Publikationsorgan.

Vor diesem Hintergrund sind in den (Erz-)Diözesen Aachen, Essen, Köln, Münster und Paderborn Entwürfe neuer kirchlicher Vermögensverwaltungsgesetze erarbeitet worden, die in den jeweiligen kirchlichen Amtsblättern veröffentlicht werden und am 1. Juli 2024 in Kraft treten sollen. Sie folgen damit dem Beispiel der übrigen Diözesen aus dem ehemaligen preußischen Rechtskreis, in denen teilweise schon vor geraumer Zeit die Vorschriften des PrKVVG durch diözesanes Eigenrecht ersetzt worden sind: Berlin, Dresden-Meißen, Erfurt, Fulda, Görlitz,

Hamburg, Hildesheim, Limburg, Magdeburg, Mainz, Münster (niedersächsischer Anteil), Osnabrück, Paderborn (niedersächsischer Anteil), Speyer und Trier.

Die – im Wesentlichen wortidentischen – neuen Kirchenvermögensverwaltungsgesetze der nordrhein-westfälischen (Erz-)Diözesen haben in ihrer finalen Entwurfsfassung der Staatskanzlei zur Prüfung vorgelegen. Diese hat ergeben, dass eine geordnete Vertretung der Körperschaften gewährleistet ist und in den Vertretungsorganen der Kirchengemeinden in überwiegender Zahl Mitglieder mitwirken, die periodisch durch unmittelbare und geheime Wahl der Kirchenmitglieder berufen werden, oder die Vertretungsorgane aus Gremien herausgebildet werden, deren Mitglieder in überwiegender Zahl auf die beschriebene Weise berufen wurden. Im Falle der (Kirchen-)Gemeindeverbände besteht das Vertretungsorgan in überwiegender Zahl aus Mitgliedern, die von den Vertretungsorganen der beteiligten Kirchengemeinden aus ihren Reihen gewählt werden. Des Weiteren werden sich das Land und die Katholischen (Erz-)Diözesen im Wege einer Fortschreibung der bisherigen Vereinbarung über die staatliche Mitwirkung bei der Bildung und Veränderung katholischer Kirchengemeinden vom 8. Oktober 1960 (GV. NW. S. 426) darauf verständigen, auch zukünftig Vorschriften über die gesetzliche Vertretung der Kirchengemeinden und (Kirchen-)Gemeindeverbände vor ihrem Erlass der zuständigen obersten Landesbehörde – nach dem gegenwärtigen Organisationserlass ist dies die Staatskanzlei – zur Prüfung vorzulegen.

Für die Evangelischen Landeskirchen in Nordrhein-Westfalen ergeben sich die Verpflichtung zur Vorlage von Bestimmungen über die vermögensrechtliche Vertretung kirchlicher Körperschaften sowie das staatliche Prüf- und Einspruchsrecht aus Art. 2 des Vertrags der Evangelischen Landeskirchen mit dem Freistaat Preußen vom 11. Mai 1931 (PrGS. S. 107) sowie aus Art. 2 des Vertrags des Landes Nordrhein-Westfalen mit der Lippischen Landeskirche vom 6. März 1958 (GV. NW. S. 205).

B Einzelbegründung des Gesetzentwurfs

Artikel 1

Artikel 1 regelt die Aufhebung des Staatsgesetzes betreffend die Kirchenverfassungen der evangelischen Landeskirchen vom 8. April 1924. Den Gesetzgeber, der sich der Verfassungswidrigkeit formal noch in Geltung befindlichen vorkonstitutionellen Rechts bewusst ist, trifft aufgrund des in Grundgesetz und Landesverfassung verankerten Rechtsstaatsprinzips die unbedingte Verfassungspflicht, dieses deklaratorisch aufzuheben und den von ihm ausgehenden Rechtsschein zu beseitigen.

Artikel 2

Artikel 2 regelt die Aufhebung des Gesetzes über die Verwaltung des katholischen Kirchenvermögens vom 24. Juli 1924. Den Gesetzgeber, der sich der Verfassungswidrigkeit formal noch in Geltung befindlichen vorkonstitutionellen Rechts bewusst ist, trifft aufgrund des in Grundgesetz und Landesverfassung verankerten Rechtsstaatsprinzips die unbedingte Verfassungspflicht, dieses deklaratorisch aufzuheben und den von ihm ausgehenden Rechtsschein zu beseitigen.

Artikel 3

Artikel 3 regelt das Inkrafttreten.

Thorsten Schick
Matthias Kerkhoff

Wibke Brems
Verena Schäffer
Mehrdad Mostofizadeh
Gönül Eğlence
Dr. Julia Höller
Benjamin Rauer

und Fraktion

und Fraktion

RECHTSGUTACHTEN

zur Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes über die Verwaltung des katholischen Kirchenvermögens vom 24.07.1924 und des Staatsgesetzes betreffend die Kirchenverfassungen der evangelischen Landeskirchen vom 08.04.1924 sowie zu hieraus resultierenden Rechtsfragen

erstattet der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen
Horionplatz 1, 40213 Düsseldorf

durch den Universitätsprofessor Dr. iur. Markus Ogorek, LL.M. (Berkeley)
Albertus-Magnus-Platz, 50923 Köln

zu Köln, am 23. Oktober 2023

Gliederung

A. Sachverhalt und Gutachtenauftrag	4
I. Anlass des Gutachtens	4
II. Fragestellung des Gutachtens	4
B. Historische und verfassungsrechtliche Einordnung	4
I. Geltendes Recht zur Vermögensverwaltung der Kirchen in Nordrhein-Westfalen	4
1. Katholische Kirchengemeinden	4
2. Evangelische Kirchengemeinden	6
II. Historische Einordnung	8
1. Kirchenvermögensverwaltungsrecht der katholischen Kirche	8
2. Kirchenvermögensverwaltungsrecht der evangelischen Kirche	13
III. Selbstbestimmungsrecht in eigenen Angelegenheiten	15
1. Kanonisches Recht	15
2. Verfassungsrecht	15
a) Eigene Angelegenheiten der Religionsgemeinschaften	16
aa) Allgemeines	16
bb) Vermögensverwaltung als eigene Angelegenheit der Kirche	16
b) Schrankenvorbehalt	17
c) Religionsrechtlicher Paritätsgrundsatz	19
d) Keine Herleitung staatlicher Mitwirkungsrechte aus Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 1 WRV	19
C. Zur Frage der Verfassungswidrigkeit der staatlichen Gesetze zur Vermögensverwaltung 22	
I. Kirchenvermögensverwaltungsrecht der katholischen Kirche: PrKVVG	22
1. Staatliche Rechtsetzungsbefugnis im Bereich der kirchlichen Vermögensverwaltung	22
a) Kircheneigene Rechtsetzung	22
b) Staatliche Rechtsetzung	23
aa) Regelungsinhalt	23
bb) Verständigung zwischen Staat und Kirche	24
cc) Staatliche Regelungsbefugnis nur bei Regelungslücke	25
2. Einzelne Bestimmungen des PrKVVG	28
a) Staatliche Genehmigungsvorbehalte	29
aa) § 15 PrKVVG: Beschlüsse des Kirchenvorstandes	30
(1) § 15 Abs. 1 Nr. 1 PrKVVG: Veräußerung von Gegenständen	31
(2) § 15 Abs. 1 Nr. 2 PrKVVG: Anleihen	32
(3) § 15 Abs. 1 Nr. 3 PrKVVG: Auffangtatbestand	33
(4) § 15 Abs. 1 Nr. 4 PrKVVG: Sammlungen	33
bb) § 23 PrKVVG: Neustrukturierungen im Gemeindegebiet	34
b) Staatliche Aufsichtsbefugnisse	35
aa) § 16 Abs. 1 PrKVVG: Einsichtnahme in die Vermögensverwaltung und Beanstandungsrecht	35
bb) Benehmen und Einvernehmen mit der Staatsbehörde	36
(1) § 19 PrKVVG: Bestellung eines Verwalters	36

(2) § 21 PrKVVG: Erteilung von Anweisungen über die Geschäftsführung und Erlass von Wahlordnungen	36
cc) § 17 Abs. 1 PrKVVG: Zwangsetatisierung	37
dd) § 20 Satz 1 PrKVVG: Ersatzvornahme bzw. -aufsicht.....	37
(1) § 20 Satz 1 i.V.m. § 11 Abs. 3 PrKVVG: Berufung des Kirchenvorstandes und Bestimmung des Vorsitzenden	38
(2) § 20 Satz 1 i.V.m. § 17 Abs. 1 PrKVVG: Gesetzliche Leistungen auf den Haushalt bringen und Ansprüche gerichtlich verfolgen	38
(3) § 20 Satz 1 i.V.m. § 19 PrKVVG: Bestellung eines Verwalters	38
(4) § 20 Satz 1 i.V.m. § 18 PrKVVG: Auflösung des Kirchenvorstandes	39
(5) Allgemeine Bewertung der Ersatzvornahme bzw. -aufsicht	39
c) § 4 PrKVVG: Wahlrecht.....	40
d) § 5 Abs. 2 PrKVVG: Zusammensetzung des Kirchenvorstandes	41
e) § 6 Abs. 1 PrKVVG: Ablehnung und Niederlegung des Amtes als Kirchenvorsteher	42
II. Kirchenvermögensverwaltungsrecht der evangelischen Kirche: PrKVSG	42
1. Staatliche Genehmigungsvorbehalte	42
a) Art. 4 f. PrKVSG: Neustrukturierungen im Gemeindegebiet	42
b) Art. 6 Abs. 1 PrKVSG: Beschlüsse des Kirchenvorstandes	43
c) Art. 7 Abs. 1 PrKVSG: Kirchliche Umlagen	43
d) Art. 9 PrKVSG: Bestätigung kirchlicher Gesetze durch Staatsgesetz	43
2. Staatliche Aufsichtsbefugnisse.....	43
a) Art. 10 Nr. 1 PrKVSG: Einsichtnahme in die Vermögensverwaltung und Beanstandungsrecht.....	44
b) Art. 11 Abs. 1 PrKVSG: Zwangsetatisierung	44
c) Art. 10 Nr. 2, Art. 11 Abs. 2, Art. 13 PrKVSG: Ersatzvornahme	44
d) Art. 17, 18 PrKVSG: Vorläufige Entscheidung der Staatsbehörde.....	45
III. Rechtsfolge der (teilweisen) Verfassungswidrigkeit.....	46
1. Nichtigkeit.....	46
2. Prozessuales.....	46
a) Grundsätzlich: Normverwerfungskompetenz des Bundesverfassungsgerichts	46
b) Besonderheit: Vorkonstitutionelles Recht.....	48
c) Anspruch auf Aufhebung der verfassungswidrigen Normen (objektive Aufhebungspflicht)	49
3. Verzicht auf die Anwendung der staatlichen Befugnisse in der Praxis	51
4. Rechtssicherheit: Ablösung durch kircheneigene Regelungen.....	52
5. Verfassungsrechtliche Folgerungen für den staatlichen Gesetzgeber.....	52
D. Einordnung der in Aussicht genommenen Vereinbarung über die staatliche Mitwirkung bei der Bildung, Veränderung und gesetzlichen Vertretung katholischer Kirchengemeinden und Gemeindeverbände.....	53
E. Gesamtwertung und Ergebnis	54

A. Sachverhalt und Gutachtauftrag

I. Anlass des Gutachtens

Im Jahr 1924 verabschiedete der Freistaat Preußen zwei Gesetze, mit denen er das innerkirchliche Vermögensverwaltungsrecht der katholischen Kirche und der evangelischen Landeskirchen regelte: Das Gesetz über die Verwaltung des katholischen Kirchenvermögens vom 24.07.1924 (hier kurz PrKVVG genannt) sowie das Staatsgesetz vom 08.04.1924 betreffend die Kirchenverfassungen der evangelischen Landeskirchen (hier kurz PrKVSG genannt).

Nur einzelne Vorschriften sind in der Vergangenheit durch Landesgesetz ausdrücklich aufgehoben worden, sodass die Landesregierung bislang davon ausgeht, dass beide Gesetze in Nordrhein-Westfalen formal bis heute Gültigkeit aufweisen. Während die evangelischen Landeskirchen das sie betreffende Gesetz rein tatsächlich bereits seit langem kaum mehr zur Anwendung bringen, wird das die katholische Kirche betreffende Gesetz jedenfalls hinsichtlich der Vorschriften über die Verfassung der Kirchengemeinden heute zumindest noch teilweise vollzogen. In den übrigen auf dem Gebiet des ehemaligen Freistaats Preußen liegenden Bundesländern sind die Gesetze ganz oder überwiegend ausdrücklich aufgehoben bzw. durch Vereinbarung(en) zwischen Staat und Kirchen abgelöst worden.

Nach Abschluss eines (erz-)bistumsübergreifenden innerkirchlichen Verfahrens zur Erarbeitung entsprechender kirchlicher Regelungen hat das Katholische Büro in Düsseldorf den Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen darum ersucht, die Aufhebung des PrKVVG zu initiieren. Auch das Evangelische Büro in Düsseldorf ist mit dem Anliegen an das Land herangetreten, das PrKVSG jedenfalls teilweise aufzuheben. Zudem hat das Verfahren zur Neuordnung des Vermögensvertretungsrechts der fünf nordrhein-westfälischen (Erz-)Bistümer in Köln, Essen, Aachen, Münster und Paderborn bereits große Aufmerksamkeit erfahren; insbesondere Gestaltungsspielräume des Staates im (Staats-)Kirchenrecht waren Gegenstand der gesellschaftlichen Debatte.

II. Fragestellung des Gutachtens

Mit Blick auf die verfassungsrechtliche und gesellschaftliche Bedeutung der diskutierten Fragestellungen haben sich der Landtag und die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen entschlossen, eine verfassungsrechtliche Begutachtung in Auftrag zu geben. In deren Zentrum soll neben der verfassungsrechtlichen Einordnung der bestehenden Regelungen (PrKVVG und PrKVSG) und der Frage, welche Implikationen mit einer (Teil-)Verfassungswidrigkeit bestehender Normen einhergingen bzw. unter welchen Umständen die bislang möglicherweise verfassungsmäßigen Teile der bestehenden Gesetze verfassungswidrig werden könnten, auch die Frage eines möglichen gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums beleuchtet werden.

B. Historische und verfassungsrechtliche Einordnung

I. Geltendes Recht zur Vermögensverwaltung der Kirchen in Nordrhein-Westfalen

1. Katholische Kirchengemeinden

Die weitgehend autonomen Teilkirchen der katholischen Kirche – sog. Diözesen – stehen in einem hierarchisch strukturierten Verbund mit dem Heiligen Vater und der römischen Kurie. Insgesamt verfügt dabei der Papst zum einen gem. c. 331 Codex Iuris Canonici von 1983 (im Folgenden kurz CIC) als oberster Gesetzgeber der römisch-katholischen Gesamtkirche kraft seines Amtes über die

„höchste, volle, unmittelbare und universale ordentliche Gewalt, die er immer frei ausüben kann“, und zum anderen gem. c. 1273 CIC über die oberste Verwaltungs- und Verfügungsgewalt hinsichtlich aller Kirchengüter.

– *Kämper/Schulten*, in: HSKR, 3. Band, 3. Aufl. 2020, § 70 Rn. 27. –

Auf partikularkirchlicher Ebene der Diözesen steht diese umfassende Gewalt gem. c. 381 § 1 CIC dem Diözesanbischof zu. Erfasst ist hiervon die Befugnis zum Erlass eigener diözesaner Vermögensverwaltungs- und Vertretungsvorschriften.

– *Kämper/Schulten*, in: HSKR, 3. Band, 3. Aufl. 2020, § 70 Rn. 28 f. –

Neben dem formellen, kanonischen Recht der katholischen Kirche als universalem Recht – den sog. *canones* des CIC der lateinischen Kirche und des Codex Canonum Ecclesiarum Orientalium (CCEO) der Ostkirchen –

– *De Wall/Muckel*, Kirchenrecht, 6. Aufl. 2022, § 7 Rn. 16, § 16 Rn. 26; *Pree/Heckel*, Das kirchliche Vermögen, seine Verwaltung und Vertretung. Handreichung für die Praxis, 3. Aufl. 2021, S. 23. –

sind das Konkordatsrecht als höchstrangiges Partikularrecht, (partikulares) Gewohnheitsrecht, das jeweilige Statutarrecht eines kirchlichen Rechts- und Vermögensträgers, das Eigenrecht (*ius proprium*) der Ordensverbände sowie partikuläre Normen der Deutschen Bischofskonferenz weitere relevante kirchliche Rechtsquellen.

– *Kämper/Schulten*, in: HSKR, 3. Band, 3. Aufl. 2020, § 70 Rn. 29 f.; *Pree/Heckel*, Das kirchliche Vermögen, seine Verwaltung und Vertretung. Handreichung für die Praxis, 3. Aufl. 2021, S. 21 ff. –

Neben kircheneigenen Regelungen kommt auch „weltliches“, d.h. staatliches Recht betreffend die Rechtsverhältnisse der Religionsgemeinschaften zur Anwendung.

– *De Wall/Muckel*, Kirchenrecht, 6. Aufl. 2022, § 1 Rn. 2; *Pree/Heckel*, Das kirchliche Vermögen, seine Verwaltung und Vertretung. Handreichung für die Praxis, 3. Aufl. 2021, S. 27 ff. –

Zwar gilt gem. c. 22 CIC weltliches Recht nur insoweit, als der CIC hierauf verweist und dieses dem göttlichen Recht nicht widerspricht. Nach weltlichem Verständnis ist dem staatlichen Recht (Staatskirchenrecht) aber der Vorrang einzuräumen. Innerkirchliche Regelungen kommen daher insbesondere in Betracht, wenn das staatliche Recht auf die Regelung innerkirchlicher Angelegenheiten zugunsten interner Vorschriften verzichtet hat bzw. aufgrund von Selbstbestimmungsrechten der Kirchen (vgl. Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 WRV) sowie von konkordatären Regelungen hierauf verzichten musste.

– *Weber*, Rechtswörterbuch, 30. Ed. 2023, Codex Iuris Canonici (CIC). –

In Nordrhein-Westfalen als ehemals preußischem Staatsgebiet gilt nach § 4 Nr. 6 des Gesetzes zur Bereinigung des in Nordrhein-Westfalen geltenden preußischen Rechts vom 07.11.1961 ohne Gesetzesüberarbeitung

– GV NRW 1962 S. 325 (326 f.). –

mit dem PrKVVG noch immer ein unmittelbar die Art und Weise der katholischen Vermögensverwaltung regelndes Landesgesetz,

– Zum Gesetz über die Verwaltung des katholischen Kirchenvermögens vom 24.07.1924 PrGS S. 585 sowie GV NRW 2003 S. 313; *Kämper/Schulten*, in: HSKR, 3. Band, 3. Aufl. 2020, § 70 Rn. 30, v.a. Fn. 63. –

das in seiner heutigen Form bereits mehrfach Änderungen unterlag.

– Vgl. insbesondere die Änderungen durch Gesetz vom 07.12.1948 (GS NRW S. 424) zu § 3 PrKVVG, Art. XIX AnpG NRW vom 16.12.1969 (GV NRW 1970 S. 22 (25), 13.07.1982 (GV NRW S. 342) zu § 5 Abs. 1 KVVVG, Art. 9d des Gesetzes zur Ausführung des Betreuungsgesetzes und zur Anpassung des Landesrechts vom 03.04.1992 (GV NRW S. 124 (125)) zu § 4 PrKVVG und das Gesetz über das Friedhofs- und Bestattungswesen NRW vom 17.06.2003 (GV NRW S. 313) zu § 15 Abs. 1 Nr. 5 und Abs. 2 KVVVG. –

Ergänzt wurde das PrKVVG durch Ausführungsverordnungen vom 24.10.1924 über die zuständigen Staatsaufsichtsbehörden und über die Veröffentlichung der bischöflichen Geschäftsanweisungen, durch Wahlordnungen sowie durch eine Anordnung des preußischen Ministers für Wissenschaft, Kunst und Volksbildung betreffend die Veröffentlichung der Regelung der Rechtsgültigkeit der Beschlüsse der kirchlichen Verwaltungsorgane durch die bischöflichen Behörden vom 20.02.1928 auf der Basis von §§ 21, 27 PrKVVG.

– PrGS 1924 S. 731 f. (Ausführungsverordnung vom 24.10.1924), vgl. § 30 KVVVG; ArchkKR 108 (1928) S. 206-208 = PrGS 1928 S. 12 (Anordnung vom 20.2.1928); vgl. *Schröcker*, Die Verwaltung des Ortskirchenvermögens nach kirchlichem und staatlichem Recht, 1935, S. 75; *Wenner*, Kirchenvorstandsrecht, 1965, S. 111 ff. –

Schließlich komplettieren die kirchlichen Ausführungsbestimmungen für die Vermögensverwaltung in den Kirchengemeinden vom 25.03.2009 und Geschäftsanweisungen für die Verwaltung des Vermögens in den Kirchengemeinden und Kirchenverbänden nach Maßgabe des § 21 Abs. 1 PrKVVG das geltende Recht.

– Vgl. etwa die Geschäftsanweisung für die Verwaltung des Vermögens in den Kirchengemeinden und Gemeindeverbänden der Erzdiözese Köln vom 27.7.2009; vgl. Bekanntmachung vom 12.11.2009 zur Ausführung des Gesetzes über die Verwaltung des katholischen Kirchenvermögens vom 24.07.1924, GV NRW 2009 S. 818 bzw. Amtsblatt für das Erzbistum Köln 2009, S. 193 ff., Nrn. 177 f. und MBI NRW 2020 S. 310; vgl. PrGS 1924 S. 732. –

2. Evangelische Kirchengemeinden

Mit Blick auf das evangelische Kirchenrecht fehlt es an einer Gesamtkodifikation nach Art des Codex Iuris Canonici.

– So auch *De Wall/Muckel*, Kirchenrecht, 6. Aufl. 2022, § 25 Rn. 1. Abweichend davon meint *Droege*, in: *Anke/de Wall/Heinig*, HevKR, 2016, § 27 Rn. 2., dass – wie auch hinsichtlich des katholischen Vermögensverwaltungsrechts – die universale Rahmenordnung im V. Buch des CIC vom 25.01.1983 (cc. 1254 ff.) für die evangelische Vermögensverwaltung zur Anwendung kommen solle. –

Im Fokus steht damit die Anwendbarkeit partikularen Rechts jeder einzelnen Gliedkirche der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD), der EKD selbst und anderer gliedkirchlicher Zusammenschlüsse.

– *De Wall/Muckel*, Kirchenrecht, 6. Aufl. 2022, § 25 Rn. 1. –

Auch bezüglich des evangelischen Vermögensverwaltungsrechts existiert insofern eine Rechtszersplitterung in den Landeskirchen.

– *Droege*, in: *Anke/de Wall/Heinig*, HevKR, 2016, § 27 Rn. 1. –

Das in Kirchenverfassungen der evangelischen Kirchen geregelte Verfassungsrecht stellt die oberste Rechtsquelle im evangelischen (Binnen-)Kirchenrecht dar und setzt damit einen wesentlichen Teil des Rechtsrahmens für kirchliches Wirken. Infolgedessen bedarf jede Landeskirche und jeder kirchliche Zusammenschluss einer verfassungsrechtlichen Rahmenordnung.

– *Anke*, in: *Anke/de Wall/Heinig*, HevKR, 2016, § 4 Rn. 42; je nach Kirche wird statt Kirchenverfassung auch von Verfassung, Ordnung, Kirchenordnung oder Grundordnung gesprochen, vgl. *de Wall/Muckel*, Kirchenrecht, 6. Aufl. 2022, § 25 Rn. 4. –

Wenngleich die kirchlichen Verfassungen zum Teil deutlich voneinander abweichen,

– *De Wall/Muckel*, Kirchenrecht, 6. Aufl. 2022, § 25 Rn. 4. –

ist ihnen gemeinsam, dass sie Aufgaben und Kompetenzen der diversen Gliederungen, Organe, Amtsträger und anderer Akteure festlegen sowie Verfahrensbestimmungen und wesentliche Regelungen zum Finanzumgang und Vermögensrecht enthalten, um so das Zusammenwirken innerhalb des kirchlichen Verbundes zu regeln.

– *Anke*, in: *Anke/de Wall/Heinig*, HevKR, 2016, § 4 Rn. 42. –

Die von der Synode als dem Gesetzgebungsorgan der jeweiligen Körperschaft (EKD, Gliedkirche oder gliedkirchlicher Zusammenschluss) erlassenen Kirchengesetze sowie kirchlichen Verordnungen und Lebensordnungen sind ebenfalls Teil des evangelischen Kirchenrechts.

– *De Wall/Muckel*, Kirchenrecht, 6. Aufl. 2022, § 25 Rn. 8, 14, 17. –

Für die im ehemals preußischen Rechtskreis gelegenen evangelischen Landeskirchen kommen staatlicherseits das PrKVSG

– PrGS 1924 S. 12, 221, zuletzt geändert durch das Gesetz über das Friedhofs- und Bestattungswesen vom 17.06.2003 (GV NRW S. 313); hierzu *Flick*, Das kirchenpolitische System der Weimarer Verfassung und die tatsächliche Regelung der Staatsaufsicht über die kirchliche Vermögensverwaltung in Preußen, 1933, S. 47.

sowie der Vertrag des Freistaates Preußen mit den Evangelischen Landeskirchen vom 11.05.1931, der durch das Gesetz zu dem Vertrag mit den evangelischen Landeskirchen vom 26.06.1931 staatliche Anerkennung gefunden hat, in Betracht.

– PrGS 1931 S. 107. –

Während die Vertretung und Verwaltung des katholischen Kirchenvermögens in Preußen durch das PrKVVG normiert ist, geschieht dies bei den evangelischen Landeskirchen in den staatsgesetzlich

bestätigten Kirchenverfassungen, in denen die Verwaltung und Vertretung des evangelischen Kirchenvermögens dem Gemeindegemeinderat – dem Presbyterium – übertragen wird.

– *Rieder*, Staat und Kirche nach modernem Verfassungsrecht, 1928, S. 81. –

Das die Kirchenverfassungen der evangelischen Landeskirchen ergänzende PrKVSG trifft dabei – ebenso wie das PrKVVG – jenseits der Regelung über die vermögensrechtliche Vertretung weitergehende Bestimmungen über die Ausübung staatlicher Aufsichtsrechte gegenüber der kirchlichen Vermögensverwaltung und unterwirft diese damit in vielen Beziehungen einer über das für alle geltende Gesetz hinausgehenden staatlichen Kontrolle.

– *Rieder*, Staat und Kirche nach modernem Verfassungsrecht, 1928, S. 81. –

Mit Blick auf die territoriale Anwendbarkeit ist zu berücksichtigen, dass zahlreiche Gliedkirchen der heutigen EKD den Kirchen der Provinzen des preußischen Staates entstammen – so etwa die Evangelischen Kirchen im Rheinland, in Westfalen und die Evangelische Kirche Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz (sog. Provinzialkirchen).

– *De Wall/Muckel*, Kirchenrecht, 6. Aufl. 2022, § 37 Rn. 3 f. mit Hinweis darauf, dass dies auch für die evangelische Kirche der Kirchenprovinz Sachsen gilt, die seit dem 1.1.2009 jedoch nicht mehr als selbstständige Kirche existiert (dort Fn. 152). –

II. Historische Einordnung

1. Kirchenvermögensverwaltungsrecht der katholischen Kirche

Das Kirchenvermögensverwaltungsrecht der katholischen Kirche in den Kirchengemeinden weist eine lange Historie auf.

– *Von Loewenich*, Das Kirchenvermögensverwaltungsrecht der katholischen Kirche in den Kirchengemeinden Nordrhein-Westfalens, 1993, S. 1. –

Bereits zu Zeiten des Absolutismus im 17. und 18. Jahrhundert wirkte die staatliche Gewalt auf die kirchliche Vermögensverwaltung ein.

