

Der Allgemeine Hannoversche Klosterfonds und die Klosterkammer Hannover in der Praxis des Landesverfassungsrechts

Unser heute geehrter Jubilar bezeichnete die Klosterkammer und den Allgemeinen Hannoverschen Klosterfonds einmal als „verfassungsrechtliches Juwel“¹. Das ist eine treffende Bewertung, denn es ist in der Tat ein lohnendes Unterfangen, den Klosterfonds und die Klosterkammer aus verfassungsrechtlicher Sicht zu beleuchten. Deswegen freue ich mich, heute über einige Schlaglichter aus der Geschichte der Klosterkammer sprechen zu dürfen.

Wir haben eben bereits einiges erfahren über das Königliche Gründungspatent der Klosterkammer von 1818 und über die verfassungsrechtliche Absicherung von Klosterfonds und Klosterkammer durch die Verfassungsurkunden von 1833 und 1840. Deswegen will ich meine Ausführungen beschränken auf die Zeit nach der Gründung des Landes Niedersachsen im November 1946.

Noch vor dem Inkrafttreten der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung im Jahr 1951 befasste sich der Niedersächsische Landtag mit der Klosterkammer. Anhand der parlamentarischen Materialien lässt sich nachvollziehen, dass es den damaligen Abgeordneten zunächst einmal darum ging herauszufinden, was Klosterkammer und Klosterfonds eigentlich sind. Das ist nicht überraschend. Auch heute ist die Struktur dieser Einrichtungen wohl nur Eingeweihten bekannt.

Bei den Ausschussberatungen im Jahr 1950 ist herausgekommen, „dass es sich bei der sogenannten Klosterkammer um eine Stiftung handelt, die herausgewachsen ist aus ehemaligen Kirchengütern und aus Gütern, die durch den Reichsdeputationshauptschluss von 1803 aus Kirchenbesitz in Staatsbesitz übergegangen sind“, so der damalige Berichterstatter im Plenum². Das ist zwar nicht ganz richtig, wie Sie wissen. Die Klosterkammer ist selbst keine Stiftung, sondern sie ist Stiftungsorgan des Allgemeinen Hannoverschen Klosterfonds (sowie der anderen drei von ihr vertretenen kleineren Stiftungen³). Und zugleich ist sie eine Landesbehörde. Als Arbeitsgrundlage des Landtages war die Feststellung des Berichterstatters jedoch zunächst ausreichend.

Auf dieser Grundlage fasste der Landtag im Jahr 1950 den Beschluss, dass erstens die Verwaltung der Klosterkammer durch den Rechnungshof geprüft werden soll. Gut, wird man sagen, das ist nicht dramatisch, das kann jeder Landesbehörde passieren. Auch heute noch unterliegt die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Klosterfonds

¹ von Campenhausen, S. 7.

² Abg. Schönfelder (DP) in der 89. Sitzung des Niedersächsischen Landtages der 1. Wahlperiode am 04.04.1950, Sten. Bericht, Sp. 4987 f.

³ Domstrukturfonds Verden, Stift Ilfeld in Thüringen, Hospitalfonds St. Benedikti Lüneburg. Auf diese drei Stiftungen entfällt ca. 5 Prozent des gesamten von der Klosterkammer verwalteten Stiftungsvermögens, auf den Allgemeinen Hannoverschen Klosterfonds ca. 95 Prozent.

nach Maßgabe der Landeshaushaltsordnung der Prüfung durch den Landesrechnungshof.

Beschlossen wurde zweitens, dass die Regierung prüfen soll, was in organisatorischer Weise in Bezug auf die Klosterkammer geändert werden kann. Meine Damen und Herren, Sie wissen, auch vor solchen Überlegungen ist kaum eine Landesbehörde auf Dauer gefeit.

