

## Rechtsfragen zu Gemeindefusionen und -kooperationen

*Norbert Janz\**

Die Evangelische Kirche in Deutschland muß in den kommenden Jahren in großem Umfang Arbeitsplätze abbauen und ihre Strukturen radikal verändern. Aktuellen Prognosen der EKD zufolge wird sich die Zahl der Protestanten bis zum Jahr 2030 um ein Drittel von derzeit 26 Millionen auf 17 Millionen verringern. Hieran ändert sich auch nichts dadurch, daß knapp 26.000 aus der Kirche ausgetretene Protestanten jährlich wieder in ihre Kirche zurückkehren (FAZ v. 3.11.2006, S. 6). Diese Entwicklung führt zu einer Halbierung der Einnahmen aus Kirchensteuern von gegenwärtig vier auf zwei Milliarden Euro. Weitere Faktoren wie steigende Versorgungskosten und die Teuerungsraten verschärfen die Lage. Um ein finanzielles Desaster abzuwenden, wird eine Vielzahl von gegensteuernden Maßnahmen diskutiert. In dem am 5. Juli 2006 veröffentlichten Grundsatzpapier "Kirche der Freiheit: Perspektiven für die Evangelische Kirche im 21. Jahrhundert" fordert der Rat der EKD die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der evangelischen Kirche eindringlich zu einem "Paradigmen- und Mentalitätswechsel" auf.

Auch wenn in diesem Papier nicht ausdrücklich von Gemeindefusionen und -kooperationen (im Gegensatz zu Zusammenlegungen von Landeskirchen: Ihre Zahl soll von 23 auf acht bis zwölf reduziert werden) die Rede ist, so sind diese doch zwei Möglichkeiten, wie auf die drastisch sinkenden Einnahmen kirchlicherseits reagiert werden kann. Die klassische evangelische Parochialgemeinde mit ihrer gewachsenen und vertrauten Struktur nimmt wichtige Aufgaben in verlässlicher Form wahr. Daneben bestehen andere Profildgemeinden mit einem besonderen geistlichen, kirchenmusikalischen, sozialen, kulturellen oder jugendbezogenen Schwerpunkt, die nicht nur die unmittelbare räumliche Umgebung ansprechen, sondern darüber hinausgehend eine regional bezogene Ausstrahlung entwickeln. Geht man wie das erwähnte Grundsatzpapier davon aus, daß gegenwärtig etwa 80 Prozent der Gemeinden rein parochialer Struktur sind, daß es etwa 15 Prozent Profildgemeinden (z. B. City-, Jugend- oder Kulturkirchen) gibt und nur etwa 5 Prozent der Gemeinden auf netzwerkorientierten Angeboten beruhen (z. B. Akademiegemeinden, Tourismuskirchen oder Passantengemeinden), dann sollte es ein Ziel sein, diese Proportion zu einem Verhältnis von 50 Prozent zu 25 Prozent zu 25 Prozent weiterzuentwickeln.

Grenzen parochialer Handlungsmöglichkeiten können sich darin zeigen, daß bestimmte Aufgaben nicht oder nicht mehr von den einzelnen Gemeinden allein wahrgenommen werden können. Gemeinden sind oft überaltert oder ihre Mitgliederzahl ist zu gering; Gemeinden besitzen zu wenig Geld und fühlen sich ihren Bauaufgaben nicht gewachsen; sie haben zu wenig Mitarbeiter und können Obliegenheiten nicht wahrnehmen, die ihnen wichtig sind. Pfarrer sind für zu viele Gemeinden (so ist es oft auf dem Land) oder für zu viele Gemeindeglieder (so ist es oft in der Stadt) verantwortlich; sie sehen sich mit einer Fülle von Erwartungen aus der Gemeinde konfrontiert. Letztlich sind es wohl fast immer die geringer werdenden finanziellen Mittel des Kirchensteueraufkommens, die nach neuen Strukturen und somit einer Kooperation oder sogar einer Zusammenlegung verlangen. Kooperationen oder Fusionen von Gemeinden

---

\* Universität Potsdam.

können hier eine Reaktionsmöglichkeit bieten. Verschiedene Synergieeffekte sind durch diese Maßnahmen zu erzielen, die hier nicht weiter aufgezeigt werden sollen.

