

B e r i c h t
des Landeskirchenamtes
betr. Inhaltliche Eckpunkte einer künftigen Kirchenkreisordnung

Hannover, 6. November 2018

In der Anlage übersenden wir den o.a. Bericht des Landeskirchenamtes für die kommende Tagung.

Das Landeskirchenamt
Dr. Springer

Anlagen

INHALTSVERZEICHNIS

I. Auftrag und Beratungsgang	4
II. Vernetzung mit der Arbeit des Verfassungsausschusses	6
III. Der Kirchenkreis als kirchliche Handlungsebene	7
1. Aufgaben des Kirchenkreises	7
2. Sicherung des Subsidiaritätsprinzips.....	9
3. Beteiligungs- und Kommunikationsstrukturen im Kirchenkreis	11
4. Leitungsaufgaben des Kirchenkreises gegenüber den Kirchengemeinden.....	12
5. Die Hauptsatzung als Grundlage der inneren Verfassung des Kirchenkreises.....	14
IV. Organe des Kirchenkreises	16
1. Die Zusammenarbeit der Organe	16
2. Das Ehrenamt im Kirchenkreis.....	18
3. Die Kirchenkreissynode	19
a) Zusammensetzung der Kirchenkreissynode.....	19
b) Persönliche Rechtsstellung der Mitglieder.....	21
c) Präsidium der Kirchenkreissynode	22
d) Ausschüsse der Kirchenkreissynode	23
e) Wahrnehmung von Aufgaben der Kirchenkreissynode durch den Kirchenkreisvorstand.....	25
4. Der Kirchenkreisvorstand.....	25
a) Zusammensetzung des Kirchenkreisvorstandes	25
b) Persönliche Rechtsstellung und Haftung der Mitglieder	26
c) Vorsitz und stellvertretender Vorsitz	28
d) Delegation von Aufgaben, Ausschüsse.....	28
5. Das Superintendentenamt.....	29
a) Aufgabenprofil.....	29
b) Aufgabenkritik.....	30
6. Pfarrkonvent und Kirchenkreiskonferenz	31
V. Verwaltungs- und Unterstützungsaufgaben.....	32
1. Subsidiarität in Verwaltungs- und Unterstützungsaufgaben	32
2. Organisationshoheit für die Kirchenämter	35
3. Übertragung von Geschäften der laufenden Verwaltung auf das Kirchenamt	35
4. Umsatzsteuer für Verwaltungsleistungen.....	36
a) Anwendungsbereich von § 2b Absatz 3 Nummer 1 des Umsatzsteuergesetzes (UStG).....	36
b) Anschluss- und Benutzungszwang aus anderen Gründen	38
c) Rechtsgrundlage für den Anschluss- und Benutzungszwang.....	38
5. Haftung der Kirchenämter.....	40
6. Kirchenamtsgesetz oder Integration in eine künftige Kirchenkreisordnung?	40

VI. Kooperation von Kirchenkreisen.....	41
1.Sicherung des Subsidiaritätsprinzips.....	41
2.Regelungen über eine Verbandsversammlung.....	42
3.Visitation von Kirchenkreisverbänden	42
4.Kirchenkreisverbände als Zweckverbände	43
5.Hybridverbände	43
6.Operative Kirchenkreis- und Kirchengemeindeverbände.....	43
7.Vernetzung bei der Beteiligung an einer privatrechtlichen Gesellschaft.....	45
VII. Schlussbemerkungen	46

I.**Auftrag und Beratungsgang**

In der Verhandlung über den Bericht des Schwerpunktausschusses betr. Entwicklung von Eckpunkten einer künftigen Kirchenkreisordnung; Fragen, Beobachtungen und Ideen zu Leitungsstrukturen im Kirchenkreis (Aktenstück Nr. 71) hatte die 25. Landessynode während ihrer VII. Tagung in der 39. Sitzung am 25. November 2016 auf Antrag des Ausschusses folgende Beschlüsse gefasst:

- 1. Die Landessynode nimmt den Bericht des Schwerpunktausschusses betr. Entwicklung von Eckpunkten einer künftigen Kirchenkreisordnung; Fragen, Beobachtungen und Ideen zu Leitungsstrukturen im Kirchenkreis (Aktenstück Nr. 71) zustimmend zur Kenntnis.*
- 2. Das Landeskirchenamt wird gebeten, einen Vorschlag für die inhaltlichen Eckpunkte einer künftigen Kirchenkreisordnung zu entwickeln und der Landessynode spätestens im November 2018 zu berichten. Vertreter und Vertreterinnen aus der Sprechergruppe der Superintendenten und Superintendentinnen, aus dem Kreis der Vorsitzenden der Kirchenkreistage und aus dem Fachausschuss der Kirchenämter sind an den Beratungen zu beteiligen.*
- 3. Der Vorsitzende und der stellvertretende Vorsitzende des Schwerpunktausschusses sowie die Vorsitzenden des Rechtsausschusses und des Ausschusses für kirchliche Mitarbeit werden gebeten, an den Beratungen der Arbeitsgruppe des Landeskirchenamtes über einen Vorschlag für die inhaltlichen Eckpunkte einer künftigen Kirchenkreisordnung teilzunehmen und den jeweiligen Ausschüssen laufend zu berichten.*
- 4. Der Verfassungsausschuss wird gebeten, das Landeskirchenamt laufend über Festlegungen im Rahmen seiner Beratungen zu unterrichten, die für die Arbeit an den Eckpunkten einer künftigen Kirchenkreisordnung relevant sind.*

(Beschlussammlung der VII. Tagung Nr. 3.4.2)

Auf Antrag des Synodalen Dr. Hasselhorn hatte die Landessynode in derselben Sitzung ergänzend folgenden Beschluss gefasst:

Die verschriftlichten Redebeiträge im Rahmen der Aussprache zum Aktenstück Nr. 71 werden der zu gründenden Arbeitsgruppe als Material überwiesen.

(Beschlussammlung der VII. Tagung Nr. 4.14)

Unter Berücksichtigung der synodalen Beschlüsse hat das Landeskirchenamt daraufhin im Frühjahr 2017 die Mitglieder der Arbeitsgruppe berufen. Es hat dabei neben den Vertreterinnen und Vertretern aus den betroffenen Abteilungen des Landeskirchenamtes, aus dem Bischofsrat und dem Kirchensenat sowie den Arbeitsfeldern Gemeindeberatung/ Organisationsentwicklung und Ehrenamt im Haus kirchlicher Dienste aufgrund einer Anregung in der Aussprache der Landessynode als Vertreterinnen aus Kirchengemeinden zwei ehrenamtliche Mitglieder von Kirchenvorständen und eine Gemeindepastorin hinzugezogen.

Die Arbeitsgruppe bestand damit insgesamt aus folgenden Personen:

Dr. Rainer Mainusch (Vorsitzender)	Landeskirchenamt, Referat 71
Franziska Ziems (Geschäftsführung)	Landeskirchenamt, Referat 71
Karsten Sander	Landeskirchenamt, Referat 15
Dr. Heike Köhler	Landeskirchenamt, Referat 24
Helmut Aßmann	Landeskirchenamt, Referat 32
Arvid Siegmann	Landeskirchenamt, Referat 52
Wolf Martin Waldow	Landeskirchenamt, Referat 63
Anna Burmeister	Landeskirchenamt, Referat 76
Erika Marten	Landeskirchenamt, Referat 84
Dr. Fritz Hasselhorn, Sulingen	Landessynode, Schwerpunktausschuss
Hendrik Wolf-Doettinchem, Wolfsburg	Landessynode, Schwerpunktausschuss
Thomas Reisner, Lüneburg	Landessynode, Rechtsausschuss
Michael Gierow, Zernien	Landessynode, Ausschuss für kirchliche Mitarbeit
Dr. Hans Christian Brandy, Stade	Landessuperintendent
Klaus Kastmann, Hildesheim	Kirchensenat
Matthias Wöhrmann	Gemeindeberatung/Organisationsentwicklung
Albert Wieblitz/Susanne Briese	Landespastor/in für Ehrenamtliche
Dr. Susanne Borchers, Hannover	KV-Mitglied, KG Gethsemane Hannover-List
Vera Fröhlich, Förste	KV-Vorsitzende, KG Nienstedt-Förste (KK Harzer Land)
Almut Henze-Iber, Estorf	Pastorin der KG Estorf (KK Nienburg)
Philipp Meyer, Hameln	Superintendent, KK Hameln-Pyrmont
Dr. Jörn-Michael Schröder, Syke	Superintendent, KK Syke-Hoya
Gabriele Furche, Stade	Leiterin Kirchenamt Stade
Marc-Tell Schimke, Sulingen	Leiter Kirchenamt Sulingen
Dieter Emler, Aurich	KKT-Vorsitzender, KK Aurich
Ralph Scheferling, Steinwedel	KKT-Vorsitzender, KK Burgdorf

In zwei Sitzungen hat die Arbeitsgruppe sich zunächst mit den Überlegungen des Aktenstückes Nr. 71 und weiterem Material zur Entwicklung der mittleren Handlungsebene in den Gliedkirchen der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) auseinandergesetzt und eigene Fragestellungen entwickelt, die in einer ersten Themensammlung mit Leitfragen und Einzel-Stichworten zusammengefasst wurden.

In einer zweiten Arbeitsphase hat die Arbeitsgruppe am 3./4. November 2017 im Kloster Wennigsen einen Fachtag veranstaltet, der vor allem einer vertieften Reflexion der erar-

beiteten Grundsatzfragen und einem Austausch mit den eingeladenen sachverständigen Personen und weiteren Gästen von der Universität Göttingen, aus dem Landeskirchenamt der Nordkirche und aus dem Sozialwissenschaftlichen Institut der EKD diente. Das Programm des Fachtags ist diesem Aktenstück als Anlage 1 beigefügt.

In einer Sitzung zur Nachbereitung des Fachtags hat die Arbeitsgruppe Ende November 2017 ihre Themensammlung überarbeitet und ergänzt, offene Fragen festgehalten und eine Prioritätenliste für die weitere Arbeit erstellt. Anhand einer Durchsicht der geltenden Kirchenkreisordnung wurden außerdem wichtige zu klärende Einzelfragen benannt und erste Grundsätze für die Gestaltung einer neuen Kirchenkreisordnung diskutiert.

Wegen der Breite des Themenfeldes und der Zahl der beteiligten Personen hat sich die Arbeitsgruppe für die anschließende dritte Arbeitsphase in folgende thematische Unter-Arbeitsgruppen aufgeteilt:

- Verhältnis der kirchlichen Handlungsebenen
- Organe des Kirchenkreises
- Verwaltungs- und Unterstützungsaufgaben
- Kooperationen von Kirchenkreisen

Die Arbeitsgruppen haben sich in der Zeit zwischen Januar und Juni 2018 jeweils zwei- bis fünfmal getroffen und die ihnen zugewiesenen Leitfragen und Stichworte bearbeitet. Die Ergebnisse der Unter-Arbeitsgruppen wurden anschließend in zwei Sitzungen der gesamten Arbeitsgruppe diskutiert und in dem vorliegenden Aktenstück zusammengefasst. Über die Beschreibung von Eckpunkten hinausgehende Anregungen für die Fortentwicklung einzelner Bestimmungen der geltenden Kirchenkreisordnung, die sich aus den Beratungen der Unter-Arbeitsgruppen ergeben haben, sind in der Anlage 2 enthalten.

Das Kollegium des Landeskirchenamtes hat den vorliegenden Bericht beraten und in seiner Sitzung am 6. November 2018 beschlossen.

II.

Vernetzung mit der Arbeit des Verfassungsausschusses

Entsprechend den Beschlüssen der Landessynode hat sich die Arbeitsgruppe in ihrer Arbeit laufend mit dem Verfassungsausschuss abgestimmt. Das wurde dadurch erleichtert, dass der Arbeitsgruppe fünf Mitglieder und ein stellvertretendes Mitglied des Verfassungsausschusses angehörten.

Verfassungsrechtliche Bestimmungen gehen den Regelungen in einfachen Gesetzen wie einer Kirchenkreisordnung vor. Mit Rücksicht auf diesen Grundsatz hat sich die Arbeitsgruppe in den Ergebnissen ihrer Arbeit an den Entscheidungen des Verfassungsausschusses orientiert, wenn diese für den Inhalt einer künftigen Kirchenkreisordnung relevant waren. Umgekehrt hat die Arbeitsgruppe dem Verfassungsausschuss während seiner Beratungen Anregungen und Ideen aus den Unter-Arbeitsgruppen übermittelt, wenn sie den Eindruck hatte, dass diese auch für die Arbeit des Verfassungsausschusses von Interesse sein könnten. In einem Fall hat der Verfassungsausschuss die Arbeitsgruppe darüber hinaus ausdrücklich um ein Votum gebeten.

III.

Der Kirchenkreis als kirchliche Handlungsebene

1. Aufgaben des Kirchenkreises

Die Arbeitsgruppe teilt die Einschätzung des Verfassungsentwurfs, dass der Kirchenkreis als Ergebnis einer kontinuierlichen Entwicklung vor allem innerhalb der letzten zwei Jahrzehnte heute eine eigenständige Handlungs- und Gestaltungsebene darstellt, die mit einer besonderen regionalen Kompetenz den Auftrag der Kirche wahrnimmt. Die Arbeitsgruppe spricht sich daher dafür aus, die Aussagen in Artikel 29 des Verfassungsentwurfs¹ (VerfE) über den Auftrag des Kirchenkreises in die einleitenden Bestimmungen einer künftigen Kirchenkreisordnung (KKO) zu übernehmen. Über Aussagen zu

- den Steuerungs- und Ausgleichsfunktionen (Artikel 29 Absatz 4 VerfE),
- den Aufsichtsfunktionen (Artikel 29 Absatz 5 VerfE) und
- den Vermittlungsfunktionen im Verhältnis zwischen den Kirchengemeinden und der Landeskirche (Artikel 29 Absatz 3 VerfE)

hinaus sollte eine künftige KKO in ihren einleitenden Bestimmungen aber ausführlicher als die Verfassung Aussagen über die inhaltlichen Aufgaben des Kirchenkreises treffen.

Dabei sollte unterschieden werden zwischen Aufgaben, mit denen der Kirchenkreis selbst einen Beitrag zur Kommunikation des Evangeliums leistet, und solchen Aufgaben, mit denen er die Kommunikation des Evangeliums in den Kirchengemeinden oder im Rahmen ihrer regionalen Zusammenarbeit fördert und unterstützt. Eine solche Unterscheidung ist in Artikel 29 Absatz 2 VerfE bereits angelegt (fördert und unterstützt, ... nimmt selbst Aufgaben wahr). Als typische eigene inhaltliche Aufgaben des

¹ Der Verfassungsentwurf wird in diesem Aktenstück in der Fassung und damit auch in der Zählung des Aktenstücks Nr. 25 B vom 13. April 2017 zitiert, weil diese Fassung den Beratungen der Arbeitsgruppe zugrunde lag. Für die Organe des Kirchenkreises und der Landeskirche wird die im Verfassungsentwurf gebrauchte Bezeichnung verwendet, insbesondere die Bezeichnung Kirchenkreissynode statt Kirchenkreistag.

Kirchenkreises sieht die Arbeitsgruppe insbesondere die Jugendarbeit, die Kirchenkreissozialarbeit, die Arbeit in diakonischen Einrichtungen und Bildungseinrichtungen wie z.B. Familienzentren und Familienbildungsstätten, die ökumenische Partnerschaftsarbeit und Arbeitsfelder wie Kirchenkreis-Kantoreien oder Kirche im Tourismus an. Hinzu kommen beispielsweise einzelne Gottesdienste für Zielgruppen und bei besonderen Anlässen oder regionale Tauffeste. Weitere Beispiele lassen sich den Konzepten der Kirchenkreise in den Handlungsfeldern der landeskirchlichen Grundstandards für die Finanzplanung und den Grundstandards selbst entnehmen. Die Beschreibung der Aufgaben des Kirchenkreises in einer künftigen Kirchenkreisordnung sollte allerdings so formuliert werden, dass sie offen für künftige Entwicklungen bleibt.

