

Landessynode 2010

3. (ordentliche) Tagung der
16. Westfälischen Landessynode
vom 15. bis 19. November 2010

Änderung der Kirchenordnung der Evangelischen Kirche von Westfalen

54. KO-Änderungsgesetz

Verankerung des Instrumentes der
Ersatzvornahme in der Kirchenord-
nung

(Artikel 159 KO)

Überweisungsvorschlag: Tagungs-Gesetzesausschuss

Die Kirchenleitung legt den Entwurf eines „54. Kirchengesetzes zur Änderung der Kirchenordnung der Evangelischen Kirche von Westfalen“ mit der Bitte vor, den Entwurf als Kirchengesetz zu verabschieden.

Im Rahmen des zehnjährigen Reformprozesses „Kirche mit Zukunft“ (1999–2008) hatte die Kirchenleitung der Landessynode 2008 einen Bericht vorgelegt, der im Einzelnen darstellte, welche Instrumente die Kirche auf ihren unterschiedlichen Ebenen als Möglichkeit zur korrigierenden Steuerung benötigt.

Die Landessynode 2008 hat dazu nach intensiver Beratung folgenden Beschluss Nr. 53 gefasst:

„1. Die Landessynode nimmt den Bericht der Kirchenleitung über die Bearbeitung des Auftrags (Beschluss-Nr. 246) ‚Aufgaben und Ziele in der Evangelischen Kirche von Westfalen‘ mit Dank zur Kenntnis.

2. Der Bericht der Kirchenleitung beschreibt unter den Gliederungspunkten 1-4 zutreffend den Reformprozess unserer Kirche. Ausgehend von der Wahrnehmung der veränderten Situation wird des Weiteren unter Besinnung auf die Grundlagen unseres Glaubens ein aktuelles, am Evangelium orientiertes Auftragsverständnis entwickelt und in ein Konzept gemeinsamen, abgestimmten Handelns überführt.

3. ...

4. ...

5. Die Landessynode beauftragt die Kirchenleitung, unter Berücksichtigung der Ziffer 4 ein Gesetzgebungsverfahren einzuleiten mit dem Ziel

a) die Möglichkeit zu schaffen, strukturelle Veränderungen zur Sicherung der Leistungsfähigkeit herbeizuführen,

b) eine Haushaltssicherung/Ersatzvornahme zu ermöglichen,

c) Interventionsmöglichkeiten der Landeskirche bei Pflichtwidrigkeiten zu schaffen,

d) Vorbehaltsmöglichkeiten bei Freigabeentscheidungen einzuräumen.

Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens werden die inhaltlichen Aspekte in den Kirchengemeinden und Kirchenkreisen ausführlich diskutiert.“

Die vorgeschlagenen Änderungen im Artikel 159 KO sollen sicherstellen, dass

1. auch für kirchliche Verbände gilt, dass das gesamte Vermögen nur zur Erfüllung des Auftrages der Kirche verwandt werden darf,
2. eine verfassungsrechtliche Rechtsgrundlage für die Anordnung von Ersatzvornahmen für den Fall vorhanden ist, dass eine kirchliche Körperschaft ihre Vermögens- und Finanzverwaltung nicht ordnungsgemäß erfüllt.

Das Instrument der Ersatzvornahme ist im öffentlichen Recht fest verankert. Die Ersatzvornahme ist eines der Zwangsmittel im öffentlich-rechtlichen Vollstreckungsrecht. Mit dem Instrument der Ersatzvornahme wird für die Verwaltung eine Möglichkeit geschaffen, vertretbare Handlungen durchzusetzen. Vertretbare Handlungen sind Handlungen, deren Ausführung nicht an eine bestimmte Person gebunden ist, die also auch von einem anderen als dem Pflichtigen ausgeführt werden können. Nimmt ein Verpflichteter eine vertretbare Handlung nicht vor, so kann die Verwaltung die Maßnahme vornehmen lassen. Die Kosten

werden dem Verpflichteten auferlegt. Der häufigste Fall im öffentlich-rechtlichen Bereich ist das Abschleppen eines verkehrswidrig geparkten Fahrzeuges. Die Ersatzvornahme ist in der Regel anzudrohen und die ggf. entstehenden voraussichtlichen Kosten dem Pflichtigen mitzuteilen.

Im kirchlichen Recht sind bereits zwei konkrete Regelungen bestimmter Ersatzvornahmen vorhanden.

