

Vorlage des Landeskirchenrates

Entwurf eines Kirchengesetzes über die Rechts- und Fachaufsicht über die kirchlichen Körperschaften in der EKM (Aufsichtsgesetz – AufsG)

Die Landessynode möge beschließen:

Die Landessynode nimmt Entwurf eines Kirchengesetzes über die Rechts- und Fachaufsicht über die kirchlichen Körperschaften in der EKM (Aufsichtsgesetz – AufsG) zustimmend zur Kenntnis und schlägt folgende Änderungen und Ergänzungen vor:

.....

.....

Sie gibt folgende Anregungen und Hinweise für die Weiterarbeit:

.....

.....

Anlagen:

Anlage 1 - Aufsichtsgesetz

Anlage 2 - Begründung zum Aufsichtsgesetz

Kirchengesetz über die Rechts- und Fachaufsicht über die kirchlichen Körperschaften in der Vereinigten Evangelischen Kirche in Mitteldeutschland (Aufsichtsgesetz – AufsG)

Entwurf (Stand: 27.10.2007)

Die Föderationssynode hat aufgrund von Artikel 7 Abs. 2 Nr. 1 und 8 der Vorläufigen Ordnung der Föderation Evangelischer Kirchen in Mitteldeutschland das folgende Kirchengesetz beschlossen, das hiermit verkündet wird:

§ 1 Geltungsbereich

(1) Dieses Kirchengesetz regelt die Rechts- und Fachaufsicht über die kirchlichen Körperschaften in der Vereinigten Evangelischen Kirche in Mitteldeutschland (EKM). Kirchliche Körperschaften in diesem Sinn sind

- a) die Kirchengemeinden und Kirchenkreise,
- b) rechtsfähige Zusammenschlüsse von Kirchengemeinden und Kirchenkreisen einschließlich der von ihnen gebildeten Zweckverbände.

(2) Die Aufsicht über die kirchlichen Stiftungen wird durch besonderes Kirchengesetz geregelt. Im Übrigen besteht die kirchliche Aufsicht über rechtlich selbständige Einrichtungen und Werke in der EKM nur, soweit sie ausdrücklich durch Kirchengesetz oder in anderer Weise geregelt ist.

(3) Die unselbständigen Einrichtungen und Werke der Landeskirche unterstehen der Fachaufsicht des Kirchenamtes im Rahmen der geltenden Ordnungen.

§ 2 Grundsatz

(1) Die kirchlichen Körperschaften stehen unter kirchlicher Aufsicht. Die Aufsicht umfasst auch die den kirchlichen Körperschaften zugeordneten unselbständigen Einrichtungen und Werke.

(2) Durch die kirchliche Aufsicht sollen die kirchlichen Körperschaften bei der Erfüllung ihrer Aufgaben beraten, unterstützt und gefördert und in ihrer Entschlusskraft und Selbstverwaltung gestärkt werden. Zweck der kirchlichen Aufsicht ist es, die Erfüllung des kirchlichen Auftrags zu gewährleisten sowie die gesamtkirchliche Ordnung zu wahren.

§ 3

Zuständigkeiten

Die Ausübung der kirchlichen Aufsicht obliegt dem Kirchenamt, soweit sie nicht durch Kirchengesetz, aufgrund eines Kirchengesetzes oder durch Verordnung des Landeskirchenrates einer anderen kirchlichen Stelle übertragen ist.

§ 4

Inhalt der kirchlichen Aufsicht

(1) Soweit die kirchlichen Körperschaften Aufgaben ihres eigenen Verantwortungsbereichs wahrnehmen, beschränkt sich die kirchliche Aufsicht darauf, die Erfüllung der gesetzlich festgelegten und übernommenen Aufgaben sowie die Einhaltung der Gesetzmäßigkeit der kirchlichen Verwaltungstätigkeit zu überwachen (Rechtsaufsicht).

