

## Vermögensrechtliche Fragen bei Gemeindefusionen und –kooperationen

*Hans Ulrich Anke\**

### *I. Kirchengemeindliches Vermögen*

Kirchliches Vermögen ist auch in den Kirchengemeinden dazu bestimmt, dem kirchlichen Auftrag zu dienen. Es soll das Wirken der Kirchengemeinden materiell unterstützen und absichern. Hierzu zählt zum Einen das sog. *Verwaltungsvermögen*, das unmittelbar selbst für die Aufgabenwahrnehmung genutzt wird, wie das Kirchengebäude, das Taufbecken, der Kindergarten, der Friedhof und das Gemeindebüro. Zum Anderen gehört hierzu das sog. *Finanzvermögen*, dessen Ertrag der kirchengemeindlichen Arbeit zu Gute kommt. Neben den Renditeobjekten wie Grundstücken und Kapitalanlagen erbringen Ansprüche auf örtliche Kirchensteuern, auf Zuweisungen aus der Teilhabe an Landeskirchensteuern oder auf Gebühren die vermögensrechtlich gesicherten kirchengemeindlichen Einnahmen.

### *II. Vermögensrechtliche Beschränkungen zu gemeindeübergreifender Vermögensnutzung*

Kirchengemeinden können nicht frei über das ihnen privatrechtlich zugeordnete Vermögen verfügen. In der Verwendung ihres Vermögens sind sie einerseits durch unterschiedliche Zweckbestimmungen eingeschränkt und andererseits in einen Solidarausgleich mit anderen kirchlichen Körperschaften eingebunden. Dies kann sie zu einer kooperativen Nutzung kirchengemeindlichen Vermögens bringen:

- Bei dem sog. *Verwaltungsvermögen* können landeskirchliche Vorgaben zur Trägerschaft kirchlicher Einrichtungen dazu führen, dass die kirchengemeindliche Eigentümerin den Widmungszweck z.B. eines Friedhofs oder eines Kindergartengebäudes nicht mehr selbst oder jedenfalls nurmehr mit anderen kirchlichen Körperschaften zusammen verwirklichen kann. Soweit hier die Kirchengemeinde nicht allein die kirchenrechtliche Widmung oder andere Verpflichtungen gegenüber Dritten zur zweckgemäßen weiteren Nutzung aufheben kann, werden ihre privatrechtlichen Eigentumsbefugnisse eingeschränkt.
- Auch das sog. *Finanzvermögen* unterliegt besonderen Zweckbestimmungen, die gewährleisten, dass und ggf. wie das Vermögen und seine Erträge dem kirchlichen Auftrag zu Gute kommen. So müssen Vermögenserträge der „*Dotation Pfarre*“ (bzw. „*Pfründe*“) der Pfarrbesoldung und –versorgung zu Gute kommen. Dies führt, allemal bei kleinen Kirchengemeinden ohne eigene Pfarrstelle, zur kooperativen Zwangs-Mitfinanzierung von Pfarrstellen in anderen Kirchengemeinden. Einschränkungen für die Nutzung kirchengemeindlichen Finanzvermögens ergeben sich aber auch aus Regelungen übergemeindlicher Solidarsysteme. Der Finanzausgleich von Kirchengemeinden innerhalb eines Kirchenkreises bzw. innerhalb einer Landeskirche kann bei der Verteilung der Kirchen-

---

\* Hannover.

steuereinnahmen neben Strukturmerkmalen auch die Vermögenserträge in den Kirchengemeinden berücksichtigen, z.B. indem eigene Einnahmen der Kirchengemeinden auf die nach strukturellen Faktoren ermittelten Zuweisungsansprüche anzurechnen sind.

*Die Evangelisch-lutherische Landeskirche Hannovers hat bisher im landeskirchlichen Haushalt die Erträge des Pfarrvermögens aus den Kirchengemeinden zentral vereinnahmt. Die Verteilung der Gemeindepfarrstellen auf die Kirchenkreise orientiert sich an sachlich-strukturellen Kriterien des Stellenplanungsrechts. Die unterschiedlich hohen Einnahmen der einzelnen Kirchengemeinden aus dem Pfarrvermögen haben bisher keine Bedeutung für die Verteilungsentscheidungen. Darüber hinaus müssen die Kirchengemeinden in der Evangelisch-lutherischen Landeskirche Hannovers bisher einen großen Anteil ihrer übrigen Vermögenserträge auf finanzielle Zuweisungen anrechnen (§ 5 Zuweisungsgesetz, §§ 9, 12 Zuweisungsverordnung).*