Drittens wurde beschlossen, dass die Regierung dem Landtag die *vorgeschriebene* Übersicht über das Vermögen der Klosterkammer und dessen Verwendung vorlegen soll. Dieser dritte Punkt, die Vorlage der vorgeschriebenen Übersicht, bezieht sich auf eine Regelung aus dem Landesverfassungsgesetz für das Königreich Hannover aus dem Jahr 1840. Schon damals wurde gesetzlich festgelegt, dass „den allgemeinen Ständen“ - das ist heute der Landtag - eine Übersicht der aus dem Stiftungsvermögen des Klosterfonds „stattgehabten Verwendungen und der mit der Substanz desselben vorgegangenen Veränderungen zur Nachricht mitgeteilt werden“ soll.

Diese gesetzliche Verpflichtung von 1840 war zwar seit der Annexion des Königreichs Hannover durch Preußen im Jahr 1866 keine Verfassungsvorschrift mehr, sondern nur noch einfachgesetzliche Norm. Aber die Regelung war auch im Jahr 1950 noch geltendes Recht. Und daran hat sich auch später nichts geändert. Auch heute noch wird dem Landtag auf dieser rechtlichen Grundlage die Prüfung der Jahresabschlüsse des Allgemeinen Hannoverschen Klosterfonds' vorgelegt. Der Grund dafür ist heute derselbe wie damals: Der Landtag hat zwar kein Budgetrecht über den Klosterfonds, aber er hat ein berechtigtes Interesse an einer Unterrichtung über Einnahmen und Ausgaben in einem abgeschlossenen Haushaltsjahr⁴.

Im Jahr 1967 wurde durch ein Rechtsbereinigungsgesetz das vorkonstitutionelle Recht, das zwischen 1806 und 1918 verkündet wurde, in großem Umfang außer Kraft gesetzt. Die eben erwähnte Regelung - § 79 des Landesverfassungsgesetzes von 1840 - wurde allerdings davon ausgenommen. Sie gilt demnach als einfaches Landesrecht fort.

Das Rechtsbereinigungsgesetz sah eine Ermächtigung der Landesregierung vor, die staatsrechtlich überholten Bezeichnungen des vorkonstitutionellen Rechts an das geltende Recht anzupassen. Davon wurde aber bis heute kein Gebrauch gemacht, so dass noch heute gesetzlich geregelt ist, dass die Verwaltung des Klosterfonds „allein der vom *Könige* dazu bestellten Behörde“ gebührt und dass die Übersichten über das Vermögen des Klosterfonds' den „allgemeinen Ständen“ mitgeteilt werden müssen⁵.

⁴ von Campenhausen, S. 45.

⁵ § 79 LVerfG 1840 lautet:

„(1) Das von den vormaligen Klöstern und anderen ähnlichen Stiftungen in den verschiedenen Teilen des Königreichs herrührende, zu einer abgesonderten Masse vereinigte Vermögen soll von den übrigen öffentlichen Kassen gänzlich getrennt bleiben, und allein zu Zuschüssen für die Landes-Universität, für Kirchen und Schulen, auch zu milden Zwecken aller Art verwandt werden.

(2) Die Verwaltung dieses Vermögens gebührt allein der vom Könige dazu bestellten Behörde.

Die letztgenannte Verpflichtung gehört übrigens materiell zum Landesverfassungsrecht, denn die Vorschrift regelt den Informationsfluss zwischen Exekutive und Legislative und konkretisiert damit den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gewaltenteilung. Daran ändert auch nichts, dass die Regelung formell die Gestalt eines einfachen Gesetzes hat.

Damit möchte ich überleiten zum formellen Landesverfassungsrecht, genauer: zur Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung aus dem Jahr 1951. Denn für die Klosterkammer und den Klosterfonds sind die in Artikel 56 der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung enthaltenen sogenannten Traditionsklauseln von großer verfassungsrechtlicher Bedeutung.

