

Begründung zum Kirchengesetz über die Zustimmung zum Verwaltungsverfahren- und -zustellungsgesetzes der EKD

A) Anlass des Zustimmungsgesetzes und Zielstellung der Übernahme des Verwaltungsverfahrens- und -zustellungsgesetzes der EKD

Die Synode der EKD hat auf ihrer Tagung im November 2009 das Verwaltungsverfahren- und -zustellungsgesetz der EKD beschlossen und den Landeskirchen die Übernahme empfohlen.

Hintergrund für die Übernahme sind folgende Gesichtspunkte:

Auf zahlreichen Gebieten erlassen die EKM sowie die ihrer Aufsicht unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen Verwaltungsakte und schließen öffentlich-rechtliche Verträge. Zum Beispiel:

- Verwaltungsentscheidungen in Bezug auf die öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse ihrer Pfarrer und Kirchenbeamten (Einstellung, Beförderung, Entlassung, Besoldung, Versorgung, Disziplinarmaßnahmen, Beihilfeentscheidungen u. a. m.),
- Verwaltungsentscheidungen im Kirchenmitgliedschaftsrecht,
- Verwaltungsentscheidungen im Kindergarten- und im Friedhofsrecht,
- Verwaltungsentscheidungen im Rechtsverkehr zwischen den kirchlichen Körperschaften (z. B. Festsetzung von Stellenplanobergrenzen, Verteilung von Kirchensteuermitteln, Zuweisungsbescheide, Bewilligung von Mitteln zur Durchführung kirchlicher Baumaßnahmen),
- Verwaltungsentscheidungen im Rahmen der landeskirchlichen Aufsicht (z. B. Erteilen bzw. Versagen von Genehmigungen, Beanstandung von Beschlüssen oder gegebenenfalls Androhung von Ersatzvornahmen).

Rechtliche Regelungen des kirchlichen Verwaltungsverfahrens finden sich nur verstreut in Spezialgesetzen für einzelne Sachgebiete (z. B. in den noch geltenden Finanzgesetzen der ehemaligen Teilkirchen). Eine Systematik besteht nicht.

Im Streitfall sind die Kirchengerichte dazu übergegangen, die Bestimmungen der staatlichen Verwaltungsverfahrensgesetze analog heranzuziehen. Eine unmittelbare Geltung des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes (VwVfG) - Entsprechendes gilt für die Länderverwaltungsverfahrensgesetze - ist für die kirchliche Verwaltung nach § 2 VwVfG ausdrücklich ausgeschlossen.

Diese Regelungslücke soll durch das VVZG-EKD geschlossen werden. Soweit die Kirchen öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit ausüben, können sie nach Artikel 140 GG in Verbindung mit Artikel 137 Absatz 5 WRV das Verwaltungsverfahren kirchengesetzlich regeln.

Durch die Übernahme des VVZG-EKD wird sich keine grundlegende Änderung im Verwaltungsvollzug und in der kirchengerichtlichen Überprüfung einstellen.

Für die Übernahme des VVZG sprechen insbesondere folgende Gesichtspunkte:

1. Eine Verfahrensregelung durch Kirchengesetz erleichtert die Aus- und Fortbildung der Bediensteten sowie die praktische Rechtsanwendung. Anders als in den staatlichen Behörden werden in der

kirchlichen Verwaltung vielfach auch Kräfte eingesetzt, die keine umfassende Verwaltungsbildung besitzen. Es ist daher ein Gebot der Fürsorge, auf geschriebenes und nicht auf ungeschriebenes Recht zu verweisen.

2. Die Anwendung des VVZG sichert nach innen ein gleichmäßiges und effektiveres Verwaltungshandeln, weil die Verfahrensabläufe in den einzelnen Bereichen aufgrund der klaren Vorschriften besser standardisiert werden können.
3. Nach außen führt die Anwendung des VVZG zu einem Gewinn an Transparenz, die der Akzeptanz kirchlichen Verwaltungshandelns zugute kommt. Die Verwaltung wird berechenbarer und die Erfolgsaussichten von Anträgen und Rechtsmitteln können für die Betroffenen und für die Beratungspraxis realistischer eingeschätzt werden.
4. Durch die Anlehnung des VVZG an das staatliche Verwaltungsverfahrensgesetz kann auf die Beiträge der Rechtswissenschaft und die Judikatur hierzu in weitem Maße zurückgegriffen werden. Dies entlastet die Rechtsanwendung in den Kirchenbehörden ebenso wie die Rechtsprechung der Kirchengenichte.
5. Durch die Übernahme des VVZG-EKD soll ein Beitrag zur Stärkung der Rechtssicherheit in der EKM geleistet werden. Es wird damit zugleich unterstrichen, dass die kirchliche Verwaltung in ihrem Handeln an klar bestimmte Regeln gebunden ist.