(2) Soweit die kirchlichen Körperschaften übertragene Aufgaben wahrnehmen, erstreckt sich die kirchliche Aufsicht über die Rechtsaufsicht hinaus auch auf die Handhabung des Verwaltungsermessens einschließlich der Überprüfung der Zweckmäßigkeit von Maßnahmen und Entscheidungen (Fachaufsicht).

§ 5

Informationsrechte

Die aufsichtsführende Stelle ist befugt, sich über alle Angelegenheiten der kirchlichen Körperschaften zu unterrichten und Prüfungen durchzuführen. Sie kann insbesondere Einrichtungen besichtigen und prüfen, Berichte, Akten und sonstige Unterlagen einsehen und anfordern sowie die Einberufung von Sitzungen verlangen oder an Sitzungen teilnehmen.

§ 6

Ausübung der Rechtsaufsicht

(1) Im Rahmen der Rechtsaufsicht hat die aufsichtsführende Stelle rechtswidrige Beschlüsse, Verwaltungsakte und sonstige Maßnahmen zu beanstanden und ihre Aufhebung oder Änderung zu verlangen. Bei Nichterfüllung von kirchlichen oder anderen öffentlich-rechtlichen Aufgaben oder Verpflichtungen hat sie die kirchliche Körperschaft zur Durchführung der notwendigen Maßnahmen aufzufordern.

(2) Kommt eine kirchliche Körperschaft innerhalb einer gesetzten angemessenen Frist den Anordnungen der rechtsaufsichtsführenden Stelle nicht nach, so kann diese die notwendigen Maßnahmen anstellen und auf Kosten der kirchlichen Körperschaft treffen und vollziehen. Die Beteiligten sind zuvor zu hören.

(3) Maßnahmen im Rahmen der Rechtsaufsicht müssen begründet werden. Von der Begründung kann abgesehen werden, wenn einem Antrag entsprochen wird.

(4) Die kirchlichen Körperschaften können gegen Maßnahmen der Rechtsaufsicht innerhalb einer Frist von einem Monat Beschwerde beim Kirchenamt einlegen. Gegen die Entscheidung des Kirchenamtes ist der Verwaltungsrechtsweg zum kirchlichen Verwaltungsgericht gegeben.

§ 7
Ausübung der Fachaufsicht

Im Rahmen der Fachaufsicht kann die aufsichtsführende Stelle der kirchlichen Körperschaft für die Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben Weisungen erteilen und einzelne Vorgänge unmittelbar an sich ziehen.

§ 8
Weitere Aufsichtsbefugnisse

Im Übrigen haben die aufsichtsführenden Stellen die Befugnisse, die die kirchliche Ordnung ihnen zuweist.

§ 9
Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Dieses Kirchengesetz tritt am 1. Januar 2009 in Kraft.

Begründung zum Kirchengesetz über die Rechts- und Fachaufsicht über die kirchlichen Körperschaften in der Vereinigten Evangelischen Kirche in Mitteldeutschland (Aufsichtsgesetz -AufsG)

I. Vorbemerkungen:

1. Begriff der kirchlichen Aufsicht

Der Begriff der Aufsicht hat im evangelischen Kirchenrecht eine zweifache Bedeutung. Zum einen bezeichnet er die Funktion der Kirchengemeinschaft in Bezug auf die Rechtsverhältnisse aufgrund kirchlichen Verfassungsrechts, innerhalb derer die Landeskirchen, vertreten durch die landeskirchliche Verwaltung, den einzelnen Zwischengliederungen (Kirchenkreis, Kirchengemeinde) gegenüberzutreten. Zum anderen bezeichnet er die geistliche Aufsicht, die die auftragsgemäße Verkündigung des Wortes Gottes und der Sakramentsverwaltung sicherstellen soll.¹

In diesem Kirchengesetz geht es nur um die kirchliche Aufsicht in dem erstgenannten Sinn, die als Rechts- und Fachaufsicht durch die landeskirchliche Verwaltung ausgeübt wird.