Zum einen gibt Artikel 160 KO die Möglichkeit, in dem dort beschriebenen Fall Eintragungen in Haushaltspläne kirchlicher Körperschaften durch das Landeskirchenamt bewirken und die weiter erforderlichen Verfügungen treffen zu können.

Zum anderen räumt § 67b Verwaltungsordnung der kirchlichen Aufsicht die Befugnis zu einer Ersatzvornahme ein, wenn die kirchliche Körperschaft ihren Verpflichtungen aus § 67a Verwaltungsordnung (Haushaltssicherungskonzept) nicht nachkommt. In diesem Fall kann das Aufsichtsorgan die Anordnungen treffen, erforderlichenfalls selbst durchführen oder eine Beauftragte oder einen Beauftragten bestellen, um eine geordnete Haushaltswirtschaft wiederherzustellen.

Die hier vorgeschlagene grundsätzliche Regelung stellt eine Erlaubnisnorm für die kirchliche Normsetzung dar. Die Ersatzvornahme selbst wird damit noch nicht geregelt, sondern es wird in der Verfassung (Kirchenordnung) verankert, dass eine Regelung der Ersatzvornahme in einer Norm in konkreten sachlichen Grenzen ausdrücklich erlaubt wird. Bisher war dies zwar auch erlaubt, unterlag aber keiner konkreten Begrenzung. Hier soll dem kirchlichen Normgeber eine Grenze gezogen werden. Konkret heißt das, in der Verwaltungsordnung kann eine Ersatzvornahme nur vorgesehen werden für den Fall, dass eine kirchliche Körperschaft ihre Vermögens- und Finanzverwaltung nicht ordnungsgemäß erfüllt, nicht aber für andere Bereiche kirchlichen Handelns.

Die Verfassung ist die Erlaubnisnorm für den Gesetzgeber. Das Gesetz ist Erlaubnisnorm für eine konkrete Maßnahme. Die Ersatzvornahme ist das konkrete aufsichtliche Handeln im Einzelfall. Für die Schritte Normsetzung und Normanwendung im Einzelfall soll die vorgeschlagene Änderung der Kirchenordnung einen klaren Rahmen abstecken.

Alle Maßnahmen, die die kirchliche Aufsicht im Wege der Ersatzvornahme einleiten, sind grundsätzlich durch das kirchliche Verwaltungsgericht überprüfbar und können von diesem ggf. aufgehoben werden. Eine entsprechende Rechtsgrundlage ist in § 19 Absatz 2 des Kirchengesetzes über die kirchliche Verwaltungsgerichtsbarkeit vorhanden. Über ein kirchengerichtliches Verfahren könnten ggf. überzogene Maßnahmen der kirchlichen Aufsicht unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes unterbunden werden.

Im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens sind die Vorschläge zur Änderung der Kirchenordnung auf eine breite Zustimmung gestoßen. Der Ständige Kirchenordnungsausschuss der Landessynode, das Landeskirchenamt und die Kirchenleitung wurden im Detail über die Stellungnahmen zu dem Gesetzentwurf informiert. Eine Änderung der Entwurfsfassung des Kirchengesetzes wurde als nicht notwendig erachtet. Die Kirchenleitung hat in ihrer Sitzung am 15./16. September 2010 beschlossen, das 54. Kirchengesetz zur Änderung der Kirchenordnung der Landessynode zur Beratung und Beschlussfassung vorzulegen.

In der Anlage 1 finden Sie den Änderungsvorschlag. Zu dem Vorschlag haben wir eine Erläuterung (Allgemeine Begründung) verfasst und eine tabellarische Darstellung des bestehenden Textes, des neuen Vorschlags und dazugehörige Anmerkungen beigefügt.

Entwurf

(Stand: 01.09.2010)

**54. Kirchengesetz zur Änderung der Kirchenordnung
der Evangelischen Kirche von Westfalen**

Vom November 2010

Die Landessynode hat mit der für Änderungen der Kirchenordnung vorgeschriebenen Mehrheit das folgende Kirchengesetz beschlossen:

**Artikel I
Änderung der Kirchenordnung**

Die Kirchenordnung der Evangelischen Kirche von Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Januar 1999 (KABl. 1999 S. 1), zuletzt geändert durch das 54. Kirchengesetz zur Änderung der Kirchenordnung vom November 2010 (KABl. 2010 S. ...), wird wie folgt geändert:

Artikel 159 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird neu gefasst:

„(1) Das gesamte Vermögen der Kirchengemeinden, der Kirchenkreise, der kirchlichen Verbände und der Evangelischen Kirche von Westfalen (kirchliche Körperschaften) darf nur zur Erfüllung des Auftrages der Kirche verwandt werden.“

b) In Absatz 2 wird folgender Satz 2 angefügt:

„2Darin kann auch eine Ersatzvornahme für den Fall geregelt werden, dass eine kirchliche Körperschaft ihre Vermögens- und Finanzverwaltung nicht ordnungsgemäß erfüllt.“

**Artikel II
Inkrafttreten**

Dieses Kirchengesetz tritt am 1. Januar 2011 in Kraft.