B) Zu den einzelnen Vorschriften

Zu § 1

Mit Absatz 1 wird dem VVZG-EKD zugestimmt.

Absatz 2 entspricht dem in der Grundordnung der EKD geregelten Verfahren bei Zustimmungsgesetzen der Gliedkirchen. Das Inkrafttreten des VVZG soll auf den 1. Januar 2012 festgelegt werden, da die Einführung des Gesetzes in der kirchlichen Verwaltung sorgfältig vorzubereiten ist (siehe dazu unten C).

Zu § 2

Die Vorschrift regelt den Anwendungsbereich des VVZG in der EKM.

Zu Absatz 1:

Nach Absatz 1 Satz 1 soll das VVZG grundsätzlich für die Verwaltungstätigkeit der Kirchenbehörden der landeskirchlichen und der kreiskirchlichen Ebene gelten; eingeschlossen sind die rechtsfähigen Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts¹.

Gemäß § 1 Absatz 3 bis 6 VVZG ist das VVZG auf bestimmte Verfahren von vornherein nicht oder nur eingeschränkt anwendbar. Darüber hinaus können die Gliedkirchen die Anwendung des VVZG durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes für weitere Verfahren ganz oder teilweise ausschließen (§ 3 Absatz 3 Satz 2 VVZG). In Absatz 2 Satz 2 des Zustimmungsgesetzes wird von dieser Öffnungsklausel Gebrauch gemacht und die entsprechende Befugnis auf den Landeskirchenrat übertragen.

¹ Derzeit gibt es in der EKM nur rechtsfähige Stiftungen, keine rechtsfähigen Anstalten des öffentlichen Rechts.

Zu Absatz 2:

In Absatz 2 wird für die kirchengemeindliche Ebene das Regel-Ausnahme-Verhältnis bezüglich der Anwendung des VVZG umgekehrt; das heißt, für die Verwaltungstätigkeit der Kirchengemeinden soll das VVZG grundsätzlich keine Anwendung finden. Grund für die grundsätzliche Nichtanwendbarkeit auf gemeindlicher Ebene ist die Tatsache, dass hier Verwaltungstätigkeit vielfach von Ehrenamtlichen bzw. von nicht hierfür ausgebildeten Personen wahrgenommen wird und daher eine Überforderung der Kirchengemeinden eintreten könnte. Andererseits kann es Bereiche geben, in denen es wegen einer besonderen Außenwirkung sachgerecht ist, die Grundsätze des VVZG anzuwenden. Für diese kann der Landeskirchenrat die Anwendung des VVZG für einzelne Verfahren durch Verordnung ausdrücklich anordnen.

Zu § 3:

§ 3 stellt fest, welche Stellen innerhalb der landeskirchlichen und der kreiskirchlichen Ebene die Stellung einer Kirchenbehörde innehaben. Eine Kirchenbehörde ist gemäß § 1 Nummer 2 Satz 2 VVZG jede Stelle, die Aufgaben der kirchlichen Verwaltung wahrnimmt. Erforderlich, aber auch ausreichend für die Behördenstellung ist, dass die Stelle mit hinreichender organisatorischer Selbständigkeit ausgestattet ist, um eigenverantwortlich Verwaltungsaufgaben mit Außenwirkung im eigenen Namen wahrzunehmen. Für den Kreiskirchenrat ergibt sich die Stellung als Kirchenbehörde insbesondere aus seiner Kompetenz zur rechtlichen Vertretung des Kirchenkreises (Artikel 44 Absatz 3 Satz 1 Kirchenverfassung EKM).

Zu § 4:

Das Zustimmungsgesetz soll zu einem möglichst frühen Zeitpunkt in Kraft treten. Dadurch wird die rechtliche Grundlage für die vorbereitenden Maßnahmen zur Einführung des VVZG in der EKM geschaffen.

C) Schritte zur Einführung des VVZG in der EKM

1. Übernahme des VVZG für die EKM durch Zustimmungsgesetz mit Wirkung zum 1. Mai 2010
2. Erlass einer Ausführungsverordnung, insbesondere betreffend den sachlichen Geltungsbereich (spätestens bis Dezember 2010)
3. Schulung der Mitarbeiter in der Verwaltung und Erarbeitung von Mustervorlagen für wiederkehrende Verwaltungsvorgänge (Januar bis Dezember 2011)
4. Inkrafttreten des VVZG in der EKM zum 1. Januar 2012