Im Anschluss an ihre Diskussionen während des Fachtags im Kloster Wennigsen hat die Arbeitsgruppe auch die Frage erörtert, ob und inwieweit der Kirchenkreis verpflichtet werden kann, innovative Ideen zu entwickeln. Dabei wurde die Ambivalenz eigener Innovationen von Seiten des Kirchenkreises deutlich: Eine innovationsfreundliche Grundhaltung des Kirchenkreises ist zwar grundsätzlich ein wichtiger Bestandteil seiner strategischen Planungskompetenz, und sie ist auch wichtig, wenn es darum geht, Innovationen innerhalb des Kirchenkreises zu unterstützen und ihnen einen "Welpenschutz" zu gewähren, wenn Initiativen von anderen Beteiligten im Kirchenkreis oder von einer Kirchengemeinde als Konkurrenz empfunden werden. Gleichzeitig muss aber berücksichtigt werden, dass innovative Ideen nicht nur von günstigen Rahmenbedingungen, sondern auch von einzelnen Personen abhängig sind und dass diese Personen sowohl auf der Ebene des Kirchenkreises als auch auf der Ebene der Kirchengemeinden tätig sein können. Innovation lässt sich nicht anordnen, und es kann ein innovatives Projekt auch gefährden, wenn es der Kirchenkreis zu schnell an sich zieht. Im Ergebnis befürwortet die Arbeitsgruppe eine relativ offen formulierte Bestimmung, die festhält, dass der Kirchenkreis Innovationen und innovative Projekte anregen und unterstützen soll.

Zur Erfüllung der Aufgaben des Kirchenkreises sind neben privatrechtlich beschäftigten Mitarbeitenden schon heute Pastorinnen und Pastoren tätig, beispielsweise mit Aufträgen bzw. Zusatzaufträgen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit, im Fundraising oder bei der Fortbildung von beruflichen oder ehrenamtlichen Mitarbeitenden. Daneben gibt es dem Kirchenkreis zugeordnete Springer-Kräfte, die in den Kirchengemeinden des Kirchenkreises Vertretungen in Vakanz- oder Krankheitsfällen wahrnehmen. Dienstrechtlich sind diese Pastorinnen und Pastoren als Pastorinnen und Pastoren der Landeskirche tätig.

Über diese Modelle der Zuordnung eines aufgabenorientierten Dienstes zum Kirchenkreis hinaus wird im Kirchenkreis Lüchow-Dannenberg zz. ein Kirchenkreispfarramt erprobt, bei dem auch die Stellen im ortsbezogenen Dienst eines fest definierten Pfarrbezirks dem Kirchenkreis zugeordnet und mit einem aufgabenorientierten Dienst in einem anderen Pfarrbezirk, im Rahmen einer regionalen Zusammenarbeit oder auf der Ebene des Kirchenkreises verbunden sind². Dienstrechtlich sind die betroffenen Pastorinnen und Pastoren mit allen entsprechenden Rechten Inhaberinnen und Inhaber einer zum Kirchenkreispfarramt gehörenden Pfarrstelle. Mit diesem Modell will der Kirchenkreis unter den besonderen strukturellen und demografischen Bedingungen des Wendlandes eine verlässliche örtliche Präsenz des pfarramtlichen Dienstes erhalten und die schon jetzt bestehende Kultur der Zusammenarbeit innerhalb des Kirchenkreises für die Zukunft strukturell absichern. Die Arbeitsgruppe begrüßt diese Erprobung. Wenn deren Ergebnisse im Jahr 2022 vorliegen, wird zu prüfen sein, ob das Modell eines Kirchenkreispfarramtes mit der Verbindung zwischen dem ortsbezogenen Dienst in einem fest definierten Pfarrbezirk und einem darüber hinaus reichenden aufgabenorientierten Dienst bei gleichzeitiger Zuordnung aller Pfarrstellen zum Kirchenkreis als Option auch in anderen Kirchenkreisen ermöglicht werden kann.

2. Sicherung des Subsidiaritätsprinzips

Das Subsidiaritätsprinzip als leitender Grundsatz für die Zuordnung von Aufgaben zu den kirchlichen Handlungsebenen war Gegenstand zahlreicher Stellungnahmen und Diskussionen im Rahmen des Verfassungsprozesses. Dabei wurde deutlich, dass das Prinzip einer Ausgestaltung durch einfachgesetzliche Regelungen, und zwar vor allem durch Zuständigkeits- und Verfahrensregelungen, bedarf. Die Arbeitsgruppe hat sich vor allem unter drei Gesichtspunkten mit solchen Zuständigkeits- und Verfahrensregelungen im Rahmen einer künftigen Kirchenkreisordnung beschäftigt:

- Die Arbeitsgruppe befürwortet eine Grundsatzbestimmung, die klargestellt, dass die Kirchenkreissynode, die ja zum überwiegenden Teil aus Vertreterinnen und Vertretern der Kirchengemeinden besteht, über alle Grundsätze der Arbeit des Kirchenkreises entscheidet. Zu den Grundsatzentscheidungen gehören nach Auffassung der Arbeitsgruppe auch alle Angelegenheiten, die zu einer ausdrücklichen Verlagerung wesentlicher Aufgaben der Kirchengemeinden auf den Kirchenkreis führen. Die Arbeitsgruppe hat dem Verfassungsausschuss vorgeschlagen, diese Grundsatzbestimmung auch in die Verfassung aufzunehmen.
- Das Subsidiaritätsprinzip hat nach Auffassung der Arbeitsgruppe zur Folge, dass bestehende Einrichtungen der Kirchengemeinden nur dann auf den Kirchenkreis

² Verordnung mit Gesetzeskraft zur Erprobung eines Kirchenkreispfarramtes im Kirchenkreis Lüchow-Dannenberg vom 20. Dezember 2016, Kirchl. Amtsbl. S. 140.

übertragen werden können, wenn es dafür eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage gibt oder wenn Kirchenkreis und Kirchengemeinde einer solchen Übertragung zustimmen. Denn das Subsidiaritätsprinzip schützt ja gerade die Aufgabenwahrnehmung durch die untere Ebene. Es verpflichtet die Kirchengemeinden aber auch, die ihnen zukommenden Aufgaben tatsächlich zu erfüllen und sie nicht vorschnell einer anderen Ebene "aufzudrängen". Außerdem ist zu berücksichtigen, dass die Kirchenkreise auch ein eigenes Recht auf Wahrnehmung einer Zuständigkeit haben, wenn die in Artikel 29 Abs. 2 VerfE genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Eine sachlich begründete Übernahme von Einrichtungen kann daher nicht einfach an dem Veto einer einzelnen Kirchengemeinde scheitern.

- Unabhängig von der Übertragung einer bereits bestehenden Einrichtung und der Frage einer unmittelbaren Verletzung des Subsidiaritätsprinzips kann der Gestaltungsspielraum der Kirchengemeinden nach Auffassung der Arbeitsgruppe mittelbar auch dadurch beeinträchtigt werden, dass der Kirchenkreis Einrichtungen schafft und dafür Ressourcen benötigt, die den Kirchengemeinden dann nicht mehr zur Verfügung stehen. In der Arbeitsgruppe bestand Einvernehmen, dass eine solche Entscheidung der Zustimmung durch die Kirchenkreissynode bedarf, dass sie aber nicht von der Zustimmung aller einzelnen Kirchengemeinden abhängig gemacht werden darf. Bei aller Selbständigkeit und Eigenverantwortung der Kirchengemeinden dürfen diese nicht die Macht haben, Projekte auf Kirchenkreisebene zu verhindern. Die Arbeitsgruppe spricht sich aber dafür aus, die Errichtung von Einrichtungen des Kirchenkreises von einer qualifizierten Mehrheit der Mitglieder in der Kirchenkreissynode abhängig zu machen. Weil die Kirchenkreissynode überwiegend aus Vertreterinnen und Vertretern der Kirchengemeinden besteht, ist damit grundsätzlich gewährleistet, dass Entscheidungen nicht gegen den Willen einer Mehrheit der Kirchengemeinden getroffen werden. Eine Zweidrittelmehrheit als notwendiges Zustimmungsquorum sieht die Arbeitsgruppe aber nicht als erforderlich an. Die Erfahrung lehrt, dass bei der Beratung umstrittener Fragen in der Regel fast alle Mitglieder einer Kirchenkreissynode anwesend sind. Es reicht daher aus, die Errichtung von Einrichtungen des Kirchenkreises unabhängig von der Zahl der Anwesenden in einer Sitzung von einer Zustimmung durch die Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder der Kirchenkreissynode abhängig zu machen. Dieses Quorum genügt, um zu verhindern, dass eine Zufallsmehrheit in einer schwach besuchten Tagung der Kirchenkreissynode Entscheidungen trifft, die für die Ebene der Kirchengemeinden von weitreichender Bedeutung sein können.

3. Beteiligungs- und Kommunikationsstrukturen im Kirchenkreis

Eine Kultur des Vertrauens und funktionierende Beteiligungs- und Kommunikationsstrukturen im Kirchenkreis tragen nicht nur zur Transparenz von Entscheidungsprozessen bei, sondern können auch die inhaltliche Qualität von Entscheidungen und deren Akzeptanz erhöhen. Gleichzeitig sind sie ein angemessener Ausdruck der Zeugnis- und Dienstgemeinschaft aller Formen kirchlichen Lebens, und sie stellen eine gute Sicherung des Subsidiaritätsprinzips dar. Denn wenn die Kirchengemeinden rechtzeitig über Vorhaben des Kirchenkreises informiert werden und wenn sie die rechtlich abgesicherte Möglichkeit haben, ihre Belange in Entscheidungen des Kirchenkreises einzubringen, verringert das die Gefahr von Entscheidungen, die die Sichtweise der Kirchengemeinden nicht hinreichend berücksichtigen..

Aus diesen Gründen hat sich die Arbeitsgruppe ausführlich mit möglichen Strukturen der Beteiligung und der Kommunikation im Kirchenkreis und deren Absicherung in einer künftigen Kirchenkreisordnung und/oder in Regelungen des Kirchenkreises (Hauptsatzung, Geschäftsordnung der Kirchenkreissynode, Konzept für das Handlungsfeld Leitung des Kirchenkreises) beschäftigt. Sie hat dabei auch eine Vielzahl funktionierender Beispiele erörtert. Gleichzeitig ist deutlich geworden, dass die Vielfalt an Formen der Beteiligung und Kommunikation groß ist und dass ihr Funktionieren davon abhängt, dass sie die jeweilige Kultur der Zusammenarbeit im Kirchenkreis angemessen berücksichtigen. Im Kern hält die Arbeitsgruppe aber mindestens folgende rechtlich abzusichernde Kommunikationsstrukturen für erforderlich:

- Alle Kirchenvorstände sind vom Kirchenkreis regelmäßig und zeitnah über die Beratungen der Kirchenkreissynode und über die Vorbereitung wichtiger Beschlüsse der Kirchenkreissynode und des Kirchenkreisvorstandes (z. B. über die Errichtung von Einrichtungen des Kirchenkreises, den Stellenrahmenplan und die Gebäudebedarfsplanung) zu informieren.
- Auch Mitglieder der Kirchenkreissynode aus der Kirchengemeinde, die nicht dem Kirchenvorstand angehören, sind ständig zu den Sitzungen des Kirchenvorstandes einzuladen. So können sie einerseits dort über die Beratungen der Kirchenkreissynode berichten, und andererseits können sie ebenso wie Mitglieder des Kirchenvorstandes Anliegen der Kirchengemeinde und Informationen, die für die Arbeit des Kirchenkreises wichtig sind, unmittelbar in die Arbeit der Kirchenkreissynode einbringen.
- Für die Kirchenvorstände von Kirchengemeinden, die nicht in der Kirchenkreissynode vertreten sind, soll mindestens ein Mitglied der Kirchenkreissynode aus dem Wahlbezirk als Ansprechperson zuständig sein, um regelmäßig aus der Arbeit der

Kirchenkreissynode zu berichten und Anliegen dieser Kirchengemeinden in die Kirchenkreissynode einbringen zu können.

4. Leitungsaufgaben des Kirchenkreises im Verhältnis zwischen den Handlungsebenen

Die Aufsicht und die anderen Leitungsaufgaben (Beratung und Unterstützung, Visitation) im Verhältnis zwischen den kirchlichen Handlungsebenen, wie sie in Artikel 16 VerfE zusammenfassend beschrieben werden, sind für den Kirchenkreis in doppelter Hinsicht von Bedeutung. Denn der Kirchenkreis nimmt zum einen Leitungsaufgaben gegenüber den Kirchengemeinden wahr, und zum anderen steht er selbst unter der Leitung durch die zuständigen Organe der Landeskirche.

Die Arbeitsgruppe hält es für unabdingbar, die einzelnen Instrumente der landeskirchlichen Leitung gegenüber den Kirchenkreisen einschließlich der einzelnen Instrumente der Aufsicht auch in einer künftigen Kirchenkreisordnung zu regeln. Entsprechend der Rahmenregelung in Artikel 16 VerfE sollten die einzelnen Instrumente der Leitung aber deutlicher differenziert werden, als das bisher in § 72 der geltenden Kirchenkreisordnung geschieht. Im Gegensatz zu § 72 Abs. 2 der geltenden Kirchenkreisordnung haben nach Artikel 16 VerfE nicht alle Leitungsaufgaben aufsichtlichen Charakter. Beratung und Unterstützung sind ebenso wie die Visitation eigenständige Formen von Leitung.

Im Zusammenhang mit der Diskussion über die Unterrichtsrechte der Landeskirche nach § 74 der geltenden KKO ist der Arbeitsgruppe deutlich geworden, dass die kirchenleitenden Organe der Landeskirche ungeachtet der größeren Selbstständigkeit der Kirchenkreise verlässliche Informationen brauchen, um sachgerechte strategische Entscheidungen treffen zu können. Die Arbeitsgruppe hält es daher für unabdingbar, den Grundsatz einer Berichtspflicht der Kirchenkreise, der über die klassischen Unterrichtsrechte im Einzelfall hinausgeht, klar in einer künftigen Kirchenkreisordnung zu benennen. Dabei ist zu prüfen, wie eine solche Berichtspflicht umgesetzt werden kann und wo der damit verbundene Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zu dem Ertrag für landeskirchliche Entscheidungen steht.

Die Arbeitsgruppe hat sich auch mit der Frage beschäftigt, ob die Kirchenkreise ihre Leitungsaufgaben gegenüber den Kirchengemeinden als eigene Aufgaben oder im Auftrag der Landeskirche wahrnehmen. Sie hat dabei zum einen die Bedeutung des Kirchenkreises als eigenständige kirchliche Handlungsebene berücksichtigt, in deren Handeln auch die gesamtkirchliche Dimension kirchlichen Handelns sichtbar wird. Zum anderen hat sie den Gedanken der Zeugnis- und Dienstgemeinschaft aller

Formen kirchlichen Lebens in den Blick genommen, wie er in Artikel 3 Absatz 4 VerfE beschrieben wird. Diese Zeugnis- und Dienstgemeinschaft schließt nach allgemeiner Meinung in der kirchenrechtlichen Literatur und Rechtsprechung die Unterscheidung zwischen einem eigenen und einem übertragenen Wirkungskreis aus, wie sie aus dem staatlichen Kommunalrecht bekannt ist. In der Zusammenschau beider Gesichtspunkte wird deutlich,

- dass die Kirchenkreise ihre Leitungsaufgaben zwar einerseits als eigene Aufgaben wahrnehmen,
- dass sie dabei aber andererseits eine gesamtkirchliche Perspektive in das kirchliche Leben innerhalb des Kirchenkreises einbringen und
- dass sie bei der Wahrnehmung dieser Leitungsaufgaben in eine Verantwortungsgemeinschaft mit der Landeskirche eingebunden sind.

Folglich nehmen die Kirchenkreise ihre Leitungsaufgaben zwar nicht im Auftrag der Landeskirche, aber gemeinsam mit ihr wahr.

Die Verbindung aller kirchlichen Handlungsebenen in einer Zeugnis- und Dienstgemeinschaft zur Erfüllung des Auftrages der Kirche hat nach Auffassung der kirchenrechtlichen Literatur und Rechtsprechung auch Auswirkungen auf das Verständnis von Aufsicht im Verhältnis zwischen den Handlungsebenen: Aufsicht umfasst immer eine Rechts-, Fach- und Dienstaufsicht. Eine Beanstandung (nach geltendem Recht § 75 KKO und § 69 Kirchengemeindeordnung – KGO) ist daher z. B. grundsätzlich nicht nur bei rechtswidrigen, sondern auch bei sachwidrigen Entscheidungen eines Kirchenvorstandes oder Kirchenkreisvorstandes zulässig. Die Arbeitsgruppe spricht sich dafür aus, daran nichts zu ändern. Sie vertritt aber die Auffassung, dass die Aufsicht mit Rücksicht auf das Subsidiaritätsprinzip und das Selbstbestimmungsrecht der kirchlichen Körperschaften über das besondere Aufsichtsmittel der Ersatzvornahme hinaus nicht unbegrenzt dazu genutzt werden darf, dass die aufsichtsführende Stelle ihre eigene Einschätzung eines Sachverhalts an die Stelle der Einschätzung durch die an sich verantwortliche Stelle setzt. Ein aufsichtliches Einschreiten wegen der Sachwidrigkeit einer Entscheidung sollte daher in der Regel nur dann in Betracht kommen, wenn eine erhebliche Beeinträchtigung gesamtkirchlicher Belange vorliegt, wenn eine glaubwürdige Wahrnehmung des Auftrags der Kirche erheblich gefährdet ist oder wenn eine Entscheidung zu einer erheblichen Vermögensgefährdung führt. Über diese Fälle hinaus sollte ein aufsichtliches Einschreiten wegen der Sachwidrigkeit einer Entscheidung nur dann zulässig sein, wenn es ausdrücklich gesetzlich vorgesehen ist. Ein solcher Fall liegt nach Auffassung der Arbeitsgruppe wegen der Verpflichtungen aus

Artikel 20 des Loccumer Vertrages beispielsweise vor, wenn das Handeln einer Kirchengemeinde oder eines Kirchenkreises zu einer erheblichen Beeinträchtigung denkmalpflegerischer Belange führt.