– *Althaus*, ThGI 90 (2000), 274 (276). –

So sah etwa Teil II Titel 11 des Allgemeinen Landrechts für die preußischen Staaten in Deutschland vom 05.02.1794 (ALR) Regelungen über die kirchliche Vermögensverwaltung vor. Grundsätzlich oblag bereits zu dieser Zeit die Verwaltung des kirchlichen Vermögens den, mit heutigen Kirchenvorständen vergleichbaren Kirchencollegien unter Aufsicht der geistlichen Oberen (§ 217 ALR). §§ 161-163 ALR normierten jedoch ein weitgehendes Aufsichtsrecht des Staates, indem das Kirchenvermögen unter der Oberaufsicht und Direktion des Staates stand (§ 161), dem Staat die Aufsicht über die Zweckmäßigkeit der Verwendung der Einkünfte der Kirchen oblag (§ 162) und es dem Staat zukam, „dafür zu sorgen, daß nützliche Anstalten aus Mangel des Vermögens nicht zu Grunde [gingen]“ (§ 163). In diesem Sinne war etwa vor Errichtung neuer Kirchen die ausdrückliche Genehmigung des Staates einzuholen (§ 176 ALR). Nach § 194 ALR bedurfte es für den Grunderwerb der hoheitlichen Genehmigung. Überdies erforderten die Rechtsgeschäfte der Veräußerung von Grundstücken sowie von „Gerechtigkeiten“ (§§ 219, 223, 648 ALR) zu ihrer Wirksamkeit der staatlichen Genehmigung.

– *De Wall/Muckel*, Kirchenrecht, 6. Aufl. 2022, § 5 Rn. 8; *Schröcker*, Die Verwaltung des Ortskirchenvermögens nach kirchlichem und staatlichem Recht, 1935, S. 58 f.; *von Loewenich*, Das Kirchenvermögensverwaltungsrecht der katholischen Kirche in den Kirchengemeinden Nordrhein-Westfalens, 1993, S. 49-52, 66; *Althaus*, ThGl 90 (2000), 274 (276). –

Aus Furcht vor der Macht der römisch-katholischen Kirche kämpfte Fürst Otto von Bismarck gegen das Ausmaß ihres (politischen) Einflusses und für die Wiederherstellung der staatlichen Kirchenhoheit in Preußen bzw. dem Deutschen Kaiserreich von 1871 bis 1887 (sog. Kulturkampf).

– Ausführlich zum Kulturkampf *de Wall/Muckel*, Kirchenrecht, 6. Aufl. 2022, § 6 Rn. 14 f.; *Otto*, in: *Anke/de Wall/Heinig*, HevKR, 2016, § 3 Rn. 13; *von Loewenich*, Das Kirchenvermögensverwaltungsrecht der katholischen Kirche in den Kirchengemeinden Nordrhein-Westfalens, 1993, S. 67 ff. –

Das aus der Zeit des Kulturkampfes stammende, von König Wilhelm I. erlassene Preußische Gesetz über die Vermögensverwaltung in den katholischen Kirchengemeinden vom 20.06.1875

– PrGS 1875, S. 241-255; *von Loewenich*, Das Kirchenvermögensverwaltungsrecht der katholischen Kirche in den Kirchengemeinden Nordrhein-Westfalens, 1993, S. 1, 3; vgl. *Althaus*, ThGl 90 (2000), 274 (274) m.w.N., dort Fn. 2. –

schloss an früheres Partikularrecht an, verstärkte dabei jedoch den staatlichen Einfluss auf die kirchliche Vermögensverwaltung durch weitgehende hoheitliche Mitwirkungs- und Aufsichtsbefugnisse (vgl. §§ 47-55 Vermögensverwaltungsgesetz 1875). Danach ging etwa das Aufsichts- und Einwilligungsrecht der Kirchenbehörde im Falle einer Weigerung auf die staatliche Behörde über (§§ 47 f.). Ferner bedurften etwa Beschlüsse über den Erwerb, die Veräußerung und dingliche Belastung von Grundeigentum, den Bau neuer Gebäude für Gottesdienste, Geistliche Sammlungen außerhalb der Kirchengebäude und Umlagen auf die Gemeindemitglieder der exekutiven Genehmigung (§ 50); die Jahresrechnung unterlag einer Prüfung der staatlichen Aufsichtsbehörde (§ 54). Dass in diesem Zusammenhang das Ausmaß des staatlichen Interesses an der Regelung der vermögensrechtlichen Vertretung der kirchlichen juristischen Personen nach außen bereits kontrovers diskutiert wurde und die rechtliche Ausgestaltung in weiten Teilen der Kirche auf scharfe Kritik gestoßen ist, verwundert daher nicht.

– *Von Loewenich*, Das Kirchenvermögensverwaltungsrecht der katholischen Kirche in den Kirchengemeinden Nordrhein-Westfalens, 1993, S. 1, 3, 20-24, 31-43; dazu auch *Althaus*, ThGl 90 (2000), 274 (278, 282). –

Das Verhältnis von Kirche und Staat grundlegend prägend, sah die am 11.08.1919 erlassene Weimarer Reichsverfassung (WRV) in Art. 137 Abs. 3 sodann ein verfassungsrechtlich garantiertes Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften hinsichtlich der Ordnung und Verwaltung in eigenen Angelegenheiten vor, wenngleich es sich inhaltlich keinesfalls um eine neue Gewährleistung handelte. So beinhaltete die preußische Verfassung vom 31.01.1850 in Art. 15 bereits nahezu wortlautidentische Bestimmungen. Seit Inkrafttreten der WRV hieß es in Art. 137 Abs. 1 WRV ausdrücklich: „Es besteht keine Staatskirche.“

– *De Wall/Muckel*, Kirchenrecht, 6. Aufl. 2022, § 6 Rn. 4, 14, § 7 Rn. 1, § 15 Rn. 2; *Schröcker*, Die Verwaltung des Ortskirchenvermögens nach kirchlichem und staatlichem Recht, 1935, S. 64, 66, 69 f. mit Hinweis darauf, dass die Bestimmung in der Preußischen Verfassung von 1850 in Kulturkampfzeiten durch die Gesetze vom 05.04.1873 und vom 18.01.1875 zugunsten einer vorrangigen Staatsgesetzgebung und Staatsaufsicht eingeschränkt wurde; so auch *Althaus*, ThGl 90 (2000), 274 (278 f.). –

Spätestens ab diesem Zeitpunkt bestand (und besteht) in der staatskirchenrechtlichen Literatur Konsens über die Unvereinbarkeit einer staatlichen Kirchenhoheit mit der Weimarer Reichsverfassung.

– Statt vieler: *Mikat*, in: Bettermann, Die Grundrechte IV 1. Berlin, 1960, S. 164 f.; vgl. auch *Scheuner*, in: ZevKR 7 (1959/60), S. 258. –

Das PrKVVG löste das Vermögensverwaltungsgesetz vom 20.06.1875 sowie das Gesetz vom 07.06.1876 gem. § 29 Satz 1 KVVG a.F. ab. Gemäß § 29 Satz 2 PrKVVG kommen lediglich die §§ 39 und 40 des Gesetzes von 1875 in modifizierter Weise weiterhin zur Anwendung. Vor dem Hintergrund der mit Blick auf das in Art. 137 Abs. 3 Satz 1 WRV normierte kirchliche Selbstbestimmungsrecht geäußerten Kritik an Regelungen des Gesetzes von 1875 bezweckte der Preußische Landtag mithilfe des damals neuen PrKVVG, von bereits aus seinerzeitiger Sicht verfassungsrechtlich bedenklichen Regelungen des Vorgängergesetzes abzusehen.

– Den Versuch der Beseitigung einiger Härten des Vorgängergesetzes von 1875 in dem Gesetz von 1924 als „nur teilweise“ gelungen bewertend: *von Loewenich*, Das Kirchenvermögensverwaltungsrecht der katholischen Kirche in den Kirchengemeinden Nordrhein-Westfalens, 1993, S. 1; vgl. *Althaus*, ThGl 90 (2000), 274 (274, 288, dort Fn. 85). –

Zur Anwendung kam das PrKVVG (z.T. auch Kirchenvorstandsgesetz genannt) nunmehr in sämtlichen Diözesen und Teilen von Diözesen, die in dem preußischen Territorium lagen – und damit in den (Erz-)Diözesen Breslau, Fulda, Hildesheim, Köln, Limburg, Münster, Osnabrück, Paderborn und Trier, ferner in den infolge des gem. Art. 2 Nr. 2 und 6 des Preußenkonkordats von 1929 errichteten Diözesen Aachen und Berlin sowie schließlich in der nach § 1 des Vertrages des Landes Nordrhein-Westfalen mit dem Heiligen Stuhl vom 19.12.1956 errichteten Diözese Essen.

– *Althaus*, ThGl 90 (2000), 274 (283); zum Vertrag des Freistaates Preußen mit dem Heiligen Stuhl vom 14.06.1929 (Preußenkonkordat von 1929), vgl. *Conventio inter S. Sedem et Borussia*, in: AAS 21 (1929), S. 521-543; zum Vertrag des Landes Nordrhein-Westfalen mit dem Heiligen Stuhl vom 19.12.1956 über die Errichtung der Diözese Essen, vgl. *Conventio inter S. Sedem et Rhenaniam Septemtrionalem atque Vestphaliam*, in: AAS 49 (1957), S. 201-205. –

Vor dem Hintergrund der zum Teil ungleich verlaufenden Landes- und Diözesangrenzen hatte dies zur Folge, dass auf den Gebieten einiger (Erz-)Diözesen zum Teil verschiedene Regelungen über die Verwaltung und Vertretung des örtlichen Kirchenvermögens galten und bis heute gelten. So liegen Teile des Erzbistums Köln etwa in Rheinland-Pfalz, Teile des Erzbistums Paderborn in hessischem und niedersächsischem Landesgebiet und Teile des Bistums Münster in Niedersachsen.

– Entwurf für ein Kirchliches Vermögensverwaltungsgesetz für die (Erz-)Diözese vom 22.02.2023 S. 5, dort Fn. 7, <https://www.erzbistum-koeln.de/export/sites/ebkportal/erzbistum/generalvikariat/.content/.galleries/download-abteilung-recht/2023-03-28-KVVG-Begrueundung.pdf>; der größte Teil des Bistums Paderborn gehörte zwar zu Preußen, kleinere Gebietsanteile befanden sich jedoch im Fürstentum Lippe und Fürstentum Waldeck sowie in Thüringen, vgl. *Althaus*, ThGl 90 (2000), 274 (283) m.w.N. in Fn. 59-61. –

Mit Blick auf die (aus kirchenrechtlicher Sicht) inzwischen rund ein Jahrhundert andauernde gewohnheitsrechtliche Geltung des PrKVVG in den Teilen der im Land Nordrhein-Westfalen gelegenen (Erz-)Diözesen könnte das PrKVVG – mit Ausnahme der staatlichen Mitwirkungs- und Aufsichtsrechte – zurzeit kirchenrechtlich als eine *lex canonizata* zu qualifizieren sein.

– Vgl. *Busch*, in: HSKR, 1. Bd., 2. Aufl. 1994, S. 970 f.: „Da jedoch das [KVVG], wenn auch – mindestens ursprünglich – nur *ad maiora mala vitanda*, inzwischen mehr als sechs Jahrzehnte

von der Kirche angewandt wird, dürfte es, abgesehen von den staatlichen Mitwirkungs- und Aufsichtsrechten, als gewohnheitsrechtliche *lex canonizata* anzusehen sein.“; ebenso *Zilles/Kämper*, NVwZ 1994, 109 (110 m.w.N.). –

– So auch der Entwurf für ein Kirchliches Vermögensverwaltungsgesetz für die (Erz-)Diözese vom 22.02.2023 S. 4, <https://www.erzbistum-koeln.de/export/sites/ebkportal/erzbistum/generalvikariat/.content/galleries/download-abteilung-recht/2023-03-28-KVVG-Begruendung.pdf>. –

Gemäß c. 22 CIC ist eine *lex canonizata* eine vom kirchlichen Recht übernommene Bestimmung des staatlichen Rechts. Weltliche Gesetze, auf die das Recht der Kirche verweist, sind demnach im kanonischen Recht mit denselben Wirkungen einzuhalten, soweit sie nicht dem göttlichen Recht zuwiderlaufen und wenn nicht etwas anderes im kanonischen Recht vorgesehen ist. Das bedeutet, dass sich das kirchliche Recht konkrete Rechtsnormen als kirchliches Gewohnheitsrecht mittels der cc. 26 bis 28 CIC 1917 zu eigen machen und in kirchliches Recht transformieren kann.

– *Von Loewenich*, Das Kirchenvermögensverwaltungsrecht der katholischen Kirche in den Kirchengemeinden Nordrhein-Westfalens, 1993, S. 233 ff.; *Peglau*, NVwZ 1996, 767 (769). –

Die Vorschriften des PrKVVG stehen überdies nicht im Widerspruch zu göttlichem Recht, und es mangelt an einer ausdrücklichen gegenteiligen Regelung im kanonischen Recht.

– *Von Loewenich*, Das Kirchenvermögensverwaltungsrecht der katholischen Kirche in den Kirchengemeinden Nordrhein-Westfalens, 1993, S. 237. –

In den Bistümern Nordrhein-Westfalens gelten die Bestimmungen des PrKVVG – mit Ausnahme staatlicher Mitwirkungs- und Aufsichtsrechte – also jedenfalls kraft kirchlichen Gewohnheitsrechts.

– Vgl. *Pree/Heckel*, Das kirchliche Vermögen, seine Verwaltung und Vertretung. Handreichung für die Praxis, 3. Aufl. 2021, S. 131, dort Fn. 88; v. *Loewenich*, Das Kirchenvermögensverwaltungsrecht der katholischen Kirche in den Kirchengemeinden Nordrhein-Westfalens, 1993, S. 237 f., m.w.N; *Zilles/Kämper*, NVwZ 1994, 109 (110); vgl. auch *Emsbach*, Rechte und Pflichten des Kirchenvorstandes, 7. Aufl. 1994, S. 9 f. –

– Auch wenn der Freistaat Lippe nicht zu Preußen gehörte und das PrKVVG nach dem Anschluss an Nordrhein-Westfalen im Jahre 1947 nie formell in Kraft gesetzt wurde, kommt es *de facto* auch dort zur Anwendung – mit der Folge, dass ihm ebenfalls gem. c. 26 CIC als Gewohnheitsrecht kirchlicherseits Gesetzeskraft zukommt, ohne staatliches Gesetz zu sein, vgl. *Althaus*, ThGl 90 (2000), 274 (283), dort Fn. 59. –

In allen anderen dem ehemals preußischen Rechtskreis zugehörigen Bundesländern ist das PrKVVG in der Vergangenheit aufgehoben und durch konkordatäre Vereinbarungen ersetzt worden.

– Dazu *Busch*, in: HSKR, 1. Bd., 2. Aufl. 1994, S. 971-985 und *von Loewenich*, Das Kirchenvermögensverwaltungsrecht der katholischen Kirche in den Kirchengemeinden Nordrhein-Westfalens, 1993, S. 250-267; vgl. *Pree/Heckel*, Das kirchliche Vermögen, seine Verwaltung und Vertretung. Handreichung für die Praxis, 3. Aufl. 2021, S. 318, wonach die Diözesen Fulda, Limburg, Mainz, Speyer und Trier das Preußische Vermögensverwaltungsgesetz von 1924 durch kircheneigene Regelungen ersetzt haben; dazu auch Entwurf für ein Kirchliches Vermögensverwaltungsgesetz für die (Erz-)Diözese vom 22.02.2023 S. 4, <https://www.erzbistum-koeln.de/export/sites/ebkportal/erzbistum/generalvikariat/.content/galleries/download-abteilung-recht/2023-03-28-KVVG-Begruendung.pdf>. –

Während damit in den Bistümern Aachen, Essen, Köln – inklusive des rheinland-pfälzischen Anteils –, Münster und Paderborn – mit Ausnahme der niedersächsischen Pfarrei Pyrmont – noch immer das PrKVVG gilt, kommt im sog. norddeutschen Rechtskreis ein kircheneigenes (nichtstaatliches) Kirchenvermögensverwaltungsgesetz,

– Vgl. das Kirchenvermögensverwaltungsgesetz v. 15.11.1987 für die Diözese Hildesheim (KANz S. 293 ff.), Osnabrück (KABI, Bd. 46, S. 305 ff.), den niedersächsischen Anteil der Diözese Fulda (KABI S. 93 ff.), für den Bereich der römisch-katholischen Kirche im oldenburgischen Teil der Diözese Münster/Offizialat Vechta (KABI Münster 122 (1988) S. 104 ff.), v. 10.12.1987 für den niedersächsischen Anteil des Erzbistums Paderborn (KABI Paderborn 131 (1988) S. 5), zitiert nach *Busch*, in: HSKR, 1. Bd., 2. Aufl. 1994, S. 977, dort Fn. 135, und *von Loewenich*, Das Kirchenvermögensverwaltungsrecht der katholischen Kirche in den Kirchengemeinden Nordrhein-Westfalens, 1993, S. 252 ff.; *Althaus*, ThGl 90 (2000), 274 (297). –

das unter Berücksichtigung des Niedersachsen-Konkordates vom 26.02.1965 erarbeitet wurde,

– Art. 13 des Konkordats zwischen dem Heiligen Stuhle und dem Lande Niedersachsen vom 26.02.1965 i.V.m. § 8 der Konkordatsanlage, in: AAS 57 (1965), S. 834-856, wonach die Bistümer in Niedersachsen das Kirchenvermögensverwaltungsrecht in eigener Zuständigkeit regeln. Auf der Grundlage des niedersächsischen Konkordats und der darin enthaltenen einheitlichen Vorgaben, betreffend die Vertretungs- und Genehmigungsbestimmungen sowie die Gesetzesvorlage bei der Landesregierung, haben die mit Gebietsanteilen in Niedersachsen belegenen (Erz-)Bistümer Fulda, Hildesheim, Osnabrück, Paderborn sowie Vechta durch inhaltsgleiche Kirchengesetze ein einheitliches, kircheneigenes Kirchenvermögensverwaltungsrecht geschaffen, vgl. dazu *Busch*, in: HSKR, 1. Bd., 2. Aufl. 1994, S. 976 f. –

und im sog. hessisch-rheinlandpfälzischen Rechtskreis das von den zuständigen Diözesanbischöfen in den Jahren 1977 bis 1979 erlassene Gesetz über die Verwaltung und Vertretung des Kirchenvermögens mit Gesetzesänderungen zur Anwendung.

– Art. 3 Abs. 1 des Vertrages zwischen dem Land Hessen einerseits und den Bistümern Fulda, Limburg und Mainz sowie dem Erzbistum Paderborn andererseits zur Ergänzung des Vertrages des Landes Hessen mit den Katholischen Bistümern in Hessen v. 09.03.1963 nebst Schlussprotokoll v. 29.03.1974, abgedruckt bei *Listl*, Die Konkordate und Kirchenverträge, 1987, Bd. 1, S. 766 ff.; § 3 Abs. 2 des Gesetzes zu dem Vertrag zur Ergänzung des Vertrages des Landes Hessen mit den Katholischen Bistümern in Hessen v. 04.09.1974, GVBl Hessen I S. 388 f.; Bekanntmachung über das Inkrafttreten des Vertrages zur Ergänzung des Vertrages des Landes Hessen mit den Katholischen Bistümern in Hessen v. 23.10.1974, abgedruckt bei *Listl*, Die Konkordate und Kirchenverträge, 1987, Bd. 1, S. 766; *von Loewenich*, Das Kirchenvermögensverwaltungsrecht der katholischen Kirche in den Kirchengemeinden Nordrhein-Westfalens, 1993, S. 252 ff.; *Althaus*, ThGl 90 (2000), 274 (297). –

Auch auf dem Gebiet des Bistums Berlin gelten inzwischen kircheneigene Regelungen.

– Berliner Vereinbarungen zwischen Kirche und Staat v. 02.07.1970, abgedruckt bei *Listl*, Die Konkordate und Kirchenverträge, 1987, Bd. 1, S. 625 ff.; Außerkraftsetzung des PrKVVG (mit Ausnahme der Bestimmungen des § 15 Abs. 1 Nr. 5 und Abs. 2) durch § 1 des Gesetzes zur Aufhebung des Gesetzes über die Verwaltung des katholischen Kirchenvermögens v. 21.12.1970 (GVBl Berlin 1970 S. 2075), abgedruckt bei *Listl*, Die Konkordate und Kirchenverträge, 1987, Bd. 1, S. 638; vgl. auch die Neufassung des Kirchlichen Vermögensverwaltungsgesetzes im Erzbistum Berlin für die ab dem 01.01.2017 errichteten Katholischen Kirchengemeinden, vgl. ABI Erzbistum Berlin 12/2019 S. 102 Nr. 156 und Anlage ABI 12/2019; dazu im

Einzelnen *Busch*, in: HSKR, 1. Bd., 2. Aufl. 1994, S. 983 ff. und *von Loewenich*, Das Kirchenvermögensverwaltungsrecht der katholischen Kirche in den Kirchengemeinden Nordrhein-Westfalens, 1993, S. 264 f. –

Zwar orientieren sich jene Kirchengesetze an der Systematik des PrKVVG. Eines ist jedoch allen gemein: die deutliche Abkehr von staatlichen Genehmigungs-, Aufsichts- und Mitwirkungsrechten.

– Vgl. *von Loewenich*, Das Kirchenvermögensverwaltungsrecht der katholischen Kirche in den Kirchengemeinden Nordrhein-Westfalens, 1993, S. 265; vgl. Art. 3 Abs. 2 des Vertrages zwischen dem Land Hessen einerseits und den Bistümern Fulda, Limburg und Mainz sowie dem Erzbisum Paderborn andererseits zur Ergänzung des Vertrages des Landes Hessen mit den Katholischen Bistümern in Hessen v. 09.03.1963 nebst Schlussprotokoll v. 29.03.1974, abgedruckt bei *Listl*, Die Konkordate und Kirchenverträge, 1987, Bd. 1, S. 766 ff.; vgl. auch §§ 16-19 des Kirchenvermögensverwaltungsgesetzes für die Diözese Osnabrück v. 14.04.2016 und §§ 16-21 des Gesetzes über die Verwaltung und Vertretung des Kirchenvermögens im Bistum Mainz v. 19.06.2019. –

Nunmehr wird auch in Nordrhein-Westfalen diskutiert, das staatliche PrKVVG aufzuheben und durch ein kircheneigenes Gesetz abzulösen. So liegt ein Entwurf der nordrhein-westfälischen fünf (Erz-)Diözesen Aachen, Essen, Köln, Münster und Paderborn vom 22.02.2023 vor, der insbesondere die eigenständige Vermögensverwaltung durch die Kirche vorsieht. Dieses soll möglichst noch zum Jahresbeginn 2024 in Kraft treten.

– Entwurf für ein Kirchliches Vermögensverwaltungsgesetz, <https://www.erzbistum-koeln.de/export/sites/ebkportal/erzbistum/generalvikariat/.content/.galleries/download-abteilung-recht/2023-03-28-KVVG-Begrueundung.pdf>; vgl. auch <https://www.erzbistum-koeln.de/news/Kirchenvorstaende-in-NRW-werden-im-Herbst-2025-gewaehlt> (aufgerufen am 18.09.2023) und <https://www.erzbistum-koeln.de/news/Modernisierung-des-Kirchenvorstandsrechts-in-Nordrhein-Westfalen-geht-in-die-naechste-Etappe> (aufgerufen am 18.09.2023). –

2. Kirchenvermögensverwaltungsrecht der evangelischen Kirche

Charakteristisch für die Geschichte des evangelischen Kirchenrechts des 19. Jahrhunderts ist die fortschreitende Lösung der Kirche vom Staat in einem langen, aber kontinuierlichen Prozess.

– *Otto*, in: *Anke/de Wall/Heinig*, *HvKR*, 2016, § 3 Rn. 10. –

Die Implementierung von – aus gewählten Pfarrern und „Laien“ bestehenden – Synoden als kirchlichen Gesetzgebungsorganen verbesserte die Eigenständigkeit der evangelischen Kirchen. Aus dem neu entstandenen Dualismus von Synode und Konsistorium resultierte die Verselbstständigung Letzterer gegenüber Staatsbehörden.

– *De Wall/Muckel*, *Kirchenrecht*, 6. Aufl. 2022, § 6 Rn. 10. –

Mit der Abschaffung der Staatskirche und der Garantie des Selbstbestimmungsrechts durch die Weimarer Reichsverfassung fiel auch die Verantwortung für die Gestaltung des kirchlichen Rechts auf die Religionsgemeinschaften, sodass es einer weitergehenden Eigenständigkeit kirchlicher Rechtsetzung bedurfte.

– *Anke*, in: *Anke/de Wall/Heinig*, *HvKR*, 2016, § 4 Rn. 9. –

So entstand in der Weimarer Zeit ein eigenständiges, durch die Kirche selbst gesetztes evangelisches Kirchenrecht.

– *De Wall/Muckel*, Kirchenrecht, 6. Aufl. 2022, § 7 Rn. 5. –

Da die am 29.09.1922 angenommene Verfassung der Evangelischen Kirche der altpreußischen Union auf dem Gebiet der Vermögensverwaltung der staatlichen Anerkennung bedurfte,

– PrGS 1922 S. 226; *Koch/Lüttgert*, Verfassungsurkunde für die Evangelische Kirche der altpreußischen Union vom 29.09.1922, 2. Aufl. 1932, S. 5, 11 ff. –

wurde durch den Preußischen Landtag das PrKVSG erlassen.

– PrGS 1924 S. 12, 221; das Gesetz wurde zuletzt durch das Gesetz über das Friedhofs- und Bestattungswesen vom 17.06.2003 (GV NRW S. 313) geändert.; Art. 2 und 3 PrKVSG wurden durch Art. 13 Abs. 2 des Vertrages der Evangelischen Landeskirchen mit dem Freistaat Preußen vom 11.05.1931 aufgehoben (PrGS 1931 S. 107, S. 110); vgl. *Rieder*, Staat und Kirche nach modernem Verfassungsrecht, 1928, S. 77: „Den Weg der gesetzlichen Anerkennung hat z.B. Preußen gegenüber den evangelischen Landeskirchen bestritten.“ –

Nach Art. 1 Abs. 1 PrKVSG werden die Staatsgesetze, nach denen Änderungen früherer kirchengesetzlicher Bestimmungen einer staatlichen Genehmigung bedürfen, aufgehoben, nachdem die Verfassungen von näher bezeichneten Gliedkirchen durch die jeweiligen Kirchenversammlungen erlassen worden sind. Hierbei handelte es sich um die Verfassungen der evangelischen Kirche der altpreußischen Union, der evangelisch-lutherischen Landeskirche Hannovers, der evangelisch-lutherischen Landeskirche Schleswig-Holsteins, der evangelischen Landeskirche in Hessen-Kassel, der evangelischen Landeskirche in Nassau, der evangelisch-reformierten Landeskirche der Provinz Hannover und der evangelischen Landeskirche Frankfurt am Main. Hingegen wird nach Art. 1 Abs. 2 PrKVSG die Rechtsgültigkeit dieser Verfassungen, soweit sie die Vertretung und die Verwaltung des Vermögens und das Steuer- und Umlagerecht regeln, staatlicherseits anerkannt.

Zur Zeit der Weimarer Republik wurde die fortdauernde Gültigkeit des PrKVSG trotz der sich aus Art. 137 WRV ergebenden Bedenken wegen der den evangelischen Landeskirchen gegenüber gesetzlich angeordneten Staatsaufsicht bejaht.

– Vgl. LG Bielefeld, Urte. v. 13.10.1953 – 22 KIs 15/53 –, *KirchE* 2, 179 (181). –

Aus Gründen der Parität – mit Blick auf das Preußenkonkordat vom 14.06.1929 bezüglich der katholischen Kirche –

– Zum Vertrag des Freistaates Preußen mit dem Heiligen Stuhle vom 14.06.1929 (Preußenkonkordat von 1929), vgl. *Conventio inter S. Sedem et Borussia*, in: AAS 21 (1929), S. 521-543. –

schloss der preußische Staat am 11.05.1931 mit den verfassungsmäßigen Vertretern der Evangelischen Landeskirchen in Preußen einen ihre Beziehung regelnden Kirchenvertrag.

– PrGS 1931 S. 107; vgl. *Koch/Lüttgert*, Verfassungsurkunde für die Evangelische Kirche der altpreußischen Union vom 29.09.1922, 2. Aufl. 1932, S. 5; vgl. *de Wall/Muckel*, Kirchenrecht, 6. Aufl. 2022, § 9 Rn. 3, wonach Verträge zwischen dem Staat und einer evangelischen Kirche meist nur als „Vertrag“ oder „Kirchenvertrag“ betitelt werden anstelle von „Konkordat“; vgl. auch *Listl*, Die Konkordate und Kirchenverträge, 1987, Bd. 1, S. 5. —

Auch das nationalsozialistische Regime hat den von ihm in Preußen vorgefundenen Rechtszustand hinsichtlich des Verhältnisses des Staates zu den evangelischen Landeskirchen nicht geändert.

