

Begründung

Mit der gesetzesvertretenden Verordnung soll auf die fortbestehenden Einschränkungen für das Zusammenkommen der Landessynode reagiert werden. Die Frühjahrstagung ist coronabedingt ausgefallen. Ein fortwährender Ausfall von Tagungen der Landessynode bis zum Ende der Pandemie wird der Stellung der Landessynode als Leitungsorgan nicht gerecht.

Ziel ist deshalb eine Regelung, die eine Tagung im Wege der „elektronischen Kommunikation“ und unter Berücksichtigung der coronabedingten Einschränkungen ermöglicht. So soll die Handlungsfähigkeit der Landessynode erhalten werden. Elektronische Kommunikation bedeutet dabei die Organisation per Zuschaltung aller oder eines Teils der Synodalen per Videokonferenz, im äußersten Notfall auch per Audiokonferenz.

Vergleichbare Regelungen sind für die Tagungen der EKD-Synode, der Generalsynode der VELKD und anderer Landeskirchen vorgesehen. Auch im kommunalen Bereich wurden in verschiedenen Bundesländern Sitzungen der Gemeinderäte usw. per Videokonferenz ermöglicht.

1. Verfassungsmäßigkeit der Zuschaltung von Synodalen aus anderen Orten

Gemäß Art. 60 Abs. 1 KVerfEKM ist das Zusammentreten der Landessynode als ihre Handlungsform vorgesehen.¹ Mit dem Zusammentreten ist die Präsenzsitzung gemeint. Anwesenheit bedeutet (bisher) physische Anwesenheit im Sitzungsraum. Es entspricht der Grundfunktion der Landessynode nach Art. 55 Abs. 1 KVerfEKM als Verkörperung der Einheit und Vielfalt der Gemeinden, Kirchenkreise, Dienste, Werke und Einrichtungen im Bereich der Landeskirche, dass ihre Verhandlungen im gemeinsamen und gegenseitigen Austausch und Kontakt an einem Ort stattfinden. Video- oder Audiokonferenzen, wiewohl sie eine Teilhabe am Geschehen und Beteiligung an den Verhandlungen ermöglichen, sind keine gleichwertigen Alternativen, da der Austausch technisch vermittelt wird und kein persönlicher Kontakt besteht. Erst recht wird diese fehlende Gleichwertigkeit bei mehrtägigen Veranstaltungen deutlich.

Aufgrund der coronabedingten Einschränkungen und Risiken sind Tagungen der Landessynode als Präsenzsitzung nur unter besonderen Voraussetzungen möglich, abhängig vom Infektionsgeschehen sogar ganz oder teilweise unmöglich. Die Beschränkung auf die Präsenzsitzung kann somit im Fall der Corona-Pandemie dazu führen, dass die Landessynode nur eingeschränkt oder gar nicht handlungsfähig ist.

Das verfassungsrechtliche Interesse an der Tagungsform in Präsenz ist also in Ausgleich zu bringen mit dem verfassungsrechtlichen Interesse an einer handlungsfähigen Landessynode, die ihren verfassungsmäßigen Aufgaben nachkommen kann. Es ist jedenfalls nicht Ziel der Kirchenverfassung, dass die Landessynode, weil sie coronabedingt voraussichtlich bis Ende 2021 nur unter besonderen Bedingungen bzw. gar nicht an einem Ort zusammenkommen kann, ihre Leitungsverantwortung nicht wahrnehmen kann.

Nach geltendem kirchlichem Verfassungsrecht ist es deshalb verfassungsrechtlich zulässig, von dem Prinzip der Tagung in Präsenz im coronabedingt notwendigen Umfang und im Interesse einer handlungsfähigen Landessynode ausnahmsweise abzuweichen.

¹ Bei den anderen kollegialen Leitungsorganen in der Kirchenverfassung ist ein „Zusammentreten“ nicht verfassungsrechtlich verpflichtend vorgesehen.

Als Abweichung von der Anwesenheit am Ort kann damit die Teilnahme auf elektronischem Wege (Videokonferenzen, ausnahmsweise sogar die Beteiligung per Telefonkonferenz) ermöglicht und der physischen Anwesenheit gleichgestellt werden.

Indem die Corona-Pandemie nach derzeitigem Kenntnisstand voraussichtlich bis Ende 2021 zu Einschränkungen führt, ist auch die Abweichung auf diesen Zeitraum zu befristen, wobei Änderungen bei veränderter Situation unbenommen bleiben.