2. Zweck, Funktion und Mittel der kirchlichen Aufsicht

Bei der Ausübung kirchlicher Aufsicht geht es nicht um die Ausübung von Macht von oben nach unten. Zweck der kirchlichen Aufsicht ist es vielmehr, die Erfüllung des Auftrags der Kirche sicherzustellen und dafür zu sorgen, dass die gesamtkirchliche Ordnung gewahrt wird.² Hierbei handeln alle kirchlichen Ebenen arbeitsteilig miteinander.

Die kirchliche Aufsicht hat dabei insbesondere die Funktionen, die in der Verfassung festgelegten Aufgaben und Pflichten sicherzustellen (Repressivaufsicht) und ein Fehlverhalten vorbeugend zu verhindern (Präventivaufsicht). Mittel der Präventivaufsicht sind vor allem die Beratung, das Informationsrecht sowie Anzeige- und Genehmigungserfordernisse. Mittel der Repressivaufsicht sind vor allem die Beanstandung und Aufhebung von Beschlüssen sowie die Ersatzvornahme.

3. Vom Sinn eines eigenen Aufsichtsgesetzes

Obwohl in Kirchengesetzen, Verordnungen und sonstigen Rechtsvorschriften unserer beiden Kirchen eine Fülle von Aufsichtsbefugnissen geregelt sind und die Ausübung kirchlicher Aufsicht ein Alltagsgeschäft in unseren kirchlichen Verwaltungen darstellt, wird der Begriff der kirchlichen Aufsicht teilweise einseitig im Sinne von Machtausübung missverstanden. Dieses Aufsichtsgesetz soll das Thema der kirchlichen Aufsicht versachlichen, indem es beschreibt, was kirchliche Aufsicht in diesem Kontext bedeutet und welche Befugnisse und Grenzen sie hat.

Ein eigenes Kirchengesetz über die kirchliche Aufsicht ist dennoch ungewöhnlich. Dieses ungewöhnliche Vorgehen ist dem Umstand geschuldet, dass angesichts der Fülle von rechtlichen Regelungen im Verwaltungsbereich eine Angleichung des Rechts der beiden ehemaligen Teilkirchen noch lange Zeit in Anspruch nehmen wird. Mit diesem Gesetz soll zunächst ein einheitlicher Rahmen für das aufsichtliche Handeln in beiden ehemaligen Teilkirchen geschaffen werden. Da aufsichtliches Handeln vielfach vom gemeinsamen Kirchenamt wahrgenommen oder zumindest gesteuert wird, ist dieser einheitliche Rahmen erforderlich. Daneben soll das Gesetz Auffangvorschrift für Zuständigkeiten und Befugnisse im Rahmen der kirchlichen Aufsicht sein, soweit diese in den Teilkirchen fehlen. Im Übrigen folgt es dem System des gemeinsamen Finanzgesetzes und des Kirchenkreisamtsgesetzes, indem es auf die bestehenden teilkirchlichen Vorschriften verweist und diese in das Gesamtsystem kirchlicher Aufsicht einbindet.

Es ist daran gedacht, die Regelungsinhalte dieses Aufsichtsgesetzes im Laufe des Fortschreitens der Rechtsangleichung in ein umfassenderes gemeinsames Kirchengesetz einzubinden. Insofern kann man auch von einem vorläufigen Gesetz sprechen.

¹ Blaschke in: Lexikon für Kirchen- und Staatskirchenrecht, hrsg. v. Campenhausen, Paderborn; München; Wien; Zürich: Schöningh Bd. 1 A-F - 2000

² s. Fn. 1

II. Zu den einzelnen Vorschriften:

Zu § 1:

Absatz 1 beschreibt positiv den Geltungsbereich des Gesetzes, indem bestimmt wird, dass es die Aufsicht über die Kirchengemeinden und Kirchenkreise sowie deren rechtsfähige Zusammenschlüsse regelt.