*Diese Regelungen stehen im Einklang mit der Kirchenverfassung und verletzen insbesondere nicht Selbstverwaltungsrechte der Kirchengemeinden. Den Kirchengemeinden kommt nicht wie den kommunalen Gebietskörperschaften nach staatlichem Verfassungsrecht eine eigenständige Aufgaben- und Finanzhoheit zu. Sie sind vielmehr eingebunden in die Solidarität des gesamtkirchlichen Verbundes und die gesamtkirchliche Auftragswahrnehmung (vgl. Verfassungs- und Verwaltungsgericht der VELKD vom 19. Juli 1983 – RVG 1/1981, ZenKR 29 [1984], S. 473, 476). Daraus erwächst der Landeskirche die Verantwortung und die Aufgabe, das solidarische Zusammenwirken der Kirchengemeinden auch bei der Inanspruchnahme kirchlichen Grundeigentums rechtlich verbindlich auszugestalten (so Rechts Hof der Konföderation, Urteil vom 3. Mai 2002 - R 4/02 -, S. 7 ff., zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit, kirchengemeindliches Vermögen der Dotation Pfarre in den landeskirchlichen Solidarausgleich einzubeziehen).*

*Die Landessynode hat freilich am 1. Dezember 2006 ein neues Finanzausgleichsrecht beschlossen. Danach wird der Kirchenkreis ab dem Jahre 2009 zu der maßgeblichen Ebene für einen Solidarausgleich bei den Vermögenserträgen der Kirchengemeinden. Dabei erhält der Kirchenkreis weitgehende Gestaltungsfreiheit. Erträge des Pfarrvermögens sind aber zur Finanzierung von Pfarrstellen zu nutzen, die im Rahmen der Stellenplanung des Kirchenkreises auf die Kirchengemeinden verteilt werden.*

### III. Vermögensrechtlicher Antrieb zu Gemeindefusionen und –kooperationen

Gemeindefusionen und –kooperationen sind ihrerseits oft selbst Antwort auf vermögensrechtliche Gestaltungsfragen.

- Bei dem sog. Verwaltungsvermögen kommt vermögensrechtlichen Fragen inhaltlich leitender Charakter für Strukturreformen vor allem dann zu, wenn mehrere Kirchengemeinden überlegen, wie sie bisher je einzeln eingesetztes Vermögen unmittelbar zu kirchlichen Aufgaben besser gemeinsam nutzen können. Dies gilt insbesondere für die Nutzung von Gebäuden.

*In der Evangelisch-lutherischen Landeskirche Hannovers fällt es den Kirchengemeinden zunehmend schwer, ihren großen Gebäudebestand zu unterhalten und zu erneuern. Deshalb wird derzeit der Einstieg in ein umfassendes Gebäudemanagement erarbeitet, das eine erhebliche Reduktion der kirchengemeindlichen Gebäude zum Ziel hat. Dazu sollen Gebäude kirchengemeindeübergreifend genutzt werden. Sakralgebäude nehmen dabei zwar eine Sonderstellung ein. Sie sollen allenfalls im Ausnahmefall und auch dann nur unter besonderen Bedingungen aufgegeben werden. Die kooperative Nutzung durch mehrere Kirchengemeinden gewinnt aber gleichwohl auch bei den Kirchengebäuden erheblich an Bedeutung. Insbesondere in städtischen Regionen bilden sich zunehmend differenzierte gottesdienstliche und kirchenmusikalische Profile heraus, die im Rahmen sog. City-Kirchenarbeit zwischen den beteiligten Kir-*

*chengemeinden inhaltlich abgestimmt und vermögensrechtlich ausgestaltet werden (u.a. Kostenbeteiligung, zielgerichtetes Fundraising).*

- Das sog. Finanzvermögen gestaltet Gemeindefusionen und –kooperationen vor allem im Hinblick auf die zurückgehenden finanziellen Ressourcen aus. Wenn die laufenden Einnahmen aus dem kirchengemeindlichen Vermögen einschließlich des örtlichen Kirchensteuer- und Zuweisungsaufkommens nicht mehr allein zur Finanzierung beruflicher Mitarbeiter und notwendiger Sachmittel ausreichen, drängt sich die gemeinschaftliche Finanzierung mit anderen Kirchengemeinden auf, sei es im Rahmen institutionalisierter Kooperation über Arbeitsgemeinschaften und Gemeindeverbände oder sei es im Wege der Fusion. Dazu kommen noch besondere finanzielle Anreize, die übergeordnete Körperschaften, wie die Landeskirchen oder die Kirchenkreise, den Kirchengemeinden bieten, um verstärkte Kooperation oder größere Zusammenschlüsse zu erreichen.