Genehmigungsvorbehalte zugunsten einer übergeordneten Handlungsebene sind ein Instrument der präventiven, von den Umständen des Einzelfalls unabhängigen Aufsicht. Sie sind Voraussetzung für die Wirksamkeit einer Maßnahme und verfolgen – mit unterschiedlichen Schwerpunkten – das Ziel,

- eine einheitliche Anwendung des kirchlichen Rechts sicherzustellen,
- die Einhaltung von Vorgaben des staatlichen Rechts zu gewährleisten,
- bei Rechtsgeschäften mit erheblicher finanzieller Tragweite und entsprechenden Haftungsrisiken oder weitreichenden, ggf. nicht reversiblen Folgen eine Schutz- und Warnfunktion auszuüben,
- kirchliche und ggf. staatliche Qualitätsstandards zu sichern und
- örtlichen Interessenkonflikten vorzubeugen.

Genehmigungsvorbehalte verursachen einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand und sie können die Bereitschaft beeinträchtigen, selbst Verantwortung für eine Aufgabe zu übernehmen. Die Arbeitsgruppe hält es daher für erforderlich, kritisch zu überprüfen, ob die genannten Gesichtspunkte tatsächlich in allen bisherigen Anwendungsfällen einen Genehmigungsvorbehalt rechtfertigen oder ob die allgemeinen Mittel der kirchlichen Aufsicht ausreichen, um die genannten Ziele zu erreichen.

Zurzeit setzt sich eine Arbeitsgruppe aus den zuständigen Mitgliedern des Landeskirchenamtes mit der Reichweite und dem Umfang von Genehmigungsvorbehalten auseinander. Die Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe sollen im Januar 2019 im Rahmen eines sog. Kleinen Dialogs mit einer Gruppe aus jeweils drei Superintendentinnen und Superintendenten, Amtsleitungen und Kirchenkreistagsvorsitzenden besprochen werden. Die Arbeitsgruppe hat daher auf weitere Diskussionen über dieses Thema verzichtet. Sie hält es für ausreichend, wenn die Ergebnisse des Kleinen Dialogs in die synodalen Beratungen über das vorliegende Aktenstück eingespeist werden.

5. Die Hauptsatzung als Grundlage der inneren Verfassung des Kirchenkreises

In einer künftigen Kirchenkreisordnung werden die Kirchenkreise mehr als bisher die Möglichkeit haben, ihre innere Verfassung entsprechend ihren jeweiligen regionalen Gegebenheiten zu gestalten. Solche Regelungen müssen in einem transparenten Verfahren, mit ausreichender Bestimmtheit und eindeutiger Verbindlichkeit getroffen werden. Um das sicherzustellen, spricht sich die Arbeitsgruppe dafür aus, die Kirchen-

kreise in einer künftigen Kirchenkreisordnung zum Erlass einer Hauptsatzung zu verpflichten. Ähnlich wie die Hauptsatzung einer Kommune nach § 12 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG) sollte die Hauptsatzung alle für die innere Verfassung des Kirchenkreises wesentlichen Fragen regeln, die keiner einheitlichen Regelung durch die Landeskirche bedürfen. Gegenstände einer Hauptsatzung könnten z. B. sein:

- Regelungen, welche Aufgaben die Kirchenkreissynode dem Kirchenkreisvorstand zur vertretungsweisen Wahrnehmung übertragen kann,
- Regelungen über die Bildung der Kirchenkreissynode (z.B. Zahl der Mitglieder, Festlegung der Wahlbezirke, Vorschlagsrecht des Kirchenkreisjugendkonvents für die berufenen Mitglieder unter 27 Jahren) und über die Größe ihres Präsidiums,
- Wertgrenzen zur Bestimmung der Zuständigkeit für bestimmte Entscheidungen,
- Regelungen zu möglichen Grundsätzen der regionalen Zusammenarbeit im Kirchenkreis,
- Regelungen zur Delegation von Einzelaufgaben des Kirchenkreisvorstandes auf beschließende Ausschüsse,
- Erweiterung des Kirchenkreisvorstandes um bis zu zwei Mitglieder,
- Regelungen über die Aufteilung des Kirchenkreises in mehrere räumliche und/oder sachliche Zuständigkeitsbereiche, für die jeweils eine Superintendentin oder ein Superintendent zuständig ist (sog. ephorale Doppelspitze; zz. nur im Rahmen der Erprobungsregelungen für die Kirchenkreise Hildesheimer Land-Alfeld und Lüneburg möglich),
- Regelungen über die Zuordnung der Superintendentur-Pfarrstelle zu einer Kirchengemeinde, einer Gesamtkirchengemeinde oder zum Kirchenkreis,
- Bestimmung des zuständigen Kirchenamtes und Regelung eines sog. Anschluss- und Benutzungszwangs in Verwaltungsaufgaben, soweit dieser nicht bereits einheitlich auf landeskirchlicher Ebene geregelt ist.

Die Finanzsatzung sollte nicht in die Hauptsatzung integriert werden. Sie regelt eher interne Vorgänge des Kirchenkreises und der Kirchengemeinden. In der Hauptsatzung ginge es dagegen eher um Fragen, die wie z. B. Regelungen zu Wertgrenzen auch für die Wirksamkeit von Entscheidungen und die Vertretung des Kirchenkreises im Rechtsverkehr von Bedeutung sein können.

Mit der Hauptsatzung würden die Kirchenkreise in dem gesetzlich vorgegebenen Rahmen die Möglichkeit erhalten, Regelungen über ihre innere Verfassung generell-abstrakt für eine Vielzahl von Fällen zu treffen, ohne dass es in jedem Einzelfall einer Beschlussfassung in der Kirchenkreissynode bedarf. Ähnlich wie im niedersächsischen Kommunalrecht sollte es Regelungen geben, die verpflichtend in der Hauptsatzung zu treffen sind, und solche Regelungen, die in der Hauptsatzung getroffen werden können. Um den Umgang mit diesem neuen Instrument zur Leitung des Kirchenkreises zu erleichtern, sollte das Landeskirchenamt, ähnlich wie bei der Finanzsatzung, eine Mustersatzung zur Verfügung stellen.

Beschlüsse über die Hauptsatzung und deren Änderung fallen in die Zuständigkeit der Kirchenkreissynode. Einen landeskirchlichen Genehmigungsvorbehalt hält die Arbeitsgruppe nicht für erforderlich. Um eine rechtssichere Veröffentlichung von Hauptsatzungen und anderen Satzungen zu gewährleisten, sollte die Verkündung von Satzungen der Kirchenkreise aber künftig zentral durch das Landeskirchenamt im Rahmen der Internet-Seite mit der Rechtssammlung der Landeskirche erfolgen. Dann hat das Landeskirchenamt die Möglichkeit, die Rechtmäßigkeit einer Satzung oder einer Satzungsänderung zu prüfen, bevor sie durch die Verkündung überhaupt wirksam wird. Eine Veröffentlichung der Hauptsatzung auf der jeweiligen Internetseite eines Kirchenkreises sollte daneben möglich sein, aber nur als Service und nicht als offizielle Verkündung gelten.

Die Arbeitsgruppe hält es für ausreichend, wenn die Verfassung die Möglichkeit einer Verkündung im Internet ermöglicht. Die dafür erforderlichen Regelungen, die sich an dem in §§ 10 und 11 NKomVG beschriebenen Standard orientieren sollten, können in der künftigen Kirchenkreisordnung getroffen werden. Auch die Pflicht zum Erlass einer Hauptsatzung muss nach Auffassung der Arbeitsgruppe nicht in der Verfassung verankert werden. Es ist ausreichend, wenn in der Verfassung geregelt ist, dass der Kirchenkreis Satzungen erlassen darf.

IV.

Organe des Kirchenkreises

1. Die Zusammenarbeit der Organe

Nach Artikel 32 VerfE leiten die Kirchenkreissynode, der Kirchenkreisvorstand und die Superintendentin oder der Superintendent den Kirchenkreis in arbeitsteiliger Gemeinschaft und gegenseitiger Verantwortung, und sie tragen gemeinsam Verantwortung dafür, dass Zeugnis und Dienst im Kirchenkreis gemäß dem Auftrag der Kir-

che geschehen und die Ordnung der Kirche beachtet wird. Die Arbeitsgruppe spricht sich dafür aus, diese Grundsatzbestimmung zur gemeinsamen Leitungsverantwortung der Organe des Kirchenkreises als Leitsatz auch in eine künftige Kirchenkreisordnung aufzunehmen und sie durch ergänzende Regelungen strukturell abzusichern.

Eine funktionierende, an der gemeinsamen Verantwortung aller Leitungsorgane orientierte Leitung setzt nach Auffassung der Arbeitsgruppe ein angemessenes Verhältnis von Partizipation und Entscheidungsfähigkeit voraus. Die genaue Justierung dieses Verhältnisses lässt sich jeweils nur vor dem Hintergrund der unterschiedlich geprägten Kultur des gemeinsamen Arbeitens in den einzelnen Kirchenkreisen bestimmen. Die Arbeitsgruppe hält es aber für unverzichtbar, folgende Eckpunkte der Leitungsstruktur in den Regelungen einer künftigen Kirchenkreisordnung zu gewährleisten:

- eine klare Aufgabenverteilung zwischen den Organen,
- eine verlässliche Vernetzung der Organe untereinander und
- angemessene Standards der Berichtskultur.

Der Vernetzung zwischen der Kirchenkreissynode und dem Kirchenkreisvorstand dient zz. vor allem die Mitwirkung der oder des Vorsitzenden des Kirchenkreistages in den Sitzungen des Kirchenkreisvorstandes (§ 17 Absatz 3 der geltenden KKO). Teilweise ist es darüber hinaus üblich, dass einzelne Mitglieder des Kirchenkreisvorstandes als feste Ansprechpersonen gastweise an den Sitzungen der einzelnen Ausschüsse des Kirchenkreistages teilnehmen. Eine solche Regelung sollte künftig ausdrücklich in der Kirchenkreisordnung ermöglicht werden, jedenfalls für den Fall, dass die Ansprechperson aus dem Kirchenkreisvorstand dem Ausschuss nicht schon als ordentliches Mitglied angehört.

Als Instrument der Vernetzung zwischen allen Leitungsorganen und dem Kirchenamt hat sich in der Praxis vieler Kirchenkreise eine Leitungsrunde bewährt, die in regelmäßigen Abständen zusammenkommt, um nötige Absprachen zu treffen. Den Leitungsrunden gehören in der Regel die Superintendentin oder der Superintendent, die Stellvertreter/innen im Aufsichtsamt, die Leitung des Kirchenamtes und die oder der Vorsitzende des Kirchenkreistages an. Gegebenenfalls können weitere Personen hinzugezogen werden. Die künftige Kirchenkreisordnung sollte im Zusammenhang mit den allgemeinen Bestimmungen über die Zusammenarbeit der Organe des Kirchenkreises eine allgemeine Rahmenregelung für eine Leitungsrunde vorsehen. Ein Vorbild dafür könnte die Rahmenregelung des Artikels 42 Absatz 2 Satz 2 VerfE über die Zusammenarbeit der landeskirchlichen Leitungsorgane sein. Näheres sollte wie bisher in den Konzepten für das Handlungsfeld Leitung des Kirchenkreises geregelt werden.

Berichte, vor allem die Berichte in der Kirchenkreissynode, sind eine wesentliche Grundlage für funktionierende Kommunikationsprozesse im Kirchenkreis. Sie können die Arbeit in der Kirchenkreissynode attraktiv machen, wenn sie sowohl inhaltlich als auch formal so gestaltet sind, dass sie tatsächlich wahrgenommen werden, zu Fragen anregen und Diskussionen anstoßen. Das setzt eine gewisse Konzentration bei der Zahl der Berichte pro Sitzung und bei deren Inhalt voraus. Formal sieht die Arbeitsgruppe folgende, in der Kirchenkreisordnung zu beschreibende Mindeststandards der Berichts- und Beratungskultur als wesentlich an:

- Berichte sind wie bisher (§ 24 Absatz 2 der geltenden KKO) mindestens einmal im Jahr vorzulegen. Vorgaben, die darüber hinausgehen, kann eine Kirchenkreissynode in ihrer Geschäftsordnung festlegen.
- Beschlussvorlagen sollten zwingend schriftlich eine Woche vor der Tagung vorliegen, die wesentlichen Punkte des Beschlusses erläutern und einen Beschlussvorschlag enthalten. Ggf. können sie auf Anlagen verweisen. Eine schriftliche Vorlage ist komprimierter und gibt auch solchen Personen die Möglichkeit, sich zu informieren, die nicht an der Sitzung teilnehmen können.
- Eine ausschließlich digitale Versendung der Sitzungsunterlagen wird sich zz. noch nicht realisieren lassen, weil noch nicht sichergestellt ist, dass alle betroffenen Personen über das Internet erreichbar sind. In die künftige Kirchenkreisordnung sollte daher eine Regelung aufgenommen werden, die Raum für unterschiedliche Kommunikationswege lässt. Dessen genaue Form kann dann die jeweilige Kirchenkreissynode in ihrer Geschäftsordnung festlegen.
- Die Möglichkeit, Anträge in der Sitzung einzubringen, muss unberührt bleiben.

Die Berichte der Superintendentin oder des Superintendenten und des Kirchenkreisvorstandes sollten künftig voneinander getrennt werden, um das unterschiedliche Aufgabenprofil beider Leitungsorgane deutlich hervortreten zu lassen. Der Bericht des Kirchenkreisvorstandes sollte sich dabei darauf beschränken, die Grundlinien der Arbeit des Kirchenkreisvorstandes seit dem letzten Bericht zu verdeutlichen. Die Frage, ob es erforderlich ist, den Bericht vorab zwingend schriftlich zu versenden, kann nach Auffassung der Arbeitsgruppe nicht einheitlich beantwortet werden. Entsprechende Regelungen sollten daher nicht in der Kirchenkreisordnung, sondern in der Geschäftsordnung der Kirchenkreissynode getroffen werden.

2. Das Ehrenamt im Kirchenkreis

In der Arbeitsgruppe besteht Einvernehmen, dass der Kirchenkreis ungeachtet der landeskirchlichen Verantwortung für die Begleitung und Förderung der ehrenamtlichen

Arbeit vor allem für die Begleitung und Förderung der ehrenamtlichen Mitglieder in den Kirchenvorständen und in den Leitungsorganen des Kirchenkreises mit verantwortlich ist. Die Arbeitsgruppe spricht sich daher dafür aus, diese Aufgabe ausdrücklich in einer künftigen Kirchenkreisordnung zu benennen und die landeskirchlichen Grundstandards für die Finanzplanung der Kirchenkreise entsprechend zu überarbeiten.

Grundsätzlich gehört es zur Erfüllung dieser Aufgabe auch dazu, entsprechende Strukturen zu schaffen, möglicherweise durch die Ausweisung eines für diese Aufgabe reservierten Stellenanteils im Stellenplan des Kirchenkreises. Die in § 23 Absatz 2 Nummer 10 der geltenden Kirchenkreisordnung vorgesehene Option, im Kirchenkreistag eine Beauftragte oder einen Beauftragten für die Arbeit der ehrenamtlich Mitarbeitenden zu wählen, hat sich nach dem Eindruck der Arbeitsgruppe allerdings nicht bewährt. Sie wurde noch nicht einmal in einem Viertel aller Kirchenkreise umgesetzt und sollte in dieser Form nicht wieder in die Kirchenkreisordnung aufgenommen werden.