– Vgl. LG Bielefeld, Urt. v. 13.10.1953 – 22 KIs 15/53 –, KirchE 2, 179 (181). –

Zwar wurde durch den (einzigen) Paragraphen des Gesetzes zur Sicherung der Deutschen Evangelischen Kirche vom 24.09.1935 der staatlichen Verwaltung weitgehend die Verordnungsbefugnis erteilt, das Aufsichtsverhältnis des Staates zur Kirche straffer und für Letztere einschneidender zu gestalten, wodurch die evangelischen Kirchengemeinden faktisch unter eine bis 1945 fortwährende Zwangsverwaltung gestellt wurden.

– Einziger Paragraph: „Der Reichsminister für die kirchlichen Angelegenheiten wird zur Wiederherstellung geordneter Zustände in der Deutschen Evangelischen Kirche und in den evangelischen Landeskirchen ermächtigt, Verordnungen mit rechtsverbindlicher Kraft zu erlassen. Die Verordnungen werden im Reichsgesetzblatt verkündet.“, Reichsgesetzblatt 1935 I S. 1178; darauf beziehend LG Bielefeld, Urt. v. 13.10.1953 – 22 KIs 15/53 –, KirchE 2, 179 (181). –

Von dieser Vollmacht wurde aber im preußischen Rechtskreis und den zu ihm gehörenden evangelischen Landeskirchen kein Gebrauch gemacht, da selbst der nationalsozialistischen Verwaltung die Aufsichtsbefugnisse der Art. 6 ff. PrKVSG genügten.

– LG Bielefeld, Urt. v. 13.10.1953 – 22 KIs 15/53 –, KirchE 2, 179 (181). –

Das PrKVSG besteht damit im heutigen Land Nordrhein-Westfalen als (Teil-)Rechtsnachfolgerin des preußischen Staates formal noch immer.

– Vgl. LG Bielefeld, Urt. v. 13.10.1953 – 22 KIs 15/53 –, KirchE 2, 179 (181). –

III. Selbstbestimmungsrecht in eigenen Angelegenheiten

1. Kanonisches Recht

C. 1495 § 1 CIC/1917 wies bereits ein der (katholischen) Kirche angeborenes, natürliches Recht aus, frei und unabhängig von der staatlichen Gewalt die zur Verfolgung ihrer eigenen Zwecke notwendigen Güter zu erwerben, zu besitzen und zu verwalten. Diese Bestimmung wurde im Wesentlichen auch durch das neue Gesetzbuch – das CIC/1983 – übernommen (vgl. c. 1254 § 1 CIC).

– *Althaus*, ThGl 90 (2000), 274 (284). –

Ausgehend von den kirchlichen Zielen – Unterhalt der kirchlichen Bediensteten, Feier des Gottesdienstes, Caritas und Apostolat (vgl. cc. 114 § 2, 222 § 1, 1254 § 2 CIC/1983) – und der aus ihnen hervorgehenden besonderen Sendung der Kirche besteht ein Anspruch auf Selbstverwaltung der katholischen Religionsgemeinschaft. Nur durch hinreichende Freiheit kann die Kirche dieser Sendung auch nachkommen und den kirchengesetzlich vorgegebenen Zielen letztlich entsprechen.

– *Althaus*, ThGl 90 (2000), 274 (284). –

2. Verfassungsrecht

Das Selbstbestimmungsrecht ist Grundlage für die Unabhängigkeit der Religionsgemeinschaften. Nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV steht ihnen die selbstständige Ordnung und Verwaltung

„ihrer eigenen Angelegenheiten“ zu, sofern sie hierbei die Grenzen des für alle geltenden Gesetzes nicht überschreiten.

Diese Gewährleistung erkennt das „Selbstbestimmungsrecht [der Religionsgemeinschaften], ihre gänzliche Freiheit von staatlicher Aufsicht und Bevormundung an“.

– *Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, 4. Aufl. 2006, S. 99; dem folgend *de Wall/Muckel*, Kirchenrecht, 6. Aufl. 2022, § 11 Rn. 1. –

a) Eigene Angelegenheiten der Religionsgemeinschaften

aa) Allgemeines

Für die Qualifizierung der „eigenen Angelegenheiten“ einer Religionsgemeinschaft i.S.d. Art. 137 Abs. 3 WRV kommt es nach bundesverfassungsrechtlicher Rechtsprechung darauf an, „was materiell, der Natur der Sache oder Zweckbeziehung nach als eigene Angelegenheit der Kirche anzusehen ist“,

– BVerfGE 18, 385 (387). –

wobei der Terminus „eigene Angelegenheiten“ weit auszulegen und das Selbstverständnis der konkreten Religionsgemeinschaft in die Betrachtung maßgeblich einzustellen ist.

– Vgl. BVerfGE 70, 138 (165 ff.); *de Wall/Muckel*, Kirchenrecht, 6. Aufl. 2022, § 1 Rn. 3, 6, § 11 Rn. 4. –

Auch die Begriffe „ordnen“ bzw. „verwalten“ sind weit auszulegen und beinhalten die Befugnis zum Erlass eigener Regelungen, der nachfolgenden Anwendung und Vollziehung sowie der Entscheidung über die Anwendung durch rechtsprechende Instanzen im Konfliktfall.

– *De Wall/Muckel*, Kirchenrecht, 6. Aufl. 2022, § 1 Rn. 3 f., § 11 Rn. 4. –

bb) Vermögensverwaltung als eigene Angelegenheit der Kirche

Zunächst müssten die staatlichen Bestimmungen zur kirchlichen Vermögensverwaltung Angelegenheiten der Kirche zum Gegenstand haben. Die die Vertretung des kirchlichen Vermögens nach außen betreffenden Regelungen mögen zwar in der Tat aufgrund der Geltung im Bereich des weltlichen Rechtsverkehrs mit Blick auf die Rechtssicherheit für die staatliche Administration von Relevanz und daher den weltlichen Angelegenheiten einer Kirchengesellschaft zuzuordnen sein.

– So *Althaus*, ThGI 90 (2000), 274 (280). –

Es erscheint aber bedenklich, die Begrifflichkeit der Angelegenheiten der Kirche derart eng auszulegen, dass es zu einer Eingrenzung auf den geistlichen Bereich im eigentlichen Sinne käme.

– Vgl. *Althaus*, ThGI 90 (2000), 274 (280). –

Vielmehr ist zu berücksichtigen, dass die Kirchen ohne ein Vermögen und die Fähigkeit, dieses zu verwalten, den ihnen gestellten Aufgaben nicht nachkommen könnten

– *Rieder*, Staat und Kirche nach modernem Verfassungsrecht, 1928, S. 76 f.; *von Loewenich*, Das Kirchenvermögensverwaltungsrecht der katholischen Kirche in den Kirchengemeinden Nordrhein-Westfalens, 1993, S. 193. –

sowie dass die kirchliche Vermögensverwaltung erst die äußeren Voraussetzungen für die Entfaltung des spezifisch religiösen Lebens schafft.

– *Rieder*, Staat und Kirche nach modernem Verfassungsrecht, 1928, S. 76 f.; vgl. *Löhr*, Ist eine staatliche „Kirchenhoheit“ und eine besondere Staatsaufsicht über die Kirche mit der deutschen Reichsverfassung vereinbar?, 1927, S. 45. –

Infolgedessen wird die Ordnung der kirchlichen Vermögensverwaltung richtigerweise den sog. gemischten Angelegenheiten (*res mixtae*) zugeordnet, die bereits ihrer Natur nach eine Schnittstelle zwischen kirchlicher und staatlicher Rechtsordnung bilden.

– *Schröcker*, Die Verwaltung des Ortskirchenvermögens nach kirchlichem und staatlichem Recht, 1935, S. 53. –

Die kirchliche Vermögensverwaltung zählt mithin zu den eigenen Angelegenheiten der Religionsgesellschaften i.S.d. Art. 137 Abs. 3 WRV.

– So auch *von Loewenich*, Das Kirchenvermögensverwaltungsrecht der katholischen Kirche in den Kirchengemeinden Nordrhein-Westfalens, 1993, S. 193; dazu bereits *Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reiches, 14. Aufl. 1933, S. 636; *Ebers*, Staat und Kirche im neuen Deutschland, 1930, S. 258, 278 f.; *Flick*, Das kirchenpolitische System der Weimarer Verfassung und die tatsächliche Regelung der Staatsaufsicht über die kirchliche Vermögensverwaltung in Preußen, 1933, S. 22; *Löhr*, Ist eine staatliche „Kirchenhoheit“ und eine besondere Staatsaufsicht über die Kirche mit der deutschen Reichsverfassung vereinbar?, 1927, S. 45, 50; *Rieder*, Staat und Kirche nach modernem Verfassungsrecht, 1928, S. 76 f.; *Sorge*, Die Rechtsgeschäfte katholischer Kirchengemeinden unter besonderer Berücksichtigung der preußischen Anordnung vom 20.02.1928, 1932, S. 64 f. –

b) Schrankenvorbehalt

Das kirchliche Selbstbestimmungsrecht steht gem. Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV unter einem Schrankenvorbehalt. Danach verwaltet jede Religionsgesellschaft ihre Angelegenheiten selbstständig *innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes*.

Nach bundesverfassungsrechtlicher Rechtsprechung vom 17.02.1965 erkennt der Staat mit den Bestimmungen des Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV die Kirchen als Institutionen mit dem Recht der Selbstbestimmung an, die ihrem Wesen nach unabhängig vom Staat sind und ihre Gewalt nicht von ihm herleiten, sodass der Staat in ihre inneren Verhältnisse grundsätzlich nicht eingreifen dürfe.

– BVerfGE 18, 385 (386). –

In seiner Entscheidung vom 21.09.1976 führte das Bundesverfassungsgericht zusätzlich aus: „Zu den ‚für alle geltenden Gesetzen‘ können nur solche Gesetze rechnen, die für die Kirche dieselbe Bedeutung haben wie für Jedermann. Trifft das Gesetz die Kirche nicht wie den Jedermann, sondern *in ihrer Besonderheit als Kirche* härter, ihr Selbstverständnis, insbesondere ihren geistig-religiösen Auftrag beschränkend, also *anders als* den normalen Adressaten, dann bildet es insoweit keine Schranke.“

– BVerfGE 42, 312 (334), Hervorhebungen im Original; im Sinne dieser Auslegung bereits *Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reiches, 14. Aufl. 1933, S. 636. –

Weiter hieß es dort: „Eine Regelung, die keine unmittelbaren Rechtswirkungen in den staatlichen Zuständigkeitsbereich hat, bleibt eine ‚innere kirchliche Angelegenheit‘ auch dann, wenn sie dorthin mittelbare Auswirkungen hat.“

– BVerfGE 42, 312 (334 f.). –

„Für alle geltende Gesetze“ i.S.d. Art. 137 Abs. 3 WRV sind daher allgemeine Gesetze, die sich nicht gegen Religionsgemeinschaften oder ihr Selbstbestimmungsrecht richten.

– *De Wall/Muckel*, Kirchenrecht, 6. Aufl. 2022, § 11 Rn. 6. –

Mit Entscheidung vom 25.03.1980 führte das Bundesverfassungsgericht ferner aus, die Schrankenklausele des Art. 137 Abs. 3 Satz 1 WRV gewährleiste in Rücksicht auf das zwingende Erfordernis friedlichen Zusammenlebens von Staat und Kirche sowohl das selbstständige Ordnen und Verwalten der eigenen Angelegenheiten durch die Kirchen als auch den staatlichen Schutz anderer für das Gemeinwesen bedeutsamer Rechtsgüter, sodass dieser Wechselwirkung von Kirchenfreiheit und Schranken Zweck durch entsprechende Güterabwägung Rechnung zu tragen sei.

– BVerfGE 53, 366 (400 f.). –

Der Schranke des für alle geltenden Gesetzes kommt damit die Wirkung eines Werkzeuges zum Ausgleich der verhältnismäßigen Zuordnung zwischen staatlichem Schranken Zweck einerseits und kirchlicher Selbstbestimmung andererseits zu, um praktische Konkordanz zwischen staatlicher und kirchlicher Ordnung hervorzubringen.

– BVerfGE 42, 312 (340); zum jahrzehntelangen Streit um die nähere Bestimmung des Schrankenvorbehalts, vgl. *Hesse*, in: HSKR, 1. Bd., 2. Aufl. 1994, § 17 S. 531, 544 ff.; *Anke*, in: *Anke/de Wall/Heinig*, HevKR, 2016, § 4 Rn. 29. –

Das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften – einschließlich des Rechts zur eigenen Vermögensverwaltung – stimmt mit der auf das Individualgrundrecht des Art. 4 Abs. 1 und 2 GG zurückzuführenden korporativen Religionsfreiheit überein.

– *Unruh*, Religionsverfassungsrecht, 4. Aufl. 2018, § 4 Rn. 69, § 6 Rn. 152; vgl. zur korporativen Religionsfreiheit BVerfGE 19, 129 (132); 24, 236 (245 f.). –

So ergänzt Art. 137 Abs. 3 WRV die korporative Religions- und Weltanschauungsfreiheit aus Art. 4 Abs. 1 und 2 GG um das Selbstbestimmungsrecht der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften, indem es die Religionsfreiheit sowohl spezialisiert als auch um mittelbare Ausübungsvoraussetzungen erweitert.

– *Germann*, in: BeckOK Epping/Hillgruber, 55. Ed. 15.5.2023, GG Art. 140 Rn. 31-32. –

Das Bundesverfassungsgericht hat daher treffend festgestellt, dass das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften in seiner „*funktionalen*“ Bedeutung auf Inanspruchnahme und Verwirklichung des Grundrechts der kollektiven Bekenntnis- und Kultfreiheit (Art. 4 GG) angelegt“ ist.

– Vgl. BVerfGE 42, 312 (322), Hervorhebungen im Original; vgl. *Unruh*, Religionsverfassungsrecht, 4. Aufl. 2018, § 6 Rn. 152 in Fn. 17 mit Hinweis auf die ähnliche Ableitung des Selbstbestimmungsrechts der Religionsgemeinschaften aus dem Individualgrundrecht der Religionsfreiheit: EGMRE 30985/96 Hasan and Chaush vs. Bulgaria und EGMRE 45701/99 Metropolitan Church of Bessarabia vs. Moldavia. –

Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV ist inhaltlich die gegenüber Art. 4 Abs. 1 und 2 GG spezielle und damit vorrangig anzuwendende Norm. Ihr Charakter als abschließende, spezifische Ausprägung der korporativen Religionsfreiheit wird u.a. am Vorbehalt „des für alle geltenden Gesetzes“ offenbart. Mithilfe der Verfassungsbeschwerde kann das Selbstbestimmungsrecht prozessual unter Rückgriff auf Art. 4 Abs. 1 und 2 GG geltend gemacht werden.

– *Unruh*, Religionsverfassungsrecht, 4. Aufl. 2018, § 6 Rn. 152; vgl. BVerfGE 70, 138 (162); *Germann*, in: BeckOK Epping/Hillgruber, 55. Ed. 15.5.2023, GG Art. 140 Rn. 6, mit Hinweis darauf, dass die funktionale Ausrichtung auf Art. 4 Abs. 1 und 2 GG die inkorporierten Gewährleistungen zum Prüfungsmaßstab für bundesverfassungsgerichtliche Verfassungsbeschwerden macht. –

c) Religionsrechtlicher Paritätsgrundsatz

Eng verbunden mit dem Verbot der Staatskirche nach Art. 140 GG i.V.m. 137 Abs. 1 WRV ist der sog. religionsrechtliche Paritätsgrundsatz. Als religionsverfassungsrechtlicher Gleichheitssatz verlangt er die Gleichbehandlung der religiösen Gemeinschaften ohne Rücksicht auf ihr religiöses oder weltanschauliches Bekenntnis.

– *De Wall/Muckel*, Kirchenrecht, 6. Aufl. 2022, § 13 Rn. 5; eing. zum Paritätsgrundsatz auch *Morlok*, in: Dreier GG-Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 140 Rn. 40 ff. –

Anerkanntermaßen gebietet der Grundsatz der Parität keine schematische Gleichbehandlung. Eine Differenzierung darf nach sachgerechten Kriterien erfolgen. Eindeutig unzulässig sind Ungleichbehandlungen, die sich an den unterschiedlichen Glaubensinhalten ausrichten. Zulässig sind hingegen etwa Unterscheidungen, die an Kriterien wie die Größe und soziale Bedeutung einer Religion bzw. Religionsgemeinschaft anknüpfen, wobei im Einzelnen aber auch Grenzen bei Grund und Ausmaß von Differenzierungen zu beachten sind. So müssen die Unterschiede in den Rechtsfolgen in einer angemessenen Beziehung zu den Unterschieden im Tatsächlichen stehen.

– *Classen*, Religionsrecht, 3. Aufl. 2021, § 5 Rn. 128 m.w.N., § 17 Rn. 610; siehe auch *Unruh*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Rn. 34 f. –

d) Keine Herleitung staatlicher Mitwirkungsrechte aus Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 1 WRV

Gem. Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 1 WRV bleiben die Religionsgesellschaften Körperschaften des öffentlichen Rechts, soweit sie solche bisher waren. Lange Zeit umstritten war, welche Konsequenzen aus der Einordnung der Kirche als Körperschaft des öffentlichen Rechts zu ziehen sind.

Durch die Möglichkeit, von grundsätzlich dem Staat vorbehaltenen, öffentlich-rechtlichen Rechtsformen Gebrauch zu machen, erweitert sich das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften und deren Gestaltungsmöglichkeiten für das eigene Recht.

So wurde zum Teil aus dem Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts die staatliche Befugnis abgeleitet, durch besondere staatliche Gesetze Aufsicht über die Kirche auszuüben (sog. Korrelatentheorie). Es wurde argumentiert, aus dem verfassungsrechtlich garantierten Status der Kirche als Körperschaft des öffentlichen Rechts resultierten kraft Natur der Sache staatliche Rechte in Bezug auf Erwerb, Veräußerung und Verwaltung kirchlichen Vermögens, sodass die besondere Vorzugsstellung der Kirche durch staatliche Rechte bedingt sei. Infolgedessen stehe das staatliche Aufsichtsinteresse in einem untrennbaren Zusammenhang mit der Übertragung öffentlich-rechtlicher Funktionen an die Kirche. Die Weimarer Reichsverfassung proklamiere daher keinen Verzicht des Staates auf Mitwirkungsrechte.

– So noch *Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reiches, 14. Aufl. 1933, S. 636-639: „Besondere Gesetze, Spezialgesetze dieser Art, auch solche, die sich nur auf einzelne Religionsgesellschaften beziehen, namentlich auch Landesgesetze, sind vielmehr zulässig, [...] soweit sie dazu bestimmt sind, einer Religionsgesellschaft [...] einerseits besondere Rechte [...] zu verleihen, und andererseits für diese privilegierte Sonderstellung durch Auferlegung besonderer Pflichten ein Gegengewicht herzustellen. Wenn der Staat [...] einer Religionsgesellschaft den Status einer ‚Körperschaft des öffentlichen Rechts‘ und damit den Besitz öffentlicher Machtbefugnisse [...] und sonstiger Vorrechte (z. B. Steuerprivilegien) belassen oder verleihen darf, so darf er, nach dem Grundsatz der Korrelativität von Recht und Pflicht, diesen besonderen Rechten auch besondere Pflichten entgegenstellen.“; deskriptiv zu dieser Auffassung *Althaus*, ThGl 90 (2000), 274 (282); den Grundsatz der Korrelativität von Recht und Pflicht ablehnend LVG Schleswig, Ur. v. 08.01.1954 – 2 K 131/53 –, KirchE 2, 182 (183 ff.); die Korrelatentheorie ablehnend auch *Schmitt*, Kirchliche Selbstverwaltung im Rahmen der Reichsverfassung, 1926, S. 96 ff., v.a. S. 117: „Das öffentliche Körperschaftsrecht als solches gibt dem Staat keinen allgemeinen Titel zur Staatskirchenhoheit.“. Insofern streitet *Schmitt* das Fortbestehen der spezifisch gestalteten Staatsaufsicht über die Kirchen und überhaupt einer besonderen staatlichen Kirchenhoheit ab.; einen Überblick dazu bietend *Althaus*, ThGl 90 (2000), 274 (280); die Korrelatentheorie ebenfalls ablehnend *Rieder*, Staat und Kirche nach modernem Verfassungsrecht, 1928, S. 18; einen Überblick bietend *de Wall/Muckel*, Kirchenrecht, 6. Aufl. 2022, § 7 Rn. 1. –

In dieselbe Richtung ging auch der Preußische Landtag, der in der Gesetzesbegründung zum PrKVVG zwischen privat-rechtlichen und öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften differenzierte, um mit der Vorzugsstellung Letzterer verbundene hoheitliche Aufsichtsrechte zu rechtfertigen.

– Gesetzesbegründung, Pr.-LT-Drs. 1921/24 Nr. 7721, S. 8468 Sp. 8 f. –

Zwar gehen mit der gesetzgeberischen Entscheidung für den Körperschaftsstatus der Religionsgemeinschaften in der Tat zahlreiche (politisch teils nicht unumstrittene) Einzelbegünstigungen einher („Privilegienbündel“).

– Zum „Privilegienbündel“ vgl. BVerfGE 102, 370 (371). –

Auf der Grundlage der bundesverfassungsrechtlichen Rechtsprechung von 1965 sind Kirchen aber als Körperschaften des öffentlichen Rechts *sui generis* zu qualifizieren und damit keine mit Rechtsfähigkeit ausgestatteten Personenverbände, die unter Staatsaufsicht Staatsaufgaben wahrnehmen.

– BVerfGE 18, 385 (386 f.); vgl. auch BVerfGE 66, 1 (19 f.) m.w.N., wonach die Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts angesichts der religiösen und konfessionellen Neutralität des Staates nicht mit anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften zu vergleichen sind, die in den Staat organisch eingegliedert sind; *Althaus*, ThGl 90 (2000), 274 (281). –

Demnach steht den Kirchen die originäre Kirchengewalt sowie die Eigenständigkeit und Unabhängigkeit vom Staat zu.

– BVerfGE 18, 385 (387); 30, 415 (428); vgl. *Althaus*, ThGI 90 (2000), 274 (281). –

Das Bundesverfassungsgericht führte hierzu aus: „Durch [die Zuerkennung dieses öffentlich-rechtlichen Status] wird die Kirche weder in den Staat organisch eingegliedert noch einer besonderen staatlichen Kirchenhoheit unterworfen.“

– So BVerfGE 30, 415 (428) unter Berufung auf BVerfGE 18, 385 (386 f.). –

Weiter meinte das Gericht ausdrücklich: „Nur soweit die Kirchen vom Staat verliehene Befugnisse ausüben oder soweit ihre Maßnahmen den kirchlichen Bereich überschreiten oder in den staatlichen [hoheitlichen] Bereich hineinreichen, betätigen die Kirchen mittelbar auch staatliche Gewalt mit der Folge, daß ihre Selbstbestimmung eine in der Sache begründete Einschränkung erfährt.“

– BVerfGE 18, 385 (387). –

In einem Grundsatzurteil vom 19.12.2000 hat das Bundesverfassungsgericht überdies hervorgehoben, dass der Rechtsstatus als „Mittel zur Entfaltung der Religionsfreiheit“ diene und „die Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der Religionsgemeinschaften unterstütze“. Deshalb gelte: „Dass [die Kirchen] ihre Tätigkeit frei von staatlicher Bevormundung und Einflussnahme entfalten können, schafft die Voraussetzung und den Rahmen, in dem die Religionsgemeinschaften das Ihre zu den Grundlagen von Staat und Gesellschaft beitragen können.“

– BVerfGE 102, 370 (387). –

Dies bedeutet, dass es im Ergebnis auf den Körperschaftsstatus zur Konkretisierung der Bedeutung des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts und des Inhalts der Körperschaftsrechte nicht zwingend ankommt.

– Vgl. *Althaus*, ThGI 90 (2000), 274 (280 f.); dem zustimmend *Löhr*, Ist eine staatliche „Kirchenhoheit“ und eine besondere Staatsaufsicht über die Kirche mit der deutschen Reichsverfassung vereinbar?, 1927, S. 41 ff. und *Rieder*, Staat und Kirche nach modernem Verfassungsrecht, 1928, S. 11-23; vgl. *Mikat*, in: Bettermann, Die Grundrechte IV 1. Berlin, 1960, S. 165. –

Hinzu tritt, dass Art. 137 Abs. 3 WRV dem Abs. 5 vorgeht, sodass Sondergesetze betreffend die Körperschaften des öffentlichen Rechts – wenn es sich um Religionsgesellschaften handelt – jedenfalls nicht die innerkirchliche Selbstverwaltung verletzen dürfen.

– Vgl. *de Wall/Muckel*, Kirchenrecht, 6. Aufl. 2022, § 1 Rn. 5; *Lilienthal*, Die Staatsaufsicht über die Religionsgesellschaften nach Art. 137 der Reichsverfassung, 1925, S. 74 f.; *Löhr*, Ist eine staatliche „Kirchenhoheit“ und eine besondere Staatsaufsicht über die Kirche mit der deutschen Reichsverfassung vereinbar?, 1927, S. 42; *Schmitt*, Kirchliche Selbstverwaltung im Rahmen der Reichsverfassung, 1926, S. 117 f.. –

Auch die mit Art. 140 GG erfolgte Inkorporation der Art. 136, 137, 138, 139 und 141 WRV bedeutet nicht, dass die Korrelatentheorie grundgesetzlich nunmehr festgeschrieben sei. Seit der Weimarer Zeit ist im Verhältnis von Staat und Kirche ein grundlegender Wandel eingetreten. Bedeutung und Tragweite der zum Bestandteil des Grundgesetzes erklärten Artikel der Weimarer Verfassung können daher nicht isoliert aus dem Blickpunkt der früheren Reichsverfassung erfasst werden, sondern nur unter Einbeziehung in das gesamte System des Grundgesetzes.

– Vgl. LVG Schleswig, Urt. v. 08.01.1954 – 2 K 131/53 –, KirchE 2, 182 (184). –

Die noch zu Weimarer Zeiten vertretene Korrelatentheorie ist daher „unbeschadet der Tatsache, daß in dem Bonner Grundgesetz eine Bestimmung fehlt, die *expressis verbis* eine besondere Staatsaufsicht verneint“, nicht mehr haltbar.

– LVG Schleswig, Urt. v. 08.01.1954 – 2 K 131/53 –, KirchE 2, 182 (184). –

Die Vorstellungen vom Weiterbestehen einer sogenannten Kirchenhoheit oder besonderen Staatsaufsicht über die Kirchen unter dem Gesichtspunkt ihrer körperschaftlichen Stellung müssen als überholt angesehen werden. Nach den heutigen Erkenntnissen sind die Aufgaben der Religionsgesellschaften keine staatlichen oder vom Staat übertragene Aufgaben, sondern ursprüngliche und eigene. Die Kirchen sind dem Staat nicht organschaftlich eingegliedert. Ihr Wirkungskreis ist daher nicht Stück, sondern Gegenstück des staatlichen Wirkungskreises.

– LVG Schleswig, Urt. v. 08.01.1954 – 2 K 131/53 –, KirchE 2, 182 (184 m.w.N.). –

Mithin lassen sich allein aus der Qualifizierung als Körperschaft des öffentlichen Rechts unter Berücksichtigung der bundesverfassungsrechtlichen Rechtsprechung keine besonderen staatlichen Mitwirkungsrechte herleiten.

C. Zur Frage der Verfassungswidrigkeit der staatlichen Gesetze zur Vermögensverwaltung

I. Kirchenvermögensverwaltungsrecht der katholischen Kirche: PrKVVG

Mit dem PrKVVG hat der preußische Staat ein eigenständiges Gesetz erlassen, das die Vermögensverwaltung in der katholischen Kirche regelt. Einer Prüfung zuzuführen ist vor diesem Hintergrund die Vereinbarkeit des PrKVVG mit dem von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV verfassungsrechtlich garantierten kirchlichen Selbstbestimmungsrecht.

1. Staatliche Rechtsetzungsbefugnis im Bereich der kirchlichen Vermögensverwaltung

Ob das PrKVVG verfassungsgemäß ist, muss zunächst mit Blick auf die Zulässigkeit des staatsgesetzgeberischen Tätigwerdens beantwortet werden. So könnte die Rechtsetzung durch den Staat im Bereich der kirchlichen Vermögensverwaltung *per se* einen nicht zu rechtfertigenden Eingriff in das kirchliche Selbstbestimmungsrecht darstellen.