Bielefeld, November 2010

Evangelische Kirche von Westfalen
Die Kirchenleitung

Az.: 001.11/54

Allgemeine Begründung des Entwurfs eines 54. Kirchengesetzes zur Änderung der Kirchenordnung der Evangelischen Kirche von Westfalen

„Verankerung des Instrumentes der Ersatzvornahme in der Kirchenordnung (Artikel 159 KO)“

Die vorgeschlagenen Änderungen im Artikel 159 KO sollen sicherstellen, dass

1. auch für kirchliche Verbände gilt, dass das gesamte Vermögen nur zur Erfüllung des Auftrages der Kirche verwandt werden darf,
2. eine verfassungsrechtliche Rechtsgrundlage für die Anordnung von Ersatzvornahmen für den Fall vorhanden ist, dass eine kirchliche Körperschaft ihre Vermögens- und Finanzverwaltung nicht ordnungsgemäß erfüllt.

Im kirchlichen Recht sind bereits zwei konkrete Regelungen bestimmter Ersatzvornahmen vorhanden.

Zum einen gibt Artikel 160 KO die Möglichkeit, in dem dort beschriebenen Fall Eintragungen in Haushaltspläne kirchlicher Körperschaften durch das Landeskirchenamt bewirken und die weiter erforderlichen Verfügungen treffen zu können.

Zum anderen räumt § 67b Verwaltungsordnung der kirchlichen Aufsicht die Befugnis zu einer Ersatzvornahme ein, wenn die kirchliche Körperschaft ihren Verpflichtungen aus § 67a Verwaltungsordnung (Haushaltssicherungskonzept) nicht nachkommt. In diesem Fall kann das Aufsichtsorgan die Anordnungen treffen, erforderlichenfalls selbst durchführen oder eine Beauftragte oder einen Beauftragten bestellen, um eine geordnete Haushaltswirtschaft wiederherzustellen.

Die hier vorgeschlagene grundsätzliche Regelung stellt eine Erlaubnisnorm für die kirchliche Normsetzung dar. Die Ersatzvornahme selbst wird damit noch nicht geregelt, sondern es wird in der Verfassung (Kirchenordnung) verankert, dass eine Regelung der Ersatzvornahme in einer Norm in konkreten sachlichen Grenzen ausdrücklich erlaubt wird. Bisher war dies zwar auch erlaubt, unterlag aber keiner konkreten Begrenzung. Hier soll dem kirchlichen Normgeber eine Grenze gezogen werden. Konkret heißt das, in der Verwaltungsordnung kann eine Ersatzvornahme nur vorgesehen werden für den Fall, dass eine kirchliche Körperschaft ihre Vermögens- und Finanzverwaltung nicht ordnungsgemäß erfüllt, nicht aber für andere Bereiche kirchlichen Handelns.

Die Verfassung ist die Erlaubnisnorm für den Gesetzgeber. Das Gesetz ist Erlaubnisnorm für eine konkrete Maßnahme. Die Ersatzvornahme ist das konkrete aufsichtliche Handeln im Einzelfall. Für die Schritte Normsetzung und Normanwendung im Einzelfall soll die vorgeschlagene Änderung der Kirchenordnung einen klaren Rahmen abstecken.

Alle Maßnahmen, die die kirchliche Aufsicht im Wege der Ersatzvornahme einleiten, sind grundsätzlich durch das kirchliche Verwaltungsgericht überprüfbar und können von diesem ggf. aufgehoben werden. Eine entsprechende Rechtsgrundlage ist in § 19 Absatz 2 des Kirchengesetzes über die kirchliche Verwaltungsgerichtsbarkeit vorhanden. Über ein kirchengerichtliches Verfahren könnten ggf. überzogene Maßnahmen der kirchlichen Aufsicht unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes unterbunden werden.