Die Arbeitsgruppe ist der Auffassung, dass die allgemeine Gewährleistung verlässlicher Rahmenbedingungen für die ehrenamtliche Mitarbeit den Verantwortungsbereich der Kirchenkreise überschreitet und deswegen von der Landeskirche wahrgenommen werden muss. Sie plädiert dafür, in der Amtszeit der 26. Landessynode ein Ehrenamtsgesetz zu schaffen, das alle bisher verstreuten einschlägigen Regelungen übersichtlich in einem Gesetz zusammenfasst und in diesem Zusammenhang auch Fragen regelt, die bisher noch nicht eindeutig beantwortet sind. Das gilt beispielsweise für

- Möglichkeiten und Grenzen einer Aufwandsentschädigung für Ehrenamtliche,
- Anforderungen an die Kirchenmitgliedschaft ehrenamtlicher Beauftragter,
- Begleitung und Qualifizierung Ehrenamtlicher,
- Partizipationsstrukturen für Ehrenamtliche.

3. Die Kirchenkreissynode

a) Zusammensetzung der Kirchenkreissynode

Die Wahl der Mitglieder der Kirchenkreissynode in Wahlbezirken, wie sie im Jahr 2013 eingeführt wurde, hat sich nach Auffassung der Arbeitsgruppe bewährt. Eine Begrenzung der Mitgliederzahl stärkt die Handlungsfähigkeit der Kirchenkreissynoden, und die Wahl der Mitglieder in regionalen Wahlbezirken fördert die regionale Zusammenarbeit der Kirchengemeinden und die gemeinsame Verantwortung aller Synodenmitglieder für die Handlungsebene Kirchenkreis. Eine Rückkopplung der Arbeit an die Kirchengemeinden kann bei funktionierenden Beteiligungs- und Kom-

munikationsstrukturen (dazu oben unter 3.) auch ohne die Vertretung aller Kirchengemeinden in der Kirchenkreissynode gewährleistet werden. Die Arbeitsgruppe sieht auch keine Notwendigkeit, verbindlich vorzugeben, dass Mitglieder der Kirchenkreissynode stets Mitglieder eines Kirchenvorstandes sein müssen.

Die bisherigen Obergrenzen für die Zahl der zu wählenden und der zu berufenden Mitglieder (63 bzw. 10 Mitglieder) haben sich nach Einschätzung der Arbeitsgruppe bewährt. Sie sollten daher unverändert bleiben. Entsprechend den Überlegungen des Verfassungsausschusses sollten sich unter den berufenen Mitgliedern allerdings mindestens zwei Mitglieder befinden, die zum Zeitpunkt der Berufung das 27. Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Ob das Vorschlagsrecht für die Berufung dieser Mitglieder ggf. beim Kirchenkreisjugendkonvent liegt, sollte dabei einer Regelung in der Hauptsatzung des Kirchenkreises überlassen bleiben.

Die in § 8b Absatz 3 der geltenden Kirchenkreisordnung vorgesehene Berufung einer Beauftragten für die Frauenarbeit erscheint der Arbeitsgruppe nicht mehr zeitgemäß. Der zz. im Zusammenhang mit der Änderung des Landessynodalgesetzes³ diskutierte Grundsatz, dass der Landessynode mindestens 40 % Frauen und mindestens 40 % Männern angehören sollen, erscheint der Arbeitsgruppe jedoch auf die Kirchenkreissynode übertragbar. Da die Neubildung der künftigen Kirchenkreissynoden zum 1. Januar 2019 bereits weitgehend abgeschlossen ist, empfiehlt die Arbeitsgruppe, die Zusammensetzung der neu gebildeten Kirchenkreissynoden im Blick auf die Verteilung der Geschlechter näher zu analysieren. Dann kann unter Berücksichtigung des Ergebnisses dieser Analyse im Rahmen der Beratungen über eine neue Kirchenkreisordnung überlegt werden, ob und ggf. wie das Ziel einer ausgewogenen Verteilung der Geschlechter in den Kirchenkreissynoden zusätzlich gefördert werden muss.

Die Arbeitsgruppe hat erörtert, wie im Interesse einer besseren Vernetzung zwischen dem Kirchenkreis und diakonischen oder landeskirchlichen Einrichtungen in seinem Bereich Vertreterinnen oder Vertreter aus diesen Einrichtungen an der Arbeit der Kirchenkreissynode beteiligt werden können. Sie hält es im Ergebnis nicht für sinnvoll, feste, ggf. in der Hauptsatzung zu regelnde Entsenderechte für solche Einrichtungen zu ermöglichen. Die Möglichkeit, eine diakonische oder landeskirchliche Einrichtung durch eine Berufung in die Kirchenkreissynode oder in einen ihrer Ausschuss einzubinden, erscheint ihr ausreichend.

³ Zwischenbericht des Schwerpunktausschusses betr. Änderung des Kirchengesetzes über die Bildung der Landessynode (Landessynodalgesetz – LSynG), Aktenstück Nr. 86 C vom 3. Mai 2018, S. 5.

Ein wichtiges Instrument zur Vernetzung zwischen der Leitung des Kirchenkreises und der Leitung der Landeskirche ist die automatische Mitgliedschaft der zum Kirchenkreis gehörenden Mitglieder der Landessynode in der Kirchenkreissynode. Sie ist schon jetzt in § 8c der geltenden Kirchenkreisordnung geregelt und nach Artikel 34 Absatz 1 Nummer 4 VerfE auch für die Zukunft vorgesehen. Über diese Regelung hinaus ist es in einigen Kirchenkreisen auch üblich, die Mitglieder der Landessynode als Gäste zu den Sitzungen des Kirchenkreisvorstandes einzuladen. Diese Möglichkeit könnte in der Hauptsatzung des Kirchenkreises oder in einer Geschäftsordnung des Kirchenkreisvorstandes eröffnet werden. In einer künftigen Muster-Hauptsatzung sollte darauf zumindest hingewiesen werden.

b) Persönliche Rechtsstellung der Mitglieder

Die Arbeitsgruppe hat sich ausführlich mit der Regelung in § 13 Absatz 1 der geltenden Kirchenkreisordnung beschäftigt, nach der die Mitglieder des Kirchenkreistages in einem kirchlichen Ehrenamt stehen, das unentgeltlich zu versehen ist. Diese Regelung erscheint missverständlich. Denn zum Wesen eines Ehrenamtes gehört es an sich, dass es freiwillig ausgeübt wird. Das ist allerdings insbesondere im Blick auf Pastorinnen und Pastoren fraglich, denn sie sind im Rahmen ihres Dienstauftrags nach § 25 Absatz 4 des Pfarrdienstgesetzes der EKD verpflichtet, über ihren unmittelbaren Aufgabenbereich hinaus andere zusätzliche Aufgaben zu übernehmen. Das kann auch einer der für ordinierte Mitglieder vorgesehenen Plätze in der Kirchenkreissynode sein. Bei den berufenen Mitgliedern, die als Vertreterinnen und Vertreter der Mitarbeiterschaft von der Mitarbeiterversammlung nach dem Mitarbeitervertretungsgesetz bestimmt werden, stellt sich die Frage, inwieweit ihre Tätigkeit in der Kirchenkreissynode als Arbeitszeit gewertet werden kann.

In den Beratungen der Arbeitsgruppe ist deutlich geworden, dass die Regelung über die ehrenamtliche Ausübung eines Mandats in der Kirchenkreissynode den Zweck hat klarzustellen, dass für alle Mitglieder der Kirchenkreissynode dieselben Grundsätze über eine begrenzte Haftung Ehrenamtlicher für Vermögensschäden durch Entscheidungen kirchlicher Organe (dazu noch näher unter Punkt 4. b) gelten. Alle Mitglieder der Kirchenkreissynode sollen in ihrem persönlichen Status gleichbehandelt werden, unabhängig davon, ob sie aus einer beruflichen oder einer ehrenamtlichen Tätigkeit heraus in dieses Gremium gewählt oder berufen wurden. Diese Gleichbehandlung ändert nichts daran, dass die Mitgliedschaft in der Kirchenkreissynode für Ordinierte zwar eine zusätzliche Aufgabe darstellt, dass sie diese zusätzliche Aufgabe aber als Teil ihres zeitlich nicht bemessenen Dienstauftrags wahr-

nehmen. Bei beamteten oder privatrechtlich beschäftigten Mitarbeitenden wird diese zusätzliche Aufgabe nicht auf die Arbeitszeit im Hauptamt angerechnet.

c) Präsidium der Kirchenkreissynode

Die Arbeitsgruppe spricht sich dafür aus, den Vorstand des Kirchenkreistages entsprechend der Begriffsbildung in der Landessynode künftig als Präsidium der Kirchenkreissynode zu bezeichnen und die Zahl der Mitglieder zu verringern. Sie hält es für ausreichend, künftig bis zu drei Mitglieder vorzusehen und die Festlegung der genauen Zahl einer Regelung durch die Hauptsatzung zu überlassen.

Im Interesse einer Kontinuität der Arbeit im Übergang zwischen zwei Amtszeiten der Kirchenkreissynode sollte das Präsidium künftig im Amt bleiben, bis die neue Kirchenkreissynode zu ihrer ersten Sitzung zusammentritt. Dann kann das bisherige Präsidium die Kirchenkreissynode weiterhin gegenüber dem Kirchenkreisvorstand vertreten und mit seiner Erfahrung an der Vorbereitung für die konstituierende Sitzung der neuen Kirchenkreissynode mitwirken. Um sicherzustellen, dass die Wahl einer oder eines neuen Vorsitzenden von einer neutralen Person geleitet wird, sollte es im Übrigen aber bei der bisherigen Regelung (§ 15 Absatz 1 der geltenden KKO) bleiben, dass die konstituierende Sitzung einer neuen Kirchenkreissynode von der Superintendentin oder dem Superintendenten eröffnet und bis zur Wahl einer oder eines neuen Vorsitzenden geleitet wird.

Die Mitglieder des Präsidiums sollten wie bisher (§ 15 Absatz 2 der geltenden KKO) für die Dauer von drei Jahren gewählt werden. Die Möglichkeit einer zwischenzeitlichen Abwahl hat die Arbeitsgruppe kontrovers und ohne abschließendes Ergebnis diskutiert. Sie war sich allerdings darin einig, dass für eine etwaige Abwahl auf jeden Fall eine qualifizierte Mehrheit erforderlich sein muss und dass bei der Entscheidung für oder gegen eine Abwahlmöglichkeit die Rückwirkungen auf eine mögliche Abwahl beim Vorsitz im Kirchenvorstand und bei der Präsidentin oder dem Präsidenten der Landessynode im Blick zu behalten sind.

- Für eine Abwahlmöglichkeit wurde der Gedanke ins Feld geführt, dass mit Rücksicht auf das Demokratieprinzip zu einer demokratischen Wahl auch die Möglichkeit gehören müsse, das Ergebnis dieser Wahl durch eine Abwahl zu korrigieren, wenn dafür besondere Gründe vorliegen. Das könne trotz einer Amtszeit von nur drei Jahren beispielsweise der Fall sein, wenn eine Person ihre Pflichten verletzt, wenn sie körperlich oder geistig nicht mehr in der Lage ist, ihr Amt auszuüben, oder wenn sie dieses Amt gezielt für die Unterstützung von Positionen einer populistischen Partei missbraucht.

- Gegen eine Abwahlmöglichkeit wurde eingewandt, sie könne geeignete Personen von einer Kandidatur für das Amt abhalten. Außerdem wurde daran erinnert, das Vorsitz-Amt sei ein Vertrauensamt; bei einer Amtszeit von nur drei Jahren könne erwartet werden, dass die gewählten Personen ihr Amt angemessen ausüben und dass sich in besonderen Konfliktsituationen auch ohne Abwahl-Regelung eine für alle Beteiligten verträgliche Lösung finden lässt.

Die Arbeitsgruppe plädiert dafür, in die künftige Kirchenkreisordnung eine Sollbestimmung aufzunehmen, dass den Vorsitz in der Kirchenkreissynode eine nicht-ordinierte Person übernehmen soll. Die Wahl einer nichtordinierten Person soll also die Regel bilden, die Wahl einer oder eines ordinierten Vorsitzenden soll aber in Ausnahmefällen weiterhin möglich bleiben. Das entspricht der tatsächlichen Situation in den zz. noch amtierenden Kirchenkreistagen: Von den 48 Vorsitzenden sind nur sechs ordiniert. Auch in den sechs Kirchenkreisen mit einer ordinierten Person im Vorsitz des Kirchenkreistages ist es nicht zu Konflikten gekommen, die daraus resultieren könnten, dass eine ordinierte Vorsitzende oder ein ordinierter Vorsitzender des Kirchenkreistages gleichzeitig in einer dienstrechtlichen Beziehung zur Superintendentin oder zum Superintendenten steht. Teilweise haben die Ordinierten den Vorsitz auch nur deswegen übernommen, weil sich niemand anderes bereitgefunden hat, den Vorsitz zu übernehmen. Der Vorsitz im Kirchenkreistag hat sich in den letzten Jahren allerdings zu einer Art Repräsentanz des Ehrenamtes in der Leitung des Kirchenkreises entwickelt. Eine Sollbestimmung zum Vorsitz durch Nichtordinierte würde diese Repräsentanz und ihr Gewicht weiter verstärken.

d) Ausschüsse der Kirchenkreissynode

Die Ausschüsse leisten einen wesentlichen Beitrag zur Arbeit der Kirchenkreissynode und eröffnen die Möglichkeit, über die Mitglieder des Gremiums hinaus weitere Personen mit Fachkompetenz in die Arbeit einzubeziehen. Darum spricht sich die Arbeitsgruppe dafür aus,

- auch in die künftige Kirchenkreisordnung eine Regelung aufzunehmen, die der Kirchenkreissynode die Möglichkeit eröffnet, die Ausschüsse durch Personen mit Fachkompetenz mit und ohne Stimmrecht zu ergänzen und
- sicherzustellen, dass die Ergebnisse der Arbeit in den Ausschüssen tatsächlich in die gesamte Kirchenkreissynode transportiert werden.

Die bereits oben unter Punkt 1. skizzierten Mindeststandards der Berichts- und Beratungskultur im Kirchenkreis müssen dabei auch für Berichte der Ausschüsse gelten. Die Möglichkeit, dass Ausschüsse auf dessen Verlangen auch dem Kirchen-

kreisvorstand berichten (§ 24 Absatz 2 der geltenden KKO), wird weiterhin als sinnvoll angesehen.

Die Arbeitsgruppe hält es für wichtig, dass Aufträge der Ausschüsse durch die Kirchenkreissynode klar definiert werden und dass dabei auch ein Termin festgelegt wird, zu dem in der Kirchenkreissynode zu berichten ist. Denn die Ursachen für Unklarheiten sind oft durch unklare Aufträge oder fehlende Fristsetzung begründet. Grundsätzlich hält es die Arbeitsgruppe für möglich, dass die Ausschüsse sich auch selbst Themen und Arbeitsvorhaben suchen. Wichtig ist aber, dass die Befassung damit durch die Kirchenkreissynode oder zumindest deren Präsidium legitimiert wird. Sonst kann es zu Frustration bei den Ausschussmitgliedern führen, wenn ein Bericht am Ende von der Kirchenkreissynode nicht aufgenommen wird und die Arbeit des Ausschusses sich als vergeblich erweist.

Aufträge an die Ausschüsse sollte grundsätzlich nur die Kirchenkreissynode selbst vergeben können, weil sie die Ausschüsse einsetzt. In Ausnahmefällen sollte es aber weiterhin möglich sein, dass auch der Kirchenkreisvorstand einen Auftrag an einen Ausschuss der Kirchenkreissynode überweist.

Um zusätzliches Fachwissen gewinnen zu können, spricht sich die Arbeitsgruppe dafür aus, die Ausschussarbeit künftig auch für Personen zu öffnen, die Mitglied einer anderen christlichen Kirche sind. In Anlehnung an den Entwurf eines neuen Mitarbeitendengesetzes sollte der Kreis der Kirchen dabei auf solche Kirchen beschränkt werden, die die Magdeburger Erklärung zur gegenseitigen Anerkennung der Taufe unterzeichnet haben. Die nichtevangelischen Mitglieder können in dem Ausschuss allerdings kein Stimmrecht besitzen.