– Vgl. *Althaus*, ThGl 90 (2000), 274 (274). –

Es bestehen zwei Optionen zur Schaffung einer geordneten kirchlichen Vermögensverwaltung.

a) Kircheneigene Rechtsetzung

Zum einen kommt die kircheneigene Rechtsetzung in Satzungen oder Kirchengesetzen in Betracht.

– Nach *Ebers*, Staat und Kirche im neuen Deutschland, 1930, S. 279, 364 und *Rieder*, Staat und Kirche nach modernem Verfassungsrecht, 1928, S. 77 f. war seinerzeit die Anerkennung durch ein begleitendes Staatsgesetz oder vorzugsweise durch Verwaltungsakt erforderlich. Nach bundesverfassungsgerichtlicher Rechtsprechung (BVerfGE 18, 385 (387); 102, 370 (387)) lässt sich ein solcher Vorbehalt des Staates indes nicht mehr rechtfertigen. –

C. 1276 § 2 CIC ist die ausdrückliche Verpflichtung einer (teil-)kirchlichen Normierung der gesamten katholischen Vermögensverwaltung – innerhalb der Grenzen des allgemeinen und partikularen Rechts und unter Beachtung bestehender Rechte und rechtmäßiger Gewohnheiten – zu entnehmen.

– *Althaus*, ThGl 90 (2000), 274 (285). –

In diesem Zusammenhang besteht sogar die Möglichkeit, ein Gesetz für mehrere Diözesen unter der Bedingung seines Inkraftsetzens durch jeden einzelnen Diözesanbischof zu erlassen.

– *Althaus*, ThGl 90 (2000), 274 (285), dort Fn. 69. –

Gegen die kircheneigene Rechtsetzung wurde in den 1920er Jahren noch angeführt, eine wirksame vermögensrechtliche Vertretung scheide – bedingt durch die hierarchische Gliederung der katholischen Kirche und die Beteiligung von Laien mit nur beratender Stimme – nach der herrschenden Rechtsauffassung, die eine Verwaltung des kirchlichen Vermögens durch eine Vertretung von Kirchenangehörigen als unerlässlich voraussetzt, aus. Demnach sei eine Anerkennung des Staates von kirchlich erlassenem Recht im Jahr 1924 gar nicht möglich bzw. sinnvoll gewesen.

– *Rieder*, Staat und Kirche nach modernem Verfassungsrecht, 1928, S. 77 f. –

b) Staatliche Rechtsetzung

Zum anderen kommt eine Regelung des kirchlichen Vermögensrechts im Wege der staatlichen Gesetzgebung in Betracht.

– *Ebers*, Staat und Kirche im neuen Deutschland, 1930, S. 364; *von Loewenich*, Das Kirchenvermögensverwaltungsrecht der katholischen Kirche in den Kirchengemeinden Nordrhein-Westfalens, 1993, S. 198 f. –

Die differenzierte staatskirchenrechtliche Gesetzgebung in den einzelnen Bundesländern spiegelt die unterschiedlichen Auslegungsmöglichkeiten wider: Während die Kirchen in den kleineren Ländern infolge einer weiten Auslegung der Verfassung bereits in den 1920er Jahren von einer weitreichenden Freiheit und Selbstständigkeit profitierten, wurde das Recht kirchlicher Selbstbestimmung in Bayern und Preußen sehr eng ausgelegt.

– *Althaus*, ThGl 90 (2000), 274 (281) m.w.N. in Fn. 49. –

aa) Regelungsinhalt

Das staatsgesetzgeberische Tätigwerden wurde zum Teil unter Berufung auf das kirchliche Selbstbestimmungsrecht stark kritisiert. So entsprächen allein kircheigene Bestimmungen dem Selbstbestimmungsrecht und seien „denn auch von *Bayern, Baden* und *Württemberg* gewählt worden“.

– *Ebers*, Staat und Kirche im neuen Deutschland, 1930, S. 364; vgl. auch *von Loewenich*, Das Kirchenvermögensverwaltungsrecht der katholischen Kirche in den Kirchengemeinden Nordrhein-Westfalens, 1993, S. 200: „M.E. durfte die Regelung über die Vermögensverwaltung im Hinblick auf Art. 137 Abs. 3 S. 1 WRV nicht in Form eines staatlichen Gesetzes ergehen.“. –

Die Regelung der vermögensrechtlichen Vertretung selbst, die Gestaltung der Organisation und die Form der Bestellung seien Gegenstände des kirchlichen Rechts, sodass eine wirksame vermögensrechtliche Vertretung gleichermaßen allein durch die nach kanonischem Recht (damals cc. 1183 f. CIC/1917) zuständige Stelle möglich gewesen sei.

– Vgl. von *Loewenich*, Das Kirchenvermögensverwaltungsrecht der katholischen Kirche in den Kirchengemeinden Nordrhein-Westfalens, 1993, S. 199 f.; ebenso *Ebers*, Staat und Kirche im neuen Deutschland, 1930, S. 360, 363. –

Angeführt wurde ferner, der katholischen Kirche werde durch den im PrKVVG zur kirchlichen Vermögensverwaltung und -vertretung etablierten Kirchenvorstand eine wesensfremde Organisation aufgezwungen.

– *Flick*, Das kirchenpolitische System der Weimarer Verfassung und die tatsächliche Regelung der Staatsaufsicht über die kirchliche Vermögensverwaltung in Preußen, 1933, S. 48. –

bb) Verständigung zwischen Staat und Kirche

Selbst diejenigen, die prinzipiell lediglich eine kirchliche Rechtsetzung für verfassungskonform hielten, lehnten im Ergebnis einen Verfassungsverstoß mit der Begründung ab, der preußische Staat und die katholische Kirche hätten sich über die staatsgesetzliche Regelung ihrer vermögensrechtlichen Vertretung verständigt.

– *Von Loewenich*, Das Kirchenvermögensverwaltungsrecht der katholischen Kirche in den Kirchengemeinden Nordrhein-Westfalens, 1993, S. 200. –

Grundsätzlich ist zwar ein Eingriff in die Organisation der Vermögensverwaltung und damit in Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 Satz 1 WRV mit Blick auf jene Bestimmungen anzunehmen, die die Art der Organbestellung – insbesondere das Wahlalter, das Wahlverfahren sowie ihre Zusammensetzung – und die Aufgaben des Kirchenvorstandes regeln. Eine Unvereinbarkeit mit dem kirchlichen Selbstbestimmungsrecht besteht aber nur, wenn nicht die katholische Kirche im preußischen Territorium (wenigstens vorläufig) auf das Recht, durch ein eigenes Kirchengesetz die kirchliche Vermögensverwaltung, insbesondere die rechtliche Vertretung des Kirchenvermögens, zu ordnen, verzichtet und sich mit dieser Regelung bis auf Weiteres einverstanden erklärt hat.

– *Rieder*, Staat und Kirche nach modernem Verfassungsrecht, 1928, S. 81. –

Zu beachten ist daher, dass lediglich eine der Kirche von außen aufgezwungene staatliche Regelung dem Selbstbestimmungsrecht widerspricht. Oder anders gesagt: Bei Vorliegen eines Einverständnisses der kirchlichen Behörden mit dem Gesetzesentwurf des PrKVVG scheidet eine Verfassungswidrigkeit – jedenfalls zum Erlasszeitpunkt – insoweit aus.

– Hierzu *Flick*, Das kirchenpolitische System der Weimarer Verfassung und die tatsächliche Regelung der Staatsaufsicht über die kirchliche Vermögensverwaltung in Preußen, 1933, S. 48. –

Der Gesetzesbegründung des PrKVVG ist zu entnehmen, dass die katholischen Kirchenbehörden Preußens durch den Vorsitzenden der Fuldaer Bischofskonferenz ihr Einverständnis mit der Einbringung des Gesetzentwurfs erklärten.

– Gesetzesbegründung, Pr.-LT-Drs. 1921/24 Nr. 7721, S. 8468 Sp. 14. –

Diesem erteilten Einverständnis ist indessen nicht die Bedeutung eines Rezipierens oder Approbierens des Gesetzes beizumessen. Vielmehr mangelte es an einer ausdrücklichen Zustimmung zum Gesetz durch die Kirche. Überdies vermag einem bloßen Tolerieren wohl kaum die Wirkung eines Verzichts auf die Verfassungsgarantie des Art. 137 Abs. 3 WRV für die Zukunft zuzukommen.

– So zutreffend bewertet *von Loewenich*, Das Kirchenvermögensverwaltungsrecht der katholischen Kirche in den Kirchengemeinden Nordrhein-Westfalens, 1993, S. 200 f.; als besondere Verständigung zwischen katholischer Kirche und preußischem Staat bewertend *Rieder*, Staat und Kirche nach modernem Verfassungsrecht, 1928, S. 78. –

Der Vorsitzende der Fuldaer Bischofskonferenz – Adolf Kardinal Bertram – betonte in seinem Brief an den damaligen Präsidenten des katholischen Oberstiftungsrates Josef Schmitt vom 28.12.1924, die preußischen Bischöfe hätten sich mit dem PrKVVG nur abgefunden, um die Unzulänglichkeiten im vormals geltenden Gesetz vom 20.06.1875 zu beseitigen und mithin keinesfalls darauf verzichtet, ein rein kirchliches Vermögensverwaltungsgesetz zu späterer Zeit zu erlassen. Die Zustimmung des Episkopates habe sich ausschließlich auf die Beseitigung der Härten des alten Gesetzes bezogen.

– Vgl. *Schmitt*, Kirchliche Selbstverwaltung im Rahmen der Reichsverfassung, 1926, S. 114 ff.; siehe auch *Althaus*, ThGl 90 (2000), 274 (282 f.); zum Schreiben des Vorsitzenden der Fuldaer Bischofskonferenz. Dieser weist darauf hin, dass das Gesetz von 1924 bereits bei seiner „Geburt“ ein „ungeliebtes Kind“ bei den Bischöfen Preußens war, da sie gegen dieses verfassungsrechtliche Bedenken erhoben. –

Zu berücksichtigen ist weiter, dass das PrKVVG von vornherein nur als provisorische Regelung dienen sollte, die es zeitnah durch ein besonderes Kirchengesetz abzulösen galt. Diese Beurteilung dürfte so auch von der katholischen Kirche geteilt worden sein, wie aus dem Schreiben des Vorsitzenden der Fuldaer Bischofskonferenz hervorgeht.

– Vgl. *Rieder*, Staat und Kirche nach modernem Verfassungsrecht, 1928, S. 79 f.; zum Schreiben des Vorsitzenden der Fuldaer Bischofskonferenz, vgl. *Schmitt*, Kirchliche Selbstverwaltung im Rahmen der Reichsverfassung, 1926, S. 114 ff. –

In Nordrhein-Westfalen ist es bekanntlich bislang nicht zu der angekündigten Ablösung durch besonderes Kirchengesetz gekommen.

– *Ebers*, Staat und Kirche im neuen Deutschland, 1930, S. 263, dort Fn. 4; vgl. auch *Rieder*, Staat und Kirche nach modernem Verfassungsrecht, 1928, S. 79. –

cc) Staatliche Regelungsbefugnis nur bei Regelungslücke

Ob dem Staat das Recht zum gesetzgeberischen Tätigwerden im Bereich der kirchlichen Vermögensverwaltung zukam und weiterhin zukommt, ist mit Blick auf die einschlägigen verfassungsrechtlichen Maßstäbe zu beantworten. So sieht Art. 137 Abs. 8 WRV vor, dass – soweit die Durchführung der Bestimmungen des Art. 137 Abs. 1 bis 7 WRV eine weitere Regelung erfordert – diese der Landesgesetzgebung obliegt.

Bei Hinwegdenken einer hoheitlichen Regelung der kirchlichen Vermögensverwaltung und gleichzeitigem Fehlen kircheneigener wirksamer Vorschriften über die rechtliche Vertretung des kirchlichen Vermögens entstünde eine „Lücke“.

– *Rieder*, Staat und Kirche nach modernem Verfassungsrecht, 1928, S. 77 f. –

In solchen Fällen erforderte die Rechtssicherheit eine alsbaldige Lückenschließung, der vor dem Hintergrund, dass es sich bei der katholischen Kirche um eine sehr große Körperschaft des öffentlichen Rechts (*sui generis*) handelt, eine umso gewichtigere Bedeutung zukäme.

– *Rieder*, Staat und Kirche nach modernem Verfassungsrecht, 1928, S. 78. –

Bis zu dem Zeitpunkt einer „Überplanung“ durch kircheneigene Regelungen sollten einer staatlichen Regelung daher keine grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken entgegenstehen.

– Vgl. *Rieder*, Staat und Kirche nach modernem Verfassungsrecht, 1928, S. 78 f. –

Auch nach Inkrafttreten des Grundgesetzes steht dem Staat im Lichte des Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV weiterhin das Recht zum Erlass entsprechender Landesgesetze zu. Nimmt der Staat diese Aufgabe wahr, muss er jedoch dafür Sorge tragen, dass er sie nur so lange – ersatzweise – ausübt, bis entsprechende kircheneigene Regelungen vorhanden sind. Sobald Letztere existieren, fehlt es schließlich an einer fortdauernden Regelungslücke und damit an der weiteren Erforderlichkeit einer staatlichen Regelung.

– Vgl. *Rieder*, Staat und Kirche nach modernem Verfassungsrecht, 1928, S. 77 f. –

„Sobald [...] die katholische Kirche durch eigene [Bestimmungen] die kirchliche Vermögensverwaltung rechtswirksam [ordnet], [ent]fällt die tatsächliche Voraussetzung für die staatliche Kompetenz nach [Art. 140 GG i.V.m.] Art. 137 Abs. 8 WRV [...], und das entsprechende Landesrecht verliert automatisch seine Geltung. An die Stelle der staatsgesetzlich geregelten Vermögensverwaltung tritt dann ein begrenztes staatliches Mitwirkungsrecht, das sich namentlich in der Anerkennung der kirchlichen [Bestimmungen] äußert.“

– So ausdrücklich *Rieder*, Staat und Kirche nach modernem Verfassungsrecht, 1928, S. 77 f. –

Im Falle einer Kollision zwischen inhaltsverschiedenen Vorschriften eines kirchlichen Vermögensverwaltungsgesetzes einerseits und eines staatlichen Vermögensverwaltungsgesetzes andererseits käme Ersterem – selbst ohne besondere kirchenvertragliche Aufhebungsnormen – der Vorrang zu.

– *Peglau*, NVwZ 1996, 767 (769). –

Da es bislang noch an seitens der Kirche erlassenen, ausdrücklichen Regelungen auf dem vormals preußischen Gebiet des Landes Nordrhein-Westfalen fehlt, lässt sich vertreten, dass grundsätzlich weiterhin die Möglichkeit der Lückenschließung durch das PrKVVG eröffnet ist.

Gegen diese Sichtweise kann freilich eingewandt werden, dass weite Teil des PrKVVG heute als innerkirchliches Gewohnheitsrecht zu qualifizieren sind. Wenn und soweit es sich bei den Regelungen der PrKVVG um kirchlicherseits rezipiertes Recht, also eine gewohnheitsrechtliche *lex canonizata* handelt, kann von einer Lücke im kirchlichen Recht, die den Erlass entsprechender staatlicher Regelungen erfordert, möglicherweise nicht mehr gesprochen werden. Für eine solche Sicht der Dinge lässt sich anführen, dass die „*lex canonizata*“ eine formell kirchliche Rechtsnorm und damit gleichermaßen verbindlich wie die „*lex canonica*“ – also eine rein kirchliche Rechtsnorm – ist. Die aus Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV folgende Befugnis des nordrhein-westfälischen Landesgesetzgebers zur Lückenschließung könnte mit anderen Worten dann entfallen sein, als das PrKVVG infolge der Entstehung inhaltsgleichen Gewohnheitsrechts im innerkirchlichen Raum „gespiegelt“ wurde. Denn sobald kirchenrechtliches Gewohnheitsrecht mit dem Inhalt des PrKVVG entstanden ist, erweisen sich die ursprünglich zur Lückenfüllung erlassenen staatlichen Regelungen nicht mehr als erforderlich.

Folgt man diesem Ansatz, so wäre die Regelungsbefugnis des Landesgesetzgebers insoweit weggefallen, als das (dem PrKVVG inhaltlich entsprechende) kirchliche Gewohnheitsrecht neben das PrKVVG getreten ist – mit der Folge, dass die entsprechenden Regelungen des PrKVVG heute als

unzulässige Eingriffe in das kirchliche Selbstbestimmungsrecht anzusehen sein könnten. Dementsprechend wären alle Vorschriften des PrKVVG mit Ausnahme der staatlichen Mitwirkungs- und Aufsichtsrechte (bei denen es sich nicht um kirchliches Gewohnheitsrecht handeln soll) wegen Verstoßes gegen Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV verfassungswidrig.

Aber selbst dann, wenn man sich auf den Standpunkt stellt, dass die Rechtsfigur der gewohnheitsrechtlichen *lex canonizata* das (inhaltsgleiche) staatliche Recht respektieren und deshalb nicht die Gesetzgebungsbefugnis des Landes beseitigen soll, bestehen aus heutiger Sicht durchgreifende Zweifel an der Regelungsbefugnis des nordrhein-westfälischen Gesetzgebers. Denn Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV erteilt dem Landesgesetzgeber keinen Freibrief, sondern setzt ein entsprechendes Regelungsbedürfnis voraus. Dieses Regelungsbedürfnis kommt in Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV in der Formulierung zum Ausdruck, dass dem Landesgesetzgeber die Gesetzgebung nur obliegt, soweit die Durchführung der Bestimmungen des Art. 137 WRV eine weitere (staatliche) Regelung *erfordert*. Dementsprechend ist der staatliche Gesetzgeber nur insoweit zur Regelung berufen, wie das Selbstbestimmungsrecht der Kirche ohne staatliche Intervention gleichsam leerliefe oder nur unvollkommen ausgeübt werden könnte. Jedenfalls setzt das Gebot der Erforderlichkeit eine Abwägung dahingehend voraus, dass die Beibehaltung des staatlich ungeregelten Zustands aus Gründen nicht tragbar ist, die gegenüber der Wahrung des kirchlichen Selbstverwaltungsrechts den Vorrang genießen.

Von einem so verstandenen Gesetzgebungserfordernis kann jedoch nicht gesprochen werden, wenn die Kirche den (alsbaldigen) Erlass eines eigenen Gesetzes zur Regelung der in Rede stehenden Materie angekündigt hat. In dieser Situation gebietet es nicht nur der Respekt vor der (vorrangigen) kirchlichen Gesetzgebung, von staatlicher Gesetzgebung Abstand zu nehmen. Vielmehr lässt sich Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV ein Zurückhaltungsgebot in dem Sinne entnehmen, dass der staatliche Gesetzgeber nach der entsprechenden kirchlichen Ankündigung den Willensbildungs- und Gesetzgebungsprozess der Religionsgemeinschaft abzuwarten hat. Grund hierfür ist, dass jede staatliche Regelung, die während des laufenden kirchlichen Gesetzgebungsverfahrens ergeht, diesen Prozess zumindest faktisch zu beeinflussen vermag und die Kirche gegebenenfalls unter erheblichen Rechtfertigungsdruck setzt.

Ergänzend sei an dieser Stelle auf Folgendes hingewiesen: Auch wenn man – entgegen der hier vertretenen Rechtsauffassung – die Frage nach der Befugnis zur staatlichen Normsetzung nicht unter Rekurs auf eine innerkirchliche Regelungslücke, sondern vorrangig auf der Grundlage der in das Grundgesetz inkorporierten Artikel des Weimarer Staatskirchenrechts beantworten will, lässt sich die Verfassungsmäßigkeit von neuen *staatlichen* Regeln, die das PrKVVG ablösen oder abändern sollen, nur ausnahmsweise begründen. Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV weist die Kompetenz zum Erlass von Gesetzen den Ländern nämlich nur insoweit zu, als es um die „Durchführung der Bestimmungen“ des Art. 137 WRV geht. Die „Durchführung“ des Selbstbestimmungsrechts aus Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV obliegt aber – denklogisch – nicht dem Staat, sondern den Selbstverwaltungsträgern selbst; also den Religionsgemeinschaften. Dies gilt umso mehr, als Art. 137 Abs. 8 WRV ein subsidiärer Gesetzesvorbehalt oder gar ein Regelungsauftrag nicht entnommen werden kann.

– vgl. hierzu Koriath, in: Dürig/Herzog/Scholz, 101. EL Mai 2023, WRV Art. 137 Rn. 104, der Art. 137 Abs. 8 WRV sogar für eine „Vorschrift ohne eigene Bedeutung“ hält. –

Als Schranken für das kirchliche Selbstbestimmungsrecht kommen ausweislich des Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV – wie oben bereits ausgeführt wurde – vielmehr die „für alle geltenden

Gesetze“ und das in diesen gegebenenfalls zum Ausdruck kommende, kollidierende Verfassungsrecht in Betracht. Auf der Grundlage dieses Schrankenvorbehalts können den Kirchen gegen deren Willen Vorgaben nur in weitgehend unerheblichen Randbereichen gemacht werden; nämlich dann, wenn das staatlicherseits gesetzte Recht sie wie „jedermann“ betreffen würde oder sich unmittelbar auf vom Staat verliehene Hoheitsbefugnisse bezöge. Eine staatliche Regelung darf den Kirchen so nach in der Regel nicht aufgezwungen werden. Dass das PrKVVG den kirchlichen Binnenbereich auszuformen vermag, obwohl es die kirchlichen Selbstbestimmungsrechte in vielfältiger Weise betrifft, hängt damit zusammen, dass die Kirchen die staatlichen Regelungen sanktioniert haben. Angesichts des aktuell laufenden kirchlichen Gesetzgebungsverfahrens ist nicht davon auszugehen, dass die Kirchen einseitig vom Landtag erlassene gesetzliche Vorgaben, die die Regelungsgegenstände des PrKVVG betreffen, derzeit zu billigen bereit sind.

Vor diesem Hintergrund ist festzuhalten: Die Kirche hat angekündigt, ein eigenes partikulares kirchliches Gesetz zur Regelung der Vermögensverwaltung in den katholischen Kirchengemeinden in Nordrhein-Westfalen zu erlassen. Ein entsprechender Gesetzentwurf wurde bereits vorgelegt. Folglich ist der nordrhein-westfälische Gesetzgeber jedenfalls derzeit an dem Erlass neuen Gesetzesrechts gehindert.

2. Einzelne Bestimmungen des PrKVVG

Unabhängig von der Gesetzgebungsbefugnis des Landtags müssen staatliche Regelungen, die auf der Grundlage des Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV ergehen, sich aus Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV ergebende inhaltliche Grenzen beachten. Hält man sich diese Grenzen vor Augen, so könnten einzelne Bestimmungen des PrKVVG in materieller Hinsicht mit dem Grundgesetz unvereinbar sein.

Das Gesetz sieht Regelungen für einzelne Kirchengemeinden (§§ 1 bis 21 PrKVVG), Gemeindeverbände (§§ 22 bis 27 PrKVVG) und Institutionen auf diözesaner Ebene (§ 28 PrKVVG) vor. Während nach § 27 PrKVVG die §§ 9 bis 21 PrKVVG auf Gemeindeverbände entsprechende Anwendung finden, normiert § 28 PrKVVG den Anwendungsbereich für die Diözesen enger: Gemäß § 28 Abs. 1 PrKVVG finden lediglich die in §§ 15 bis 17 PrKVVG vorgesehenen Staatsaufsichtsbestimmungen auch auf diözesane Rechtspersonen – nämlich auf die Vermögensstücke der Bischöflichen Stühle, Bistümer, Kapitel und die unter Verwaltung kirchlicher Organe gestellten Anstalten, Stiftungen und Vermögensstücke, die nicht unter § 1 PrKVVG fallen – sinngemäß Anwendung.

– Dazu *Althaus*, ThGI 90 (2000), 274 (274 f., 294). –

Zentrales Rechtssubjekt auf ortskirchlicher Ebene i.S.d. PrKVVG und damit als kleinste organisatorische Einheit innerhalb einer Diözese ist die Kirchengemeinde bzw. Pfarrei.

– *Pree/Heckel*, Das kirchliche Vermögen, seine Verwaltung und Vertretung. Handreichung für die Praxis, 3. Aufl. 2021, S. 46; die Kirchengemeinde nach staatlichem Sprachgebrauch und die Pfarrei nach kirchlichem Sprachgebrauch als kleinste organisatorische Einheit innerhalb einer Diözese zuordnend *Bamberger*, RNotZ 2014, 1 (2). –

Zwar obliegen sowohl die Vertretung der Pfarrei nach c. 532 CIC wie auch die Vermögensverwaltungspflicht nach Maßgabe der cc. 1281 bis 1288 CIC ausschließlich dem Pfarrer, dem ein Vermögensverwaltungsrat als rein unterstützendes und beratendes Gremium zur Seite steht. Bei historischer Betrachtung lässt sich aber der Kirchenvorstand als entscheidungsbefugtes Kollegialorgan der

Vermögensverwaltung und -vertretung identifizieren (vgl. § 1 Abs. 1 PrKVVG). Dieses deutsche Sonderrecht ist aufgrund eines auf Antrag der Deutschen Bischofskonferenz ergangenen päpstlichen Indults aus dem Jahre 1984, wonach die Norm des c. 532 CIC „nicht eingehalten werden muß, nach welcher dem Pfarrer die Vertretung des Vermögens der Pfarrgemeinde obliegt“, auch nicht als Verstoß gegen den CIC anzusehen.

– ABl. Köln 1984 S. 142 f.; *Kämper/Schulten*, in: HSKR, 3. Band, 3. Aufl. 2020, § 70 Rn. 65 f.; siehe auch Entwurf für ein Kirchliches Vermögensverwaltungsgesetz für die (Erz-)Diözese vom 22.02.2023 S. 4 f., <https://www.erzbistum-koeln.de/export/sites/ebkportal/erzbistum/generalvikariat/.content/.galleries/download-abteilung-recht/2023-03-28-KVVG-Begruendung.pdf>. –

Zum vom Kirchenvorstand zu verwaltenden Vermögen in der Kirchengemeinde zählen alle kirchlichen Vermögensstücke und die unter der Verwaltung kirchlicher Organe gestellten örtlichen Stiftungen (vgl. § 1 Abs. 2 PrKVVG). Mithin erklärt das PrKVVG die Zuständigkeit des Kirchenvorstands für alle einer kirchlichen Rechtsperson auf der Ebene der Pfarrei gehörenden oder zugeschriebenen Vermögensstücke und erstreckt sie auch auf die in den alten Kirchengemeinden vorhandenen Vermögensmassen wie die Kirchenfabrik, Benefizien und Stiftungen.

– *Althaus*, ThGl 90 (2000), 274 (286). –

Neben der ausgeführten Frage der Zulässigkeit staatlicher Rechtsetzung überhaupt werfen insbesondere die im PrKVVG vorgesehenen Bestimmungen über die Vertretung der katholischen Kirchengemeinden beim Abschluss von Rechtsgeschäften, über die Zusammensetzung und Wahl des Kirchenvorstandes, die Beschlussfassung und Rechtsgültigkeit der Beschlüsse sowie die Aufsichtsrechte des Staates verfassungsrechtliche Bedenken auf.

a) Staatliche Genehmigungsvorbehalte

Das Kirchenvermögen kann, der grundsätzlichen Bedeutung gewisser Rechtsgeschäfte wegen und zum Teil mit Blick auf deren finanzielle Tragweite, als ein besonders schützenswertes Gut angesehen werden. Dies gilt umso mehr, als die Kirchengemeinden in gesamtwirtschaftlich nicht unbedeutender Weise am allgemeinen weltlichen Rechtsverkehr teilnehmen.

– *Emsbach/Seeberger*, Rechte und Pflichten des Kirchenvorstandes, 12. Aufl. 2018, Rn. 162; *von Loewenich*, Das Kirchenvermögensverwaltungsrecht der katholischen Kirche in den Kirchengemeinden Nordrhein-Westfalens, 1993, S. 198; *Althaus*, ThGl 90 (2000), 274 (293). –

Ein solches Interesse rechtfertigt indessen anhand der vorstehend beschriebenen bundesverfassungsgerichtlichen Maßstäbe noch keine hoheitliche Intervention. Ein Widerspruch zum kirchlichen Selbstbestimmungsrecht wäre daher zweifelsohne anzunehmen, wenn der Staat die Vermögensverwaltung der Religionsgesellschaften einer grundsätzlichen Kontrolle unterwürfe. Auch Stimmen aus der Zeit vor Inkrafttreten des Grundgesetzes, wonach zumindest einzelne Aufgaben der religionsgesellschaftlichen Vermögensverwaltung über den Bereich kirchlicher Selbstverwaltung hinaus das staatliche Rechtsgebiet berühren würden und somit eine hoheitliche Mitwirkung nicht nur im staatlichen, sondern auch im kirchlichen Interesse durchaus geboten sei,

– So noch *Rieder*, Staat und Kirche nach modernem Verfassungsrecht, 1928, S. 77. –

vermögen nach den heutigen justiziellen Vorgaben keine Genehmigungsvorbehalte zu rechtfertigen.