## I. Gemeindefusionen in Brandenburg

Gemeindefusionen bewirken die Auflösung der bisherigen (Teil-)Kirchengemeinden und die Verschmelzung zu einer einheitlichen Kirchengemeinde in der Regel mit mehreren Pfarrstellen und Seelsorgebezirken. Sie erfolgen auf der Grundlage des Art. 40 (Veränderungen von Kirchenkreisen) der Grundordnung der Evangelischen Kirche Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz vom 21./24.11.2003. Die Norm hat folgenden Wortlaut:

*(1) Über die Neubildung, Veränderung, Vereinigung oder Aufhebung von Kirchenkreisen beschließt die Kirchenleitung. Zuvor hat sie die beteiligten Kreissynoden, die Gemeindegemeinderäte aller betroffenen Kirchengemeinden und die Generalsuperintendentin oder den Generalsuperintendenten anzuhören. Widerspricht im Anhörungsverfahren eine Kreissynode dem Vorschlag der Kirchenleitung, beschließt die Landessynode.*

*(2) Änderungen von Kirchengemeindegrenzen, die zugleich Grenzen eines Kirchenkreises sind, ziehen die Veränderung der Kirchenkreisgrenzen ohne weiteres nach sich.*

Andere Grund- bzw. Kirchenordnungen sehen entsprechende Regelungen zu einer Anhörungspflicht vor. Dabei finden sich mitunter umfassendere und präzisere Bestimmungen, wie z.B. in Art. 96 der Kirchenordnung der Evangelischen Kirche im Rheinland vom 10.1.2003:

*(1) Kirchenkreise sollen so gestaltet sein, dass eine für ihre Aufgaben ausreichende Leistungsfähigkeit gewährleistet bleibt. Die gegebenen äußeren Strukturen sind zu berücksichtigen. Ist die Voraussetzung nach Satz 1 nicht mehr gegeben, können Kirchenkreise geändert werden, indem Kirchenkreisgrenzen neu gezogen, Kirchenkreise aufgehoben, neu gebildet oder vereinigt werden.*

*(2) Über die Änderung von Kirchenkreisen entscheidet die Kirchenleitung, nachdem die beteiligten Kreissynoden die Presbyterien ihres Kirchenkreises angehört und die beteiligten Kreissynoden danach übereinstimmende Beschlüsse gefasst haben. Die Kirchenleitung kann das Änderungsverfahren auch auf Antrag eines beteiligten Kirchenkreises oder von Amts wegen führen; dann hört die Kirchenleitung die beteiligten Presbyterien und Kreissynoden an. [...]*

Die Zusammenlegung katholischer Kirchengemeinden erfolgt unter ganz anderen kirchenrechtlichen Rahmenbedingungen und staatskirchenrechtlichen Vorgaben (ausführlich hierzu B. Kämper, in: FS J. Listl, 1999, S. 469 ff. m.w.Nachw.). Die Zusammenlegung von Pfarreien setzt aber auch hier eine vorherige Anhörung (und zwar des Priesterrates) voraus.

Einziges und damit notabene zentrales formelles Zulässigkeitsmerkmal ist damit die Anhörungspflicht. Die Anhörung ist zwingend für die beteiligten Kreissynoden, die Gemeindegemeinderäte aller betroffenen Kirchengemeinden und die Generalsuperintendentin oder den Generalsuperintendenten vorgeschrieben. Ihnen wird insoweit ein subjektives Recht verliehen. Dies erscheint auch überaus sinnvoll, stellt sich doch eine Fusion als ein tiefer Eingriff in bestehende Traditionen und Strukturen dar. Eine Anhörungspflicht zu Gunsten der betroffenen Gemeindeglieder ist bemerkenswerterweise nicht festgelegt. Die Gemeindeglieder als solche sind also keine Beteiligten im formellen Sinne.