*Die Evangelisch-lutherische Landeskirche Hannovers strebt mit ihrem neuen Finanzausgleichsrecht auch an, dass kleinere Kirchengemeinden sich zu größeren Kirchengemeinden zusammenschließen. Dazu setzt sie bei dem Verteilungsfaktor an, der 20 % des Allgemeinen Zuweisungsvolumens für die Kirchenkreise und Kirchengemeinden nach der Anzahl der Kirchengemeinden verteilt. Bei diesem Faktor werden Kirchengemeinden, denen zwischen 300 und 999 Kirchenglieder angehören, nur zur Hälfte berücksichtigt und Kirchengemeinden mit weniger als 300 Kirchengliedern gar nicht (§ 5 II 1 Nr. 2 Finanzausgleichsgesetz, § 3 II Finanzausgleichsverordnung). Die betroffenen Kirchengemeinden haben bis zu einem Stichtag Zeit, mit entsprechenden Zusammenlegungen die geforderten Größenordnungen zu erreichen. Eine Meistbegünstigungsklausel stellt sicher, dass zwischenzeitliche Fusionen größerer Kirchengemeinden sich für diese bei der Bemessung der Zuweisungen nicht nachteilig auswirken werden (§ 4 II, III Finanzausgleichsverordnung). Für die kleineren Gemeinden ist überdies ein Strukturfonds vorgesehen, der verbindliche Kooperationen unterhalb der genannten Anforderungen mit zusätzlichen Zuweisungen fördert.*

#### *IV. Vermögensrechtliche Gestaltung von Gemeindefusionen und -kooperationen*

Wenn im Zuge von Fusionen oder Kooperationen kirchliche Aufgaben in die Trägerschaft einer anderen Kirchengemeinde wechseln, sind die vermögensrechtlichen Folgen zu gestalten. Dabei gilt es insbesondere, die Vorgaben kirchenrechtlicher Widmungen und die übergeordneten Regelungen des Finanzausgleichs zu gewährleisten.

- Bei der Veränderung von Kirchengemeinden hat das verfassungsrechtlich berufene kirchenleitende Organ zugleich die Vermögensauseinandersetzung zu regeln, insbesondere wenn sich die beteiligten Kirchengemeinden nicht untereinander verständigen. Als Regelungsform sehen die meisten Kirchengemeindeordnungen dafür kirchliche Organisationsakte (Verwaltungsakte) vor. Zumindest die betroffenen Kirchengemeinden genießen in der Regel verfahrensbezogene Beteiligungsrechte. Kommt es zu einer umfassenden Zusammenlegung von Kirchengemeinden, wird das Vermögen in der Regel vollständig der verbleibenden bzw. der neuen Kirchengemeinde zugeordnet. Sind mehrere verbleibende Kirchengemeinden von der Änderung der Organisationsstrukturen betroffen, muss sich die Zuordnung des Vermögens an der neuen Aufgabenverteilung ausrichten. Besondere Zweckbindungen von Vermögensteilen sind zu beachten. Dies gilt auch für sach- oder ortsbezogene Auflagen bei ererbtem Vermögen oder bei Zuwendungen. Wenn es sich um größere Vermögensmassen und besondere Zweckbindungen handelt, kann eine zweckentsprechende Nutzung im Rahmen von Treuhandvorgaben und ggf. durch Ausgliederung in unselbstständige kirchliche Stiftungen gewährleistet werden.

*In der Evangelisch-lutherischen Landeskirche Hannovers ist nach Art. 28 der Kirchenverfassung und § 5 der Kirchengemeindeordnung das Landeskirchenamt zur Veränderung und Zusammenlegung von Kirchengemeinden sowie zu den dafür notwendigen Vermögensauseinandersetzungen einschließlich der Übertragung von Grundstücken und Erbbaurechten berufen. Dem Landeskirchenamt kommt bei diesen Entscheidungen zu den Gemeindefusionen ein „weites Organisations- und Sachermessen“ zu, das „seine rechtliche Grenze allein dort [findet], wo keinerlei sachliche Gründe .... erkennbar sind, die Maßnahme sich also als willkürlich erweist“ (Rechtshof der Konföderation, Urteil vom 27. Mai 1998 – KonfR 5/97, S. 9).*