Dass die Wirksamkeit von Kirchenvorstandsbeschlüssen bei verfassungsrechtlicher Betrachtung von der Genehmigung einer Staatsbehörde abhängig gemacht werden darf, lässt sich ferner vor dem Hintergrund der – zumindest teilweise verwirklichten – Rechtsetzungsbefugnis der Kirchen im Bereich der Vermögensverwaltung ernstlich anzweifeln.

– So auch *Zilles/Kämper*, NVwZ 1994, 109 (113); ebenso LVG Schleswig, Urt. v. 08.01.1954 – 2 K 131/53 –, KirchE 2, 182; LG Dortmund KirchE 5, 337 (339); die Zulässigkeit von Genehmigungserfordernissen hingegen bejahend jedoch LG Bielefeld, Urt. v. 13.10.1953 – 22 Kls 15/53 –, KirchE 2, 179. –

Mit Blick auf das von Verfassungs wegen verankerte Selbstbestimmungsrecht dürfte im Grundsatz „nur eine allgemeine Vigilanz und ein subsidiäres Tätigwerden staatlicher Instanzen“ zu rechtfertigen sein.

– So ausdrücklich *Althaus*, ThGI 90 (2000), 274 (293). –

Ausgehend von der kirchlichen Autonomie und dem sog. Schrankenvorbehalt ist die Kirche zwar abhängig von der staatlichen Rechtsordnung, zugleich aber frei, wo der Staat ihr besondere Vorschriften gemacht hat oder machen möchte.

– *Emsbach/Seeberger*, Rechte und Pflichten des Kirchenvorstandes, 12. Aufl. 2018, Rn. 162. –

Selbst wenn man also – wie oben bereits erwähnt – von einem grundsätzlichen Einverständnis der katholischen Kirche mit der staatlichen Rechtsetzung ausgeht, so geht von dem seinerzeitigen bischöflichen Einverständnis zumindest kein Freibrief für die in § 15 PrKVVG normierten staatlichen Befugnisse einher.

– *Von Loewenich*, Das Kirchenvermögensverwaltungsrecht der katholischen Kirche in den Kirchengemeinden Nordrhein-Westfalens, 1993, S. 201. –

Nach den Maßstäben des Bundesverfassungsgerichts zulässig ist es hingegen, die Kirchen dann speziellen Regelungen zu unterwerfen, wenn sie entweder in ihrer Wirkung nicht schärfer in die kirchliche Autonomie eingreifen als das allgemeine Gesetz oder aber auf einer besonderen, den Kirchen zugewiesenen (hoheitlichen) Aufgabe beruhen und damit nicht an ihren religiösen Status anknüpfen.

Im Folgenden sollen daher einzelne Bestimmungen des § 15 PrKVVG daraufhin untersucht werden, ob sich ausnahmsweise Genehmigungsvorbehalte rechtfertigen lassen.

aa) § 15 PrKVVG: Beschlüsse des Kirchenvorstandes

§ 15 Nrn. 1 bis 4 PrKVVG normieren staatliche Genehmigungsvorbehalte für Beschlüsse des Kirchenvorstandes betreffend die kirchliche Vermögensverwaltung.

So bedarf es der Genehmigung der Staatsbehörde bei der Veräußerung von Gegenständen, die einen geschichtlichen, wissenschaftlichen oder Kunstwert haben (Nr. 1), Anleihen, die nicht bloß zur vorübergehenden Aushilfe dienen (Nr. 2), der Verwendung des Kirchenvermögens zu anderen als den bestimmungsgemäßen Zwecken, wobei Bewilligungen ausgenommen sind, die insgesamt für ein Jahr 10 vom Hundert der Solleinnahmen nicht übersteigen (Nr. 3) sowie bei Sammlungen, die nicht im Zusammenhang mit kirchlichen Veranstaltungen vorgenommen werden (Nr. 4). Nach § 30 Abs. 1 PrKVVG bestimmt das Staatsministerium die Behörden, die die im PrKVVG festgesetzten Hoheitsrechte auszuüben haben. Gemäß der Verordnung über die Ausübung der Rechte des Staates bei der

Verwaltung des katholischen Kirchenvermögens vom 24.10.1924 liegt die Zuständigkeit hierfür beim Regierungspräsidenten.

– PrGS 1924 S. 731. –

Es erscheint bereits fraglich, aus welchem Grund das staatliche Genehmigungserfordernis allein an die Art des beschlossenen Rechtsgeschäftes gebunden ist.

– *Emsbach*, Rechte und Pflichten des Kirchenvorstandes, 7. Aufl. 1994, S. 85. –

Zur weiteren Bewertung empfiehlt sich eine Untersuchung der einzelnen Maßnahmen, die dem staatlichen Vorbehalt staatlicher Genehmigung unterliegen.

(1) § 15 Abs. 1 Nr. 1 PrKVVG: Veräußerung von Gegenständen

§ 15 Abs. 1 Nr. 1 PrKVVG normiert einen staatlichen Genehmigungsvorbehalt hinsichtlich der Veräußerung von Gegenständen, die einen geschichtlichen, wissenschaftlichen oder Kunstwert haben.

„Dieses staatliche Mitwirkungsrecht ist ein Ausfluß der Staatsaufsicht, durch die auf die Vermögensverwaltung selbst Einfluß genommen wird. Die materielle Zulässigkeit einer solchen Veräußerung darf vom Staate nicht bejaht oder verneint werden.“

– *Sorge*, Die Rechtsgeschäfte katholischer Kirchengemeinden unter besonderer Berücksichtigung der preußischen Anordnung vom 20.02.1928, 1932, S. 87. –

Der Wortlaut der Regelung des § 15 Abs. 1 Nr. 1 PrKVVG lässt darauf schließen, dass im Einklang mit veralteten staatskirchlichen Auffassungen davon ausgegangen wird, der Staat habe für eine geordnete Verwaltung des Vermögens „seiner Kirche“ zu sorgen.

– Darauf hinweisend *Löhr*, Ist eine staatliche „Kirchenhoheit“ und eine besondere Staatsaufsicht über die Kirche mit der deutschen Reichsverfassung vereinbar?, 1927, S. 50. –

So nahm auch die Gesetzesbegründung des PrKVVG Bezug auf Art. 150 Abs. 1 WRV, der die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Natur sowie die Landschaft ausdrücklich unter den Schutz und die Pflege des Staates stellt.

– Gesetzesbegründung, PrLT-Drs. 1921/24 Nr. 7721, S. 8475 Sp. 27 (§ 15). –

Auch die Bestimmungen im CIC, das allgemeine Kirchenrecht und die kirchlichen Partikularnormen erkennen die Schutzbedürftigkeit von Kunst- und Kulturgütern durch das Aufstellen von eigenen Genehmigungserfordernissen an.

– *Emsbach/Seeberger*, Rechte und Pflichten des Kirchenvorstandes, 12. Aufl. 2018, Rn. 163. –

Von der Ware des Verfassungsrechts problematisch ist zudem, dass die Bestimmung des § 15 Abs. 1 Nr. 1 PrKVVG als Ausnahmegesetz gegenüber der katholischen Kirche zu qualifizieren war, da jene nicht mit öffentlichen Körperschaftsrechten versehenen Religionsgesellschaften von dieser Staatsaufsichtsmaßnahme nicht betroffen waren.

– Von einem „Ausnahmegesetz“ sprechend bereits *Ebers*, Staat und Kirche im neuen Deutschland, 1930, S. 320, 383; *Löhr*, Ist eine staatliche „Kirchenhoheit“ und eine besondere Staatsaufsicht über die Kirche mit der deutschen Reichsverfassung vereinbar?, 1927, S. 50; *Sorge*, Die

Rechtsgeschäfte katholischer Kirchengemeinden unter besonderer Berücksichtigung der preußischen Anordnung vom 20.02.1928, 1932, S. 88; vgl. auch *von Loewenich*, Das Kirchenvermögensverwaltungsrecht der katholischen Kirche in den Kirchengemeinden Nordrhein-Westfalens, 1993, S. 202 f., mit Hinweis darauf, dass die Kirche an ein allgemeines Schutzgesetz zur Verhinderung der Abwanderung von Kunstbesitz ins Ausland und der Vernichtung von Denkmälern, wie es am 06.08.1955 (BGBl 1955 I S. 501) und am 11.03.1980 (GV NRW 1980 S. 226) erging, wie an jedes allgemeine Staatsgesetz gebunden gewesen wäre. –

Nach den Maßstäben der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung fällt dem Staat nicht die Befugnis zu, das kirchliche Selbstbestimmungsrecht durch ein die staatliche Genehmigung vorschreibendes Ausnahmegesetz einzuschränken, zumal ein staatlicher Schutzauftrag wie seinerzeit in Art. 150 Abs. 1 WRV im Grundgesetz nicht mehr vorkommt.

(2) § 15 Abs. 1 Nr. 2 PrKVVG: Anleihen

Nach § 15 Abs. 1 Nr. 2 PrKVVG bedürfen Beschlüsse des Kirchenvorstandes der staatlichen Genehmigung ferner bei Anleihen, die nicht bloß zur vorübergehenden Aushilfe dienen. Damit liegt auch insofern eine Einmischung in kirchliche Angelegenheiten vor.

– *Sorge*, Die Rechtsgeschäfte katholischer Kirchengemeinden unter besonderer Berücksichtigung der preußischen Anordnung vom 20.02.1928, 1932, S. 88 f. –

Der staatliche Genehmigungsvorbehalt ist nicht auf jene Fälle beschränkt, in denen aufzunehmende Anleihen ausschließlich durch künftig aufzubringende Kirchensteuern zu verzinsen und zu tilgen wären. Diesbezüglich ließe sich die Forderung einer staatlichen Genehmigung aufgrund des der Kirche vom Staat verliehenen Besteuerungsrechts mit dem kirchlichen Selbstbestimmungsrecht wohl noch in Einklang bringen.

– *Ebers*, Staat und Kirche im neuen Deutschland, 1930, S. 384 f.; darauf beziehend *von Loewenich*, Das Kirchenvermögensverwaltungsrecht der katholischen Kirche in den Kirchengemeinden Nordrhein-Westfalens, 1993, S. 203. –

Den damit einhergehenden Eingriff in die kirchliche Selbstverwaltung wollte der Preußische Landtag seinerzeit damit gerechtfertigt wissen, dass ein staatliches Genehmigungserfordernis (vermeintlich) in kirchlichem Interesse liege, um so die Anleihen mündelsicher zu machen.

– Gesetzesbegründung, PrLT-Drs. 1921/24 Nr. 7721, S. 8475 Sp. 27 (§ 15): „Auch erfordert das Interesse der Kirchengemeinden, daß ihre Anleihen den Vorzug der Mündelsicherheit haben. Dieser Vorzug kann aber nur staatlich genehmigten Anleihen beigegeben werden, so daß die Genehmigungspflicht auch im Interesse der Kirche liegt. Dies gilt nicht bei solchen Anleihen, die von vornherein nur auf kurze Frist genommen werden.“; auf die Gesetzesbegründung beziehend *Ebers*, Staat und Kirche im neuen Deutschland, 1930, S. 384; zum Begriff der Mündelsicherheit, vgl. *Wenner*, Kirchenvorstandsrecht, 1965, S. 131 f. –

Die Anerkennung der Mündelsicherheit hätte indes auch im Einzelfall auf kirchlichen Antrag hin – aus eigenem Entschluss – durch den Staat erfolgen können, sodass die Argumentation der Gesetzesbegründung bereits zum damaligen Zeitpunkt nicht zu überzeugen vermochte.

– *Lilienthal*, Die Staatsaufsicht über die Religionsgesellschaften nach Art. 137 der Reichsverfassung, 1925, S. 78, Fn. 295; vgl. *Ebers*, Staat und Kirche im neuen Deutschland, 1930, S. 384; so auch *Flick*, Das kirchenpolitische System der Weimarer Verfassung und die tatsächliche Regelung der Staatsaufsicht über die kirchliche Vermögensverwaltung in Preußen, 1933, S. 51. –

Mithin ist aus damaliger wie aus heutiger Sicht von einem unzulässigen Eingriff in das kirchliche Selbstbestimmungsrecht auszugehen.

– LG Dortmund, Beschl. v. 19.10.1961 – 9 T 376/61 –, KirchE 5, 337 (339) unter Hinweis darauf, dass die Vorschrift zur Zeit der Geltung der Weimarer Reichsverfassung noch nicht in Frage gestellt wurde; einen Verstoß gegen das kirchliche Selbstbestimmungsrecht sehen auch *von Loewenich*, Das Kirchenvermögensverwaltungsrecht der katholischen Kirche in den Kirchengemeinden Nordrhein-Westfalens, 1993, S. 204; *Flick*, Das kirchenpolitische System der Weimarer Verfassung und die tatsächliche Regelung der Staatsaufsicht über die kirchliche Vermögensverwaltung in Preußen, 1933, S. 51, hält die Bestimmung für „rechtsungültig“, da das Recht der Religionsgesellschaften, zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse Anleihen auszugeben, zum Inbegriff religionsgesellschaftlicher Eigenverwaltung gehöre. Sofern die Anleihen aber vom Staat genehmigt werden müssten, der Staat mithin die Notwendigkeit der Anleihen und ihre Bedingungen nachprüfen könne, werde in weitem Umfang das Selbstbestimmungsrecht ausgeschaltet. –

(3) § 15 Abs. 1 Nr. 3 PrKVVG: Auffangtatbestand

§ 15 Abs. 1 Nr. 3 PrKVVG ist sehr weit gefasst, indem der staatliche Genehmigungsvorbehalt ausweislich des Wortlauts bei jeglicher „Verwendung des Kirchenvermögens zu anderen als den bestimmungsmäßigen Zwecken“ – mit Ausnahme von Bewilligungen, die insgesamt für ein Jahr zehn Prozent der Solleinnahmen nicht übersteigen, – und damit bei der Verwendung des Kirchenvermögens zu sämtlichen nicht-kirchlichen Zwecken greift.

– Darauf hinweisend *Bamberger*, RNotZ 2014, 1 (6); vgl. auch *von Loewenich*, Das Kirchenvermögensverwaltungsrecht der katholischen Kirche in den Kirchengemeinden Nordrhein-Westfalens, 1993, S. 204. –

Die Überprüfung der bestimmungsgemäßen Verwendung von Kirchenvermögen – also die in § 15 Abs. 1 Nr. 3 PrKVVG vorausgesetzte Prüfung der Zweckmäßigkeit der kirchlichen Vermögensverwaltung – fällt nach heutigem Verständnis dem Staat nicht zu.

– So zu Recht *Bamberger*, RNotZ 2014, 1 (6); vgl. auch *von Loewenich*, Das Kirchenvermögensverwaltungsrecht der katholischen Kirche in den Kirchengemeinden Nordrhein-Westfalens, 1993, S. 204 f. –

Demnach bewirkt § 15 Abs. 1 Nr. 3 PrKVVG einen nicht zu rechtfertigenden Eingriff in das kirchliche Selbstbestimmungsrecht.

– LG Dortmund, Beschl. v. 19.10.1961 – 9 T 376/61 –, KirchE 5, 337 (339 f.) unter Hinweis darauf, dass die Vorschrift zur Zeit der Geltung der Weimarer Reichsverfassung noch nicht in Frage gestellt wurde; wie hier auch *Bamberger*, RNotZ 2014, 1 (6). –

(4) § 15 Abs. 1 Nr. 4 PrKVVG: Sammlungen

Gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 4 PrKVVG unterliegen Sammlungen, die nicht im Zusammenhang mit kirchlichen Veranstaltungen vorgenommen werden, einem staatlichen Genehmigungsvorbehalt.

Gemeinhin unterliegen öffentliche Sammlungen, vor allem Straßen- und Haussammlungen, im Interesse der öffentlichen Ordnung gefahrenabwehrrechtlichen Regelungen. Während teilweise daran anknüpfend bereits zu Zeiten des Erlasses des PrKVVG eine Regelung durch allgemeines Gesetz für jede Art von öffentlicher Sammlung als einzig zulässige Einschränkung des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts angesehen wurde,

– *Ebers*, Staat und Kirche im neuen Deutschland, 1930, S. 386; *Rieder*, Staat und Kirche nach modernem Verfassungsrecht, 1928, S. 84, in diese Richtung auch *Lilienthal*, Die Staatsaufsicht über die Religionsgesellschaften nach Art. 137 der Reichsverfassung, 1925, S. 42, dort Fn. 190, *Löhr*, Ist eine staatliche „Kirchenhoheit“ und eine besondere Staatsaufsicht über die Kirche mit der deutschen Reichsverfassung vereinbar?, 1927, S. 50; einen Überblick dazu bietend von *Loewenich*, Das Kirchenvermögensverwaltungsrecht der katholischen Kirche in den Kirchengemeinden Nordrhein-Westfalens, 1993, S. 205. –

Ist seinerzeit an anderer Stelle noch vertreten worden, es habe einer Bestimmung gleicher Art in Form einer Sondervorschrift speziell für kirchliche Sammlungen bedurft, sodass § 15 Abs. 1 Nr. 4 PrKVVG gerade nicht als unzulässiges Ausnahmegesetz, sondern eben als zulässiges Sondergesetz qualifiziert werden könne.

– Vgl. *Ebers*, Staat und Kirche im neuen Deutschland, 1930, S. 386; ähnl. auch *Flick*, Das kirchenpolitische System der Weimarer Verfassung und die tatsächliche Regelung der Staatsaufsicht über die kirchliche Vermögensverwaltung in Preußen, 1933, S. 52. –

Aus heutiger Sicht muss ein ausschließlich die Kirchen betreffendes Sondergesetz vor dem Hintergrund des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts richtigerweise ausscheiden. Unabhängig davon bietet das moderne Ordnungsrecht, auch durch seine Ausformung durch die Rechtsprechung, hinreichende Instrumentarien, um den allgemein mit Sammlungen einhergehenden Risiken zu begegnen.

bb) § 23 PrKVVG: Neustrukturierungen im Gemeindegebiet

Überdies bestehen Genehmigungsvorbehalte der staatlichen Behörde bei durch den Bischof angeordneten Neustrukturierungen im Gemeindebereich.

– Nach § 22 PrKVVG können Kirchengemeinden etwa zu einem Verband zusammengeschlossen werden und der Verband durch Anschluss anderer Gemeinden erweitert werden; *Emsbach/Seeberger*, Rechte und Pflichten des Kirchenvorstandes, 12. Aufl. 2018, Rn. 163. –

Nach § 23 Abs. 1 Satz 1 PrKVVG werden die Bildung und die Erweiterung des Verbandes sowie der Umfang seiner Rechte und Pflichten nach Zustimmung der Kirchenvorstände der beteiligten Gemeinden von der bischöflichen Behörde mit Genehmigung der Staatsbehörden angeordnet. Dasselbe gilt nach § 23 Abs. 2 PrKVVG für das Ausscheiden einzelner Gemeinden und für die Auflösung des Verbandes mit der Maßgabe, dass zum Ausscheiden auch die Zustimmung der betroffenen Gemeinde und zur Verbandsauflösung eine Mehrheit von drei Vierteln erforderlich ist.

Der Genehmigungsvorbehalt des PrKVVG betrifft nur Verbände, für Kirchengemeinden besteht in Nordrhein-Westfalen aber eine entsprechende Vereinbarung mit dem Land aus dem Jahre 1964.

– So geschildert in *Emsbach/Seeberger*, Rechte und Pflichten des Kirchenvorstandes, 12. Aufl. 2018, Rn. 163. –

Zwar sind kirchliche Neustrukturierungen grundsätzlich Angelegenheiten der kirchlichen Autonomie.

– *Emsbach/Seeberger*, Rechte und Pflichten des Kirchenvorstandes, 12. Aufl. 2018, Rn. 163. –

Mit Blick auf die obenstehend dargelegte bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung genügt ein bloßes Anknüpfen an die Qualifizierung von Kirchengemeinden und -verbänden als Rechtsträger öffentlicher Art aber nicht, um einen staatlichen Genehmigungsvorbehalt zu begründen. Da die Körperschaften *sui generis* allerdings auch mit besonderen Kompetenzen und Vorrechten ausgestattet sind

(z.B. im Gebührenbereich), besteht insofern ein tauglicher Anknüpfungspunkt für staatliche Aufsicht. Die Auffassung, wonach das staatliche Genehmigungserfordernis für die Begründung, Aufhebung oder Veränderung eines Verbandes verfassungsrechtlich zulässig sein soll,

– *Emsbach/Seeberger*, Rechte und Pflichten des Kirchenvorstandes, 12. Aufl. 2018, Rn. 163. –

vermag daher für diesen Randbereich kirchlicher Tätigkeit zu überzeugen. In Bezug auf die Rechte und Pflichten gilt dies freilich nicht, solange kein hoheitliches staatliches Tätigwerden der Kirchen in Rede steht.

Die eine staatliche Mitwirkung vorsehende Regelung des § 23 Abs. 1 PrKVVG ist vor diesem Hintergrund in Bezug auf die Begründung, Aufhebung oder Veränderung eines Verbandes verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Nur am Rande sei darauf hingewiesen, dass die mit einer kirchlichen Neuordnung einhergehenden Vermögensverschiebungen aufgrund des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts allein der bischöflichen Zuständigkeit unterliegen.

– *Emsbach/Seeberger*, Rechte und Pflichten des Kirchenvorstandes, 12. Aufl. 2018, Rn. 163 mit Hinweis darauf, dass eventuelle Namensänderungen jedoch der staatlichen Anerkennung bedürfen, da der Name Bestandteil der öffentlich-rechtlichen Körperschaft ist. –

b) Staatliche Aufsichtsbefugnisse

Das PrKVVG regelt Aufsichtsmöglichkeiten über die Amtsführung des Kirchenvorstandes und Anordnungsbefugnisse. Diese Kompetenzen kann der Staat zum Teil nach eigenem Ermessen ausüben – sog. Rechtsaufsicht – und zum Teil dann, wenn die bischöflichen Behörden die notwendigen Maßnahmen nicht treffen – sog. Ersatzaufsicht. Anwendungsfälle der staatlichen Aufsicht sind in §§ 16-20 PrKVVG geregelt.

– *Emsbach/Seeberger*, Rechte und Pflichten des Kirchenvorstandes, 12. Aufl. 2018, Rn. 162. –

aa) § 16 Abs. 1 PrKVVG: Einsichtnahme in die Vermögensverwaltung und Beanstandungsrecht

Nach § 16 Abs. 1 PrKVVG kann die Staatsbehörde Einsicht in die Vermögensverwaltung nehmen und Gesetzwidrigkeiten beanstanden. Die staatlichen Aufsichtsbefugnisse sind dabei auf eine allgemeine Rechtsaufsicht beschränkt, sodass eine Zweckmäßigkeitprüfung hinsichtlich der Vermögensverwaltung ausscheidet.

– *Schröcker*, Die Verwaltung des Ortskirchenvermögens nach kirchlichem und staatlichem Recht, 1935, S. 91; *Wenner*, Kirchenvorstandsrecht, 1965, S. 104. Vgl. auch LG Bielefeld, Urt. v. 13.10.1953 – 22 KlS 15/53 –, KirchE 2, 179. (181 f.)) zu der wortlautidentischen evangelischen Rechtslage um Art. 10 KVSG. Darin wurde die Verfassungsmäßigkeit bejaht. –

Zwar sind Beanstandungen auf Fälle begrenzt, in denen kirchliche Handlungen im Widerspruch zu dem für alle geltenden Gesetz stehen. Vor diesem Hintergrund wurde die Vorschrift zu Zeiten der Weimarer Reichsverfassung in der Literatur zum Teil für verfassungsrechtlich unbedenklich gehalten.

– Für eine Vereinbarkeit des § 16 Abs. 1 PrKVVG mit der Reichsverfassung votierend: *Flick*, Das kirchenpolitische System der Weimarer Reichsverfassung und die tatsächliche Regelung der Staatsaufsicht über die kirchliche Vermögensverwaltung in Preußen, 1933, S. 47. –

Diese Auffassung offenbart unter Zugrundelegung heutiger grundgesetzlicher Maßstäbe freilich – wie an anderer Stelle ausgeführt – ein nicht mehr vertretbares Verständnis vom Verhältnis des Staates zur Kirche, wonach in der „Sicherung einer geordneten Vermögensverwaltung“ eine staatliche Aufgabe liegen soll.

– zum veralteten Verständnis *Flick*, Das kirchenpolitische System der Weimarer Reichsverfassung und die tatsächliche Regelung der Staatsaufsicht über die kirchliche Vermögensverwaltung in Preußen, 1933, S. 47. –

bb) Benehmen und Einvernehmen mit der Staatsbehörde

Für bestimmte Maßnahmen ist im PrKVVG vorgesehen, dass diese nur im Einvernehmen bzw. nach Benehmen mit der Staatsbehörde getroffen werden können.

(1) § 19 PrKVVG: Bestellung eines Verwalters

Nach § 19 PrKVVG kann die bischöfliche Behörde im Einvernehmen mit der Staatsbehörde einen Verwalter bestellen, wenn die Wahl der Mitglieder des Kirchenvorstands überhaupt nicht zustande kommt oder der nach Auflösung neu gewählte Kirchenvorstand wieder aufgelöst werden muss.

§ 19 PrKVVG verletzt bereits den verfassungsrechtlichen Paritätsgrundsatz, indem bei den gleichen Anforderungen der evangelischen Kirchenbehörden das staatliche Einvernehmen nicht verlangt wird: Nach Art. 10 Nr. 2 PrKVSG ist die Staatsbehörde berechtigt, nach *Benehmen* mit der obersten kirchlichen Behörde die Rechte der Organe der Kirchengemeinden und der kirchlichen Verbände auf vermögensrechtlichem Gebiete durch Bevollmächtigte auszuüben, wenn jene Organe nicht vorhanden sind und solange die zuständige kirchliche Stelle von der Befugnis, Bevollmächtigte zu bestellen, keinen Gebrauch macht. Das bedeutet, dass die evangelischen Kirchenbehörden auch ohne die Einholung staatlichen Benehmens Bevollmächtigte bestellen können.

– *Von Loewenich*, Das Kirchenvermögensverwaltungsrecht der katholischen Kirche in den Kirchengemeinden Nordrhein-Westfalens, 1993, S. 208 f., Fn. 895. –

Nachdem sich § 19 PrKVVG somit bereits im Vergleich zur Regelung im PrKVSG als einschneidendes Sonderrecht erweist, ist der mit dieser Regelung einhergehende Eingriffstitel schon unter Paritätsgesichtspunkten ohne Weiteres als verfassungsrechtlich unzulässig einzustufen.

(2) § 21 PrKVVG: Erteilung von Anweisungen über die Geschäftsführung und Erlass von Wahlordnungen

Nach § 21 Abs. 1 PrKVVG kann die bischöfliche Behörde nach Benehmen mit der Staatsbehörde Anweisungen über die Geschäftsführung erteilen und Wahlordnungen erlassen. Nach § 21 Abs. 3 PrKVVG sind die Bestimmung der bischöflichen Behörde in den Fällen der §§ 2 Abs. 2, 4 Abs. 3 und 5 Abs. 2 PrKVVG, die Geschäftsanweisungen und Wahlordnungen nach näherer Anordnung der Staatsbehörde zu veröffentlichen.

Der Gesetzesbegründung zum PrKVVG ist zu entnehmen, dass die bischöfliche Behörde die Geschäftsanweisungen vor ihrer Bekanntgabe der Staatsbehörde vorlegt und sich mit ihr darüber ins Benehmen setzt, um der Staatsbehörde die Gelegenheit zu geben, allgemeine Verwaltungsanordnungen vor der Veröffentlichung auf ihren Inhalt zu prüfen und auf die Beseitigung etwaiger Unstimmigkeiten oder Unzulässigkeiten hinzuwirken.