<p>geltende Kirchenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Januar 1999 (KABl. 1999 S. 1) Zuletzt geändert durch das 53. Kirchengesetz zur Änderung der Kirchenordnung der Evangelischen Kirche von Westfalen vom 16. November 2007 (KABl. 2007 S. 415)</p>	<p>Entwurf 54. Kirchengesetz zur Änderung der Kirchenordnung der Ev. Kirche von Westfalen</p>	<p>Anmerkungen</p>
<p>Sechster Abschnitt Allgemeine Bestimmungen</p>		
<p>Artikel 159</p>	<p>Art. 159</p>	
<p>(1) Das gesamte Vermögen der Kirchengemeinden, der Kirchenkreise und der Evangelischen Kirche von Westfalen darf nur zur Erfüllung des Auftrages der Kirche verwandt werden.</p>	<p>(1) Das gesamte Vermögen der Kirchengemeinden, der Kirchenkreise, der kirchlichen Verbände und der Evangelischen Kirche von Westfalen (kirchliche Körperschaften) darf nur zur Erfüllung des Auftrages der Kirche verwandt werden.</p>	<p>1. Verbände eingefügt, vgl. insoweit Erster Teil Vierter Abschnitt „kirchliche Verbände“ mit Art. 157 KO. 2. Klammerdefinition „kirchliche Körperschaften“ eingefügt und im weiteren verwendet (Begriff schon in Art. 161 KO verwendet, aber ohne Legaldefinition). Damit wird eine Legaldefinition der „Kirchlichen Körperschaft“ in der Kirchenordnung geschaffen. Kirchliche Verbände sind zweifelsfrei einbezogen. Gleichzeitig werden anderen Körperschaften (Stiftungen und rechtlich selbständige Einrichtungen) ausgegrenzt. Vgl. insoweit § 1, § 5 Abs. 3 VwO. 3. Vgl. Art. 4 KO, wonach die hier genannten Körperschaften auch „Körperschaften des öffentlichen Rechts“ mit staatlicher Rechtswirkung sind.</p>
<p>(2) Die Kirchenleitung regelt die Vermögens- und Finanzverwaltung durch Verordnung.</p>	<p>(2) ¹Die Kirchenleitung regelt die Vermögens- und Finanzverwaltung durch Verordnung. ²Darin kann auch eine Ersatzvornahme für den Fall geregelt werden, dass eine kirchliche Körperschaft ihre Vermögens- und Finanzverwaltung nicht ordnungsgemäß erfüllt.</p>	<p>Mit Satz 2 wird eine Rechtsgrundlage geschaffen, die die Möglichkeit der Regelung des Instruments der Ersatzvornahme in der Verwaltungsordnung (VwO) festigt. In der VwO ist Ersatzvornahme im § 67 b VwO für einen speziellen Fall bereits geregelt werden. Die Rechtsgrundlage begrenzt das Instrument der Ersatzvornahme auf den Bereich der Vermögens- und Finanzverwaltung.</p>

(3) Das Rechnungsprüfungswesen wird durch Kirchengesetz geregelt.		
Artikel 160		
<p>1Weigern sich die Organe der Kirchengemeinden oder der Kirchenkreise, gesetzliche Leistungen, die aus dem kirchlichen Vermögen oder sonst wie von ihnen zu bestreiten sind, auf den Haushaltsplan zu bringen, ist das Landeskirchenamt befugt, die Eintragung in den Haushaltsplan zu bewirken und die weiter erforderlichen Verfügungen zu treffen. 2Vorher ist der Ständige Finanzausschuss der Landessynode und, wenn es sich um Kirchengemeinden handelt, auch der Kreissynodalvorstand zu hören.</p>	Unverändert	
Artikel 161		
<p>1Beschlüsse der Leitungsorgane der kirchlichen Körperschaften, die deren Befugnisse überschreiten oder das in der Kirche geltende Recht verletzen, sind von der Kirchenleitung außer Kraft zu setzen. 2Die Vorsitzende oder der Vorsitzende des Leitungsorgans, das einen solchen Beschluss gefasst hat, ist verpflichtet, die Ausführungen des Beschlusses auszusetzen und ihn der Kirchenleitung zur Entscheidung vorzulegen.</p>	Unverändert	
Artikel 162		
<p>(1) Kann eine Entscheidung durch ein Rechtsmittel angefochten werden, ist in der Entscheidung darauf hinzuweisen.</p> <p>(2) 1Die für die Einlegung der Beschwerde und der Berufung vorgeschriebenen Fristen beginnen, soweit nichts anderes bestimmt ist, mit der Zustellung der angefochtenen Entscheidung. 2Für die Berechnung der Fristen sind die Bestimmungen des bürgerlichen Rechts maßgebend.</p>	Unverändert	