2. Voraussetzungen für eine gesetzesvertretende Verordnung

Der Landeskirchenrat kann gemäß Art. 82 Abs. 1 Kirchenverfassung Verordnungen erlassen, soweit die Angelegenheit nicht der kirchengesetzlichen Regelung bedarf. Die durch Kirchengesetz zu regelnden Angelegenheiten sind insbesondere in Art. 80 Abs. 1 KVerfEKM aufgeführt. Die Regelung besonderer Arbeitsformen der Landessynode ändert nicht die Kirchenverfassung, sondern führt aus und bringt widerstreitende verfassungsrechtliche Interessen zum Ausgleich. Kirchengesetzliche Regelungen, die geändert werden müssten, bestehen nicht. Durch die Regelung des Geschäftsablaufes in der Landessynode wird materiell die Geschäftsordnung der Landessynode berührt. Geschäftsordnungen stehen jedoch nicht im Rang von Kirchengesetzen. Eine ausdrückliche Verpflichtung zur kirchengesetzlichen Regelung besteht somit nicht. Indem durch die Regelung aber unmittelbare verfassungsrechtliche Interessen zum Ausgleich gebracht werden und die Landessynode als Leitungsorgan der Landeskirche in ihrer Arbeitsweise betroffen ist, ist in der Gesamtschau eine kirchengesetzliche Regelung notwendig und eine Verordnung nach Art. 80 Abs. 1 KVerfEKM ist nicht zulässig.

Nach Art. 80 Abs. 2 KVerfEKM kann der Landeskirchenrat in Angelegenheiten, für die eine kirchengesetzliche Regelung notwendig ist, mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder gesetzesvertretende Verordnungen erlassen. Voraussetzungen sind, dass die Regelung eilbedürftig und die Einberufung der Landessynode nicht rechtzeitig möglich ist bzw. nicht vertretbar erscheint. Tagungen in besonderer Arbeitsform sollen auf der Sitzung der Landessynode im Herbst 2020 möglich sein. Die Regelungen müssen vor der Synodentagung in Kraft treten. Ein vorheriges Zusammentreten der Landessynode zum Gesetzeserlass ist organisatorisch nicht leistbar und auch vom Aufwand nicht vertretbar. Nach Art. 80 Abs. 2 S. 2 KVerfEKM darf eine gesetzesvertretende Verordnung die Kirchenverfassung nicht ändern. Wie zuvor (vgl. 1.) dargestellt, ändert die Regelung nicht die Kirchenverfassung, sondern führt zu einem Ausgleich widerstreitender verfassungsrechtlicher Prinzipien. Die Voraussetzungen für eine gesetzesvertretende Verordnung liegen somit vor.

Gemäß Art. 82 Abs. 3 KVerfEKM sind gesetzesvertretende Verordnungen der Landessynode auf ihrer nächsten Tagung zur Bestätigung vorzulegen. Wird die Bestätigung versagt, ist die Verordnung aufgehoben; zwischenzeitlich vollzogene Maßnahmen bleiben aber gültig.

3. Die Regelungen im Einzelnen

§ 1 regelt den Zweck der Verordnung und stellt damit zugleich das Regelungsziel dar. Es geht um die Ermöglichung der Handlungsfähigkeit der Landessynode vor dem Hintergrund der SARS-CoV-2-Pandemie. Nicht damit zusammenhängende oder nicht für dieses Ziel erforderliche Maßnahmen sind vom Regelungsbereich der Verordnung ausgeschlossen. Im Ergebnis wird der inhaltliche Rahmen für die Maßnahmen nach § 2 abgesteckt.

§ 2 ist die Zentralvorschrift, die die Möglichkeit einer Zuschaltung von Synodalen auf elektronischem Weg regelt und offen ist für weitere pandemiebedingte Sonderregelungen.

Zulässig ist nach **Abs. 1** zunächst der feststellende Beschluss des Präsidiums, dass pandemiebedingt nicht „normal“ getagt werden kann. Daneben wird dem Präsidium ermöglicht, dass die Synodentagung in vollständig elektronischer Form wie auch durch Zuschaltung einzelner oder Gruppen von Synodalen erfolgt. Letzteres ermöglicht Personen aus Risikogruppen die Teilnahme. Sofern die Voraussetzungen des Abs. 2 erfüllt sind, sind die zugeschalteten Personen im Sitzungsraum Anwesenden gleichgestellt.

Die Entscheidung über die Art der Synodentagung trifft das Präsidium als Leitungsgremium der Landessynode. Vor der Entscheidung ist die Benehmensherstellung mit den Vorsitzenden der anderen kollegialen Leitungsorgane der Landeskirche notwendig. Dies sichert die Rückbindung in die anderen Leitungsorgane der Landeskirche, verlängert andererseits nicht die Entscheidungsfindung und ermöglicht schnelle Absprachen.

Die Zuschaltung von Mitgliedern ist gemäß **Abs. 2** nur dann der physischen Anwesenheit gleichwertig, wenn durch hinreichende Maßnahmen die Identität der Zugeschalteten überprüft werden kann – etwa durch Versand der Einwahldaten an eine vom Mitglied angegebene E-Mail-Adresse und der Verpflichtung, diese Einwahldaten nicht Dritten zur Verfügung zu stellen – und die Ausübung der synodalen Rechte sichergestellt ist. Zugeschaltete Synodale müssen sich also aktiv beteiligen können und dürfen nicht nur auf eine beobachtende Rolle beschränkt sein.