Das Gebot der Anhörung muß hinreichend beachtet werden. In diesem Zusammenhang liegt es zunächst nicht fern, entsprechende Regelungen über eine Anhörung im staatlichen Recht heranzuziehen. Das mag ggf. in analoger Weise geschehen. In Betracht kommt hier zunächst § 28 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), der in Absatz 1 eine Anhörungspflicht beim Erlass belastender Verwaltungsakte und in Absatz 2 Ausnahmen von dieser Pflicht normiert. Fernerhin

ist § 45 VwVfG von Interesse, der u.a. die Heilung von Anhörungsfehlern regelt. Schließlich kann ein Anhörungsfehler nach § 46 VwVfG unbeachtlich sein, wenn offensichtlich ist, daß dieser Fehler die Entscheidung in der Sache nicht beeinflußt hat.

Letztlich lassen sich aber die Regelungen des VwVfG jedenfalls grundsätzlich nicht entsprechend heranziehen. Hintergrund hierfür ist, daß die Sachlagen nicht vergleichbar sind. Denn bei Gemeindefusionen stellt die Anhörungspflicht die einzige formelle Voraussetzung für ein fusionsanordnendes Handeln dar. Würde man diese in ihrer Absolutheit relativieren, indem sie unter bestimmten Voraussetzungen nicht mehr verpflichtend wäre, so beraubte man sie ihrer korrigierenden Funktion. Im staatlichen Recht hingegen kommt der Anhörungspflicht nur ein begrenzter Stellenwert zu. Die Anhörung bildet auch nur eines von mehreren formellen Rechtmäßigkeitskriterien. Gemeinden sind mit Bürgern daher nicht vergleichbar. Etwas anderes mag allenfalls hinsichtlich des allgemeinen Rechtsgedankens des § 46 VwVfG gelten.

Deutliche Parallelen bestehen aber zur Anhörung(splicht) von (weltlichen) Gemeinden zu Maßnahmen der kommunalen Gebietsreform. Dieserart Anhörungen sind größtenteils in den Landesverfassungen verankert; bei Fehlen einer entsprechenden Norm stellen sie einen verfassungsunmittelbaren Ausfluß aus dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht dar. Hier existiert eine umfangreiche Rechtsprechung der Verfassungsgerichte, auch und gerade des Landesverfassungsgerichts Brandenburg zur Vollständigkeit, zu Alternativlösungen, zur Rechtzeitigkeit, zur wiederholten Anhörung etc. (Nachweise bei *Nierhaus*, Kommunalrecht für Brandenburg, 2003, Rn. 85).

Das Gebot der Anhörung ist damit unverzichtbar (so auch Verwaltungsgericht der Ev. Landeskirche in Württemberg, Urteil v. 18.2.2005, AZ VG 12/02, ZevKR 51 (2006), S. 430 [432 f.]). Es fordert, daß die betroffene Gemeinde von der beabsichtigten Regelung Kenntnis zu erlangen hat. Diese Information muß den wesentlichen Inhalt des Neugliederungsvorhabens und der dazu gegebenen Begründung umfassen. Wird etwa der Weg einer Fusion nach einer erfolgten Anhörung rechtlich erheblich verändert, so muß eine erneute Anhörung erfolgen. Sie muß so rechtzeitig erfolgen, daß die Kirchengemeinde die Möglichkeit hat, sich sachadäquat zu äußern. Diese Stellungnahme ist vor einer abschließenden Entscheidung zur Kenntnis zu nehmen und bei der Abwägung der für oder gegen die Neugliederungsmaßnahme sprechenden Gründe zu berücksichtigen (VG der Ev. Landeskirche Württemberg, aaO.). Insoweit können die für Neugliederungen im staatlichen Recht entwickelten Maßstäbe herangezogen werden, s. zu diesen etwa BVerfGE 86, 90 ff.; *Nierhaus*, Kommunalrecht für Brandenburg, 2003, Rn. 85.