Die Arbeitsgruppe spricht sich dafür aus, auch künftig keine beschließenden Ausschüsse vorzusehen. Allerdings sollte überlegt werden, welche Möglichkeiten eröffnet werden können, damit die Kirchenkreissynode über ihre Ausschüsse ggf. stärker bei der Kontrolle der Vermögensanlage im Rücklagen- und Darlehnsfonds, bei der wirtschaftlichen Betätigung von Kirchenkreisen oder bei der Begleitung von Einrichtungen beteiligt werden kann. So könnte z.B. der Kirchenkreisvorstand dem Finanzausschuss der Kirchenkreissynode in den genannten Fällen regelmäßige Statusberichte geben, und der Finanzausschuss könnte auf Grund dieser Statusberichte der Kirchenkreissynode eine Empfehlung für die Beschlüsse geben, die die Kirchenkreissynode im Rahmen ihrer Aufsichtsverantwortung zu treffen hat. Der entsprechende Auftrag des Ausschusses müsste in der Geschäftsordnung der Kir-

chenkreissynode allerdings möglichst genau definiert werden. Außerdem müsste der Ausschuss der Kirchenkreissynode regelmäßig über seine Arbeit berichten.

e) Wahrnehmung von Aufgaben der Kirchenkreissynode durch den Kirchenkreisvorstand

Nach § 39 Absatz 1 Satz 2 der geltenden Kirchenkreisordnung nimmt der Kirchenkreisvorstand die Aufgaben des Kirchenkreistages wahr, wenn dieser nicht versammelt ist. Artikel 35 Absatz 2 VerfE ermöglicht demgegenüber nur die vertretungsweise Wahrnehmung "einzelne(r) Aufgaben der Kirchenkreissynode" und überlässt die weitere Ausgestaltung einer einfachgesetzlichen Regelung. Die Arbeitsgruppe ist sich darin einig, dass es in der Wahrnehmung bestimmter Aufgaben des Kirchenkreises kein Vakuum geben darf, insbesondere bei wirtschaftlichen Beteiligungen und in Fällen, in denen schnelles Handeln erforderlich ist, um einen erheblichen Schaden vom Kirchenkreis abzuwenden. Um den unterschiedlichen Verhältnissen in den Kirchenkreisen Rechnung tragen zu können, spricht sich die Arbeitsgruppe aber dafür aus, den Katalog der vertretungsweise durch den Kirchenkreisvorstand wahrnehmbaren Aufgaben nicht zentral in der Kirchenkreisordnung festzulegen, sondern einer Regelung durch die Hauptsatzungen der Kirchenkreise zu überlassen. Darin könnte auch vorgesehen werden, dass der Kirchenkreisvorstand in bestimmten Fällen, z. B. bei der Überschreitung festgelegter Wertgrenzen, bei der vertretungsweise Wahrnehmung von Aufgaben der Kirchenkreissynode deren Finanzausschuss zu beteiligen hat. Zentral in der Kirchenkreisordnung sollte nach Ansicht der Arbeitsgruppe allerdings vorgegeben werden, dass der Kirchenkreisvorstand der Kirchenkreissynode in ihrer nächsten Sitzung über die vertretungsweise Wahrnehmung von Aufgaben zu berichten hat.

4. Der Kirchenkreisvorstand

a) Zusammensetzung des Kirchenkreisvorstandes

Nach § 27 der geltenden Kirchenkreisordnung besteht der Kirchenkreisvorstand aus zehn Mitgliedern. Die Arbeitsgruppe spricht sich dafür aus, diese Regelung im Grundsatz beizubehalten, weil sie im Allgemeinen genügend Möglichkeiten eröffnet, ein handlungsfähiges Gremium zu bilden, in dem auch eine angemessene regionale Verteilung der Mitglieder innerhalb des Kirchenkreises erreicht werden kann. Die Arbeitsgruppe plädiert allerdings für folgende Modifikationen:

- Um die Repräsentanz der Kirchenkreissynode zu stärken, sollte die oder der Vorsitzende der Kirchenkreissynode künftig die Möglichkeit haben, sich im Kirchenkreisvorstand durch die Stellvertretung im Vorsitz der Kirchenkreissynode vertreten zu lassen. Eine stimmberechtigte Mitgliedschaft der oder des Vorsitzenden

der Kirchenkreissynode im Kirchenkreisvorstand hat die Arbeitsgruppe diskutiert, im Ergebnis aber nicht befürwortet. Die Teilnahme einer Vertretung der Kirchenkreissynode an den Sitzungen des Kirchenkreisvorstandes dient der Vernetzung zwischen beiden Organen. Sie soll die Vorsitzende oder den Vorsitzenden der Kirchenkreissynode aber nicht in die Leitungsverantwortung des Kirchenkreisvorstandes einbinden.

- Um den Kreis der für den Kirchenkreisvorstand in Frage kommenden ordinierten Mitglieder zu erweitern, sollten künftig für alle drei Sitze auch Pastorinnen und Pastoren wählbar sein, die keine Pfarrstelle innehaben, sondern als Pfarrerin oder Pfarrer der Landeskirche einen Auftrag im Kirchenkreis haben.
- Die Regelung zum Ausschluss der Wählbarkeit von beruflich Mitarbeitenden des Kirchenkreises und der Kirchengemeinden ist grundsätzlich sinnvoll. Sie sollte aber dahin gehend modifiziert werden, dass geringfügig Beschäftigte, z.B. nebenamtlich tätige Chorleiterinnen oder Chorleiter, künftig wählbar sind.
- Im Blick auf besondere Konstellationen, zum Beispiel bei einer Aufteilung des Kirchenkreises in mehrere Bereiche, für die jeweils eine Superintendentin oder ein Superintendent zuständig ist (sog. ephorale Doppelspitze), sollten die Kirchenkreise die Möglichkeit erhalten, den Kirchenkreisvorstand durch eine Regelung in der Hauptsatzung um bis zu zwei Mitglieder zu erweitern.

Die Arbeitsgruppe hat ausführlich erörtert, wie am besten sichergestellt werden kann, dass alle Regionen des Kirchenkreises im Kirchenkreisvorstand vertreten sind bzw. wie zumindest gewährleistet werden kann, dass kleinere Regionen bei der Wahl nicht überstimmt werden. Die Bestimmungen der gegenwärtigen Kirchenkreisordnung über Wahlen im Kirchenkreistag gehen davon aus, dass für jede zu wählende Person nur eine Stimme abgegeben werden kann. Die Arbeitsgruppe plädiert dafür, in den weiteren Beratungen noch näher zu prüfen, ob und wie der Minderheitenschutz bei Wahlen in der Kirchenkreissynode durch die Möglichkeit einer Kumulation von Stimmen (bis zu drei Stimmen oder so viele, wie Personen zu wählen sind) verbessert werden kann.

b) Persönliche Rechtsstellung und Haftung der Mitglieder

Für die persönliche Rechtsstellung der Mitglieder des Kirchenkreisvorstandes gilt mit Ausnahme der Superintendentin oder des Superintendenten dasselbe wie das oben unter Punkt 3. b) für die Mitglieder der Kirchenkreissynode Dargestellte: Alle Mitglieder des Kirchenkreisvorstandes werden in ihrem persönlichen Status gleichbehandelt, unabhängig davon, ob sie als Ordinierte oder Nichtordinierte gewählt

wurden. Für Ordinierte ist die Mitgliedschaft im Kirchenkreisvorstand gleichzeitig eine zusätzliche Aufgabe, die sie als Teil ihres zeitlich nicht bemessenen Dienstauftrags wahrnehmen.

Damit gelten für die Mitglieder des Kirchenkreisvorstandes insbesondere auch die allgemeinen Regelungen über die Haftung ehrenamtlicher Mitglieder von Leitungsorganen für Vermögensschäden der von ihnen vertretenen Körperschaft. Nach diesen Regelungen gelten bei vorsätzlich verursachten Schäden die allgemeinen straf- und zivilrechtlichen Bestimmungen; die für solche Schäden Verantwortlichen müssen dafür also auch dann einstehen, wenn sie ihr Amt ehrenamtlich ausüben. Bei fahrlässig verursachten Vermögensschäden und damit auch bei grober Fahrlässigkeit gibt es nach den strengen Anforderungen der staatlichen Rechtsprechung dagegen bisher keine ausreichend bestimmte gesetzliche Regelung, die eine Haftung der ehrenamtlichen Mitglieder eines Leitungsorgans begründen könnte. § 45 Absatz 6 der geltenden Kirchenkreisordnung (Haftung nur für Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit) beschreibt nur den Haftungsmaßstab, kann aber nicht als haftungsbegründende Norm angesehen werden.

Die Arbeitsgruppe hat ausführlich die Argumente abgewogen, die für und gegen eine eindeutige haftungsbegründende Norm sprechen. Sie hat einerseits berücksichtigt, dass die Übernahme einer Leitungsverantwortung an sich immer mit einer entsprechenden Haftung verbunden ist und dass sich die Kirche gegenüber ihren Steuerzahlern möglicherweise unglaubwürdig macht, wenn der Eindruck entstehen kann, dass selbst grob fahrlässiges Handeln für die Verantwortlichen ohne Konsequenzen bleibt. Andererseits hat die Arbeitsgruppe abgewogen, dass ein eindeutiger Haftungstatbestand mehr Befürchtungen bei Ehrenamtlichen auslösen würde, als er angesichts der Seltenheit von Haftungsfällen Sicherheit für das kirchliche Vermögen gewährleisten würde.

Im Ergebnis spricht sich die Arbeitsgruppe dafür aus,

- eine eindeutige Regelung zur Haftung Ehrenamtlicher bei Vorsatz und grober Fahrlässigkeit zu schaffen,
- an der Haftungsfreistellung Ehrenamtlicher bei lediglich fahrlässig verursachten Vermögensschäden festzuhalten,
- gleichzeitig eine Pflicht der Landeskirche vorzusehen, sich selbst und die anderen kirchlichen Körperschaften gegen fahrlässig und grob fahrlässig verursachte Vermögensschäden zu versichern.

Eine solche sog. "D&O-Versicherung" gibt es bereits seit einigen Jahren. Sie tritt bei Schädigungen durch Haupt- oder Ehrenamtliche auch im Falle grober Fahrlässigkeit ein; ein Regress gegenüber den Verantwortlichen findet bisher nicht statt. Die Arbeitsgruppe hielte es allerdings für vertretbar, wenn eine Haftungsnorm die Verantwortlichen verpflichten würde, der geschädigten kirchlichen Körperschaft zumindest eine ggf. gegenüber der Versicherung fällige Selbstbeteiligung (zz. 750 Euro je Schadensfall) zu ersetzen.

c) Vorsitz und stellvertretender Vorsitz

Die Arbeitsgruppe hat sich ebenso wie der Verfassungsausschuss damit auseinandergesetzt, dass im Rahmen des Verfassungsprozesses teilweise dafür plädiert wurde, die Möglichkeit eines ehrenamtlichen Vorsitzes im Kirchenkreisvorstand zu eröffnen. Sie hat sich im Ergebnis ebenso wie der Verfassungsausschuss gegen diese Möglichkeit ausgesprochen. Die Arbeitsgruppe erkennt zwar an, dass ein vom Superintendentenamt getrennter ehrenamtlicher Vorsitz grundsätzlich denkbar ist. Sie kann aber nicht erkennen, wie es realistischer Weise möglich sein soll, den mit dem Vorsitz im Kirchenkreisvorstand verbundenen Zeitaufwand als ehrenamtlich tätige Person zu leisten. Vor diesem Hintergrund würde die gesetzliche Möglichkeit eines ehrenamtlichen Vorsitzes faktisch ins Leere laufen. Dann kann aber auch von vornherein darauf verzichtet werden.

Die Arbeitsgruppe hält es allerdings nicht mehr für zwingend erforderlich, dass eine der beiden Stellvertretungen im Vorsitz des Kirchenkreisvorstandes ordiniert sein muss. Sie hält es vielmehr für angebracht, umgekehrt in einer künftigen Kirchenkreisordnung festzulegen, dass mindestens eine Person in der Stellvertretung nicht ordiniert ist. Auf diese Weise könnte zumindest die Möglichkeit erweitert werden, Ehrenamtliche am Vorsitz im Kirchenkreisvorstand zu beteiligen.

d) Delegation von Aufgaben, Ausschüsse

Bei der Pflicht zur Beanstandung von Beschlüssen des Kirchenkreisvorstandes (§ 38 der geltenden KKO) handelt es sich um eine spezielle Dienstpflicht, die auch entsprechende Vor- und Nachprüfungs- sowie Aufklärungspflichten umfasst. Sie setzt an sich eine Verbindung mit dem Vorsitz im Kirchenkreisvorstand voraus. Gleichwohl hält es die Arbeitsgruppe für denkbar, dass andere, dafür möglicherweise besonders qualifizierte Mitglieder des Kirchenkreisvorstandes an Stelle der Superintendentin oder des Superintendenten oder zusätzlich eine solche Pflicht übertragen wird, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- Diese Personen müssen sich schriftlich bereit erklären, die Aufgabe zu übernehmen.
- Die Aufgabe kann auch für einzelne Bereiche (z.B. für alle Angelegenheiten, die eine bestimmte Einrichtung des Kirchenkreises betreffen) übertragen werden.
- Die Aufgabe muss mit einer entsprechenden Haftung verbunden sein; ggf. muss in der Kirchenkreisordnung eine hinreichend bestimmte Haftungsregelung getroffen werden.
- Die entsprechenden Regelungen müssen im Rahmen der Hauptsatzung getroffen werden.

Die gesetzlichen Regelungen zur Delegation von Einzelaufgaben des Kirchenkreisvorstandes auf Ausschüsse oder Beauftragte (§§ 41 ff. der geltenden KKO) sollten gestrafft werden. Folgende Punkte sollten aber weiterhin in der Kirchenkreisordnung vorgegeben werden:

- Der Kirchenkreisvorstand hat eine Kontrollpflicht gegenüber seinen beschließenden Ausschüssen.
- Es muss festgelegt werden, welche Aufgaben nicht delegierbar sind.
- Die Delegation von Aufgaben ist in der Hauptsatzung zu regeln; die Eckpunkte der Delegationsregelung sind in der Kirchenkreisordnung vorzugeben.

Ähnlich wie bei den Ausschüssen der Kirchenkreissynode sollte es künftig auch bei den Ausschüssen des Kirchenkreisvorstandes in Anlehnung an den Entwurf eines neuen Mitarbeitendengesetzes die Möglichkeit geben, auch solche Personen als Beauftragte oder Ausschussmitglieder zu berufen, die zwar nicht der Landeskirche angehören, aber Mitglied einer anderen christlichen Kirche sind, die die Magdeburger Erklärung über die gegenseitige Anerkennung der Taufe unterschrieben haben.

5. Das Superintendentenamt

a) Aufgabenprofil

Eine aktuelle, EKD-weit erhobene Studie⁴ zeigt auf, dass das Amt zwar mit einer hohen Belastung in Verbindung gebracht wird, dass jedoch die Amtsinhaberinnen und -inhaber aufgrund der großen Gestaltungsmöglichkeiten in diesem Amt mit ihrer Tätigkeit zufrieden sind. Allerdings kommt es in der jüngeren Vergangenheit häufiger als früher vor, dass Superintendentinnen und Superintendenten ihr Amt

⁴ Erfahrung – Entscheidung – Verantwortung. Auswertungen der Befragung der mittleren Leitungsebene der Evangelischen Kirche Deutschlands, Rummelsberg/Göttingen/Dresden 2017.

zugunsten einer anderen Aufgabe aufgeben. Im Gegensatz zu dieser größer gewordenen Mobilität und Vielfalt erscheint das in der geltenden Kirchenkreisordnung gezeichnete Bild des Superintendentenamtes als starr und an Bildern aus der Vergangenheit ausgerichtet.

Vor diesem Hintergrund begrüßt die Arbeitsgruppe das Bestreben des Verfassungsentwurfs, das Superintendentenamt stärker als theologisches Amt zu profilieren. Eine Superintendentin oder ein Superintendent ist als Ordinierte oder Ordiniertes zum Amt der öffentlichen Verkündigung berufen und nimmt die mit dem Superintendentenamt verbundenen Leitungs- und Aufsichtsaufgaben im Rahmen dieser Berufung wahr.

