

Begründung zum Kirchengesetz über die Rechts- und Fachaufsicht über die kirchlichen Körperschaften in der 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 Kirchengemeinde in Bezug auf die Rechtsverhältnisse aufgrund kirchlichen Verfassungsrechts, innerhalb derer die Landeskirchen, vertreten durch die landeskirchliche Verwaltung, den einzelnen Zwischengliederungen (Kirchenkreis, Kirchengemeinde) gegenüberstehen. 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 ist 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 Landeskirchenamt 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.

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

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.

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. In diesem soll sowohl die kirchliche Aufsicht über die rechtsfähigen Stiftungen als auch über die nicht rechtsfähigen Stiftungen geregelt 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. Da diese nicht von Absatz 1 und 2 und auch nicht von § 2 Abs. 1 erfasst sind (dort geht es nur um die nicht rechtsfähigen Einrichtungen und Werke der Kirchengemeinden und Kirchenkreise), ist eine eigener Absatz erforderlich. Die unselbständigen Einrichtungen und Werke der Landeskirche unterstehen der allgemeinen Rechtsaufsicht. Die Fachaufsicht wird durch den zuständigen Dezernenten des Landeskirchenamtes wahrgenommen. Hierbei ist er durch die jeweiligen Ordnungen oder Satzungen in unterschiedlicher Weise gebunden.

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 eine Auffangvorschrift: Sie weist die kirchliche Aufsicht dem Landeskirchenamt für alle die Fälle zu, in denen keine davon abweichende Zuständigkeit geregelt ist. Solche abweichenden Zuständigkeitsregelungen können sich aus weitergeltenden Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften der Teilkirchen ergeben, aber auch aus weitergeltenden Rechtsvorschriften der Föderation und aus neu zu schaffendem Recht der EKM.

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 Ermittlung 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 Landeskirchenamt 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.

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

Zu § 8:

Die meisten aufsichtlichen Befugnisse und Maßnahmen sind in den entsprechenden Einzelgesetzen und -verordnungen geregelt, zum Beispiel im Finanzgesetz und seinen Ausführungsbestimmungen, in der Kunstgutverordnung, in anderen Verwaltungsvorschriften. § 8 korrespondiert insoweit mit § 3. Dort wird auf Zuständigkeitsregelungen in Einzelvorschriften, hier auf bestimmte Befugnisse der aufsichtsführenden Stellen in Einzelvorschriften verwiesen. Damit sind neben neuen Regelungen der EKM bzw. den weitergeltenden Regelungen der Föderation auch alle Regelungen der ehemaligen Teilkirchen erfasst, die noch Gültigkeit haben, bis in der EKM insoweit einheitliches Recht geschaffen wird; **dies gilt insbesondere auch für Regelungen zur Aufsicht über die Kirchenkreise.**