*Das Landeskirchenamt kann die Gemeindefusionen auf Antrag oder von Amts wegen nach Anhörung der betroffenen Kirchenvorstände und Kirchenkreisvorstände regeln. Widerspricht ein betroffener Kirchenvorstand oder Kirchenkreisvorstand, so bedarf die Entscheidung des Landeskirchenamtes der Zustimmung des Kirchensynodes. Den Anordnungen des Landeskirchenamtes zur Übertragung von Grundstücken und Erbbaurechten im Rahmen der Vermögensauseinandersetzung kommt dingliche Wirkung zu, die mit Inkrafttreten der Anordnungen vollzogen wird. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens muss aus der Organisationsurkunde hervorgehen. Diese ist mit Grundbuch- und Katasterbezeichnungen im Kirchlichen Amtsblatt zu veröffentlichen.*

- Für die Kooperation von Kirchengemeinden gibt es eine Vielzahl ganz unterschiedlicher Gestaltungsmöglichkeiten, die differenzierte vermögensrechtliche Fragen aufwerfen.
  - o Bei einer pfarramtlichen Verbindung wird den beteiligten Kirchengemeinden die gemeinsame Pfarrstelle i.d.R. im Rahmen der Pfarrstellenplanung der Landeskirche oder des Kirchenkreises finanziert.
  - o Bei der Zusammenarbeit mit Hilfe von Arbeitsgemeinschaften sind die Kostenbeiträge für die gemeinsamen Aufgaben unter den beteiligten Kirchengemeinden verlässlich zu vereinbaren. Hierzu kann der Vertrag ein hilfreiches Gestaltungsinstrument sein.
  - o Gemeindeverbände bedürfen i.d.R. einer organisationsrechtlichen Satzung. Diese muss die wesentlichen vermögensrechtlichen Fragen, insbesondere auch die zu leistenden Umlagen für die gemeinsame Finanzierung, regeln.

Im Kern geht es dabei freilich vor allem um eine sachgerechte Verteilung der Finanzierung auf die beteiligten Körperschaften. Dies betrifft die Bemessung von Stellenanteilen bei den beruflich tätigen Mitarbeitenden ebenso wie die Festlegung der Sachkostenbeiträge, ggf. auch die Aufteilung der Nutzung von Gebäuden und Anlagevermögen. Im Einzelfall gestaltet sich die sachgerechte Kostenzuordnung schwierig. Da die meisten Kirchengemeinden bisher noch in klassischer Kameralistik ohne kaufmännische Elemente ihr Rechnungswesen führen, müssen die Maßstäbe für eine pauschalierende Kostenverteilung eigenständig entwickelt werden.

*Die Evangelisch-lutherische Landeskirche Hannovers sieht in den §§ 92 bis 115 der Kirchengemeindeordnung allein vier rechtliche Grundmodelle für die institutionalisierte Zusammenarbeit von Kirchengemeinden unterhalb einer Fusion vor. Dabei sollen die beteiligten Kirchengemeinden in erster Linie sich selbst über die vermögensrechtliche Ausgestaltung einigen. Bei der Errichtung von Kooperationsformen mit eigener Rechtspersönlichkeit kann aber auch das Landeskirchenamt durch den Organisationsakt vermögensrechtliche Regelungen einschließlich der Übertragung von Rechten an Grundstücken mit dinglicher Wirkung treffen (§§ 101 I 2, 102 III Kirchengemeindeordnung).*

*V. Zusammenfassung:*

- Die Erfüllung des kirchlichen Auftrags bedarf zeitgerechter Strukturen, die auch für das kirchliche Vermögen zu bedenken sind.
- Vermögensrechtliche Fragen stehen Fusionen und Kooperationen von Kirchengemeinden nicht im Wege, sondern helfen, solche Strukturreformen auszugestalten.
- Da das Kirchenvermögen dienenden Charakter zur Erfüllung der kirchlichen Aufgaben hat, ist seine Nutzung je nach widmungsbezogenen Beschränkungen und Bindungen des Finanzausgleichrechts an den neuen Organisationsstrukturen und Aufgabenzuordnungen der Kirchengemeinden auszurichten.
- In Abwandlung und Eindeutschung eines bei Strukturreformen oft angeführten Schlagwortes lässt sich dies auf die Kurzformel bringen: „Der Fonds folgt der Funktion“.