Insbesondere an den Aufgaben der Personalführung und an den visitorischen Aufgaben, wie sie in Artikel 37 Absatz 3 und 4 VerfE beschrieben werden, wird deutlich, dass Superintendentinnen und Superintendents auch eine gesamtkirchliche Aufgabe wahrnehmen. Damit wird auch in ihrem Handeln die gesamtkirchliche Dimension im Handeln des Kirchenkreises sichtbar. Gleichzeitig wird erkennbar, dass die gelegentlich vertretene Auffassung, die Superintendentin oder der Superintendent sei *prima/primus inter pares*, unzutreffend und verschleiern ist. Die Trennung von Aufsicht und Seelsorge (§ 58 Absatz 3 des Pfarrdienstgesetzes der EKD) erscheint der Arbeitsgruppe als Ausdruck einer notwendigen Rollenklarheit.

b) Aufgabenkritik

Anknüpfend an die Diskussionen beim diesjährigen Ephorenkonvent hat die Arbeitsgruppe auch Fragen der Aufgabenkritik im Superintendentenamt erörtert. Dabei bestand Einvernehmen, dass die Profilbeschreibung, wie sie in Artikel 37 VerfE enthalten ist, eine wichtige Leitlinie für diese Aufgabenkritik darstellt. Wichtig ist es aber auch, dass die Landeskirche klarstellt, welche Aufgaben Superintendentinnen und Superintendents auf jeden Fall selbst wahrnehmen müssen und welche Aufgaben ggf. delegierbar sind. Eine über diese Klarstellung hinausgehende Aufgabenkritik kann nach Auffassung der Arbeitsgruppe jedoch nicht zentral von der Landeskirche vorgegeben werden. Die Landeskirche kann dafür nur Angebote unterbreiten oder Vorschläge machen. Insbesondere eine Delegation von Aufgaben an die Stellvertretenden im Aufsichtsamt oder an andere Personen ist von der Konzeption und vom Profil des Kirchenkreises und vom persönlichen Profil der jeweils beteiligten Personen abhängig. Derartige Delegationen und die Bildung von Leitungsteams oder die Einrichtung einer Assistenz für organisatorische Fragen sind im Konzept für das Handlungsfeld Leitung des Kirchenkreises, ggf. auch im Stellen-

rahmenplan (z.B. Stellenanteile für Stellvertretende oder andere Ordinierte, die einzelne Aufgaben wie z.B. diakonische Aufgaben eigenverantwortlich wahrnehmen) oder in der Hauptsatzung (Aufteilung des Kirchenkreises in mehrere Bereiche mit jeweils einer Superintendentin oder einem Superintendenten im Rahmen der sog. ephoralen Doppelspitze) zu regeln. Die Arbeitsgruppe sieht keine Veranlassung, im Rahmen der Entwicklung einer neuen Kirchenkreisordnung alle Rechtsgebiete nach Aufgabenzuweisungen für die Superintendentinnen und Superintendenten durch-zusehen und diese zu bündeln oder wegfällen zu lassen.

Die Diskussion über eine Aufgabenkritik im Superintendentenamts hat aus Sicht der Arbeitsgruppe auch verdeutlicht, welche Bedeutung das Ephoralsekretariat für das Superintendentenamts besitzt. Dabei musste die Arbeitsgruppe feststellen, dass eine wirkungsvolle Entlastung von Superintendentinnen und Superintendenten gerade durch das Ephoralsekretariat vielfach durch Stelleneinsparungen und die Bewerberlage auf dem Arbeitsmarkt für diese Stellen bedroht ist. Hinzu kommt, dass die Superintendentinnen und Superintendenten bei Beratungen über den Stellenumfang in ihrem Sekretariat in der schwierigen Situation sind, pro domo sprechen zu müssen. Die Arbeitsgruppe hält es für wichtig, dass die Landeskirche im Rahmen ihrer Möglichkeiten dazu beiträgt, die Arbeitsfähigkeit der Superintendenturen zu sichern. Diesem Ziel können z.B. Musterberechnungen für den Stellenumfang im Ephoralsekretariat, ein systematischer Vergleich der Stellenausstattung und spezielle Schulungen für Ephoralsekretärinnen dienen.

6. Pfarrkonvent und Kirchenkreiskonferenz

Pfarrkonvent und Kirchenkreiskonferenz gehören nicht zu den verfassungsmäßigen Leitungsorganen des Kirchenkreises. In den Diskussionen der Arbeitsgruppe ist jedoch deutlich geworden, dass der Pfarrkonvent ebenso wie die Kirchenkreiskonferenz allein schon durch die Hauptamtlichkeit der Mitglieder und den damit verbundenen Vorsprung an Informationen über die laufende Arbeit im Kirchenkreis einen erheblichen Einfluss auf die Arbeit des Kirchenkreises ausübt. Um dieses Potenzial besser mit der übrigen Arbeit im Kirchenkreis zu vernetzen, aber auch als vertrauensbildende Maßnahme hält es die Arbeitsgruppe für sinnvoll, die Vorsitzende oder den Vorsitzenden der Kirchenkreissynode zumindest in gewissen zeitlichen Abständen in die Kirchenkreiskonferenz einzuladen und Berichte aus der Kirchenkreiskonferenz und dem Pfarrkonvent in der Kirchenkreissynode vorzusehen.

In der Arbeitsgruppe besteht Einvernehmen, dass beide Gremien wichtig sind, um einerseits die Gemeinschaft der Ordinierten zu stärken und Vereinzelungstendenzen

im pfarramtlichen Dienst entgegenzuwirken und andererseits die Dienstgemeinschaft der beruflich Mitarbeitenden und ihre Zusammenarbeit zu fördern. Vor diesem Hintergrund plädiert die Arbeitsgruppe dafür, wichtige Grundsätze zur Arbeit beider Gremien wie bisher (§§ 59 und 60 der geltenden Kirchenkreisordnung) auch in einer künftigen Kirchenkreisordnung zu regeln und dabei die eigenständige Bedeutung von Pfarrkonvent und Kirchenkreiskonferenz deutlicher herauszustellen. Die Vorschrift des § 5 Absatz 3 der Konventsordnung, nach der allein der Pfarrkonvent selbst festlegt, in welcher Form es neben dem Pfarrkonvent als Gemeinschaft der Ordinierten auch eine Kirchenkreiskonferenz unter Einbeziehung anderer beruflich oder ehrenamtlich Mitarbeitender geben kann, sieht die Arbeitsgruppe als problematisch an.

Wer dem Pfarrkonvent angehört, sollte wie bisher (§ 59 der geltenden KKO) in der Kirchenkreisordnung geregelt werden. Ergänzende Regelungen, die einer landeskirchlich einheitlichen Regelung bedürfen, können weiterhin in der Konventsordnung getroffen werden. Alles Weitere kann einer Regelung auf der Ebene des Kirchenkreises überlassen werden. Regelungen, die nicht nur die interne Ordnung des Pfarrkonvents oder der Kirchenkreiskonferenz betreffen, sind – nach Beteiligung beider Gremien – allerdings in die Hauptsatzung des Kirchenkreises aufzunehmen. Das gilt insbesondere für die Regelung der Frage, welche Mitarbeitenden neben den Ordinierten der Kirchenkreiskonferenz angehören.

Auch über die genannten Regelungen hinaus hält es die Arbeitsgruppe für geboten, die Konventsordnung zu überarbeiten. Denn sie entspricht sowohl in ihrer Sprache als auch in ihrem Inhalt teilweise nicht mehr der Wirklichkeit in der Arbeit der Kirchenkreise und den zu erwartenden künftigen Herausforderungen. Neben einem Abgleich der Konventsordnung mit der Kirchenkreisordnung ist dabei auch ein Abgleich mit den Regelungen des Pfarrdienstgesetzes der EKD erforderlich.

V.

Verwaltungs- und Unterstützungsaufgaben

1. Subsidiarität in Verwaltungs- und Unterstützungsaufgaben

Das Subsidiaritätsprinzip gilt auch für die Wahrnehmung von Verwaltungs- und Unterstützungsaufgaben. Seine Anwendung in Bezug auf diese Aufgaben läuft maßgeblich auf die Frage hinaus, welche kirchliche Handlungsebene diese Aufgaben am ehesten mit der erforderlichen Professionalität und Effizienz wahrnehmen kann.

Neben dieser Abwägung muss allerdings auch berücksichtigt werden, dass es nach wie vor Verwaltungsaufgaben gibt, bei denen eine persönliche Kommunikation zwischen den Beteiligten notwendig oder zumindest vorteilhaft ist. Der zunehmende Pfarrermangel wird darüber hinaus zu einem wachsenden Bedarf an örtlicher Unterstützung beispielsweise in organisatorischen Fragen führen. Schon derzeit gibt es verschiedene Modelle, in denen die Wahrnehmung von Unterstützungsaufgaben durch geeignete Personen in einem – teilweise geringfügigen – Beschäftigungsverhältnis oder im ehrenamtlichen Dienst erprobt wird.

Die Vielfalt der Formen, in denen Verwaltungs- und Unterstützungsaufgaben auf der Ebene der Kirchengemeinden oder im Rahmen ihrer regionalen Zusammenarbeit wahrgenommen werden, ist groß, und unter den Bedingungen einer künftigen Kirchenverfassung, die die Vielfalt kirchlichen Lebens fördern will und das Subsidiaritätsprinzip betont, ist es weder ratsam noch angezeigt, diese Vielfalt ohne angemessene Berücksichtigung der jeweiligen örtlichen Verhältnisse stärker zu regulieren, als es um der Professionalität und Effizienz bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben oder wie z.B. bei der Verwaltung der Kirchenbücher, zur Entlastung der Kirchengemeinden notwendig ist.

Wenn die Kirchenkreise unter diesen Bedingungen eine Verwaltungs- oder Unterstützungsaufgabe nicht selbst übernehmen und mit Hilfe der Kirchenämter erledigen, bleibt ihnen die Aufgabe, die Wahrnehmung von Verwaltungs- und Unterstützungsaufgaben durch die Kirchengemeinden zu fördern und zu unterstützen. Wegen der notwendigen Professionalität und Effizienz bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben wird die Förderung und Unterstützung durch den Kirchenkreis allerdings vielfach in einer stärkeren Vernetzung der Aufgabenerfüllung in den Kirchengemeinden und Regionen und in einer Vereinheitlichung der Strukturen für die Aufgabenerfüllung bestehen.

In diesem Sinne sieht die Arbeitsgruppe im Bereich der Verwaltungs- und Unterstützungsaufgaben neben der eigenen Aufgabenerfüllung in den Kirchenämtern vor allem folgende Aufgaben der Kirchenkreise, die in einer künftigen Kirchenkreisordnung beschrieben werden sollten:

- Begleitung, Qualifizierung und Vernetzung der Mitarbeitenden, die in den Kirchengemeinden und Regionen Verwaltungs- und Unterstützungsaufgaben wahrnehmen,
- Förderung der regionalen Kooperation, ggf. mit mehreren Standorten eines regionalen Gemeindebüros, um Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen, die von ihrem Stundenumfang und ihren Anforderungen her attraktiv sind,

- Förderung von Modellen zur Wahrnehmung von Unterstützungsaufgaben durch geeignete Mitarbeitende,
- notwendige Vereinheitlichung der Strukturen im Bereich der digitalen Kommunikation und des Meldewesens,
- Vorgabe einheitlicher Standards für die Vernetzung der gemeindlichen Verwaltungs- und Unterstützungsaufgaben mit dem Kirchenamt.

Über die Kriterien Professionalität, Effizienz und Bedeutung der persönlichen Kommunikation hinaus müssen bei einer Anwendung des Subsidiaritätsprinzips auf die Zuordnung von Verwaltungs- und Unterstützungsaufgaben zu den kirchlichen Handlungsebenen weitere Gesichtspunkte beachtet werden, die einander teilweise widersprechen, die aber zu einem angemessenen Ausgleich gebracht werden müssen:

- Verwaltungs- und Unterstützungsaufgaben haben dienenden Charakter gegenüber dem Auftrag der Kirche, der Kommunikation des Evangeliums.
- Bei allem Bemühen um größtmögliche Professionalität muss daher auch geprüft werden, wieviel Professionalität bei der Wahrnehmung von Verwaltungs- und Unterstützungsaufgaben im Verhältnis zu anderen kirchlichen Aufgaben tatsächlich verantwortbar ist. Wenn finanzielle Ressourcen knapper werden, darf insbesondere der Aufwand für Verwaltungsaufgaben im Verhältnis zu dem Aufwand für die Wahrnehmung des Verkündigungsauftrages nicht zu hoch werden.
- Anforderungen an die kirchliche Verwaltung beruhen in vielen Bereichen nicht auf kirchlichen, sondern auf staatlichen Vorgaben (z. B. Datenschutz, Arbeitssicherheit, IT-Sicherheit usw.), die immer mehr darauf ausgerichtet sind, eine Haftung allein schon wegen mangelnder organisatorischer Vorkehrungen zu begründen. In diesen Bereichen muss besonders sorgfältig geprüft werden, wie der notwendige Mindeststandard gewahrt, gleichzeitig aber ein unverhältnismäßig hoher Aufwand vermieden werden kann.
- Im Bereich der Haushaltsführung und Vermögensverwaltung geht die Kirche mit Mitteln um, die ihr anvertraut wurden, u. a. gerade wegen des besonderen Vertrauens, das ihr entgegengebracht wurde und wird. Deswegen muss sie mit diesen anvertrauten Gütern besonders sorgfältig und verantwortungsvoll umgehen.
- Unprofessionelles Verwaltungshandeln kann zu erheblichen Vermögensschäden führen. Über den materiellen Schaden hinaus kann damit innerkirchlich wie außerkirchlich ein langfristiger Vertrauensschaden verbunden sein.

- Entscheidungen müssen rechtzeitig und angemessen kommuniziert werden. Das schließt auch in Verwaltungsangelegenheiten Beteiligungsprozesse im Vorfeld ein, bei denen Aufwand und Ertrag aber in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen müssen.

2. Organisationshoheit für die Kirchenämter

Im Rahmen des Verfassungsprozesses war deutliche Kritik an dem Vorschlag des Verfassungsausschusses laut geworden, die Organisationshoheit für die Errichtung von Kirchenämtern auf die Landeskirche zu übertragen. Die Arbeitsgruppe hat sich mit dieser Kritik auseinandergesetzt. Sie begrüßt die Absicht des Verfassungsausschusses, die Kritik aufzunehmen und in dem neuen Verfassungsentwurf ein Modell vorzuschlagen, das durch folgende Eckpunkte gekennzeichnet ist:

- Die Errichtung eines Kirchenamtes (allein oder zusammen mit anderen Kirchenkreisen) ist Pflichtaufgabe des Kirchenkreises.
- Die Landeskirche kann Standards für die Arbeit der Kirchenämter vorgeben.
- Wenn die Errichtung eines diesen Standards entsprechenden Kirchenamtes nicht zustande kommt, kann die Landeskirche die Errichtung eines Amtes anordnen (§ 67 der geltenden KKO).

Ein solches Modell führt nach Ansicht der Arbeitsgruppe zu einer weitgehenden Vereinbarkeit zwischen der Planungsverantwortung der Landeskirche für die landeskirchliche Verwaltung insgesamt und der Finanzverantwortung der einzelnen Kirchenkreise für die Kirchenämter.

3. Übertragung von Geschäften der laufenden Verwaltung auf das Kirchenamt

Die geltende Kirchenkreisordnung (§ 41a KKO) eröffnet einem Kirchenkreisvorstand ebenso wie den Kirchenvorständen (§ 50a KGO) die Möglichkeit, Geschäfte der laufenden Verwaltung zur abschließenden Erledigung auf das Kirchenamt zu übertragen. Die Bestimmungen definieren den Begriff "Geschäfte der laufenden Verwaltung" und legen die Eckpunkte einer Übertragung fest; das Nähere regelt eine Rechtsverordnung. Derzeit bedarf die Festlegung des Katalogs an übertragenen Aufgaben in jedem Fall einer Entscheidung des Kirchenkreisvorstandes. Eine künftige Kirchenkreisordnung sollte darüber hinaus die Möglichkeit eröffnen, dass der Kirchenkreis im Interesse einer einheitlichen Festlegung des Katalogs an übertragenen Aufgaben im Rahmen seiner Hauptsatzung den Katalog der übertragbaren Aufgaben festlegt (Angebotskatalog). Die einzelnen Kirchengemeinden können den Katalog dann nur als Ganzes übernehmen oder nicht.

In der Arbeitsgruppe besteht darüber hinaus Einvernehmen, dass der Katalog der übertragbaren Aufgaben nach der Rechtsverordnung über die Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf das Kirchenkreisamt überprüft werden sollte. Dabei sollte auch noch einmal näher geprüft werden, ob Entscheidungen, die einer kirchenaufsichtlichen Genehmigung bedürfen, weiterhin generell von einer Übertragung auf das Kirchenamt ausgenommen bleiben müssen.

4. Umsatzsteuer für Verwaltungsleistungen

a) Anwendungsbereich von § 2b Absatz 3 Nummer 1 des Umsatzsteuergesetzes (UStG)

Die Zuordnung von Verwaltungsaufgaben im Verhältnis zwischen den Kirchengemeinden und dem Kirchenkreis wird in Zukunft erheblich durch die Veränderungen des staatlichen Umsatzsteuerrechts geprägt sein, weil diese Veränderungen ab dem Jahr 2021 überall dort eine Umsatzsteuerpflicht auslösen, wo im Rechtsverkehr zwischen kirchlichen Körperschaften, also auch im Rechtsverkehr zwischen Kirchengemeinden und dem Rechtsträger des Kirchenamtes, entgeltliche Verwaltungsleistungen erbracht werden, ohne dass ein Markt für diese Leistungen durch eine gesetzliche Regelung ausgeschlossen ist.