Bei der Gründung des Landes Niedersachsen aus den Ländern Hannover, Oldenburg, Braunschweig und Schaumburg-Lippe wurden bekanntlich sehr unterschiedliche historische Territorien und Traditionen verbunden. In Oldenburg, Braunschweig und Schaumburg-Lippe sah man damals die Gefahr, dass das Land Niedersachsen ein „erweitertes Hannover“ sein würde⁶. Diese in der Bevölkerung weit verbreiteten Bedenken wurden sowohl von der britischen Besatzungsmacht als auch von den handelnden niedersächsischen Politikern sehr ernst genommen. Sie fanden daher auch in der Verfassung an herausgehobener Stelle Berücksichtigung, nämlich in Artikel 1⁷. Darüber hinaus verpflichtete Artikel 56 Absatz 1 der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung sowohl die Gesetzgebung als auch die Verwaltung, die kulturellen und historischen Belange der ehemaligen Länder Hannover, Oldenburg, Braunschweig und Schaumburg-Lippe zu wahren und zu fördern. Für die Klosterkammer und den Klosterfonds von größter verfassungsrechtlicher Bedeutung war in diesem Zusammenhang Artikel 56 Absatz 2. Denn diese Verfassungsvorschrift enthielt eine Bestandsgarantie zugunsten der „überkommenen heimatgebundenen Einrichtungen“ der Länder Hannover, Oldenburg, Braunschweig und Schaumburg-Lippe⁸.

Was genau unter diesen von der Verfassung geschützten „überkommenen heimatgebundenen Einrichtungen“ zu verstehen ist, und vor allem, ob der Allgemeine Hannoversche Klosterfonds eine solche Einrichtung ist, wurde allerdings erst zwanzig Jahre

(3) Den allgemeinen Ständen soll im Anfange eines jeden Landtags eine Übersicht der daraus Statt gehabten Verwendungen und der mit der Substanz desselben vorgegangenen Veränderungen zur Nachricht mitgeteilt werden.

(4) Veräußerungen einzelner Teile dieses Kloster-Vermögens sind, der Regel nach, unzulässig und können nur unter denselben Bedingungen und Voraussetzungen Statt finden, unter welchen eine Veräußerung von Domainen und Regalien erlaubt ist.“

⁶ Vgl. *Butzer*, in: Epping et al. (Hrsg.), *Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung*, 2012, Art. 72 Rn. 2.

⁷ Artikel 1 Abs. 1 VNV lautet: „Das Land Niedersachsen, *hervorgegangen aus den ehemaligen Ländern Hannover, Oldenburg, Braunschweig, Schaumburg-Lippe*, ist ein republikanischer, demokratischer und sozialer Rechtsstaat in der Bundesrepublik Deutschland.“

⁸ Artikel 56 Abs. 2 VNV lautet: „Die überkommenen heimatgebundenen Einrichtungen dieser Länder sind weiterhin dem heimatlichen Interesse dienstbar zu machen und zu erhalten, soweit ihre Änderung oder Aufhebung nicht in Verfolg organisatorischer Maßnahmen, die sich auf das ganze Land Niedersachsen erstrecken, notwendig sind.“

später durch ein Urteil des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes aus dem Jahr 1972 eindeutig geklärt.

Ausgangspunkt des Organstreitverfahrens beim Staatsgerichtshof war ein Organisationserlass der Landesregierung aus dem Jahr 1971. Dieser sah vor, dass die Verwaltung des gesamten Forstbesitzes des Klosterfonds auf eine andere staatliche Stelle, nämlich die Landesforstverwaltung, übertragen werden sollte. Zudem sollte die Verwaltung auf gemeinsame Rechnung mit den Landesforsten erfolgen. Das Vermögen des Klosterfonds sollte damit nicht mehr in verwaltungsmäßiger Hinsicht von anderen öffentlichen Kassen getrennt gehalten werden.

