

## **Plenarrede vom 15. Mai 2024, TOP 9**

### **Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen**

#### **Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion der FDP, Drucksache 18/9155**

#### **1. Lesung**

#### **Block I**

Herr Präsident,  
meine Damen und Herren,

die Diskussion über das Anliegen der katholischen Kirche, das preußische Gesetz von 1924 über die Verwaltung des katholischen Kirchenvermögens aufzuheben, über dessen Umsetzung wir im nächsten Tagesordnungspunkt sprechen werden, hat Sven Wolf und mir Veranlassung gegeben uns eingehender mit dem Verhältnis von Staat zu Kirche in Nordrhein-Westfalen und insbesondere mit dem Thema Demokratie und Kirche zu beschäftigen. Dabei ist aufgefallen, dass unsere Landesverfassung in Artikel 23 Absatz 2 eine Besonderheit aufweist, die bei näherer Betrachtung eine übermäßige Privilegierung der Kirchen im Verhältnis zum demokratisch legitimierten Landesgesetzgeber darstellt. Artikel 23 Absatz 2 untersagt ein einseitiges gesetzgeberisches Abweichen vom Vertragsinhalt grundlegender für das Land Nordrhein-Westfalen geltender Verträge mit den Kirchen und anderen öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften.

Die Bestimmungen der Kirchenverträge haben 1950 in Art. 23 Abs. 2 neben der vertraglichen eine verfassungsrechtliche Sicherung erhalten, die jede Änderung an die Zustimmung des kirchlichen Partners knüpft. Der gesamte Vertragsinhalt ist in den Schutz der Verfassung aufgenommen. Eine einseitige Änderung wäre mithin zugleich ein Vertrags- und Verfassungsbruch.

Ein einmal abgeschlossener Staatskirchenvertrag entfaltet für die dort aufgenommenen Regelungen grundsätzlichen Charakters eine Sperrwirkung für das zukünftige einseitige Tätigwerden des Landesgesetzgebers. Die Bindungswirkung von Kirchenverträgen geht damit deutlich über die von Staatsverträgen im Sinne des Art. 66 Satz 2 der Landesverfassung, für die die sogenannte Lex-posterior-Regel gilt, hinaus. Denn die landesinterne Umsetzung eines Staatsvertrags kann durch ein späteres einfaches Gesetz geändert werden, auch wenn dies zugleich einen Vertragsbruch gegenüber dem Vertragspartner bedeuten kann.

Die vereinzelt gebliebene Literaturauffassung, ein einen Kirchenvertrag verletzendes Gesetz sei unabhängig von Art. 23 Abs. 2 wegen eines Verstoßes gegen das Rechtsstaatsprinzip nichtig, findet in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung keine Stütze.

Bereits 1957 hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Reichskonkordat festgestellt – ich zitiere mit Erlaubnis des Präsidenten –:

„Weder zugunsten von Verträgen, deren Gegenstand der Bundesgesetzgebung unterliegt, noch zugunsten von Landesverträgen, deren Gegenstand nach dem Grundgesetz der Landesgesetzgebung unterliegt, erachtet das Grundgesetz eine verfassungsrechtliche Bindung der Gesetzgebung an das Vertragsrecht für erforderlich.“

Sowie:

„Besondere vertragliche Vereinbarungen, auch wenn sie objektives Recht setzen, genießen diese Vorrangstellung nicht. Der Gesetzgeber hat also die Verfügungsmacht über den Rechtsbestand auch dort, wo eine vertragliche Bindung besteht, sofern sie nicht allgemeine Völkerrechtssätze zum Gegenstand hat.“

Allenfalls die Verfassungen der Bundesländer Baden-Württemberg und Hessen binden den einfachen Gesetzgeber im Ergebnis in vergleichbarer Art und Weise.

Vor allem aber steht Art. 23 Abs. 2 – darauf hat Sven Wolf gerade schon hingewiesen – in seiner derzeitigen Fassung in einem erheblichen Spannungsverhältnis zum Demokratieprinzip, das für das Land aufgrund der Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz verbindlich ist, weil es die in den Kirchenverträgen geregelten Gegenstände gegebenenfalls auf Dauer der Neubewertung durch den demokratisch legitimierten Gesetzgeber entzieht. Dies wiegt angesichts des zum Teil seit vielen Jahrzehnten, in der Spitze seit 95 Jahren unveränderten Normenbestandes besonders schwer.

Professor Morlok vertritt deshalb auch die naheliegende Auffassung, Art. 23 Abs. 2 sei grundgesetzwidrig.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll die besondere landesverfassungsrechtliche Sicherung der Bestimmung von Kirchenverträgen in Art. 23 Abs. 2 entfallen. Die vertragsrechtliche Sicherung reicht aus. Nach Treu und Glauben ist der änderungswillige Gesetzgeber ohnehin gehalten, vor dem Erlass kirchenvertragswidrigen Rechts die vertragsimmanenten Überprüfungs- und Revisionsmöglichkeiten auszuschöpfen. Das sehen auch die üblichen Freundschaftsklauseln so vor.

Meine Damen und Herren,

um dies an dieser Stelle klarzustellen: Die Kirchen haben zu dieser Gesetzesinitiative keine konkrete Veranlassung gegeben. Gerade deshalb haben wir zum jetzigen Zeitpunkt die Chance, uns unabhängig von durch konkrete Probleme verursachten Interessensgegensätzen über das Grundsätzliche zu verständigen.

Wir sollten nicht warten, bis die Frage der Vereinbarkeit des Art. 23 Abs. 2 mit dem Demokratieprinzip dem Verfassungsgerichtshof NRW oder dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vorliegt, sondern selbst als Verfassungsgeber die Kraft aufbringen, uns von diesem Anachronismus zu verabschieden.

Wenn wir schon nicht für mehr Demokratie in der katholischen Kirche sorgen können, dann lassen Sie uns zumindest für mehr Demokratie im Verhältnis von Staat und Kirche in Nordrhein-Westfalen sorgen.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.