Eine Umsatzsteuerpflicht tritt grundsätzlich ein, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- Es muss ein Leistungsaustausch vorliegen, d.h. das Kirchenamt erbringt eine Dienstleistung, für die ein Entgelt (z.B. eine Verwaltungskostenumlage) erhoben wird. Für Dienstleistungen des Kirchenamtes, die nach § 18 Absatz 1 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) aus der Gesamtzuweisung zu finanzieren sind, fällt damit von vornherein keine Umsatzsteuer an, unabhängig davon, ob es sich um eine Pflichtleistung oder Wahlleistung des Kirchenamtes handelt und ob ein sog. Anschluss- und Benutzungszwang besteht oder nicht.
- Für die erbrachte Leistung muss ein Markt existieren. Die Empfängerinnen und Empfänger von Dienstleistungen des Kirchenamtes – vor allem die Kirchengemeinden – müssen also rechtlich die Möglichkeit haben auszuwählen, wen sie mit der Erbringung der gegen Entgelt erbrachten Dienstleistung beauftragen. Für die Umsatzsteuerpflicht relevante Bereiche sind damit vor allem diejenigen Arbeitsbereiche, in denen die Kirchenämter nach § 18 Absatz 1 FAG i.V.m. § 11 FAVO eine Verwaltungskostenumlage erheben können. Das betrifft vorrangig die Immobilien-, die Kita- und die Friedhofsverwaltung.

Nach diesen Grundsätzen ist eine Umsatzsteuerpflicht ausgeschlossen, wenn Verwaltungsaufgaben durch eine Kirchengemeinde mit der Hilfe von ehrenamtlich oder beruflich Mitarbeitenden selbst wahrgenommen werden. Denn in diesen Fällen findet gar kein Leistungsaustausch mit einem anderen Rechtsträger statt. Dasselbe gilt, wenn Verwaltungsaufgaben durch einen Verband (z.B. Kita-Verband oder Friedhofsverband) erbracht werden, dem die Kirchengemeinde als Mitglied angehört. Auch in diesem Fall liegt kein Leistungsaustausch vor, und damit tritt keine Umsatzsteuerpflicht ein. Denn die Kirchengemeinde hat ja nicht nur die mit einer Aufgabe verbundenen Verwaltungsaufgaben, sondern die gesamte Aufgabe (Betrieb eines Friedhofs oder einer Kita) auf den Verband übertragen.

Bei entgeltlichen, also auch bei den gegen Verwaltungskostenumlage erbrachten Dienstleistungen des Kirchenamtes, lässt sich die Umsatzsteuer nur dann abwenden, wenn ein sog. Anschluss- und Benutzungszwang angeordnet wird, d.h. wenn die Kirchengemeinden gesetzlich verpflichtet werden, für bestimmte Dienstleistungen ausschließlich das Kirchenamt in Anspruch zu nehmen. Dann und nur dann existiert für die erbrachten Leistungen kein Markt mehr.

Ein Anschluss- und Benutzungszwang hat für das Kirchenamt zur Folge, dass es eine Leistung erbringen muss, wenn sie durch die Kirchengemeinde angefordert wird. Das gilt grundsätzlich auch für alle Geschäfte der laufenden Verwaltung, wenn diese auf das Kirchenamt übertragen sind. Alternative zu einer Erledigung durch das Kirchenamt kann dann nur die selbständige Erledigung der entsprechenden Aufgaben durch die Kirchengemeinde sein, ggf. durch eigene hauptamtliche oder ehrenamtliche Mitarbeitende. Eine dritte Stelle kann die Kirchengemeinde nicht beauftragen. In besonderen Einzelfällen, beispielsweise im Bereich der Verwaltung von Renditeobjekten, kann sich allerdings das Kirchenamt der Unterstützung durch einen externen Dienstleister bedienen, ohne dass im Verhältnis zwischen der Kirchengemeinde und dem Rechtsträger des Kirchenamtes eine Umsatzsteuerpflicht eintritt. In der Leitungsbeziehung zwischen dem Rechtsträger des Kirchenamtes und dem externen Dienstleister fällt dann allerdings Umsatzsteuer an.

Nach Auffassung der Arbeitsgruppe sollte sich eine Kirchengemeinde nicht ausuchen können, von welchem Kirchenamt sie Verwaltungsleistungen erbringen lässt. Der Anschluss- und Benutzungszwang muss also grundsätzlich gegenüber dem örtlich zuständigen Kirchenamt bestehen, das in der Hauptsatzung zu benennen ist. Ausnahmen sollten aber für den Fall möglich sein, dass eine einzelne Aufgabe im Rahmen einer Vereinbarung zwischen den Rechtsträgern der beteiligten

Kirchenämter auf ein anderes Kirchenamt übertragen wird. Dann ist dieses Kirchenamt für solche definierten Aufgaben das zuständige, ebenfalls in der Hauptsatzung zu benennende Kirchenamt.

b) Anschluss- und Benutzungszwang aus anderen Gründen

In den Diskussionen der Arbeitsgruppe ist deutlich geworden, dass das Bemühen, einen Markt für die Dienstleistungen des Kirchenamtes und damit die Umsatzsteuerpflicht auszuschließen, einen Anschluss- und Benutzungszwang nur in den Bereichen rechtfertigt, in denen die Kirchenämter eine Verwaltungskostenumlage erheben können. In denjenigen Bereichen, in denen keine Verwaltungskostenumlage anfällt, bedarf es einer anderen Begründung. Betroffen sind davon vor allem "klassische" Arbeitsbereiche der Kirchenämter wie die Haushalts- und Kassenführung, die Personalverwaltung und die Gehaltsabrechnung. Für die Kassengeschäfte besteht bereits nach geltendem Recht (§ 61 der Kirchengemeindeordnung) ein Anschluss- und Benutzungszwang. Für die übrigen genannten Bereiche ist in der höchstrichterlichen Rechtsprechung des Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsrats der Vereinigten Evangelisch-Lutherische Kirche Deutschlands (VELKD)⁵ anerkannt, dass das Ziel einer einheitlichen, professionellen und effizienten Erledigung von Verwaltungsaufgaben einen Anschluss- und Benutzungszwang an eine kirchliche Verwaltungsstelle rechtfertigt. Dabei ist insbesondere auch zu berücksichtigen, dass einer betroffenen Kirchengemeinde durch einen solchen Anschluss- und Benutzungszwang nicht die Wahrnehmung einer Aufgabe selbst, sondern nur deren administrativ-technische Umsetzung entzogen wird.

Auch das Ziel einer einheitlichen, professionellen und effizienten Erledigung von Verwaltungsaufgaben lässt grundsätzlich Raum für die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben durch die Kirchengemeinde selbst. Auf jeden Fall muss dann aber ein Mindeststandard an Einheitlichkeit und Qualität der Verwaltungsarbeit gewährleistet sein. Eine Beauftragung anderer Dienstleister ist deswegen in der Regel ausgeschlossen. Die Arbeitsgruppe hält es für erforderlich, auch in den hier genannten Bereichen möglichst klare Grundlagen für einen Anschluss- und Benutzungszwang zu formulieren.

c) Rechtsgrundlage für den Anschluss- und Benutzungszwang

Nach § 2b Absatz 3 Nummer 1 UStG entfällt die Umsatzsteuerpflicht, wenn Leistungen "auf Grund gesetzlicher Bestimmungen" nur von juristischen Personen des öffentlichen Rechts erbracht werden dürfen. In der Arbeitsgruppe besteht Einver-

⁵ Grundlegend das Urteil vom 11. September 2014 - RVG 2/2010 -.

nehmen, dass wegen des verfassungsrechtlich gewährleisteten Selbstbestimmungsrechts der Kirchen (Artikel 140 des Grundgesetzes – GG i.V.m. Artikel 137 Absatz 3 der Weimarer Reichsverfassung) auch ein Kirchengesetz als gesetzliche Bestimmung im Sinne von § 2b Absatz 3 Nummer 1 UStG anzusehen ist. Eine ausdrückliche kirchenverfassungsrechtliche Grundlage für ein solches Kirchengesetz soll durch Artikel 26 Absatz 2 VerfE geschaffen werden. Weil neben formellen Gesetzen auch Rechtsverordnungen Gesetze im materiellen Sinne sind, ist die Landeskirche nach Auffassung der Arbeitsgruppe auch nicht darauf angewiesen, alle von einem Anschluss- und Benutzungszwang betroffenen Aufgaben detailliert in einem Kirchengesetz zu regeln. Sie kann sich vielmehr darauf beschränken, auf kirchengesetzlicher Ebene eine allgemeine Rahmenregelung zu treffen. Die einzelnen Arbeitsbereiche, für die ein Anschluss- und Benutzungszwang gilt, können dann in einer konkretisierenden Rechtsverordnung benannt werden.

Neben einer landeskirchlichen Festlegung der durch einen Anschluss- und Benutzungszwang betroffenen Arbeitsbereiche kommt nach Auffassung der Arbeitsgruppe grundsätzlich auch die Regelung durch eine Satzung in Betracht. Denn auch Satzungen sind materielle Gesetze im Sinne von § 2b Absatz 3 Nummer 1 UStG, und ihre Bedeutung als eigenständige Form kirchlicher Rechtsetzung wird durch den Entwurf der neuen Kirchenverfassung ausdrücklich unterstrichen. Der Kirchenkreis oder Kirchenkreisverband, der Rechtsträger des Kirchenamtes ist, könnte also durch eine Satzung, am sinnvollsten im Rahmen der Hauptsatzung, einen Anschluss- und Benutzungszwang anordnen. Satzungen bedürfen allerdings einer kirchengesetzlichen Ermächtigungsgrundlage. Diese müsste entweder im Rahmen der künftigen Kirchenkreisordnung oder in einem gesonderten Kirchenamtsgesetz geschaffen werden.

Die Arbeitsgruppe hat ausführlich erörtert, welche der beiden grundsätzlich möglichen Alternativen für die Regelung des Anschluss- und Benutzungszwangs (durch Gesetz und Rechtsverordnung auf landeskirchlicher Ebene oder durch Satzung auf der Ebene der Kirchenkreise) zu bevorzugen ist.

- Für eine Regelung auf der Ebene der Kirchenkreise spricht der Umstand, dass einzelne Arbeitsbereiche wie z.B. die Ausrüstung und Betreuung für die technischen Voraussetzungen der digitalen Kommunikation nicht in allen Kirchenämtern gleichermaßen intensiv durch die Kirchenämter wahrgenommen werden.
- Andererseits bestehen Zweifel, ob eine zu weit reichende Differenzierung innerhalb der Landeskirche wirklich praktikabel ist.

- Vor allem aber ist darauf hinzuweisen, dass eine weit reichende Differenzierung für die Finanzverwaltung nicht nachvollziehbar sein und im Ergebnis zu einer Gefährdung der Umsatzsteuerfreiheit für alle führen könnte.

Aufgrund dieser Überlegungen spricht sich die Arbeitsgruppe für ein gemischtes Modell aus:

- In den Arbeitsbereichen, in denen landeskirchenweit eine einheitliche, professionelle und effiziente Erledigung von Verwaltungsaufgaben erforderlich ist, im Zweifel also im Bereich der Pflichtaufgaben der Kirchenämter, sollte der Anschluss- und Benutzungszwang im Grundsatz einheitlich von der Landeskirche durch ein Gesetz geregelt und durch eine Rechtsverordnung konkretisiert werden, die die betroffenen Arbeitsbereiche einzeln nennt.
- In anderen Arbeitsbereichen wie z.B. bei der Ausrüstung und Betreuung für die technischen Voraussetzungen der digitalen Kommunikation sollten die Kirchenkreise durch eine gesetzliche Regelung ermächtigt werden, einen Anschluss- und Benutzungszwang im Rahmen ihrer Hauptsatzung zu regeln.

5. Haftung der Kirchenämter

In der kirchengerichtlichen Rechtsprechung ist grundsätzlich anerkannt, dass der Rechtsträger des Kirchenamtes für ein fehlerhaftes Handeln des Kirchenamtes, beispielsweise für eine falsche Beratung oder für Fehler bei der Ausfertigung oder Genehmigung von Verträgen, gegenüber der geschädigten kirchlichen Körperschaft haftet.⁶ Die Rechtsgrundlagen der Haftung und deren Folgen sind jedoch umstritten. Um die bestehenden Unsicherheiten zu beseitigen, plädiert die Arbeitsgruppe dafür, in einer künftigen gesetzlichen Grundlage für die Arbeit der Kirchenämter eine hinreichend eindeutige Regelung zur Haftung der Kirchenämter zu treffen.

6. Kirchenamtsgesetz oder Integration in eine künftige Kirchenkreisordnung?

Die Arbeitsgruppe geht – auch im Blick auf die Beratungen zum Aktenstück Nr. 71 im Schwerpunktausschuss der Landessynode – davon aus, dass es während der Amtszeit der 25. Landessynode nicht mehr möglich sein wird, über eine neue Kirchenkreisordnung zu entscheiden. Regelungen für die Kirchenämter sind wegen der Änderungen im Umsatzsteuerrecht allerdings spätestens zum 1. Januar 2021 erforderlich. Der Entwurf einer gesetzlichen Regelung müsste also bereits in der II. Tagung der 26. Landessynode im Sommer 2020 eingebracht und während der III. Tagung im November 2020 beschlossen werden.

⁶ Grundlegend das Urteil des Verfassungs- und Verwaltungsgerichts der VELKD vom 25. November 2015 – RVG 9/2011 –.

Vor diesem Hintergrund hat die Arbeitsgruppe erörtert, ob die notwendigen Regelungen über die Kirchenämter in die künftige Kirchenkreisordnung integriert werden sollen oder ob es ein gesondertes Kirchenamtsgesetz geben soll. Sie verzichtet auf eine abschließende Empfehlung, gibt für die weiteren synodalen Beratungen aber Folgendes zu bedenken:

- Die zu erwartende Entwicklung der Landeskirche macht es erforderlich, Vorschriften zu vereinfachen und in ihrem Umfang zu reduzieren. Das spricht für eine Zusammenfassung aller die Kirchenkreis-Ebene betreffenden Fragen in einem Gesetz.
- Ein gesondertes Gesetz über die Kirchenämter ist auch deswegen nicht nötig, weil es vermutlich nur wenige Paragraphen umfassen würde. Denn das kirchliche Verwaltungshandeln als solches ist bereits im Verwaltungsverfahrens- und -zustellungsgesetz der EKD (VVZG-EKD) und in den Bestimmungen des dazugehörigen landeskirchlichen Ergänzungsgesetzes geregelt.
- Die wegen des Umsatzsteuerrechts notwendigen gesetzlichen Regelungen könnten auch in ein Vorschaltgesetz aufgenommen werden, das zum 1. Januar 2021 in Kraft tritt und später in eine neue Kirchenkreisordnung integriert werden kann.
- Ein Kirchenamtsgesetz würde allerdings die Möglichkeit eröffnen, alle das Kirchenamt betreffenden Fragen auf gesetzlicher Ebene zu regeln, ohne dass es noch ergänzender Regelungen durch Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften bedarf.
- Außerdem ist zu bedenken, dass die Kirchenkreisordnung mehr ein Gesetz über die Organe des Kirchenkreises ist und dass nicht jeder Kirchenkreis ein eigenes Kirchenamt besitzt.

VI.

Kooperation von Kirchenkreisen

1. Sicherung des Subsidiaritätsprinzips

Die oben unter Punkt III. 2 entwickelten Grundsätze zur Sicherung des Subsidiaritätsprinzips im Verhältnis zwischen den Handlungsebenen Kirchenkreis und Kirchengemeinde müssen nach Auffassung der Arbeitsgruppe auch gegenüber einem Kirchenkreisverband gelten. Nur dann ist gewährleistet, dass die Grundsätze zur Aufgabenverteilung zwischen einem Kirchenkreis und den dazugehörenden Kirchengemeinden nicht durch die Bildung eines Kirchenkreisverbandes umgangen werden können. In der Konsequenz bedeutet das:

- Ein Kirchenkreisverband kann zunächst einmal nur Aufgaben übernehmen, die bisher den beteiligten Kirchenkreisen obliegen.
- Bestehende Einrichtungen der Kirchengemeinden (z.B. Kindertagesstätten) können wie im Verhältnis zu den Kirchenkreisen nur dann auf einen Kirchenkreisverband übertragen werden, wenn es dafür eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage gibt oder wenn beide Seiten einer solchen Übertragung zustimmen.
- Eines besonderen Quorums für Entscheidungen über die Errichtung von Einrichtungen eines Kirchenkreisverbandes, wie es oben unter Punkt III. 2. für die Errichtung von Einrichtungen des Kirchenkreises gefordert wurde, bedarf es nach Auffassung der Arbeitsgruppe grundsätzlich nicht. Denn solche Einrichtungen entsprechen ja gerade dem Zweck des Verbandes, an dessen Errichtung die Kirchenkreissynoden der beteiligten Kirchenkreise und damit auch Vertreterinnen und Vertreter der Kirchengemeinden auf jeden Fall zu beteiligen sind.
- Für diese Beteiligung der Kirchenkreissynode bei der Errichtung eines Kirchenkreisverbandes oder bei einer Änderung des Verbandszwecks sollte allerdings konsequenterweise die Zustimmung durch eine Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder in den jeweiligen Kirchenkreissynoden vorgesehen werden.