Nach **Abs. 3** hat die Zuschaltung regelmäßig im Weg der Videokonferenz also gleichzeitiger Bild- und Tonübertragung zu geschehen. Dabei ist es nicht notwendig, dass von allen Zugeschalteten eine ständige Bild- und Tonübertragung stattfindet. Nach Abs. 2 muss der Gang der Verhandlungen verfolgbar sein, was auch erfüllt ist, wenn die Agierenden gehört und bestenfalls auch Mimik und Gestik grundlegend wahrgenommen werden können. Die Audiokonferenz, also die Teilnahme nur per Audioübertragung ist, ist wegen der damit verbundenen Schwierigkeiten in der Verhandlungsführung und Beteiligung nur als Ausnahmefall denkbar.

Abs. 4 ermöglicht dem Präsidium geschäftsordnende Maßnahmen für die Organisation der Zuschaltung von Landessynodalen. Entsprechend des Ziels nach § 1 kann das Präsidium im Interesse der Handlungsfähigkeit der Landessynode die Zuschaltung sachgemäß beschränken, insbesondere um „hybride“ Sitzungen mit teilweiser Zuschaltung zu organisieren. Vorrangig sind weiterhin die physische Anwesenheit und die gemeinsame Verhandlung auf der Tagung vor Ort. Jeder Synodale hat grundsätzlich Stellvertreter, sodass im Fall der persönlichen Verhinderung diese vorrangig auf ihre Teilnahmebereitschaft befragt werden können. Da die Synodentagung mit teilweiser digitaler Zuschaltung einen besonderen sitzungsleitenden (und logistischen) Aufwand zur Folge hat, kann die Zuschaltung von einer Mindestanzahl an ihr Interessierter abhängig gemacht werden. Im Interesse einer möglichst störungsfreien Sitzung können technische Voraussetzungen (Mindestbandbreite, Computeranforderungen) aufgestellt werden oder auch die Angabe von Gründen für die Zuschaltung verlangt werden. Damit ist vom Präsidium keine umfangreiche Prüfung oder Nachweisführung verlangt, auch haben sich die Bedingungen entsprechend § 1 auf das notwendige Maß zu beschränken. Gleichzeitig benötigt das Präsidium hier Handlungsspielraum, um eine angemessene Durchführung der Sitzung zu ermöglichen. Darin kommt die Wertung der Zuschaltung als Ausnahme zum Ausdruck.

Abs. 5 regelt die geschäftsordnungsrechtlichen Fragen. Die Öffentlichkeit ist nach **S. 1** auch gewahrt, wenn eine Tonübertragung in eine öffentlich zugängliche Räumlichkeit eingerichtet wird. Die öffentliche Zugänglichkeit wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass die Anwesenheit in der Räumlichkeit coronabedingt erhoben wird und die Personenkapazität beschränkt ist. Unbenommen bleibt („mindestens“) eine weitergehende Übertragung. **S. 2** regelt, dass auch auf elektronischem oder schriftlichen Weg geheim abgestimmt werden kann. Bei der Stimmabgabe nicht vor Ort Anwesender ist zunächst sicherzustellen, dass nur die Synodalen abstimmen und abgestimmt haben. „Geheim“ ist diese Stimmabgabe, wenn sie vor der Offenbarung, wie jemand wählen will, wählt und gewählt hat, geschützt ist. Die Geheimheit der Stimmabgabe muss durch hinreichende Maßnahmen gewährleistet werden. Es müssen nicht alle theoretischen Möglichkeiten einer Offenbarwerdung ausgeschlossen werden – vgl. etwa das Verfahren bei der Briefwahl. Werden technische Verfahren zur geheimen Stimmabgabe eingesetzt, ist sicherzustellen, dass das Wahlgeheimnis im Rahmen der Möglichkeiten nicht durchbrochen wird, d. h. der Inhalt der Stimmabgabe nicht unbefugten Dritten zur Kenntnis gelangen kann. **S. 3** statuiert im Übrigen die entsprechende Anwendung der Geschäftsordnung. Dies erfasst auch die Ausschussarbeit, die nicht gesondert benannt werden muss. Soweit im Vorfeld ausnahmsweise Änderungen und Abweichungen von der Geschäftsordnung notwendig sind, kann das Präsidium diese nach **S. 4** vorläufig regeln und bedarf dann zu Beginn der Sitzung der Zustimmung der Landessynode.

Für Februar 2021 ist planmäßig die konstituierende Tagung der III. Landessynode vorgesehen, auf der u. a. das neue Präsidium der Landessynode zu wählen ist. Das bisherige Präsidium ist nicht mehr zu Entscheidungen legitimiert. Bis zur Wahl führt der Landesbischof gemäß Art. 59 S. 5 KVerfEKM den Vorsitz. Durch **Abs. 6** wird geregelt, wer bis zur Wahl des neuen Präsidiums die Kompetenzen des Präsidiums wahrnimmt. Die benannten Personen sind geborene Mitglieder der Landessynode, sodass ohne Zwischenschritte ein handlungsfähiges Gremium zur Vorbereitung der ersten Tagung gebildet wird.

§ 3 regelt das unmittelbare Inkrafttreten nach der Beschlussfassung im Landeskirchenrat. Die Regelungen gelten befristet bis zum Jahresende 2021 und treten dann automatisch außer Kraft.