– Gesetzesbegründung, Pr.-LT-Drs. 1921/24 Nr. 7721, S. 8477 Sp. 32. –

Zwar steht dem Staat grundsätzlich eine Gesetzmäßigkeitsprüfung auch bei Körperschaften im Wege der Rechtsaufsicht zu. Wie bereits dargelegt, sind Kirchen aber gerade keine typischen, weil (vorwiegend) grundrechtsverpflichteten staatlichen Einrichtungen. Die Vorschrift sieht „ein verschleiertes Placet“ des Staates gegenüber dem Erlass kirchlicher Rechtsnormen vor

– *Ebers*, Staat und Kirche im neuen Deutschland, 1930, S. 379. –

und stellt insofern eine verfassungswidrige Bestimmung dar.

cc) § 17 Abs. 1 PrKVVG: Zwangsetatisierung

§ 17 Abs. 1 PrKVVG bestimmt für die Weigerung des Kirchenvorstandes, gesetzliche Leistungen auf den Haushalt zu bringen, festzusetzen oder zu genehmigen oder begründete Ansprüche gerichtlich geltend zu machen oder unbegründete abzuwehren (d.h. im Falle von Amtspflichtverletzungen des Kirchenvorstandes), dass die bischöfliche Behörde im Einvernehmen mit der Staatsbehörde die erforderlichen Maßnahmen treffen kann.

– Verfassungsrechtliche Bedenken äußernd *Althaus*, ThGl 90 (2000), 274 (294). –

Diesbezüglich stehen dem Staat neben der bischöflichen Behörde Aufsichtsbefugnisse zu, die sich auch auf eine Zweckmäßigkeitsprüfung erstrecken.

– *Schröcker*, Die Verwaltung des Ortskirchenvermögens nach kirchlichem und staatlichem Recht, 1935, S. 91. –

Der Gesetzgeber stellt der Kirche ein Werkzeug zur Verfügung, um Leistungen, die ansonsten klageweise durchgesetzt werden müssten, durch Zwangsetatisierung festzusetzen.

– *Flick*, Das kirchenpolitische System der Weimarer Verfassung und die tatsächliche Regelung der Staatsaufsicht über die kirchliche Vermögensverwaltung in Preußen, 1933, S. 50. –

„Aus dieser Gewährung des Verwaltungszwanges darf aber nicht geschlossen werden, daß das Erfordernis des staatlichen Einvernehmens mit einer Zwangsetatisierung durch kirchliche Behörden zulässig ist. Die Kirchen bedürfen vielmehr keineswegs des staatlichen Einvernehmens zu allen Handlungen, bei denen die Anwendung von Verwaltungszwang in Frage kommt.“

– *Flick*, Das kirchenpolitische System der Weimarer Verfassung und die tatsächliche Regelung der Staatsaufsicht über die kirchliche Vermögensverwaltung in Preußen, 1933, S. 50. –

Die grundsätzlich für jeden Fall der Zwangsetatisierung auch im Rahmen der ordentlichen Vermögensverwaltung vorgesehene staatsgesetzliche Forderung nach dem Einvernehmen mit der Staatsbehörde stellt mithin einen unzulässigen Eingriff in das kirchliche Selbstbestimmungsrecht dar.

– *Ebers*, Staat und Kirche im neuen Deutschland, 1930, S. 378. –

dd) § 20 Satz 1 PrKVVG: Ersatzvornahme bzw. -aufsicht

Gemäß § 20 Satz 1 PrKVVG kann die Staatsbehörde nach Benehmen mit der bischöflichen Behörde die erforderlichen Maßnahmen selbst treffen, solange die bischöfliche Behörde in den Fällen der §§ 11 Abs. 3 und §§ 17 bis 19 PrKVVG von ihrer Befugnis keinen Gebrauch macht. Insofern kann sie

den Kirchenvorstand berufen und den Vorsitzenden bestimmen (§ 11 Abs. 3 PrKVVG), gesetzliche Leistungen auf den Haushalt bringen und Ansprüche gerichtlich verfolgen (§ 17 PrKVVG), den Kirchenvorstand bei wiederholter gröblicher Pflichtverletzung auflösen und die Neuwahl anordnen (§ 18 PrKVVG) sowie für den fehlenden Kirchenvorstand einen Verwalter bestellen (§ 19 PrKVVG).

Die bischöfliche Behörde hat dagegen lediglich nach § 20 Satz 2 PrKVVG das Recht zum Widerspruch, über den der für kirchliche Angelegenheiten zuständige Minister endgültig entscheidet, nicht aber das Recht, eine unabhängige Instanz anzurufen.

– *Von Loewenich*, Das Kirchenvermögensverwaltungsrecht der katholischen Kirche in den Kirchengemeinden Nordrhein-Westfalens, 1993, S. 209. –

(1) § 20 Satz 1 i.V.m. § 11 Abs. 3 PrKVVG: Berufung des Kirchenvorstandes und Bestimmung des Vorsitzenden

Sofern der Vorsitzende den Kirchenvorstand nicht auf Verlangen der bischöflichen Behörde oder eines Drittels der Mitglieder beruft, so oft es zur ordnungsmäßigen Erledigung der Geschäfte erforderlich ist, oder ein Vorsitzender und ein Stellvertreter nicht vorhanden sind, kann die bischöfliche Behörde gem. § 11 Abs. 3 PrKVVG die Berufung vornehmen und den Vorsitzenden bestimmen. § 20 Satz 1 PrKVVG überträgt diese Befugnis zur Berufung des Kirchenvorstandes und Bestimmung des Vorsitzenden – nach Benehmen mit der bischöflichen Behörde – auf die Staatsbehörde, solange die bischöfliche Behörde von ihrer Befugnis keinen Gebrauch macht.

Diese staatliche Befugnis zur Einberufung des Kirchenvorstandes und Ernennung des Vorsitzenden stellt einen schweren Eingriff in das kirchliche Selbstbestimmungsrecht dar.

– *Ebers*, Staat und Kirche im neuen Deutschland, 1930, S. 389. –

Überdies hat der Gesetzgeber gegenüber den evangelischen Gemeindekörperschaften in Art. 10 Nr. 2 PrKVSG ausschließlich die staatliche Befugnis zur Einberufung der Gemeindekörperschaften, nicht aber die Befugnis zur Bestimmung des Vorsitzenden legitimiert, sodass jedenfalls ein Verstoß gegen den Paritätsgrundsatz zu konstatieren ist.

– *Ebers*, Staat und Kirche im neuen Deutschland, 1930, S. 389.

(2) § 20 Satz 1 i.V.m. § 17 Abs. 1 PrKVVG: Gesetzliche Leistungen auf den Haushalt bringen und Ansprüche gerichtlich verfolgen

Eine staatliche Zwangsetatisierung wird insbesondere den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit nicht gerecht, da Kirchengemeinden bereits im ordentlichen Rechtsweg sowie im Wege der Vollstreckung zu Leistungen gezwungen werden können, sofern sie Leistungen im Einverständnis mit den kirchlichen Aufsichtsbehörden verweigern sollten.

– So auch bereits *Flick*, Das kirchenpolitische System der Weimarer Verfassung und die tatsächliche Regelung der Staatsaufsicht über die kirchliche Vermögensverwaltung in Preußen, 1933, S. 50. –

(3) § 20 Satz 1 i.V.m. § 19 PrKVVG: Bestellung eines Verwalters

Eine weitere kirchliche Maßnahme, die nicht ohne hoheitliche Zustimmung erfolgen darf, ist in § 19 PrKVVG vorgesehen. Danach kann die bischöfliche Behörde nur im Einvernehmen mit der Staatsbehörde einen Verwalter bestellen, wenn die Wahl der Mitglieder des Kirchenvorstandes nicht zustande kommt oder der nach Auflösung neu gewählte Kirchenvorstand wieder aufgelöst werden muss.

– Verfassungsrechtliche Bedenken äußernd *Althaus*, ThGl 90 (2000), 274 (294). –

Die staatliche Beteiligung an der subsidiären Bestellung von Verwaltern als Stellvertreter wurde zu Zeiten der Weimarer Reichsverfassung zum Teil mit der Begründung, dass der Rechtsverkehr das Vorhandensein eines vertretungsberechtigten Organs zur Rechtsdurchführung fordere und dieser daher „ein Auge“ auf die bischöfliche Behörde haben solle, noch als rechtfertigungsfähig eingestuft.

– Vgl. *Ebers*, Staat und Kirche im neuen Deutschland, 1930, S. 388. –

Richtigerweise greift aber nicht nur die nach der gesetzlichen Regelung zufolge mögliche zeitlich unlimitierte Bestellung, sondern bereits jedwede staatliche Intervention in Bezug auf die innerkirchliche Organisation in unzulässiger Weise in das kirchliche Selbstbestimmungsrecht ein.

(4) § 20 Satz 1 i.V.m. § 18 PrKVVG: Auflösung des Kirchenvorstandes

Wenn der Kirchenvorstand wiederholt seine Pflicht gröblich verletzt und die bischöfliche Behörde von ihrer Befugnis zur Auflösung nach § 18 Satz 1 PrKVVG keinen Gebrauch macht, normiert § 20 Satz 1 PrKVVG die staatsbehördliche Befugnis, nach Benehmen mit der bischöflichen Behörde die erforderlichen Maßnahmen zu treffen und damit anstelle der Kirchenbehörde zu handeln. Hierbei handelt es sich um einen schweren Eingriff in das kirchliche Selbstbestimmungsrecht,

– *Ebers*, Staat und Kirche im neuen Deutschland, 1930, S. 389. –

da nach heutiger Sicht staatliche Eingriffe, die sich dezidiert auf die innerkirchliche Organisation beziehen, als Sondergesetz unzulässig sind. Da für Personenzusammenschlüsse und Organisationen in der Bundesrepublik (z.B. Gesellschaften des Bürgerlichen Rechts, Vereine, „klassische“ Körperschaften des öffentlichen Rechts) ganz verschiedene und zum Teil weniger invasive Eingriffsbefugnisse bestehen, gehen § 20 Satz 1 i.V.m. § 18 PrKVVG mit einer besonderen Belastung einer Religionsgemeinschaft einher, die das Bundesverfassungsgericht für unzulässig erklärt.

Erschwerend tritt hinzu, dass es der Gesetzgeber gegenüber den evangelischen Gemeindeorganen in Art. 10 Nr. 2 PrKVSG bei dem bloßen Recht zur Einberufung der Gemeindekörperschaften durch die Staatsbehörde belassen hat. Diese Ungleichbehandlung ist als eine mit Art. 140 i.V.m. den inkorporierten Artikeln der Weimarer Reichsverfassung unvereinbare Verletzung der verfassungsrechtlich gebotenen Parität zu bewerten.

– vgl. *Ebers*, Staat und Kirche im neuen Deutschland, 1930, S. 389 mit Hinweis darauf, dass zwar dem katholischen Kirchenvorstand nur die kirchliche Vermögensverwaltung obliegt, während die evangelischen Gemeindeorgane in erster Linie mit kirchlichen Aufgaben betraut sind, der (katholische) Kirchenvorstand aber dennoch kirchliches Organ und als solches mit kirchlichen Aufgaben betraut ist. –

(5) Allgemeine Bewertung der Ersatzvornahme bzw. -aufsicht

Die vorstehend geprüften Einzelbestimmungen sind vorwiegend bereits unter Paritätsgesichtspunkten zu den für die evangelischen Kirchen geltenden Bestimmungen als unzulässig anzusehen.

Nach § 20 PrKVVG steht staatlichen Behörden auch gegen den Willen der Kirchenaufsichtsbehörde eine Ersatzaufsicht in den Fällen zu, in denen die bischöfliche Behörde von ihren Aufsichtsbefugnissen keinen Gebrauch macht – auch wenn die Staatsregierung sich dazu zuerst mit der kirchlichen Aufsichtsbehörde ins Benehmen zu setzen hat.

– *Flick*, Das kirchenpolitische System der Weimarer Verfassung und die tatsächliche Regelung der Staatsaufsicht über die kirchliche Vermögensverwaltung in Preußen, 1933, S. 50; *Schröcker*, Die Verwaltung des Ortskirchenvermögens nach kirchlichem und staatlichem Recht, 1935, S. 91. –

Mit Blick auf die damit ausgesprochene Berechtigung zur Leistungsfeststellung gegen den Willen der Kirche enthält die Vorschrift sogar eine Verschärfung im Vergleich zu den Bestimmungen im Gesetz von 1875.

– *Flick*, Das kirchenpolitische System der Weimarer Verfassung und die tatsächliche Regelung der Staatsaufsicht über die kirchliche Vermögensverwaltung in Preußen, 1933, S. 50. –

Diese weitgehende Regelung lässt ein „ungerechtfertigtes Mißtrauen in die Verlässlichkeit der Kirchenverwaltung“ vermuten

– *Flick*, Das kirchenpolitische System der Weimarer Verfassung und die tatsächliche Regelung der Staatsaufsicht über die kirchliche Vermögensverwaltung in Preußen, 1933, S. 50. –

und offenbart die nicht mehr haltbare Auffassung, der Staat habe für die „ordnungsgemäße Verwaltung“ des Vermögens „seiner“ Kirchen Sorge zu tragen.

– *Ebers*, Staat und Kirche im neuen Deutschland, 1930, S. 387 f. –

Die auch in den vorstehenden Einzelprüfungen – wären diese nicht bereits aus anderen Gründen zu einem negativen Testat gelangt – zum Ausdruck kommenden Bedenken finden sich bereits seit längerer Zeit in der Literatur bestätigt. Nach beinahe allgemein konsentierter Literaturauffassung soll gelten, dass „eine durch einfache staatliche Gesetze begründete Staatsaufsicht über die Verwaltung der eigenen Angelegenheiten (...) nach heute übereinstimmender Auffassung verfassungsrechtlich ausgeschlossen“ ist.

– *Hesse*, in: HSKR, 1. Bd., 2. Aufl. 1994, S. 537 m.w.N. in Fn. 49. –

Für entsprechende staatliche Aufsichtsbefugnisse kann daher nur Raum sein, soweit staatlicherseits verliehene (hoheitliche) Rechte durch die Kirchen wahrgenommen werden oder wenn dies auf dem Willen der kirchlichen Organe selbst beruht; etwa in Form einer das PrKVVG ersetzenden Vereinbarung oder einer gesetzlichen Bestimmung, die stets einen Antrag der Kirche oder ihre Einwilligung als Voraussetzung für ein hoheitlich-invasives Tätigwerden statuiert.

c) § 4 PrKVVG: Wahlrecht

Die Regelung befasst sich mit der Frage, wer das Wahlrecht innehat bzw. auszuüben vermag. Auf den ersten Blick könnte darin ebenfalls eine unzulässige Intervention in das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften zu sehen sein. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass Maßstab der verfassungsrechtlichen Beurteilung der geltenden Rechtslage nicht die Frage ist, ob diese durch eigenes

innerkirchliches Recht abgelöst werden kann (hierzu bereits oben). Vielmehr ist zu untersuchen, ob die lückenfüllenden Regelungen des § 4 PrKVVG mit dem Grundgesetz unvereinbar sind.

Unbedenklich sind in dieser Hinsicht zunächst die Regelung zur Wahlberechtigung in § 4 Abs. 1 PrKVVG und die Regelung in § 4 Abs. 5 PrKVVG zu den Wahlmodalitäten. § 4 Abs. 2 PrKVVG regelt hingegen, wer vom Wahlrecht ausgeschlossen ist.

Verfassungsrechtlich problematisch erscheint unter Zugrundelegung jüngster bundesverfassungsgerichtlicher Rechtsprechung der Ausschluss in § 4 Abs. 2 Nr. 1 PrKVVG hinsichtlich derjenigen, für die wegen einer psychischen Krankheit oder geistigen bzw. seelischen Behinderung zur Besorgung aller seiner Angelegenheiten ein Betreuer bestellt ist.

– Vgl. BVerfGE 151, 1 (48). –

Ferner stößt die „Behinderung“ von Straf- und Untersuchungsgefangenen in der Ausübung des Wahlrechts nach § 4 Abs. 4 PrKVVG auf verfassungsrechtliche Bedenken. Letztere Bestimmung steht für Untersuchungsgefangene im Widerspruch zu der sog. Unschuldsvermutung.

– Vgl. *Althaus*, ThGI 90 (2000), 274 (290). –

d) § 5 Abs. 2 PrKVVG: Zusammensetzung des Kirchenvorstandes

Durch § 5 Abs. 2 PrKVVG gelang 1924 die Anpassung des preußischen Kirchenwahlrechts an das öffentliche Wahlrecht, indem nunmehr auch Frauen wählen sowie zum Kirchenvorstand gewählt werden konnten.

– *Schröcker*, Die Verwaltung des Ortskirchenvermögens nach kirchlichem und staatlichem Recht, 1935, S. 83. –

Einschränkend wurde infolge kirchlicherseits geäußerter Bedenken allerdings vorgesehen, dass die bischöfliche Behörde bestimmen könne, dass mindestens die Hälfte der Gewählten Männer sein müssen.

– *Schröcker*, Die Verwaltung des Ortskirchenvermögens nach kirchlichem und staatlichem Recht, 1935, S. 83; vgl. auch *Althaus*, ThGI 90 (2000), 274 (291). –

Die Einräumung dieser „Option“ ist aus heutiger Sicht verfassungsrechtlich freilich zu beanstanden. So scheint die Vorschrift in der Praxis bereits überholt, haben die Kirchen an der Schaffung einer entsprechenden Regelung doch selbst kein Interesse (mehr).

– So *Althaus*, ThGI 90 (2000), 274 (291): „[Es handelt sich um eine] Diskriminierung der Frau in der Kirche, die sich nicht mehr rechtfertigen lässt“. Dass die Regelung bereits heute praktisch überholt ist, zeigt auch der aktuelle Entwurf für ein kircheneigenes Kirchenvermögensgesetz, worin (§ 11 Abs. 3) für die ausgeglichene Verteilung der Geschlechter plädiert wird; siehe auch Begründung S. 25, abrufbar unter <https://www.erzbistum-koeln.de/export/sites/ebkportal/erzbistum/generalvikariat/.content/.galleries/vermverwg-2022/220302-Entwurf-Kirchliches-Vermoegensverwaltungsgesetz.pdf>. –

Wenn schließlich angeführt wird, auch andere objektiv diskriminierende Regelungen (z.B. über den Zugang zum Priesteramt) seien zulässig, darf aus bestehenden innerkirchlicher Vorschriften – die der Staat ggf. hinnimmt bzw. von Verfassungen wegen hinnehmen muss –, nicht geschlossen werden,

dass sich solche Bestimmungen auch in einem staatlichen Gesetz wie dem PrKVVG wiederfinden dürften.

e) § 6 Abs. 1 PrKVVG: Ablehnung und Niederlegung des Amtes als Kirchenvorsteher

Nach § 6 Abs. 1 PrKVVG können Frauen das Amt als Kirchenvorsteher aus jedem Grund ablehnen und jederzeit niederlegen, während Männer dies nur aus erheblichen Gründen – insbesondere in den Fällen der Nrn. 1 bis 3 – tun können. Damit einher geht eine Verpflichtung für Männer zur Übernahme des Amtes.

– *Schröcker*, Die Verwaltung des Ortskirchenvermögens nach kirchlichem und staatlichem Recht, 1935, S. 83 f. –

Die vorstehend unter d) getroffenen Erwägungen zur staatlichen Legitimierung von an das Geschlecht anknüpfenden Ungleichbehandlungen gelten hier entsprechend.

II. Kirchenvermögensverwaltungsrecht der evangelischen Kirche: PrKVSG

Mit Blick auf die staatliche Rechtsetzungsbefugnis gilt im Wesentlichen das zu den katholischen Kirchen Gesagte. Insbesondere ist staatliches Handeln folglich zulässig, wenn und soweit eine Lücke durch fehlende kircheneigene Regelungen besteht oder der Staat ausnahmsweise – nämlich bei an die evangelische Kirche übertragene staatliche (hoheitliche) Aufgaben – das Recht zur Regelung hat.

Im Folgenden werden potenziell problematische Vorschriften des PrKVSG auf Ihre Verfassungsmäßigkeit überprüft, wobei sich weitgehende Parallelen zur verfassungsrechtlichen Beurteilung des PrKVVG offenbaren.

1. Staatliche Genehmigungsvorbehalte

Art. 4 ff. PrKVSG normieren staatliche Genehmigungsvorbehalte für die kirchliche Vermögensverwaltung.

– PrGS 1924 S. 12, 221; Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Art. 4 ff. mit derselben Argumentation wie bei § 15 PrKVVG äußernd *Zilles/Kämper*, NVwZ 1994, 109 (113). –

a) Art. 4 f. PrKVSG: Neustrukturierungen im Gemeindegebiet

Nach Art. 4 PrKVSG bedürfen die Neubildung und Veränderung von Kirchengemeinden und kirchlichen Verbänden der staatlichen Genehmigung. Der in Art. 4 PrKVSG normierte Genehmigungsvorbehalt ist vor dem Hintergrund der Qualifizierung der Kirchengemeinden als Rechtsträger öffentlicher Art *sui generis*, die mit besonderen Kompetenzen und Vorrechten ausgestattet sind, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

– Zur gleich zu beurteilenden Vorschrift in Bezug auf die katholische Kirche des § 23 Abs. 1 PrKVVG s.o. –

Art. 5 Abs. 1 PrKVSG regelt, dass Beschlüsse der kirchlichen Behörden in Vermögensauseinandersetzungen in den Fällen des Art. 4 PrKVSG der staatlichen Genehmigung bedürfen. Eine solche Zustimmungspflicht besteht im PrKVVG in Bezug auf die katholische Kirche nicht. Die mit der

kirchlichen Neuordnung einhergehenden Vermögensverschiebungen liegen in diesem Fall vielmehr in bischöflicher Zuständigkeit.

Sowohl mit Blick auf die Gewährleistung der kirchlichen Selbstbestimmung in Bezug auf die Vermögensverwaltung der Kirche als auch unter Paritätsgesichtspunkten ist die Regelung in Art. 5 PrKVSG daher als verfassungswidrig einzustufen.

b) Art. 6 Abs. 1 PrKVSG: Beschlüsse des Kirchenvorstandes

Art. 6 Abs. 1 Nrn. 1, 2, 4 und 5 PrKVSG normieren Genehmigungserfordernisse der Staatsbehörde für bestimmte Beschlüsse der kirchlichen Organe. Die geregelten Fälle sind mit denjenigen des § 15 Abs. 1 Nrn. 1 bis 4 PrKVVG nahezu wortlautidentisch. Die rechtliche Beurteilung fällt daher entsprechend aus, sodass die Genehmigungsvorbehalte als verfassungswidrig einzustufen sind.

– Zur Verfassungswidrigkeit des Art. 6 Abs. 1 Nr. 2 PrKVSG siehe auch *Lilienthal*, Die Staatsaufsicht über die Religionsgesellschaften nach Art. 137 der Reichsverfassung, 1925, S. 78, dort Fn. 295. –

c) Art. 7 Abs. 1 PrKVSG: Kirchliche Umlagen

Nach Art 7 Abs. 1 PrKVSG bedürfen die Höhe und der Verteilungsmaßstab der kirchlichen Umlagen der staatlichen Genehmigung.

Mit dem Umlagesystem werden Finanzmittel verschoben, beispielsweise zur Förderung gesamtkirchlicher Aufgaben aus Posten, die zunächst den einzelnen Gemeinden oder anderen Untergliederungen zugewiesen sind.

– So beschließt oder billigt etwa die Landessynode der Evangelischen Kirche im Rheinland regelmäßig neue Verteilungsschlüssel in Anlehnung an das Verfahren von öffentlicher (staatlicher) Haushaltsführung. –

Indem Art. 7 Abs. 2 PrKVSG ausdrücklich die Regelungen über die Kirchensteuer unberührt lässt, kann sich der Abs. 1 nur auf die innerkirchliche Mittelverwendung und damit auf einem für die Autonomie der Religionsgemeinschaft wesentlichen Bereich beziehen. Insofern liegt in ihr ein erheblicher, der Verfassung zuwiderlaufender Eingriff in die verfassungsmäßigen Rechte der Kirche.

d) Art. 9 PrKVSG: Bestätigung kirchlicher Gesetze durch Staatsgesetz

Gem. Art. 9 PrKVSG bedürfen kirchliche Gesetze, durch welche das Pfarr- oder Kirchenvermögen zu Abgaben herangezogen wird, der Bestätigung durch ein Staatsgesetz. Auch darin liegt entsprechend der obigen Argumentation ein unzulässiger Eingriff in das Recht auf kirchliche Selbstbestimmung.

2. Staatliche Aufsichtsbefugnisse

Die durch das preußische Staatsgesetz vom 08.04.1924 dem Staat gegenüber den evangelischen Landeskirchen eingeräumten Befugnisse stehen innerhalb seines Herrschaftsbereiches dem Land Nordrhein-Westfalen als Rechtsnachfolger des preußischen Staates zu und wurden von ihm auch ausgeübt.

– Vgl. LG Bielefeld, Urt. v. 13.10.1953 – 22 KIs 15/53 –, KirchE 2, 179 (181). –

a) Art. 10 Nr. 1 PrKVSG: Einsichtnahme in die Vermögensverwaltung und Beanstandungsrecht

Art. 10 Nr. 1 PrKVSG normiert – parallel zu § 16 Abs. 1 PrKVVG – die Befugnis der Staatsbehörde, in die kirchliche Vermögensverwaltung Einsicht zu nehmen und Gesetzwidrigkeiten zu beanstanden. In dieser Hinsicht gilt das zu § 16 Abs. 1 PrKVVG Gesagte entsprechend. Auch Art. 10 Nr. 1 PrKVSG ist demzufolge als verfassungswidrig zu beurteilen.

b) Art. 11 Abs. 1 PrKVSG: Zwangsetatisierung

Nach Art. 11 Abs. 1 PrKVSG kann die kirchliche Aufsichtsbehörde im Einvernehmen mit der Staatsbehörde die Eintragung von Leistungen in den Haushalt bewirken und die weiter erforderlichen Anordnungen treffen, wenn sich die zuständigen Organe einer Kirchengemeinde oder eines kirchlichen Verbandes weigern, gesetzliche Leistungen auf den Haushalt zu bringen, festzusetzen oder zu genehmigen. Sofern die kirchliche Aufsichtsbehörde von ihrer Befugnis keinen Gebrauch macht, so kann nach Art. 11 Abs. 2 PrKVSG die Staatsbehörde nach Benehmen mit der obersten kirchlichen Behörde die erforderlichen Maßnahmen selbst treffen. Art. 11 PrKVSG sieht damit – wie auch § 17 PrKVVG – die Möglichkeit der Zwangsetatisierung vor.

– *Flick*, Das kirchenpolitische System der Weimarer Verfassung und die tatsächliche Regelung der Staatsaufsicht über die kirchliche Vermögensverwaltung in Preußen, 1933, S. 50. –

In diesem Zusammenhang gilt das zum PrKVVG Gesagte, sodass auch Art. 11 Abs. 1 PrKVSG als Verstoß gegen das kirchliche Selbstbestimmungsrecht einzustufen ist.

c) Art. 10 Nr. 2, Art. 11 Abs. 2, Art. 13 PrKVSG: Ersatzvornahme

Nach Art. 10 Nr. 2 Alt. 1 PrKVSG ist die Staatsbehörde berechtigt, nach Benehmen mit der obersten kirchlichen Behörde zur Sicherung einer ordnungsgemäßen Vermögensverwaltung die Einberufung von Gemeindegemeinschaften zu verlangen, falls sie von den zuständigen Kirchenbehörden verweigert wird.

– Art. 10 Nr. 2 Alt. 1 PrKVSG entspricht, abgesehen von der fehlenden Befugnis, auch den Vorsitzenden zu bestimmen, der Regelung des § 20 i.V.m. § 11 Abs. 3 PrKVVG. –

Nach Art. 10 Nr. 2 Alt. 2 PrKVSG ist die Staatsbehörde berechtigt, nach Benehmen mit der obersten kirchlichen Behörde die Rechte der Organe der Kirchengemeinden und der kirchlichen Verbände auf vermögensrechtlichem Gebiet durch Bevollmächtigte auszuüben, wenn jene Organe nicht vorhanden sind und solange die zuständige kirchliche Stelle von der Befugnis, Bevollmächtigte zu bestellen, keinen Gebrauch macht.

– Eine vergleichbare Regelung findet sich in § 20 i.V.m. § 19 PrKVVG. –

Die staatlichen Befugnisse sind als Ersatzbefugnisse zur Sicherung einer ordnungsgemäßen Vermögensverwaltung ausgestaltet und greifen nur, falls ein Tätigwerden von den zuständigen Kirchenbehörden verweigert wird bzw. solange die kirchliche Stelle von ihren Befugnissen keinen Gebrauch macht. Dennoch steht der staatlichen Behörde letztlich auch gegen den Willen der Kirchenaufsichtsbehörde eine allgemeine Befugnis in den Fällen zu, in denen die oberste kirchliche Behörde von ihren Aufsichtsbefugnissen absieht. Daran ändert auch nichts, dass sich die Staatsbehörde zuvor mit der obersten kirchlichen Behörde ins Benehmen zu setzen hat.

