

S c h r e i b e n

des Kirchensenates

betr. Entwurf eines Kirchengesetzes zur Ergänzung des Verwaltungsverfahren- und -zustellungsgesetzes der Evangelischen Kirche in Deutschland (Ergänzungsgesetz zum Verwaltungsverfahren- und -zustellungsgesetz der EKD – VVZGErgG)

Hannover, 19. Mai 2010

Als Anlage übersenden wir den Entwurf eines Kirchengesetzes zur Ergänzung des Verwaltungsverfahren- und -zustellungsgesetzes der Evangelischen Kirche in Deutschland (Ergänzungsgesetz zum Verwaltungsverfahren- und -zustellungsgesetz der EKD – VVZGErgG) nebst Begründung.

Der Kirchensinat

In Vertretung:

Guntau

Anlage

## **Entwurf**

### **Kirchengesetz zur Ergänzung des Verwaltungsverfahrens- und -zustellungsgesetzes der Evangelischen Kirche in Deutschland (Ergänzungsgesetz zum Verwaltungsverfahrens- und -zustellungsgesetz der EKD – VVZGErgG)**

#### **Vom**

Die Landessynode hat mit Zustimmung des Kirchensenates das folgende Kirchengesetz beschlossen:

#### **§ 1**

Dem Verwaltungsverfahrens- und -zustellungsgesetz der Evangelischen Kirche in Deutschland vom 28. Oktober 2009 (ABl. EKD S. 334) wird zugestimmt. Das Landeskirchenamt wird ermächtigt, die Zustimmung gemäß Artikel 10 a Absatz 2 Buchstabe b der Grundordnung der Evangelischen Kirche in Deutschland gegenüber dem Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland zu erklären.

#### **§ 2**

Die Absätze 2 und 3 des § 36 Verwaltungsverfahrens- und -zustellungsgesetzes der Evangelischen Kirche in Deutschland finden auf Verwaltungsverfahren im Rechtsverkehr zwischen kirchlichen Körperschaften (Artikel 2 Absatz 2 der Verfassung der Evangelisch-lutherischen Landeskirche Hannovers i.d.F. vom 1. Juli 1971, Kirchl. Amtsbl. S. 189, zuletzt geändert durch Kirchengesetz vom 9. Dezember 2009, Kirchl. Amtsbl. S. 230) keine Anwendung.

#### **§ 3**

Für Rechtsbehelfsverfahren gegen Verwaltungsakte gelten an Stelle der §§ 42 bis 47 des Verwaltungsverfahrens- und -zustellungsgesetzes der Evangelischen Kirche in Deutschland die Bestimmungen des Kirchengesetzes der Konföderation evangelischer Kirchen in Niedersachsen über den Rechtshof (Rechtshofordnung – ReHO) vom 20. November 1973 (Kirchl. Amtsbl. S. 217) in der jeweiligen Fassung.

§ 4

(1) Dieses Kirchengesetz tritt am 1. Januar 2011 in Kraft.

(2) Das Verwaltungsverfahren- und -zustellungsgesetz der Evangelischen Kirche in Deutschland tritt für die Evangelisch-lutherische Landeskirche Hannovers zu dem Zeitpunkt in Kraft, zu dem der Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland durch Verordnung das Inkrafttreten bestimmt. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens ist vom Kirchensenat im Kirchlichen Amtsblatt bekannt zu machen.

Hannover, den

Der Kirchensenat

der Evangelisch-lutherischen Landeskirche Hannovers

## Begründung

### A. Allgemeines

Mit dem Verwaltungsverfahrensgesetz- und -zustellungsgesetz der EKD wird das kirchliche Verwaltungsverfahren erstmals auf eine kirchengesetzliche Grundlage gestellt. Die Landeskirche hat dieses Gesetz bereits im Stellungnahmeverfahren begrüßt, weil es für das kirchliche Verwaltungshandeln ein wesentlich höheres Maß an Rechtssicherheit schafft. Bisher konnten kirchliche Körperschaften sich in ihrem Verwaltungshandeln nur an den überkommenen, gesetzlich aber nicht eindeutig bestimmten Grundsätzen des Allgemeinen Verwaltungsrechts und einigen Entscheidungen kirchlicher Gerichte orientieren. Diese gehen durchweg von einer entsprechenden Anwendung des 1976 in Kraft getretenen Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) des Bundes aus.