Der Staatsgerichtshof hat in seinem Urteil zunächst ausdrücklich festgestellt, dass der Allgemeine Hannoversche Klosterfonds eine von der Verfassung geschützte „überkommene heimatgebundene Einrichtung“ ist⁹. Nach der Auslegung des Staatsgerichtshofs sind nur solche Einrichtungen überkommen und heimatgebunden, die „in besonders augenfälliger Weise bestimmte Schwerpunkte kultureller, wissenschaftlicher oder ökonomischer Art verkörpern, die im Verlauf der historischen Entwicklung dieser Länder eine eigenständige Ausprägung erfahren haben“. Sie müssen außerdem „im Bewusstsein des für diese Fragen aufgeschlossenen Teiles der eingesessenen Bevölkerung“ entsprechend verankert sein. Das setzt wiederum eine gewisse Außenwirkung voraus, denn „ohne eine wechselseitige Beziehung zu der eingesessenen Bevölkerung sind kulturelle und historische Belange nicht denkbar“. Diese Voraussetzungen hat der Staatsgerichtshof sämtlich als erfüllt angesehen - und das mit den schönen Worten zusammengefasst: „Der Allgemeine Hannoversche Klosterfonds verkörpert dadurch, dass in ihm der in dem ehemaligen Land Hannover säkularisierte Klosterbesitz als geschlossene Vermögensmasse zusammengefasst und seit mehr als 150 Jahren unverändert ganz bestimmten Zwecken nutzbar gemacht worden ist, eine für diesen Landesteil typisch gewordene Form der Erfüllung kultureller und sozialer Fürsorge.“

Mit dieser Feststellung ist der Klosterfonds gleichsam unter den schützenden Mantel der Verfassung geschlüpft. Damit ist allerdings noch nicht zwingend gesagt, dass dies auch für die Klosterkammer gilt. Diese Frage hat der Staatsgerichtshof in seiner damaligen Entscheidung offen gelassen. In einem obiter dictum hat er aber immerhin den Standpunkt vertreten, dass der Umstand, dass es sich bei der Klosterkammer um eine Landesbehörde handelt, ihre Einbeziehung in den Kreis der verfassungsrechtlich geschützten heimatgebundenen Einrichtungen nicht unbedingt ausschließt. Darüber hinaus hat der Staatsgerichtshof festgestellt, dass es jedenfalls zu der besonderen von der Verfassung geschützten Eigenart des Klosterfonds gehört, dass ihm „während der gesamten Dauer seines Bestehens unter der Bezeichnung Klosterkammer eine besondere staatliche Verwaltungsbehörde beigegeben war, deren Aufgabe darin bestand, den Vermögensbesitz des Klosterfonds entsprechend der vorgesehenen Zielsetzung (...) zu verwalten“. Daraus hat der Staatsgerichtshof abgeleitet, dass es zu der überlieferten, von der Verfassung geschützten Gestalt des Klosterfonds gehört, dass sein Vermögen von einer allein zu diesem Zweck bestellten Behörde eigenständig verwaltet

⁹ Hierzu und im Folgenden Nds. StGH, Urt. v. 13.07.1972 - StGH 1/71 - Nds. MBl. S. 1101, 1105 f.

wird, also unter völliger Trennung von anderen Vermögensmassen, und dass der Klosterfonds ausschließlich durch diese Behörde vertreten wird.

Der Staatsgerichtshof hat außerdem festgestellt, dass es Aufgabe dieser Behörde ist, „den Vermögensbesitz des Klosterfonds‘ entsprechend der vorgegebenen Zielsetzung - nämlich zur Erfüllung der kulturellen, geistlichen und mildtätigen Zwecke Erträge zu erwirtschaften und die Vermögenssubstanz dafür leistungsfähig zu erhalten - zu verwalten“.