Absatz 2 schließt die Anwendung auf andere rechtsfähige Körperschaften im Bereich der EKM aus bzw. schränkt diese ein.

Satz 1: Kirchliche Stiftungen des bürgerlichen Rechts unterliegen aufgrund der Stiftungsgesetze der Bundesländer nur dann der kirchlichen Aufsicht, wenn die Kirchen eine der staatlichen Stiftungsaufsicht adäquate Aufsicht gewährleisten. Dies erfordert eigene kirchliche Rechtsvorschriften zur Stiftungsaufsicht, die bisher in der EKKPS in einem Stiftungsgesetz, in der ELKTh in einer Stiftungsaufsichtsverordnung enthalten sind. Im Zuge der Rechtsvereinheitlichung soll ein gemeinsames Stiftungsgesetz geschaffen werden.

Satz 2 beschränkt die kirchliche Aufsicht über andere rechtsfähige Körperschaften. Diese besteht nur insoweit, wie sie ausdrücklich durch Kirchengesetz oder in anderer Weise geregelt ist. Ein Beispiel ist das Diakonische Werk der EKM. Da grundlegende Bestimmungen über das DW im Diakoniegesetz der EKM geregelt sind, muss die Satzung des DW diesen Bestimmungen entsprechen. Das Genehmigungserfordernis bei Satzungsänderungen in § 10 Abs. 3 Satz 2 Diakoniegesetz beinhaltet insoweit eine Aufsichtsbefugnis der verfassten Kirche über das DW.

Absatz 3 regelt die Aufsicht über die unselbständigen und damit nicht rechtsfähigen Einrichtungen und Werke der Landeskirche. Diese unterstehen der Fachaufsicht des zuständigen Dezernenten des Kirchenamtes, die jedoch durch die jeweiligen Ordnungen oder Satzungen in unterschiedlicher Weise gebunden ist. Da sie mit den kirchlichen Körperschaften und deren unselbständigen Einrichtungen und Werken, die nur eingeschränkt der Fachaufsicht, im Übrigen nur der Rechtsaufsicht unterliegen, nicht gleichgestellt werden können, sind sie hier besonders erwähnt.

Zu § 2:

Die Vorschrift trifft grundsätzliche Aussagen zu Bestehen und Umfang der kirchlichen Aufsicht sowie zu ihren Zielen und Zwecken.

Zu § 3:

Diese Vorschrift ist insoweit eine Auffangvorschrift, als sie die kirchliche Aufsicht dem Kirchenamt für alle die Fälle zuweist, in denen keine davon abweichende Zuständigkeit geregelt ist. Sie ist zugleich eine Verweisung auf die Zuständigkeitsregelungen der ehemaligen Teilkirchen, die solange weiter bestehen, bis sie durch neue gemeinsame Regelungen ersetzt werden.

Zu § 4:

Die Vorschrift definiert die Begriffe Rechts- und Fachaufsicht und den jeweiligen Anwendungsbereich. Der Begriff der Dienstaufsicht taucht hier nicht auf. Dienstaufsicht bezieht sich ausschließlich auf das persönliche Verhalten von natürlichen Personen (Pfarrer, Kirchenbeamte, Angestellte). Da es in diesem Gesetz um die Aufsicht über die kirchlichen Körperschaften geht, hat der Begriff der Dienstaufsicht hier keinen Platz.

Absatz 1 definiert den Begriff der Rechtsaufsicht und ihren Anwendungsbereich auf das Handeln der kirchlichen Körperschaft in ihrem eigenen Verantwortungsbereich. Zu diesen eigenen Aufgaben gehört zum Beispiel das Erstellen der Haushaltspläne und der Jahresrechnung. Diese müssen den kirchengesetzlichen Vorgaben entsprechen, geben den Körperschaften aber innerhalb dieses Rahmens einen Ermessensspielraum.