– Vgl. *Flick*, Das kirchenpolitische System der Weimarer Verfassung und die tatsächliche Regelung der Staatsaufsicht über die kirchliche Vermögensverwaltung in Preußen, 1933, S. 50; *Schröcker*, Die Verwaltung des Ortskirchenvermögens nach kirchlichem und staatlichem Recht, 1935, S. 91. –

Insgesamt sind die in Art. 10 Nr. 2 PrKVSG normierten Befugnisse entsprechend der Argumentation zu § 20 i.V.m. § 11 Abs. 3 bzw. § 20 i.V.m. § 19 PrKVVG nicht mit dem kirchlichen Selbstbestimmungsrecht vereinbar und dementsprechend als verfassungswidrig zu beurteilen.

Nach Art. 13 PrKVSG finden die Bestimmungen der Artikel 11 und 12 auf die Organe der Landeskirchen mit der Maßgabe entsprechende Anwendung, dass die Staatsbehörde zu den vorgesehenen Maßnahmen befugt ist. Die Vorschrift entspricht inhaltlich § 20 PrKVVG und steht damit ebenso wie dieser im Widerspruch zu dem kirchlichen Selbstbestimmungsrecht.

– *Flick*, Das kirchenpolitische System der Weimarer Verfassung und die tatsächliche Regelung der Staatsaufsicht über die kirchliche Vermögensverwaltung in Preußen, 1933, S. 50. –

d) Art. 17, 18 PrKVSG: Vorläufige Entscheidung der Staatsbehörde

Nach Art. 17 Abs. 1 Satz 1 PrKVSG entscheidet u.a. bei Streitigkeiten über die öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen zur Aufbringung der Baukosten bei Neubauten von Pfarrgebäuden auf Antrag vorläufig die Staatsbehörde. Nach Art. 17 Abs. 2 PrKVSG findet gegen die Entscheidung der Staatsbehörde die Klage im Verwaltungsstreitverfahren statt. Zuständig im Verwaltungsstreitverfahren in erster Instanz ist gem. Art. 17 Abs. 5 PrKVSG der Bezirksausschuss.

Das Landesverwaltungsgericht Schleswig sah in seinem Urteil vom 08.01.1954 in dieser Vorschrift eine Form der Staatsaufsicht und hielt eine solche – nach ausführlicher Ablehnung der sog. Korrelatentheorie – für mit dem Selbstbestimmungsrecht der Kirchen unvereinbar. Die Vorschrift sei nicht mehr gültig.

– LVG Schleswig, Ur. v. 08.01.1954 – 2 K 131/53 –, KirchE 2, 182 (183 f.), dort auch ausführlich zur sog. Korrelatentheorie; anders noch LG Bielefeld, Ur. v. 13.10.1953 – 22 Kls 15/43 –, KirchE 2, 179 ff. –

Anders hingegen urteilte das Obergerverwaltungsgericht Lüneburg in seiner Entscheidung vom 25.10.1954 in nächster Instanz: Das Gericht stellte sich auf den Standpunkt, die Vorschrift beinhalte keine staatliche Aufsicht über die Kirchen. Vielmehr bedeute die darin enthaltene vorläufige Entscheidung der staatlichen Behörde nur eine Regelung zur Unterstützung der Kirchen. Ein Eingriff in die hoheitliche Eigenständigkeit der Kirche sei daher zu verneinen.

– OVG Lüneburg, Ur. v. 25.10.1954 – II OVG A 45/53, KirchE 2, 345 (350 f.). –

Der Lüneburger Entscheidung ist zuzubilligen, dass sie den vorläufigen Charakter der staatlichen Entscheidung erkennt und einordnet. Nicht zu folgen ist dem Obergerverwaltungsgericht jedoch darin, dass eine vorläufige Intervention keine aufsichtsrechtliche Maßnahme darstellen und daher nicht den verfassungsmäßigen Kriterien zu unterwerfen sein soll, die für Religionsgemeinschaften in der Bundesrepublik bestehen. Auch geringfügige Eingriffe sind nach heutigem Verständnis Eingriffe, sodass eine Differenzierung nach der Eingriffsintensität oder -dauer richtigerweise kein geeignetes Kriterium sein kann. Die Norm richtet sich offenbar auch an Drittbetroffene und kann daher jedenfalls die Gefahr (staatlicherseits ausgelöster) Rechtsstreitigkeiten der Kirche mit diesen Akteuren bergen, worin eine

hinreichende Gefahr der Nachteilsbeibringung durch hoheitliches Handeln erkannt werden kann. Sie kann somit nicht mehr als verfassungsgemäß anzusehen werden.

III. Rechtsfolge der (teilweisen) Verfassungswidrigkeit

Festzuhalten ist, dass die staatlichen Genehmigungs- und Aufsichtsrechte – abgesehen von § 23 Abs. 1 PrKVVG bzw. Art. 4 PrKVSG – als verfassungswidrig zu beurteilen sind. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach der Rechtsfolge der (teilweisen) Verfassungswidrigkeit.

1. Nichtigkeit

Bereits mit Blick auf das Gesetz über die Vermögensverwaltung in den katholischen Kirchengemeinden vom 20.06.1875 wurde nach Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung in Anbetracht des Widerspruchs mit dem Reichskirchenrecht über die sich aus der Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes ergebenden Rechtsfolgen diskutiert. Der Weimarer Reichsverfassung fehlte es an einer ausdrücklichen Bestimmung über die Rechtsfolgen, die sich aus der Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes ergeben, und über die Kompetenz, Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin zu prüfen.

– Vgl. von *Loewenich*, Das Kirchenvermögensverwaltungsrecht der katholischen Kirche in den Kirchengemeinden Nordrhein-Westfalens, 1993, S. 196 f. –

Die herrschende Meinung nahm allerdings an, die der Reichsverfassung entgegenstehenden Regelungen seien *ipso iure* nichtig.

– Von *Loewenich*, Das Kirchenvermögensverwaltungsrecht der katholischen Kirche in den Kirchengemeinden Nordrhein-Westfalens, 1993, S. 196 f. m.w.N. –

Auch Blick auf einzelne Bestimmungen des PrKVVG wurde, was die Rechtsfolge von Normkollisionen mit der Verfassung anbelangt, von "Nichtigkeit" gesprochen.

– *Ebers*, Staat und Kirche im neuen Deutschland, 1930, S. 374, wonach alle Normen der einschlägigen preußischen Gesetze, insoweit sie sich nicht mit der Reichsverfassung vereinbaren lassen, „nichtig und unwirksam“ sind; Die staatlichen Genehmigungsbefugnisse nach § 15 Nr. 1, 2 und 3 PrKVVG als „nichtig“ bezeichnend etwa von *Loewenich*, Das Kirchenvermögensverwaltungsrecht der katholischen Kirche in den Kirchengemeinden Nordrhein-Westfalens, 1993, S. 206. –

Heute besteht kein Zweifel daran, dass verfassungswidrige Vorschriften *ipso iure* nichtig sind. Nicht erst die Geltendmachung der Verfassungswidrigkeit im gerichtlichen Verfahren sorgt bei entsprechender gerichtlicher Entscheidung *ex nunc* für die Nichtigkeit, vielmehr geht von einer verfassungswidrigen Norm nach allgemein anerkannten Grundsätzen *von Beginn an* (*ex tunc*) keine Bindungswirkung aus.

– vgl. zu den Rechtsfolgen der Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes *Maurer*, DÖV 1963, 683 (683) m.w.N. –

2. Prozessuales

a) Grundsätzlich: Normverwerfungskompetenz des Bundesverfassungsgerichts

Nach allgemein anerkannter Auffassung kommt grundsätzlich nur dem Bundesverfassungsgericht die Kompetenz zu, ein Gesetz für verfassungswidrig zu erklären (vgl. Art. 93, 100 GG)

– *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Verwerfungskompetenz der Fachgerichte, 21.10.2019, WD 3 3000-238/19, S. 3. –

und deklaratorisch aufzuheben.

– Freilich war auch dies in der Vergangenheit umstritten. Zur a.A. *Böckenförde*, Die sogenannte Nichtigkeit verfassungswidriger Gesetze, 1966 (sog. Vernichtbarkeitslehre); zur Einordnung der Nichtigkeitsfolge als Feststellungsentscheidung i.S.d. Nichtigkeitsdogmas oder Gestaltungsentscheidung i.S.d. Vernichtbarkeitslehre vgl. *Karpenstein/Schneider-Buchheim*, in: BeckOK Walter/Grünwald, 15. Ed. 01.06.2023, BVerfGG § 78, Rn. 10 f.; ausführlich hierzu *Ipsen*, Rechtsfolgen der Verfassungswidrigkeit von Norm und Einzelakt, 1980, S. 69 ff. –

Die Tenorierungsvorschrift des § 78 Satz 1 BVerfGG sieht vor, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung die Nichtigkeit feststellt, wenn es zu der Überzeugung gelangt, dass Bundesrecht mit dem Grundgesetz oder Landesrecht mit dem Grundgesetz oder sonstigem Bundesrecht unvereinbar ist. Das Gericht erklärt die Vorschrift im Entscheidungstenor für mit der Maßstabsnorm „unvereinbar und nichtig“ mit der Folge,

– BVerfGE 65, 1 (3); 68, 384 (385); *Karpenstein/Schneider-Buchheim*, in: BeckOK Walter/Grünwald, 15. Ed. 01.06.2023, BVerfGG § 78, Rn. 1, 13; zum Grundsatz der Nichtigkeit verfassungswidriger Gesetze etwa *Arndt*, DöV 1959, 81; *Müller*, DVBI 1962, 158 (162). –

dass der für nichtig erklärte Text(teil) des Gesetzes mittels Normtextreduzierung als nicht geschrieben gilt.

– *Schlaich/Korioth*, in: Schlaich/Korioth, Das Bundesverfassungsgericht, 12. Aufl. 2021, 5. Teil Rn. 386 f. –

– Der Umfang der Nichtigkeitsfolge ist limitiert: Mit Blick auf das Gewaltenteilungsprinzip kommt eine Gesamtnichtigkeitsfolge für das gesamte verfahrensgegenständliche Regelungswerk nur ausnahmsweise in Betracht. Lediglich nach Maßgabe des § 78 Satz 2 BVerfGG ist eine Ausdehnung der Nichtigkeitsfolge auf andere einzelne Bestimmungen denkbar. Dies setzt voraus, dass weitere Bestimmungen des gleichen Gesetzes aus denselben Gründen mit dem Grundgesetz oder sonstigem Bundesrecht unvereinbar sind. Vgl. *Karpenstein/Schneider-Buchheim*, in: BeckOK Walter/Grünwald, 15. Ed. 01.06.2023, BVerfGG § 78, Rn. 2, 13, 17 ff. –

– Im Verfassungsbeschwerdeverfahren i.S.d. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG kommt § 95 Abs. 3 BVerfGG zur Anwendung, wonach bei einem Verstoß gegen höherrangiges Recht die Nichtigkeit des Gesetzes anzuordnen ist, das entweder unmittelbar angegriffen worden ist (Satz 1) oder das der angegriffenen Entscheidung zugrunde liegt (Satz 2). Auch diesbezüglich gilt § 78 Satz 2 BVerfGG analog. Vgl. *Karpenstein/Schneider-Buchheim*, in: BeckOK Walter/Grünwald, 15. Ed. 01.06.2023, BVerfGG § 78, Rn. 4. –

Ausnahmsweise kann nach §§ 95 Abs. 3 Satz 3, 79 Abs. 1, 31 Abs. 2 Satz 2 BVerfGG anstelle der Nichtigkeitserklärung aber eine Unvereinbarkeitserklärung erfolgen. Eine solche liegt in Bezug auf die als verfassungswidrig erkannten Vorschriften des PrKVVG und PrKVSG nicht nahe, zumal dem Gesetzgeber auch keine dem Selbstbestimmungsrecht vereinbare alternative Regelungsmöglichkeit von Aufsichtsrechten zusteht.

Einer bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidung kommt nach § 31 Abs. 1 BVerfGG Bindungswirkung für alle Verfassungsorgane des Bundes und der Länder, Gerichte und Behörden zu, wenngleich das Gesetz bereits ab dem Zeitpunkt des Rechtsverstoßes – also der Verfassungs- oder Bundesrechtswidrigkeit – an und damit *ex tunc* nichtig ist.

– Statt vieler BVerfGE 1, 14 (37); 115, 51 (77); *Karpenstein/Schneider-Buchheim*, in: BeckOK Walter/Grünwald, 15. Ed. 01.06.2023, BVerfGG § 78, Rn. 7. –

b) Besonderheit: Vorkonstitutionelles Recht

Ausnahmsweise steht auch Fachgerichten ein Inzidentprüfungsrecht zu, nämlich sofern es sich um vorkonstitutionelles Bundes- oder Landesrecht handelt. In dem Fall ist zu berücksichtigen, dass fachgerichtliche Entscheidungen nur Wirkung gegenüber den Parteien des Rechtsstreits entfalten.

– BVerfGE 2, 124 (129 f.); vgl. auch *Zuck/Eisele*, in: *Zuck/Eisele, Das Recht der Verfassungsbeschwerde*, 6. Aufl. 2022, Rn. 604. –

Während im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle i.S.d. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 ff. BVerfGG sowohl nach- als auch vorkonstitutionelle Normen des Bundesrechts und Landesrechts jeglicher Rangstufe bundesverfassungsgerichtlich überprüft werden können,

– Statt vieler BVerfGE 2, 307 (312); *Morgenthaler*, in: BeckOK Epping/Hillgruber, 55. Ed. 15.05.2023, GG Art. 93 Rn. 32. –

sind einer bundesverfassungsrechtlichen Prüfung in einem Verfahren der konkreten Normenkontrolle nach Art. 100 Abs. 1 GG, §§ 13 Nr. 11, 80 ff. BVerfGG hingegen ausschließlich (formelle) nachkonstitutionelle Gesetze zuzuführen.

– Vgl. nur BVerfGE 2, 124 (128-130). –

Da PrKVVG und PrKVSG vom preußischen Gesetzgeber erlassen wurden und damit unzweifelhaft vor Inkrafttreten des Grundgesetzes am 23.05.1949 (Art. 145 Abs. 2 GG) rechtliche Existenz erlangten, handelt es sich um vorkonstitutionelle Gesetze, die sich einer Prüfung nach Art. 100 Abs. 1 GG grundsätzlich entziehen.

Etwas anderes würde nur gelten, wenn der unter dem Grundgesetz tätig gewordene formelle Gesetzgeber die entsprechenden Gesetze „in seinen Willen aufgenommen“ und insofern in nachkonstitutionelles Recht transformiert hätte.

– Vgl. BVerfGE 6, 55 (65); 9, 39 (47); kritisch zu dieser Rechtsprechung und nachfolgender Spruchpraxis *Wieland*, in: Dreier, 3. Aufl. 2018, GG Art. 100 Rn. 20; vgl. auch *Dederer*, in: *Dürrig/Herzog/Scholz*, 100. EL Jan. 2023, GG Art. 100 Rn. 101. –

Eine Aufnahme in den Willen des nachkonstitutionellen Gesetzgebers ist aber nur dann anzunehmen, wenn sich ein Bestätigungswille aus dem Inhalt des Gesetzes selbst oder – bei Gesetzesänderungen – auch aus dem engen sachlichen Zusammenhang zwischen unveränderten und geänderten Normen objektiv erschließen lässt. Allein aus der Änderung einzelner Bestimmungen eines vorkonstitutionellen Gesetzes lässt sich indessen nicht ohne weiteres entnehmen, dass der Gesetzgeber die übrigen Bestimmungen geprüft und bestätigt habe. Folgerichtig wird auch die Annahme, jede Änderung eines vorkonstitutionellen Gesetzes durch den Gesetzgeber mache das ganze Gesetz zu einem nachkonstitutionellen, weil der Gesetzgeber damit bekunde, dass er den nicht geänderten Teil für grundgesetzmäßig halte, der Wirklichkeit nicht gerecht. Dies gilt insbesondere mit Blick auf umfangreiche Gesetze.

– So ausdrücklich BVerfGE 11, 126 (131 f.). –

Ob der Gesetzgeber bei lediglich teilweiser Änderung einer Norm bzw. eines Gesetzes auch den nicht geänderten Teil in seinen Willen aufgenommen hat, ist durch Auslegung des ändernden Gesetzesbeschlusses zu ermitteln. Anhaltspunkte sind dabei etwa, ob ein jedenfalls überschaubares Rechtsgebiet nicht nur in Randbereichen geändert wird sowie ob sich aus dem engen sachlichen Zusammenhang der geänderten mit der unveränderten Vorschrift aufdrängt, dass auch die alte Vorschrift vom Gesetzgeber geprüft und als weiterhin rechtsgültig beurteilt worden ist.

– Meyer, in: v. Münch/Kunig, 7. Aufl. 2021, GG Art. 100, Rn. 81 m.w.N. –

Zwar sind in der Vergangenheit mehrfach Änderungen des PrKVVG erfolgt.

– Vgl. die Änderungen vom 16.12.1969 durch Art. XIX AnpG NRW zum § 4 Abs. 2 Nr. 2 PrKVVG (GV NRW 1970 S. 22 (25)), durch Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Verwaltung des katholischen Kirchenvermögens vom 13.07.1982 (GV NRW S. 342) zu § 4 Abs. 1 und § 5 Abs. 1 KVVG, durch Art. 9 des Gesetzes zur Ausführung des Betreuungsgesetzes und zur Anpassung des Landesrechts vom 03.04.1992 (GV NRW S. 124 (125)) zum § 4 PrKVVG und durch das Gesetz über das Friedhofs- und Bestattungswesen NRW vom 17.06.2003 (GV NRW S. 313) zum § 15 Abs. 1 Nr. 5 und Abs. 2 KVVG. –

Dass der Landesgesetzgeber das Gesetz insgesamt in seinen Willen aufgenommen hat, kann aber mit guten Gründen bezweifelt werden. Die Gesetzesänderungen erfolgten nur punktuell; eine umfassende Reform oder wesentliche Änderung des PrKVVG fand nicht statt. Andere Vorschriften wurden dabei nach dem Konzept der Gesetzesbeschlüsse auch nicht sinngemäß bestätigt. Überzeugender erscheint es folglich, dass nur die geänderten Vorschriften sowie die in engem Zusammenhang mit diesen stehenden Normen als nachkonstitutionell, die restlichen Regelungen des PrKVVG aber weiterhin als *vorkonstitutionelles* Recht zu bewerten sind.

– So auch LG Dortmund, Beschl. v. 19.10.1961 – 9 T 376/61 –, KirchE 5, 337 (341). –

Entsprechendes gilt für das PrKVSG. Hier beschränkt sich die später erfolgte Änderung weitgehend auf die Aufhebung der Art. 2 bis 3.

c) Anspruch auf Aufhebung der verfassungswidrigen Normen (objektive Aufhebungspflicht)

Richtigerweise besteht weder in Bezug auf die bereits zum jetzigen Zeitpunkt als verfassungswidrig zu beurteilenden Vorschriften noch in Bezug auf weitere staatliche Regelungen, die in Zukunft infolge eigener kirchlicher Regelungen als verfassungswidrig anzusehen wären, ein subjektiv-rechtlicher Anspruch auf Aufhebung der gesetzlichen Normen gegen den Landtag. Als Mittel des Rechtsschutzes für die durch das jeweilige Gesetz Betroffenen kommt zunächst – da die gesetzlichen Regelungen keinen Vollzugsakt voraussetzen – die verwaltungsgerichtliche Feststellungsklage in Betracht. Zudem ist an die Möglichkeit zur Erhebung einer Verfassungsbeschwerde zu denken. Ein subjektiv-rechtlicher Anspruch gegenüber dem Parlament in Bezug auf den Erlass eines Gesetzes – oder gegenüber einzelnen Abgeordneten hinsichtlich ihres Stimmverhaltens –, dahin, dass die verfassungswidrigen Vorschriften des PrKVVG bzw. PrKVSG aufgehoben werden, liegt hingegen nicht nahe.

Eine Feststellungsklage nach § 43 Abs. 1 VwGO bezöge sich nicht auf die Feststellung der Verfassungswidrigkeit der gesetzlichen Vorschriften als solche, sondern auf die Feststellung eines bestehenden oder nicht bestehenden Rechtsverhältnisses. In den hier in Rede stehenden Fällen kann etwa die Feststellung des Nichtbestehens eines Genehmigungserfordernisses begehrt werden. Dabei gilt es zu beachten, dass die Verwaltungsgerichte aufgrund der Unstatthaftigkeit einer Vorlage nach

Art. 100 Abs. 1 GG zwar entscheidungsbefugt wären. Die Rechtswirkungen einer verwaltungsgerichtlichen Entscheidung wären aber auf den konkret entschiedenen Einzelfall limitiert. Die rechtliche Existenz des Gesetzes im Übrigen würde nicht tangiert. Eine Feststellungsklage dürfte daher dem Ansinnen der Kirche nicht entsprechen.

Eine Nichtigkeitsklärung im Rahmen eines Verfassungsbeschwerdeverfahrens würde demgegenüber die formale Existenz des Gesetzes gem. § 31 Abs. 2 BVerfGG betreffen. Grundsätzlich ist vor Erhebung einer Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht der Rechtsweg zu erschöpfen (§ 90 Abs. 1 BVerfGG). Das Bundesverfassungsgericht kann nach § 90 Abs. 2 Satz 2 BVerfGG jedoch sofort entscheiden, wenn die Verfassungsbeschwerde von allgemeiner Bedeutung ist. Die allgemeine Bedeutung einer Verfassungsbeschwerde ist dann anzunehmen, „wenn über den Einzelfall hinaus Klarheit über die Rechtslage in einer Vielzahl gleichgelagerter Fälle geschaffen werden soll und wenn eine fachgerichtliche Vorklärung in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht nicht erforderlich ist.“

– *Bethge*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 62. EL Jan. 2022, § 90 Rn. 398; siehe auch BVerfGE 108, 370 (386); BVerfG NJW 2022, 50 Rn. 16; BVerfG NJW 2018, 1532 Rn. 15. –

Der Hauptanwendungsfall liegt bei Rechtssatzverfassungsbeschwerden, wenn eine Vielzahl von Einzelfällen in der Zukunft entscheidungserheblich werden kann.

– *Bethge*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 62. EL Jan. 2022, § 90 Rn. 398. –

Bei Zugrundelegung dieser Maßstäbe erscheint es in Bezug auf die Prüfung einer Verletzung des kirchlichen Rechts auf Selbstbestimmung (Art. 4 GG, Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 GG) durch die in Rede stehenden Vorschriften des PrKVVG bzw. des PrKVSG durchaus vertretbar, die allgemeine Bedeutung der Verfassungsbeschwerde zu bejahen und dementsprechend eine Verfassungsbeschwerde als für die Kirche naheliegend zu wählendes Verfahren für zulässig zu erachten. Freilich ist aktuell weder eine abstrakte Normenkontrolle noch ein sonstiges Verfahren, in dem es auf die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der in Rede stehenden Gesetze ankäme, gerichtlich anhängig. Die Erhebung gerichtlichen Rechtsschutzes gegen die gesetzlichen Vorschriften steht derzeit auch nicht an.

Von der Frage eines subjektiven Rechts (Anspruchs) auf Aufhebung der Vorschriften des PrKVVG bzw. des PrKVSG zu unterscheiden ist die Frage nach einer (objektiv-rechtlichen) verfassungsunmittelbaren Aufhebungspflicht. Für das Bestehen einer solchen Pflicht lassen sich beachtliche Argumente anführen: Zum einen sind Rechtsnormen, die seitens des Normgebers als verfassungswidrig erkannt worden sind, dessen ungeachtet aber nicht formal aufgehoben werden, für die Normadressaten und Dritte nicht ohne Weiteres als verfassungswidriges Gesetzesrecht erkennbar. Von einem verfassungswidrigen Gesetz geht mit anderen Worten ein Rechtsschein der Gültigkeit aus. Im Hinblick auf das grundgesetzliche Rechtsstaatsprinzip, das den Gedanken der Rechtssicherheit und Normenklarheit einen hohen Stellenwert beimisst, drängt sich daher die Annahme auf, dass der Normgeber zur Beseitigung des von ihm zu verantwortenden Rechtsscheins verpflichtet ist. Dies gilt umso mehr, als allein der Gesetzgeber den Rechtsschein, der von einem verfassungswidrigen Gesetz ausgeht, zu beseitigen in der Lage ist. Zum anderen ist zu bedenken, dass die Kirchen mit Blick auf die hier angesprochenen Gesetze durch die (vorgebliche) Fortexistenz des staatlichen Rechts in der Ausübung ihres Selbstbestimmungsrechts gem. Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV möglicherweise faktisch eingeengt werden. Auch wenn die kirchlichen Normgeber in rechtlicher Hinsicht durch PrKVVG und PrKVSG nicht daran gehindert werden, eigene Regelungen zu erlassen, lässt sich eine

tatsächliche Einengung der den Kirchen zustehenden legislativen Spielräume durch die beiden Gesetze nicht von der Hand weisen. In Ansehung dieser Besonderheiten ist davon auszugehen, dass sich das dem nordrhein-westfälischen Gesetzgeber zustehende Regelungsermessen in Bezug auf die verfassungswidrigen Teile von PrKVVG und PrKVSG gleichsam zu einer verfassungsrechtlichen Aufhebungspflicht verdichtet hat. Besteht diese Pflicht richtigerweise, so gilt sie unbeding und darf vom Landesgesetzgeber dementsprechend nicht an bestimmte, gegenüber den Kirchen formulierte Bedingungen oder Erwartungen geknüpft werden.

3. Verzicht auf die Anwendung der staatlichen Befugnisse in der Praxis

Mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Bedenken konnte heute ein „*modus vivendi*“ in der Anwendung der Gesetze gefunden werden.

– So ausdrücklich *Althaus*, ThGI 90 (2000), 274 (274, 297). –

In diesem Sinne äußerte sich das Bischöfliche Generalvikariat Münster bereits am 31.12.1991, die durch die Geltung des PrKVVG formal fortbestehenden staatlichen Eingriffs- und Mitwirkungsrechte würden von den staatlichen Behörden „mit der gebotenen Zurückhaltung“ ausgeübt.

– Auskunft zu finden bei *Busch*, in: HSKR, 1. Bd., 2. Aufl. 1994, S. 974, dort Fn. 119. –

Soweit ersichtlich, mangelt es an einem aktiven Tätigwerden der staatlichen Behörden gemäß der §§ 16 f., 19 f. PrKVVG seit Inkrafttreten des Grundgesetzes.

– *Von Loewenich*, Das Kirchenvermögensverwaltungsrecht der katholischen Kirche in den Kirchengemeinden Nordrhein-Westfalens, 1993, S. 235 f. –

In der Tat wird eine staatsaufsichtliche Genehmigung heute *de facto* nur noch bei der Aufnahme von Krediten, der Anlage und Veränderung von Begräbnisplätzen und den Nutzungsgebühren für diese eingeholt. Letztere Genehmigungsvorbehalte sind aber nicht im staatlichen Gesetz, sondern vielmehr in allgemeinen Gesetzen zu finden. In ersterem Fall werden in der Praxis Genehmigungen erteilt, weil der Darlehensgeber aus Gründen der Rechtssicherheit darauf bestehen könnte; damit ist freilich verfassungsrechtlich kein staatliches Genehmigungserfordernis begründbar.

– *Althaus*, ThGI 90 (2000), 274 (293 f.). –

Dass der Staat in der Praxis die *de iure* vorgesehene Rechts- und Ersatzaufsicht nicht wahrnimmt wird in der Literatur auch damit begründet, „dass die örtlichen Kirchenverwaltungen stets sorgfältig gearbeitet und die bischöflichen Behörden ihre Verantwortung immer ernst genommen haben.“

– *Emsbach/Seeberger*, Rechte und Pflichten des Kirchenvorstandes, 12. Aufl. 2018, Rn. 162; vgl. auch *Althaus*, ThGI 90 (2000), 274 (293). Ob dem in dieser Absolutheit gefolgt werden kann, mag mit Blick auf mehrere medial bekanntgewordene Vorfälle opulenter Ausgaben (z.B. im Bistum Limburg im Jahre 2013) dahinstehen. –

An dieser Stelle soll kurz auf die vor formeller Aufhebung bestehende Praxis in den anderen Bundesländern im Umgang mit den preußischen Gesetzen hingewiesen werden: Schon Art. 3 Abs. 2 des Vertrages zwischen dem Land Hessen einerseits und den Bistümern Fulda, Limburg und Mainz sowie dem Erzbistum Paderborn andererseits zur Ergänzung des Vertrages des Landes Hessen mit den Katholischen Bistümern in Hessen vom 09.03.1963 nebst Schlussprotokoll vom 29.03.1974 sah vor,

dass im hessischen Rechtskreis die staatlichen Regelungen hinsichtlich der Aufsichts-, Mitwirkungs- und Genehmigungsrechte bis zum Inkrafttreten der kirchlichen Vorschriften nicht weitergalten.