Das Verwaltungsverfahrensgesetz- und -zustellungsgesetz der EKD knüpft - unter Berücksichtigung kirchenspezifischer Anforderungen - weitgehend an den durch die kirchliche Rechtsprechung vorausgesetzten Standard des Verwaltungsverfahrensgesetzes an. Das führt zu einem erheblichen Gewinn an Transparenz, der der Akzeptanz kirchlichen Verwaltungshandelns nur zugute kommen kann. Darum sieht das vorliegende Kirchengesetz die Übernahme des Verwaltungsverfahrensgesetz- und -zustellungsgesetz der EKD für die Landeskirche und die ihrer Aufsicht unterstehenden öffentlich - rechtlichen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen vor.

Das Verwaltungsverfahrensgesetz- und -zustellungsgesetz gilt auch für die Kirchenämter und Kirchenkreisämter, auch wenn ihnen keine eigene subjektive Rechts- oder Organqualität zukommt. Denn für die Eigenschaft als Kirchenbehörde kommt es nicht darauf an, ob die Behörde selbst rechtsfähig ist. Wie beim staatlichen Verwaltungsverfahren handelt es sich bei dem Tatbestandsmerkmal „Kirchenbehörde“ um einen funktionellen Begriff. Kirchenbehörde ist, wer materielle Aufgaben der Verwaltung nach den Regeln des VVZG-EKD wahrnimmt.

### B. Im Einzelnen

#### Zu § 2

Die Anwendung des staatlichen Verwaltungsverfahrens auf Verfahren zwischen staatlichen Behörden wird durch die Rechtsprechung durchaus auch modifiziert. So können sich z.B. bereits nach der staatlichen Rechtsprechung Behörden bei der Aufhebung von Verwaltungsakten nicht auf Vertrauensschutz berufen (statt aller BVerwGE 23, 25 (30)). Begründet wird dies zum einen damit, dass die §§ 48 ff. VwVfG nur auf das Über-/Unterordnungsverhältnis zwischen Bürger und Staat ausgerichtet

seien. Darüber hinaus seien aber auch die staatlichen Behörden an das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gebunden, weswegen sie kein Interesse an der Aufrechterhaltung eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes haben könnten. Sie hätten vielmehr darauf zu achten, dass öffentliche Mittel sachgerecht und rechtmäßig verwendet würden. Die gesamte staatliche Verwaltung sei dem Gemeinwohl und der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung besonders verpflichtet. Diese Grundgedanken des Bundesverwaltungsgerichts gelten im kirchlichen Bereich erst recht. In der beschriebenen Dienstgemeinschaft zwischen den kirchlichen Handlungsebenen werden ein Über- und Unterordnungsverhältnis und damit einhergehende grundrechtsähnliche Abwehrrecht abgelehnt. Das Recht hat hier „nur“ eine unverzichtbare Ordnungs- und Transparenzfunktion. Folglich ist es gerechtfertigt, die Vertrauensschutzregelungen für die Verfahren zwischen kirchlichen Körperschaften auszuschließen.

zu § 3:

Das verwaltungsgerichtliche Vorverfahren ist in der Landeskirche anders als in anderen Gliedkirchen der EKD umfassend durch die §§ 51ff. der Rechtshofordnung der Konföderation evangelischer Kirchen in Niedersachsen geregelt. Er bedarf daher keiner weiteren landeskirchlichen Regelung. Der Verweis auf die Rechtshofordnung ist wegen der Vorbehaltsregelung in § 1 Abs. 2 VVZG-EKD an sich unnötig. Er soll aber vermeiden, dass unerfahrene Anwender des kirchlichen Rechts dem Missverständnis unterliegen, dass ein Widerspruch gegen Verwaltungsakte im kirchlichen Recht nicht möglich sei.

Durch den Verweis auf die Rechtshofordnung kommt auch die Regelung über die Kostenerstattung nach § 47 VVZG nicht zum Tragen. Diese Regelung wurde vereinfacht dem § 80 VwVfG nachgebildet, der in der juristischen Literatur als lückenhaft und unvollständig gilt und „in der Praxis zu äußerst unbefriedigenden Ergebnissen“ führt (Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 80 Rn. 2). Eine Übernahme von § 47 VVZG in das Recht der Landeskirche legt sich daher nicht nahe. Zwar ist davon auszugehen, dass die Zahl der Anwendungsfälle des § 47 VVZG gering bleiben wird. Sie würde aber auf Grund der Kompliziertheit der Materie im Falle der Anwendung eine zeitintensive Beschäftigung mit der Rechtslage erfordern und ein hohes Fehlerpotenzial beinhalten.