Absatz 2 definiert den Begriff der Fachaufsicht und ihren Anwendungsbereich im Bereich der übertragenen Aufgaben. Mit übertragenen Aufgaben im engeren Sinn sind Aufgaben gemeint, die nicht in der Selbstverwaltung der kirchlichen Körperschaft wurzeln, sondern die der Gesamtkirche zuzuordnen sind. Die Aufgabenwahrnehmung liegt zwar wie bei den eigenen Aufgaben bei der kirchlichen Körperschaft, allerdings ohne eigene Entscheidungskompetenz. Solche übertragenen Aufgaben sind zum Beispiel das Meldewesen, der Datenschutz und der Denkmalschutz. Da die Gesamtkirche in diesen Bereichen auch an staatliches Recht gebunden ist, muss sie dafür garantieren, dass dieses von allen Körperschaften absolut beachtet wird. Daher ist ein Ermessensspielraum der kirchlichen Körperschaften nicht gegeben. Fachaufsicht geht also über die Rechtsaufsicht hinaus, umfasst diese aber. Im weiteren Sinn gehören zu den übertragenen Aufgaben auch solche, die einer kirchlichen Körperschaft durch eine übergeordnete Körperschaft zur bloßen Erledigung übertragen werden. Dass auch hier die volle Fachaufsicht gegeben sein muss, ist evident.

Zu § 5:

Die Sachverhaltsermittlung erfasst als Vorklärungsphase jedes Aufsichtshandeln. Im Rahmen dieser Amtsermittlung hat die aufsichtsführende Stelle - das ist die Stelle, der aufgrund der Zuständigkeitsregelung in § 3 die Aufsicht obliegt - ein Informationsrecht. Dieses berechtigt jedoch nicht zu einer laufenden Totalkontrolle ohne jeden Anlass; sondern es müssen grundsätzlich Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass eine Rechtsverletzung im Einzelfall bevorsteht oder bereits erfolgt ist.³

Zu § 6:

Absatz 1 enthält wichtige repressive Aufsichtsbefugnisse für den Fall des aktiven rechtswidrigen Tuns (Satz 1) oder der rechtswidrigen Untätigkeit (Satz 2) einer kirchlichen Körperschaft.

Absatz 2 gibt der aufsichtsführenden Stelle die repressiven Mittel der Anordnung und der Ersatzvornahme an die Hand für den Fall, dass die kirchliche Körperschaft ihre rechtswidrigen Maßnahmen nicht aufhebt oder ändert bzw. ihre Untätigkeit fortsetzt. Da die Ersatzvornahme einen massiven Eingriff in die Selbstverwaltung darstellt, müssen die Beteiligten zuvor gehört werden.

Absatz 3 statuiert eine grundsätzliche Begründungspflicht für Maßnahmen im Rahmen der Rechtsaufsicht.

Absatz 4 eröffnet den Rechtsweg zum Verwaltungsgericht gegen Maßnahmen der Rechtsaufsicht. Vor Anrufung des Verwaltungsgerichts ist Beschwerde beim Kirchenamt einzulegen.

Zu § 7:

Die Aufsichtsmittel im Rahmen der Fachaufsicht betreffen die kirchlichen Körperschaften nicht in ihren eigenen Rechten, da sie hier im übertragenen Verantwortungsbereich handeln. Daher sind hier Rechtsmittel nicht gegeben.

Zu § 8:

§ 8 korrespondiert mit § 3, indem hinsichtlich der Befugnisse der aufsichtsführenden Stellen auf die kirchliche Ordnung verwiesen wird. Damit sind neben den Regelungen der Vereinigten Kirche bzw. den weitergeltenden Regelungen der Föderation auch alle Regelungen der ehemaligen Teilkirchen erfasst, die noch Gültigkeit haben, bis in der EKM insoweit neues einheitliches Recht geschaffen wird.

³ Pfeiffer „Kommunalaufsicht“ in ThürVBl. 9/2007 m. w. N.