Mit diesen Feststellungen des Staatsgerichtshofes hat der als einfachgesetzliche Regelung fortgeltende § 79 des Landesverfassungsgesetzes von 1840 gleichsam verfassungsfesten Charakter erlangt. Das bedeutet, dass der Paragraph zwar formell geändert oder aufgehoben werden kann. Seine inhaltlichen Vorgaben sind jedoch aufgrund der Traditions Klausel in der Verfassung weiterhin zu beachten. Eine Abweichung von diesen inhaltlichen Vorgaben bedürfte also einer Änderung der Verfassung.

Wenn ich nun noch einmal kurz die bewegte Geschichte dieser außergewöhnlichen Vorschrift nachzeichnen darf: Im Jahr 1840 wurde sie als Landesverfassungsrecht erlassen, im Jahr 1866 zu einfachgesetzlichem Recht heruntergestuft, im Jahr 1950 wurde sie vom Landtag wiederentdeckt und im Jahr 1972 durch das Urteil des Staatsgerichtshofs sozusagen wieder auf die Ebene des Landesverfassungsrechts gehoben. Bis heute gilt sie auf dieser Ebene fort. Man kann also sagen, dass sie mehr als 170 Jahre Praxis des Landesverfassungsrechts gut überstanden hat.

Damit soll aber nicht gesagt sein, dass beim Klosterfonds und bei der Klosterkammer jede Weiterentwicklung und Anpassung an die Zeitverhältnisse für alle Zeiten ausgeschlossen wäre. Die verfassungsrechtliche Traditions Klausel schließt solche Weiterentwicklungen nur dann aus, wenn diese im Ergebnis dazu führen würden, dass die charakteristischen Wesenszüge der Einrichtung angetastet werden¹⁰.

Vor diesem Hintergrund war es im Jahr 1993 konsequent, den Wortlaut der Traditions Klauseln der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung eins zu eins in die Niedersächsische Verfassung zu übernehmen. Damals wurde zwar in den Ausschussberatungen diskutiert, ob man der Regelung einen weiteren Satz anzufügen sollte, nach welchem die innere Ordnung der geschützten Einrichtungen demokratischen Grundsätzen entsprechen muss. Dieser Gedanke hat sich jedoch nicht durchgesetzt, da er zu einzelnen geschützten Einrichtungen, z. B. Theatern, nicht passt¹¹.

Die Klosterkammer ist gleichwohl um Nachvollziehbarkeit und Transparenz ihrer Entscheidungen bemüht. Das ist auch notwendig, weil diese Entscheidungen der Klosterkammer als größter Erbbaurechtsausgeberin in Deutschland für viele Menschen von existenzieller Bedeutung sind. Wenn man sich vergegenwärtigt, dass hier im Ortskern

¹⁰ Nds. StGH, Urt. v. 13.07.1972 - StGH 1/71 - Nds. MBl. S. 1101, 1107; *Hagebölling*, Niedersächsische Verfassung, 2. Aufl., Erl. 3 zu Art. 72.

¹¹ Vgl. den Schriftlichen Bericht, Drs. 12/5840, S. 43.

von Wennigsen etwa 70 Prozent des Grund und Bodens im Eigentum der von der Klosterkammer verwalteten Stiftungen steht¹², kann man sich vorstellen, wie viele Bürgerinnen und Bürger sich hier für die Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen der Klosterkammer interessieren.

Aus diesem Grund wurde auf der Grundlage einer EntschlieÙung des Landtages im Jahr 2012 durch das Ministerium für Wissenschaft und Kultur ein Kuratorium eingerichtet, das die Klosterkammer berät und unterstützt¹³. Gleichzeitig wurde im Landtag ein Gesetzentwurf, der tiefer in die organisatorische Struktur der Klosterkammer eingreifen wollte¹⁴, mit breiter Mehrheit abgelehnt. Im Zuge der damaligen Ausschussberatungen zu EntschlieÙungsantrag¹⁵ und Gesetzentwurf wurde außerdem deutlich, welchen durch höherrangiges Recht gesetzten Schranken ein Landesgesetz unterläge, das die organisatorische Struktur der Klosterkammer verändern oder inhaltliche Maßgaben hinsichtlich der von ihr ausgegebenen Erbbaurechte aufstellen wollte:

- Das Erbbaurechtsgesetz ist höherrangiges Bundesrecht. Von seinen zwingenden Vorgaben darf ein Landesgesetz nicht abweichen.
- Die Kirchengutsgarantie aus der Weimarer Reichsverfassung, auf die das Grundgesetz verweist¹⁶, schützt die Leistungsverpflichtungen des Klosterfonds' gegenüber den kirchlichen Körperschaften¹⁷.
- Und dann gibt es ja auch noch den eben erläuterten verfassungsrechtlichen Schutz als überkommene heimatgebundene Einrichtung, der insbesondere solchen gesetzlichen Regelungen entgegensteht, die zu einer Gefährdung des Stiftungszwecks führen würden, z. B. durch eine Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit der Vermögenssubstanz.

Der damals die Stiftungsaufsicht führende Kultusminister Mahrenholz schrieb einmal in Bezug auf die Klosterkammer: „Ein beharrendes Element wohnt einer so ehrwürdigen

¹² Vgl. Präsident *Biallas* in der 139. Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen am 25.04.2012, Niederschrift, S. 3.

¹³ Bek. d. MWK v. 03.12.2012, Nds. MBl. S. 1250. Kuratoriumsmitglieder sind *Valentin Schmidt*, Präsident des Kirchenamtes der EKD a.D. (Vorsitzender), *Renate von Randow*, Äbtissin des Klosters Wienhausen (stellvertretende Vorsitzende), *Burkhard Guntau*, Präsident des Landeskirchenamtes a. D., Prälat Prof. Dr. *Felix Bernard*, Katholisches Büro in Niedersachsen, *Friedrich von Lenthe*, Präsidierender Landschaftsrat der Calenberg-Grubenhagenschen Landschaft, *Jürgen Gansäuer*, Landtagspräsident a. D., *Rita Girschikofsky*, Präsidentin des Niedersächsischen Leichtathletikverbandes, *Walter Hirsche*, Niedersächsischer Minister für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr a. D., Prof. Dr. *Hans-Albert Lennartz*, Geschäftsführer der Asse GmbH, sowie je ein Vertreter aus dem Niedersächsischen Ministerium für Wissenschaft und Kultur, dem Niedersächsischen Finanzministerium sowie dem Niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (laut http://www.klosterkammer.de/html/popups/popup_organisationsplan_01.html, abgerufen am 02.01.2014).

¹⁴ Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE, Drs. 16/5123, vom 05.09.2012.

¹⁵ EntschlieÙungsantrag der SPD-Fraktion, Drs. 16/3919, vom 06.09.2011.

¹⁶ Artikel 138 Abs. 2 WRV i. V. m. Artikel 140 GG.

¹⁷ *von Campenhausen*, S. 42; *Korte/Rebe*, Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen, 2. Aufl. 1986, S. 728; *Frantza*, Der Allgemeine Hannoversche Klosterfonds und die Klosterkammer Hannover, 2000, S. 118 f.

Institution schon inne.“¹⁸ Ich möchte hinzufügen: Das beharrende Element wird auch vom Verfassungsrecht getragen¹⁹.

Anders gewendet: Eine so ehrwürdige Institution, ein solches „verfassungsrechtliches Juwel“ wie die Klosterkammer könnte man sich heute gar nicht mehr ausdenken. Das braucht man aber auch nicht, denn es gibt sie ja schon. Ich danke für ihre Aufmerksamkeit.

¹⁸ Klosterkammer Hannover (Hrsg.), Klosterfonds und Klosterkammer Hannover, 1975, S. 5.

¹⁹ Diese Erfahrung musste Mahrenholz auch selbst machen, als er - damals als Staatssekretär der Staatskanzlei - das Organstreitverfahren beim Staatsgerichtshof führte; vgl. Klosterkammer Hannover (Hrsg.), S. 5.