Eine Anhörung stellt sich als eine verhältnismäßig schwache Beteiligungsform dar. Sie bedeutet insbesondere kein Einvernehmen, d.h., die zu treffende Entscheidung kann von der Meinung des insofern angehörten Betroffenen abweichen.

Rechtsprechung staatlicher Gerichte zu kirchlichen Gemeindefusionen ist – soweit ersichtlich – kaum vorhanden. Allein das BVerfG hatte vor nunmehr über 40 Jahren einmal in der Frage einer Gemeindefusion judiziert (Beschluß des Ersten Senats vom 17.2.1965, AZ: 1 BvR 732/64, BVerfGE 18, 385 ff.). In dem Verfahren hatte sich eine Kirchengemeinde gegen ihre von der Kirchenleitung angeordnete Teilung und Neubildung gewandt und Verfassungsbeschwerde vor dem BVerfG erhoben. Die Verfassungsbeschwerde wurde als bereits unzulässig verworfen. Ausführungen zur Begründetheit (insbesondere zu der behaupteten Grundrechtsverletzung der Kirchengemeinde nach Art. 2, 3 und 14 GG) machte das BVerfG nicht. Der Begriff der "öffentlichen Gewalt" im Sinne des § 90 I BVerfGG umfasse nach der Entscheidung nicht rein innerkirchliche Maßnahmen. Wörtlich heißt es: "Das angefochtene Urteil des Kirchlichen Verfassungs- und Verwaltungsgerichts, das den Teilungsbeschluß der Kirchenleitung zum Gegenstand hat, entscheidet nur einen Streit im Bereich der inneren

kirchlichen Angelegenheiten. Die Errichtung und Umgrenzung von kirchlichen Unterverbänden, wie sie § 14 der hessen-nassauischen Kirchengemeindeordnung vom 25. März 1954 (ABIEKD 1954 S. 204) vorsieht, gehören zu diesem Bereich, weil sie Fragen der Verfassung und der Organisation der Kirchen betreffen. Ob diese Regelung gegen das Gemeindeprinzip der Evangelischen Kirche verstößt, ist eine kirchenverfassungsrechtliche Frage, die der Selbstbestimmung der Kirche unterliegt, mithin der Prüfung am Maßstab staatlichen Rechts und damit der staatlichen Gerichtsbarkeit entzogen ist."

## II. Gemeindekooperationen in Brandenburg

Gemeindekooperationen richten sich in erster Linie nach Art. 62 (Zusammenarbeit von Kirchenkreisen) der Grundordnung der Evangelischen Kirche Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz. Die Vorschrift lautet:

- (1) Mehrere Kirchenkreise können Aufgaben gemeinsam wahrnehmen und Angelegenheiten gemeinsam regeln.*
- (2) Sie können gemeinsame Einrichtungen schaffen und unterhalten, wenn die zuständigen Organe der beteiligten Kirchenkreise zustimmen.*
- (3) Die Wahrnehmung der erforderlichen Leitungsaufgaben regeln die beteiligten Kirchenkreise im gegenseitigen Einvernehmen. ...*
- (4) ...*

In diesem Zusammenhang stellen sich kaum Rechtsfragen relevanter Art. Vielmehr sind in der Praxis tatsächliche Probleme zu lösen. Zweckmäßighkeitsfragen stehen hier im Vordergrund. Verschiedene Formen der Zusammenarbeit bis hin zu einer gemeinsamen Geschäftsführung und Verwaltung sind möglich.