– Vertrag abgedruckt bei *Listl*, Die Konkordate und Kirchenverträge, 1987, Bd. 1, S. 766 ff. –

Wie der Regierungsbegründung zu Art. 3 Abs. 2 zu entnehmen ist, stand der Sicherheit im Rechtsverkehr nicht entgegen, dass sie schon mit Inkrafttreten des Vertrages entfielen, da die staatlichen Befugnisse bereits 1974 aus staatlicher Sicht nur noch formal weitergegolten hätten. Dies träfe insbesondere für die entsprechenden Vorschriften des PrKVVG zu, die eine staatliche Genehmigung für die Darlehensaufnahme (§ 15 Abs. 1 Nr. 2 PrKVVG) und die staatliche Mitwirkung bei der Bestellung eines Verwalters für eine Kirchengemeinde (§ 19 PrKVVG) vorsähen.

– Regierungsbegründung zum Gesetz und zum Vertrag, LT-Drs. 7/5256 S. 5 und 14, abgedruckt bei *Listl*, Die Konkordate und Kirchenverträge, 1987, Bd. 1, S. 775 ff. –

4. Rechtssicherheit: Ablösung durch kircheneigene Regelungen

Mit Blick darauf, dass die Kirche die jeweiligen staatlichen Regelungen in ihre eigene Rechtsordnung übernommen hat, besteht zwar grundsätzlich die Möglichkeit, dieses kirchliche Recht – ohne Auswirkungen auf das staatliche Gesetz – zu ändern, indem etwa auf staatliche Genehmigungsvorbehalte verzichtet wird. Eine derartige Änderung hätte indessen keinerlei Einfluss auf das staatliche Recht, da die Transformation in kirchliches Recht hieran nichts ändert.

– *Peglau*, NVwZ 1996, 767 (769). –

In der Literatur wird daher schon seit längerer Zeit mit guten Gründen vertreten, dass es aus Gründen der Rechtssicherheit überzeugender sei, die staatlichen Gesetze auch in Nordrhein-Westfalen durch kircheneigene Regelungen zur kirchlichen Vermögensverwaltung vollständig abzulösen.

– *Vgl. von Loewenich*, Das Kirchenvermögensverwaltungsrecht der katholischen Kirche in den Kirchengemeinden Nordrhein-Westfalens, 1993, S. 266 f.: „Aus Gründen der Rechtsklarheit ist es wünschenswert, daß die katholische Kirche ein eigenes partikulares kirchliches Gesetz zur Regelung der Vermögensverwaltung in den katholischen Kirchengemeinden in Nordrhein-Westfalen erläßt. Dadurch würde bekräftigt, daß die Vermögensverwaltung als eigene Angelegenheit gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 S. 1 WRV auf einem staatsrechtlich anzuerkennenden Kirchengesetz beruht und nicht auf einem Staatskirchengesetz. Trotz der fast reibungslosen praktischen Anwendung des Gesetzes über die Verwaltung des katholischen Kirchenvermögens sollte dem Beispiel außerhalb Nordrhein-Westfalens gelegener Bistümer und Bistumsteile gefolgt werden.“; vgl. auch *Althaus*, ThGI 90 (2000), 274 (274, 296 f., 298). –

5. Verfassungsrechtliche Folgerungen für den staatlichen Gesetzgeber

Im Ergebnis folgt aus der (teilweisen) Verfassungswidrigkeit der kirchlichen Gesetze zwar kein subjektives Recht der Kirche auf Aufhebung des jeweiligen Gesetzes. Erkennt der Gesetzgeber jedoch, dass aus heutiger Sicht verfassungswidriges vorkonstitutionelles Recht formal noch in Kraft ist, so ist es von Verfassung wegen angezeigt, dieses aufzuheben. Unabhängig von der Frage des Bestehens von Regelungslücken im kirchlichen Recht besteht daher für den nordrhein-westfälischen Gesetzgeber die unbedingte Verfassungspflicht zur Aufhebung des PrKVVG sowie des PrKVSG.

Sofern die zuständigen kirchlichen Stellen zum Zeitpunkt der Geltung des staatlichen Gesetzes ein vom staatlichen Gesetz abweichendes kirchliches Gesetz erlassen,

– Wie derzeit etwa mit dem Entwurf für ein Kirchliches vom 22.02.2023 in Planung steht, abrufbar unter <https://www.erzbistum-koeln.de/export/sites/ebkportal/erzbistum/generalvikariat/.content/.galleries/download-abteilung-recht/2023-03-28-KVVG-Begruendung.pdf>. –

besteht mit Blick auf die fehlende Regelungslücke keine staatliche Rechtsetzungsbefugnis mehr und daher zwar aus rechtlicher Sicht eine eindeutige Rechtslage zugunsten der ausschließlichen Geltung kirchlichen Rechts. Die staatliche Rechtsetzungsbefugnis entfällt im Fall einer innerkirchlichen Schließung der Regelungslücke unabhängig davon, ob die kirchlichen Regelungen den – wie auch immer formulierten – Erwartungen staatlicher Stellen entsprechen. Angesichts des den Kirchen in gem. Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV garantierten Selbstbestimmungsrechts haben staatliche Stellen nicht die Befugnis, ihre Regelungen mit Hinweis darauf außer Acht zu lassen, das innerkirchliche Recht sei rechtspolitisch unangemessen. Erlässt die Kirche eigenes Recht, so ginge von der formalen Fortexistenz der (verfassungswidrigen) staatlichen Regelungen eine erhebliche Rechtsunsicherheit aus, die vom Landesgesetzgeber bereits aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit nicht gebilligt werden sollte. Der überzeugende Weg wäre in diesem Fall daher die Aufhebung der staatlichen Regelungen. Es spricht einiges dafür, dass den Landtag, so er sich der (zwischenzeitlich, hier durch den bevorstehenden Erlass innerkirchlichen Rechts eingetretene) Verfassungswidrigkeit des von ihm erlassenen Gesetzes bewusst wird, die objektiv-rechtliche, aus dem Rechtsstaatsprinzip folgende Verpflichtung trifft, das verfassungswidrige (und deshalb nichtige) Gesetz (deklaratorisch) aufzuheben, um den von dem betreffenden (nichtigen) Gesetz ausgehenden Rechtsschein zu beseitigen.

D. Einordnung der in Aussicht genommenen Vereinbarung über die staatliche Mitwirkung bei der Bildung, Veränderung und gesetzlichen Vertretung katholischer Kirchengemeinden und Gemeindeverbände

Ein Entwurf für eine Vereinbarung über die staatliche Mitwirkung bei der Bildung, Veränderung und der gesetzlichen Vertretung katholischer Kirchengemeinden und Gemeindeverbände liegt mittlerweile vor. Als inhaltliche Vorbilder für den Entwurf haben offenbar die in anderen Bundesländern im Zusammenhang mit der Aufhebung der staatlichen Gesetze erfolgten Vereinbarungen gedient.

– z.B. Vertrag zwischen dem Land Hessen einerseits und den Bistümern Fulda, Limburg und Mainz sowie dem Erzbistum Paderborn andererseits zur Ergänzung des Vertrages des Landes Hessen mit den Katholischen Bistümern in Hessen vom 09.03.1963 nebst Schlussprotokoll vom 29.03.1974 (GVBl. Hessen I S. 389), abgedr. bei *Listl*, Die Konkordate und Kirchenverträge in der Bundesrepublik Deutschland, 1987, Bd. 1, S. 765 ff.; Vertrag zwischen dem Land Rheinland-Pfalz und dem Erzbistum Köln sowie den Bistümern Limburg, Mainz, Speyer und Trier über Fragen der Rechtsstellung der Vermögensverwaltung der Katholischen Kirche nebst Schlussprotokoll vom 18.09.1975 (GVBl Rh.-Pf. S. 399), abgedr. bei *Listl*, Die Konkordate und Kirchenverträge in der Bundesrepublik Deutschland, 1987, Bd. 2, S. 464 ff. –

In den genannten Verträgen sind etwa Vereinbarungen getroffen worden, dass die Vorschriften der Bistümer über die vermögensrechtliche Vertretung der kirchlichen Körperschaften, rechtsfähigen Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts dem Kultusminister vor ihrem Erlass vorgelegt werden. Dem Kultusminister steht der Vereinbarung zufolge ein Einspruchsrecht zu, wenn eine ordnungsgemäße vermögensrechtliche Vertretung nicht gewährleistet erscheint mit der Folge, dass die Bistümer bei Einspruch des Kultusministers gehalten sind, die betreffende Vorschrift zu überprüfen. In der Sache gleichlaufende Vorgaben enthält die nordrhein-westfälische Entwurfsfassung in § 11. Die geplanten Vorschriften erweisen sich – ebenso wie die Parallelnormen in den Vereinbarungen anderer Länder – aus verfassungsrechtlicher Sicht als unbedenklich.

E. Gesamtwertung und Ergebnis

Sowohl das PrKVVG als auch das PrKVSG sind im festgestellten (weitgehenden) Umfang als verfassungswidrig und damit bereits zum heutigen Zeitpunkt als nichtig einzustufen. Jedenfalls in diesem Umfang ist – auch unabhängig vom zukünftigen Tätigwerden der Kirche – eine deklaratorische Aufhebung durch den parlamentarischen Gesetzgeber angezeigt und verfassungsrechtlich gefordert. Dies gilt auch, obwohl vonseiten der Kirchen ein gegen den Landtag gerichteter gerichtlich durchsetzbarer Anspruch auf Aufhebung nicht besteht. Im Streitfalle denkbar wäre aber die Erhebung einer verwaltungsgerichtlichen Feststellungsklage oder einer Verfassungsbeschwerde.

Jedenfalls sobald die Kirche eigene Regelungen zu ihrer Vermögensverwaltung trifft, entfällt zudem die Regelungslücke, auf die das Land seine Rechtsetzungsbefugnis zum Kirchenvermögensverwaltungsrechts derzeit noch stützen kann. Dies gilt unabhängig davon, ob das PrKVVG bzw. das PrKVSG formal aufgehoben wird. Denn jegliche staatliche Normsetzung in einem Bereich, der der Selbstbestimmung zuzuordnen und bereits durch kircheneigene Normen geregelt ist, verstößt gegen die verfassungsmäßigen Rechte der Kirchen. Eine umfassende kirchliche Neuregelung würde folglich zur (endgültigen und insgesamten) Verfassungswidrigkeit der staatlichen Gesetze führen.

Angesichts der aktuellen Diskussionsprozesse insbesondere in der katholischen Kirche, die einen umfassenden Kirchengesetzentwurf zur künftigen Regelung der Vermögensverwaltung vorgelegt hat, ist dem Landesgesetzgeber überdies bereits ein durch die Selbstbestimmungsrechte der Religionsgemeinschaften begründetes Zurückhaltungsgebot aufzuerlegen – mit der Folge, dass Veränderungen an der geltenden Rechtslage, vor allem solche einhergehend mit der Etablierung neuer staatlicher Eingriffs- bzw. Aufsichtsrechte, unzulässig wären.

Staatlicher Gestaltungsspielraum für künftige staatsgesetzliche Bestimmungen besteht nach alledem nur entsprechend dem Schrankenvorbehalt aus Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV. Den Kirchen könnten hoheitliche Vorgaben nur in weitgehend unerheblichen Randbereichen gemacht werden; nämlich dann, wenn die gesetzliche Bestimmung sie wie „jedermann“ betreffen würde oder sich (wie oben ausgeführt) unmittelbar auf staatlicherseits verliehene Hoheitsbefugnisse bezögen. Dies gilt etwa für die Schaffung bzw. Aufrechterhaltung der in § 23 Abs. 1 PrKVVG (i.T., siehe oben) bzw. Art. 4 PrKVSG getroffenen Regelungen – die jedoch beide wenig praktische Relevanz aufweisen dürften.

Unabhängig davon können staatliche Mitwirkungsrechte eingerichtet werden, die nicht auf staatlichem, sondern kirchlichem Entschluss beruhen – etwa über ein kirchliches Vermögensverwaltungsgesetz und mit einem Antrags- oder Einwilligungsvorbehalt der kirchlichen Organe vor der Aufnahme hoheitlichen Handels. Hierfür vermögen die bereits geschlossenen Verträge in den übrigen deutschen Ländern auf dem vormaligen Gebiet des Freistaats Preußen als Muster zu dienen.



Univ.-Prof. Dr. iur. Markus Ogorek, LL.M. (Berkeley)

Antwortschreiben auf gutachtenbezogene Rückfragen

Bezug: Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes über die Verwaltung des katholischen Kirchenvermögens vom 24.7.1924 und des Staatsgesetzes betreffend die Kirchenverfassungen der evangelischen Landeskirchen vom 8.4.1924 sowie zu hieraus resultierenden Rechtsfragen

Im Nachgang zur Erstellung des o.g. Rechtsgutachtens (im Folgenden: Gutachten) hat die Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen sich unter dem 11.1. und 18.1.2024 an den Uz. gewandt und um ergänzende Stellungnahmen zu folgenden Fragen gebeten:

1. In welchem Umfang bleiben die Kirchen angesichts aktuellerer höchstrichterlicher Rechtsprechung bei der (internen) Neuregelung des Vermögensverwaltungsrechts über das Kirchenrecht hinaus an staatliches Recht (Gewaltenteilung, Garantie effektiven Rechtsschutzes) gebunden?
2. Gelten die Artikel 14 und 15 des Staatsgesetzes betreffend die Kirchenverfassungen der evangelischen Landeskirchen vom 8.4.1924 fort und könnten sie deshalb von der beabsichtigten Aufhebung der staatlichen Gesetze zur kirchlichen Vermögensverwaltung ausgenommen werden?

Die aufgeworfenen Rechtsfragen darf ich, auch nach der teilweise bereits erfolgten mündlichen Erörterung unter dem 16.1.2024, auf schriftlichem Wege wie folgt beantworten:

Zu Frage 1:

Das Religionsverfassungsrecht unterliegt seit geraumer Zeit einem tiefgreifenden Verfassungswandel, der seit der sog. Zeugen-Jehovas-Entscheidung des BVerfG vom 19.12.2000 (BVerfGE 102, 370) immer deutlicher zutage tritt. Ob und inwiefern sich daraus Implikationen für die Gestaltung der kircheneigenen Vermögensverwaltungsgesetze ergeben, lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt allerdings nicht eindeutig beantworten. Wenn in der hierauf bezogenen Frage „aktuellere höchstrichterliche Entscheidungen“ angesprochen werden, so ist dabei insbesondere an beachtenswerte Judikate auf dem Gebiet des kirchlichen Arbeitsrechts zu denken. Hingewiesen sei an dieser Stelle namentlich auf die Entscheidungen des BVerfG, des BAG sowie des EuGH in der Sache „Düsseldorfer Chefarzt“ (BVerfGE 137, 273 ff. = NZA 2014, 1387; vgl. zum Verfahrenfortgang auch BAG Beschl. v. 28.7.2016 – 2 AZR 746/14 (B) – Vorabentscheidungsersuchen; EuGH, Urt. v. 11.9.2018 – C-68/17, NJW 2018, 3086 ff.; Entscheidung des BAG v. 20.2.2019 – 2 AZR 746/14, NZA 2019, 901 ff.) sowie an die Entscheidungen des BAG sowie des EuGH in der Sache „Egenberger“ (BAG, Beschl. v. 17.3.2016 – 8 AZR 501/14 (A), BeckRS 2016, 71139; EuGH, Urt. v. 17.4.2018 – C-414/16, NJW 2018, 1869 ff.; nachgehende Entscheidung des BAG: Urt. v. 25.10.2018 – 8 AZR 501/14, NZA 2019, 455 ff.).

Die besagten Entscheidungen weisen die Gemeinsamkeit auf, dass sie der Frage nachgehen, ob und inwiefern die Kirchen staatlich gesetztes Recht beachten müssen und der Staat – in Gestalt seiner

Gerichte – die kirchliche Rechtssetzungsakte und Entscheidungen einer am Maßstab staatlichen Rechts ausgerichteten Kontrolle unterwerfen darf. Was den verfassungsrechtlichen Ausgangspunkt anbelangt, bleibt – wie im Gutachten im Einzelnen dargelegt wurde – zunächst festzuhalten, dass es sich bei der Verwaltung kirchlichen Vermögens um eine Angelegenheit kirchlicher Selbstbestimmung gem. Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 3 WRV handelt (vgl. S. 15 ff. des Gutachtens). Insofern unterliegt die kirchliche Gestaltungsmacht den Schranken des für „alle geltenden Gesetzes“ (umfassend: S. 17 ff. des Gutachten).

Was ein für alle geltendes Gesetz ist, wird seit jeher diskutiert auf. Während Rechtsprechung und Literatur insoweit eine restriktive – und damit kirchenfreundliche – Linie verfolgten, wird Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV neuerdings offenbar dem Schrankenvorbehalt der allgemeinen Gesetze i.S.d. Art. 5 Abs. 2 GG angenähert. Gerade im juristischen Schrifttum hat sich dabei die Sicht durchgesetzt, dass man nicht i.S. einer Bereichsscheidung strikt „innere“ von „äußeren“ Angelegenheiten unterscheiden kann, die einerseits allein „Sache der Kirche“ sind bzw. andererseits Angelegenheiten, in denen die Kirchen dann (unmittelbar oder ggf. auch nur in stärkerem Maße) staatliches Recht zu beachten haben und der Staat z.B. gerichtliche Kontrollmöglichkeiten haben soll. Wie das BVerfG dazu steht, ob es insbesondere den im Schrifttum bevorzugten „Abwägungslösungen“ in allen Belangen folgen will, ist bislang nicht abschließend geklärt (vgl. *Wittreck*, Rechtsschutz der Religionsgemeinschaften durch staatliche Gerichte, in: *Pirson/Rüfner/Germann/Muckel*, Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. 2020, § 77 Rn. 7).

Sofern auf Judikatur des BAG zum „Düsseldorfer Chefarzt“ sowie dem Fall „Egenberger“ rekuriert wird, ist das BAG bekanntlich der Linie des EuGH gefolgt und hat durchaus „neue“ Wege beschritten, die durch die Rechtsprechung des BVerfG zum kirchlichen Arbeitsrecht nicht vorgezeichnet waren. Hierbei darf freilich nicht aus dem Blick geraten, dass das BVerfG in der Sache „Egenberger“ bislang noch nicht über die im Nachgang zur BAG-Entscheidung seitens der Diakonie erhobene Verfassungsbeschwerde entschieden hat, so dass der Konflikt zwischen BVerfG, BAG und EuGH derzeit noch nicht geklärt ist. Unabhängig davon spielen bei dieser Rechtsprechung das Unionsrecht, nämlich die in 2000 und 2004 vom Rat der Europäischen Union beschlossenen Gleichbehandlungsrichtlinien, und der Anwendungsvorrang des Unionsrechts vor dem Verfassungsrecht bei der Interpretation der nationalen Bestimmungen eine entscheidende Rolle, so dass die Entscheidungen für die hier in Rede stehende, nicht durch das europäische Unionsrecht geprägte Materie (Vermögensverwaltungsrecht) kaum eindeutige Schlüsse erlauben.

Im Ergebnis hat auch das BAG in den erwähnten Entscheidungen nicht angenommen, dass die Kirche im Bereich des kirchlichen Arbeitsrechts generell und in jeder Hinsicht an das staatliche Recht gebunden wäre. Im Gegenteil hat das Gericht ausdrücklich festgehalten, dass das Unionsrecht das Recht auf Autonomie der Kirchen anerkennt (BAG, Urt. v. 20.2.2019 – 2 AZR 746/14, NZA 2019, 901, Orientierungssatz 6). Weiterhin heißt es in der Entscheidung: „Jenseits des Bereichs konfligierender Diskriminierungsschutzes verbleibt den Religionsgemeinschaften auch unionsrechtlich uneingeschränkt das Recht auf Selbstbestimmung und auf Achtung des Status, den sie in den Mitgliedstaaten nach deren Rechtsvorschriften genießen“ (BAG, a.a.O., Rn. 70). Es entspricht schon lange der Rechtsprechung auch des BVerfG, dass § 626 BGB oder auch § 1 KSchG zu dem „für alle geltenden Gesetz“ gehört, welches dem Selbstbestimmungsrecht gem. Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV Schranken zu ziehen vermag. Zugleich entspricht es gefestigter Rechtsprechung, dass die genannten Bestimmungen angesichts der Geltung des Selbstbestimmungsrechts modifiziert ausgelegt bzw. angewendet werden müssen. Im Ergebnis hat das BVerfG den Vorbehalt des „für alle geltenden Gesetzes“ schon 2014 in

seiner Chefarzt-Entscheidung als Abwägungsentscheidung interpretiert (BVerfG, Beschl. v. 22.10.2014 – 2 BvR 661/12, NZA 2014, 1387, Rn. 124 ff.).

Abgesehen von den o. g. Aspekten, die einer Übertragbarkeit von Änderungen i.R.d. kirchlichen Arbeitsrechts auf den Kontext Vermögensverwaltungsgesetz im Wege stehen, ist auch die Grundkonstellation eine andere: Wenn Sachbereiche angesprochen werden wie der Grundsatz der Gewaltenteilung oder eine kirchliche Verwaltungsgerichtsbarkeit, geht es um zentrale Fragen der Binnenstruktur einer Religionsgemeinschaft, nämlich um die Schaffung kirchlicher Organe und deren innere Verfassung. Damit sind in jedem Fall Angelegenheiten adressiert, die den Kern kirchlicher Gestaltungsmacht i.S.d. Verfassungsbestimmungen der Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 3 WRV, Art. 4 Abs. 1, 2 GG betreffen.

Dass von Religionsgemeinschaften nicht verlangt werden kann, sich etwa demokratisch und gewaltenteilig zu verfassen, steht somit auf der Grundlage des Verfassungsrechts (derzeit und wohl auch weiterhin) außer Frage.

Zu Frage 2:

Für die Evangelische Kirche im Rheinland und die Evangelische Kirche von Westfalen finden sich in den Artikeln 14 bis 16 des Staatsgesetzes betreffend die Kirchenverfassungen der evangelischen Landeskirchen vom 8.4.1924 (GS. S. 221 – hier im Folgenden: PrKVSG) Regelungen zur Amtshilfe in Disziplinarverfahren.

Wer die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit dieser Normen positiv beantwortet, wird darauf verweisen, dass ein Tätigwerden staatlicher Behörden sowie Gerichte für die Kirchen in Rede steht und auf der Grundlage des staatlichen Rechts ausgestaltet wird. Eine unzulässige Verkürzung des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts scheidet daher aus. Dies gilt umso mehr, als die Amtshilfe den Kirchen nicht aufgedrängt werden kann, sondern von einem entsprechenden kirchlichen Ersuchen abhängt. Es geht mit anderen Worten nicht um die verfassungsrechtliche Anerkennung staatlicher Ingerenzen im innerkirchlichen Raum, sondern – umgekehrt – darum, dass die Kirchen bestimmte Instrumente und Handlungsformen des staatlichen Rechts für sich in Anspruch nehmen und mithilfe staatlicher Stellen durchsetzen. Auch im Hinblick auf das verfassungsfundierte Gebot der Trennung von Staat und Kirche (Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 1 WRV) begegnen die genannten Amtshilfebefugnisse keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Einwänden.

Auf den ersten Blick mag eine von staatlichen Stellen zugunsten der Kirchen erbrachte Amtshilfe mit dem Trennungsgebot zwar nur schwer in Einklang zu bringen sein. Richtigerweise steht das Grundgesetz einer begrenzten Kooperation des Staates mit den Religionsgemeinschaften aber nicht pauschal entgegen. Vielmehr ist es zulässig, auf der Grundlage von staatlicher Gesetzgebung und Verträgen zwischen den Kirchen und dem Staat für ausgewählte Sachbereiche entsprechende Berechtigungen bzw. Verpflichtungen zu normieren. Als klassischer Anwendungsfall für eine zulässige (staatliche) Rechtshilfe wird in der Literatur das förmliche Disziplinarverfahren gegen Geistliche und Kirchenbeamte genannt (Hollerbach, Der verfassungsrechtliche Schutz kirchlicher Organisation, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. 6 (1989), § 139 Rn. 31). So mag sich erklären, dass das vom Landtag des Saarlandes beschlossene 5. Rechtsbereinigungsgesetz v. 5.2.1997 die Regelungen des PrKVSG betreffend die Amtshilfe in Disziplinarsachen nicht aufgehoben hat.

Auf der anderen Seite gilt es zu bedenken, dass sich die Vorschriften des PrKVSG in weiten Teilen als verfassungswidrig erwiesen haben (vgl. S. 42 ff. des Gutachtens). Vor diesem Hintergrund stellt sich die

Frage, ob in Ansehung der überwiegenden Verfassungswidrigkeit des Gesetzes auch diejenigen Vorschriften dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit und Nichtigkeit unterfallen, die im Hinblick auf Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken unterliegen. Richtigerweise wird man – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der grundgesetzlichen Gewaltenteilung – in Fällen der Verfassungswidrigkeit einzelner Bestimmungen eines Gesetzes nur ausnahmsweise von der Gesamtnichtigkeit des betroffenen Regelwerks ausgehen dürfen. In diesem Sinne nimmt das BVerfG eine Gesamtnichtigkeit dann an, „wenn sich aus dem objektiven Sinn des Gesetzes ergibt, dass die übrigen mit der Verfassung zu vereinbarenden Bestimmungen keine selbständige Bedeutung haben, ferner, wenn die verfassungswidrigen Vorschriften Teil einer Gesamtregelung sind, die ihren Sinn und ihre Rechtfertigung verlöre, nähme man einen ihrer Bestandteile heraus, wenn also die nichtige Bestimmung mit den übrigen Bestimmungen so verflochten ist, dass sie eine untrennbare Einheit bilden, die nicht in ihre einzelnen Bestandteile zerlegt werden kann“ (BVerfGE 57, 295 (334)).

Die gesetzlichen Bestimmungen zur Amtshilfe in Art 14 bis 16 PrKVSG bilden einen zusammenhängenden Abschnitt und lassen sich auch ihrem Gegenstand nach von den verfassungsrechtlich problematischen Bestimmungen des Staatsgesetzes gedanklich separieren. Ihre Beibehaltung würde daher – vermutlich – zumindest keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen. Dennoch empfiehlt es sich meines Erachtens aus Gründen der Rechtssicherheit sehr, Diskussionen über die Fortgeltung von Art. 14 bis 16 PrKVSG gar nicht erst aufkommen zu lassen und die in diesen Normen enthaltenen Bestimmungen zur Amtshilfe vielmehr zum Gegenstand einer Vereinbarung zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen und den betroffenen Kirchen zu machen. Als Vorbild mag hier der Vertrag des Landes Nordrhein-Westfalen mit der Lippischen Landeskirche vom 28.5.1958 dienen (GV. NW. 1958 S. 205), der in Art. 2 Abs. 1 eine Art. 14 PrKSVG entsprechende Bestimmung und in Art. 2 Abs. 2 bzw. Art. 2 Abs. 3 Parallelvorschriften zu Art. 15 und Art. 16 PrKVSG enthält. Hierdurch würde nicht zuletzt ein Makel beseitigt, der den bisherigen Vorschriften des Art. 14-16 PrKVSG künftig anhängen dürfte, quasi Überreste eines ansonsten aus verfassungsrechtlichen Gründen beseitigten und zudem aufgrund seines Alters ohnehin antiquiert wirkenden (vormals) preußischen Gesetzes zu sein. Angesichts der Bedeutung, die mit der Glaubwürdigkeit von kirchlichen Disziplinarsachen in der Öffentlichkeit einhergeht, wäre ein neuer Staatsvertrag das richtige Instrument.

Köln, den 26.1.2024

Univ.-Prof. Dr. iur. Markus Ogorek, LL.M. (Berkeley), Att. at Law (NY)