2. Regelungen über eine Verbandsversammlung

Der Verfassungsausschuss hat sich grundsätzlich dafür ausgesprochen, den Kirchenkreisverbänden im Rahmen ihrer Satzung die Bildung einer Verbandsversammlung zu ermöglichen. Einer solchen Verbandsversammlung sollen Mitglieder aus den Kirchenkreissynoden der beteiligten Kirchenkreise angehören, und sie soll Aufgaben wahrnehmen können, die in einem Kirchenkreis zu den Aufgaben der Kirchenkreissynode gehören. Eine ausdrückliche Erwähnung der Verbandsversammlung in der Verfassung hält der Verfassungsausschuss im Interesse einer Straffung des Verfassungstextes mittlerweile nicht mehr für erforderlich. Umso mehr besteht die Notwendigkeit, entsprechende Regelungen in einer künftigen Kirchenkreisordnung zu treffen.

3. Visitation von Kirchenkreisverbänden

Die Arbeitsgruppe hält es für dringend erforderlich, Bestimmungen über die Visitation von Kirchenkreisverbänden vorzusehen. Aktuell gibt es dazu keine klaren Regelungen. Am zweckmäßigsten wäre es, wenn die Visitation eines Kirchenkreisverbandes durch die Regionalbischöfin oder den Regionalbischof wahrgenommen würde. Sinnvoll wäre es auch, die Visitation mit der Visitation eines der beteiligten Kirchenkreise zu verbinden. Die Entscheidung, mit welchem Kirchenkreis der Verband visitiert wird, sollte die Regionalbischöfin oder der Regionalbischof treffen. Entsprechende Regelungen

gehören allerdings nicht in eine künftige Kirchenkreisordnung, sondern in das Visitationsgesetz.

4. Kirchenkreisverbände als Zweckverbände

In der Landeskirche gibt es insgesamt zwölf Kirchenkreisverbände. Fast alle sind der Sache nach Zweckverbände, also Verbände, die bestimmte Aufgaben der beteiligten Kirchenkreise übernehmen oder für diese durchführen⁷. Sieben Kirchenkreisverbände nehmen nur eine einzelne Aufgabe wahr, nämlich drei Diakonieverbände und vier Verbände, die allein Träger eines Kirchenamtes sind. Die übrigen Kirchenkreisverbände sind Verbände mit gemischten Aufgaben. Eine Besonderheit stellt der Kirchenkreisverband im Sprengel Stade dar, dem alle Kirchenkreise im Sprengel Stade angehören und der Träger des Evangelischen Bildungszentrums in Bad Bederkesa und der Telefonseelsorge Elbe-Weser ist.

5. Hybridverbände

In manchen örtlichen Konstellationen kann es sinnvoll sein, dass Kirchenkreise Mitglied eines Kirchengemeindeverbandes werden, der bestimmten Zwecken dient. Ein derartiges Modell wird derzeit mit dem Evangelischen Diakonieverband Ostfriesland erprobt, dem neben einer Vielzahl von Kirchengemeinden auch die Kirchenkreise Emden-Leer und Rhaderfehn sowie der Synodalverband Südliches Ostfriesland aus der Evangelisch-reformierten Kirche angehören⁸. Die Arbeitsgruppe spricht sich dafür aus, solche sog. Hybridverbände zusammen mit dem Inkrafttreten der neuen Kirchenkreisordnung durch eine Änderung des Regionalgesetzes allgemein zu ermöglichen. Dabei muss allerdings darauf geachtet werden, dass die Aufsicht über Hybridverbände wegen der Beteiligung von Kirchenkreisen bei der Landeskirche liegt. Der Verfassungsausschuss hat der Arbeitsgruppe signalisiert, dass er die generelle Ermöglichung von Hybridverbänden befürwortet. Ausdrückliche Regelungen im Text der Verfassung hält der Verfassungsausschuss aber nicht für erforderlich; eine Regelung auf einfachgesetzlicher Ebene sei ausreichend.

6. Operative Kirchenkreis- und Kirchengemeindeverbände

Die Arbeitsgruppe hat sich in ihren Beratungen auch mit älteren Überlegungen des Landeskirchenamtes und des Diakonischen Werkes evangelischer Kirchen in Niedersachsen e.V. auseinandergesetzt, für Zweckverbände, deren Leitungs- und Entscheidungsprozesse stärker unternehmerisch ausgerichtet sind, eine alternative Organstruktur mit einer verantwortlich handelnden und haftenden hauptamtlichen Ge-

⁷ In Anlehnung an die Definition in § 7 Absatz 1 des Niedersächsischen Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit (NKomZG).

⁸ Verordnung mit Gesetzeskraft zur Erprobung der Beteiligung von Kirchenkreisen im Evangelischen Diakonieverband in Ostfriesland vom 20. Dezember 2016, Kirchl.Amtsbl. S. 144.

schäftsführung und einem Aufsichtsrat zu ermöglichen (sog. Operative Kirchenkreis- oder Kirchen-gemeindeverbände). Gedacht war dabei vor allem an Diakonieverbände, ggf. auch an Friedhofsverbände.

Die Arbeitsgruppe hält die Ermöglichung einer alternativen Organstruktur bei kleineren und mittleren Zweckverbänden für vorteilhaft. Aktuell gibt es in den Kita-Verbänden zwar eine hauptamtliche Geschäftsführung, allerdings ohne Organstatus. Das erschwert vor allem die zügige Umsetzung von Personalentscheidungen, bei denen immer der verantwortlich handelnde Vorstand entscheiden muss. Die Möglichkeit, nach § 11 Absatz 6 des Regionalgesetzes wie im Evangelischen Diakonieverband Ostfriesland einen Geschäftsführenden Ausschuss des Vorstandes zu bilden, kann zwar in einzelnen Fällen, aber nicht überall Abhilfe schaffen.

Bei einer alternativen Organstruktur besteht zudem die Möglichkeit, unter Beachtung der Vorgaben des Diakonischen Corporate Governance Kodex zur Zusammensetzung von Aufsichtsgremien⁹ einen Aufsichtsrat in einer Größe zu installieren, die eine effiziente Aufsicht ermöglicht. Eine Verbandsversammlung, die aus Vertreterinnen und Vertretern der beteiligten Kirchenkreise und/oder Kirchengemeinden besteht, kann als weiteres Organ vor allem der Rückbindung des Zweckverbandes an seine Mitglieder dienen. Ihre Aufgabe wäre vor allem die Bildung des Aufsichtsrates und dessen Entlastung.

Gerade bei kleineren und mittleren Zweckverbänden stellt die Bildung eines öffentlich-rechtlichen Zweckverbandes mit einer alternativen Organstruktur zudem eine attraktive Alternative zur Gründung einer privatrechtlichen Gesellschaft dar. Denn in einem solchen Fall käme es zu einer Kollision mit den Aufgaben der Kirchenämter, in denen die Kita-Verbände teilweise bis zu 40 % der Arbeit ausmachen. Die mit der Geschäftsführung des Kita-Verbandes beauftragten Mitarbeitenden müssten aus den Kirchenämtern herausgelöst und der Verantwortung der Geschäftsführung der selbständigen Gesellschaft übertragen werden. Bei Bildung eines öffentlich-rechtlichen Zweckverbandes kann es bei der Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben durch das Kirchenamt bleiben; soweit ein Anschluss- und Benutzungszwang vorgesehen wird, fällt zudem auch nach Inkrafttreten der Reform des Umsatzsteuerrechts keine Umsatzsteuer an. Abgesehen von diesen strukturellen und finanziellen Vorteilen ist darüber hinaus die inhaltliche Anbindung an die kirchengemeindliche und religionspädagogische Arbeit einfacher zu erhalten, wenn die Kita-Verbände Körperschaften des öffentlichen Rechts bleiben.

⁹ Nr. 3.4 des Diakonischen Corporate Governance Kodex in der von der Konferenz Diakonie und Entwicklung am 12. Oktober 2016 verabschiedeten Fassung.

Zur Umsetzung des Modells der Operativen Kirchenkreis- und Kirchengemeindeverbände muss in der neuen Kirchenkreisordnung in dem Abschnitt über Kirchenkreisverbände und parallel in den Bestimmungen des Regionalgesetzes über Kirchengemeindeverbände eine Regelung getroffen werden, die festlegt, dass durch die Satzung des Verbandes eine alternative Organstruktur vorgesehen werden kann. Gleichzeitig müssen die Grundzüge dieser Struktur im Gesetz beschrieben werden. Die einzelnen Kompetenzen der hauptamtlichen Geschäftsführung und der anderen Organe können dann in der Satzung näher definiert werden. Der Verfassungsausschuss hat der Arbeitsgruppe signalisiert, dass er das Modell der Operativen Kirchenkreis- und Kirchengemeindeverbände befürwortet, dass er über die einfachgesetzlichen Regelungen in der Kirchenkreisordnung und im Regionalgesetz hinaus aber keine verfassungsrechtlichen Regelungen über die Zulässigkeit einer alternativen Organstruktur für erforderlich hält.

7. Vernetzung bei der Beteiligung an einer privatrechtlichen Gesellschaft

Der Stadtkirchenverband Hannover, der Kirchenkreisverband Osnabrück Stadt und Land sowie die Kirchenkreise Uelzen und Lüneburg haben die Wahrnehmung ihrer diakonischen Aufgaben weitgehend auf eine privatrechtliche juristische Person (e.V. oder gGmbH) übertragen, deren Mitglied bzw. (Mit-)Gesellschafter sie sind. Die Arbeitsgruppe hat sich mit diesen Modellen auseinandergesetzt und ist sich darin einig, dass die betroffenen Kirchenkreise weiterhin für ihre diakonischen Aufgaben verantwortlich bleiben, auch wenn sie deren Ausführung auf eine andere Stelle übertragen haben. Daher müssen sie eine Vernetzung mit den Organen des Vereins bzw. der Gesellschaft sicherstellen und deren angemessene finanzielle Ausstattung gewährleisten.

Zur strukturellen Absicherung der Vernetzung hält die Arbeitsgruppe in Anknüpfung an frühere Überlegungen des Landeskirchenamtes und des Diakonischen Werkes evangelischer Kirchen in Niedersachsen e.V. folgende Regelungen in einer künftigen Kirchenkreisordnung für erforderlich:

- Teilnahme eines Vorstandsmitglieds des diakonischen Rechtsträgers an den Sitzungen der Kirchenkreissynode,
- regelmäßige Berichte des diakonischen Rechtsträgers in der Kirchenkreissynode und im Kirchenkreisvorstand,
- ggf. Teilnahme der Geschäftsführung des diakonischen Rechtsträgers an den Sitzungen des Kirchenkreisvorstandes.

Hilfreich kann darüber hinaus eine Berücksichtigung des diakonischen Rechtsträgers bei den Berufungen in die Kirchenkreissynode oder die Bildung eines Ausschusses des Kirchenkreisvorstandes sein, der diakonische Themen von Seiten des Kirchenkreises begleitet.

Über diese Regelungen im Rahmen einer künftigen Kirchenkreisordnung hinaus spricht sich die Arbeitsgruppe dafür aus,

- im Visitationsrecht Formen zu entwickeln, die eine Visitation des diakonischen Rechtsträgers ermöglichen und
- die Rahmenregelung für die Übertragung diakonischer Aufgaben der Kirchenkreise auf einen selbständigen diakonischen Rechtsträger (§ 5 Absatz 4 des Diakoniesgesetzes) in Richtung einer stärkeren Zielorientierung nach dem Vorbild von § 20 FAG auszugestalten.

VII.

Schlussbemerkungen

Die Landeskirche steht in den kommenden zwei Jahrzehnten vor grundlegenden Veränderungen. Bei diesen Veränderungen werden die Kirchenkreise eine wichtige Rolle spielen. Denn sie bringen einerseits in örtliche Prozesse als erste Handlungsebene eine notwendige gesamtkirchliche Perspektive ein, und andererseits ergänzen sie die gesamtkirchliche Perspektive der Landeskirche um einen notwendigen regionalen Bezug. In dieser Rolle können die Kirchenkreise selbst Veränderungen anstoßen, Ideen und Veränderungsprozesse aus den Kirchengemeinden und anderen Formen kirchlichen Lebens fördern und unterstützen und Veränderungsimpulse der Landeskirche aufnehmen und verstärken.

Der vorliegende Bericht will mit seinen Vorschlägen Strukturen entwickeln, die Vielfalt und den Blick auf unterschiedliche Perspektiven ermöglichen und fördern, zur Veränderung ermutigen, Beteiligungsmöglichkeiten eröffnen und wo nötig die erforderliche Verbindlichkeit herstellen. In den weiteren Beratungen über die inhaltlichen Eckpunkte einer künftigen Kirchenkreisordnung wird zu diskutieren sein, ob die Vorschläge in diesem Bericht bereits ausreichen, um diese Ziele zu erreichen, oder wo die Vorschläge noch der Konkretisierung oder Ergänzung bedürfen.

Anlage 1

**Tagung der Arbeitsgruppe zur Entwicklung von Eckpunkten einer
künftigen Kirchenkreisordnung am 3. und 4. November 2017
im Kloster Wennigsen**

Zeitplan**Freitag 03.11.2017**

ab 13.30 Uhr	Anreise der Gäste
14.00 Uhr	Begrüßung: Dr. Rainer Mainusch Auftaktimpuls: Prof. Dr. Jan Hermelink (20 Min.) Moderation: Matthias Wöhrmann
14.30 Uhr	1. Impuls: Prof. Dr. Gerhard Wegner, Hannover (Leiter des Sozialwissenschaftlichen Instituts der EKD) KMU V und Kirchenkreis Welche Konsequenzen lassen sich aus der V. Kirchenmitgliedschaftsuntersuchung der EKD für die Gestaltung der Handlungsebene Kirchenkreis herleiten? Vortrag, Diskussion und Reflektion in 3 festen Kleingruppen (insgesamt 90 Minuten)
16.15 Uhr	2. Impuls: Hans-Hermann Pompe, Dortmund (Leiter des EKD Zentrums für Mission in der Region) Missionarische Perspektiven des Kirchenkreises Vortrag, Diskussion und Reflektion in 3 festen Kleingruppen (insgesamt 90 Minuten)
18.30 Uhr	Abendessen
19.30 Uhr	Erfahrungsberichte, 1. Runde in 3 Kleingruppen (1 Stunde) <ul style="list-style-type: none"> – Oberkirchenrat Christian Fuhrmann, Erfurt Leiter des Dezernats „Gemeinde“ im Landeskirchenamt der Evangelischen Kirche in Mitteldeutschland – Superintendent Matthias Puppe, Wittstock Superintendent des Kirchenkreises Wittstock-Ruppin (Ev. Kirche Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz) – Pastorin Dorothea Strube, Rostock Leiterin des Zentrums Kirchlicher Dienste des Ev.-Luth. Kirchenkreises Mecklenburg

Samstag 04.11.2017

ab 7.30 Uhr	Frühstück
9.00 Uhr	Erfahrungsberichte, 2. und 3. Runde in 3 festen Kleingruppen (jeweils 1 Stunde)

- 11.00 Uhr **3. Impuls: Dr. Andreas Tietze, Kiel (Präses der Landessynode der Ev.-Luth. Kirche in Norddeutschland)**
Warum wir Kirchenkreise brauchen
Mittlere Handlungsebenen in gesellschaftlichen
Organisationen aus sozialwissenschaftlicher Perspektive
Vortrag und Diskussion (insgesamt 90 Minuten)
- 12.30 Uhr Mittagessen
- 13.30 Uhr Auswertungsrunde in den 3 Kleingruppen
- 14.30 Uhr Präsentation der Ergebnisse im Plenum
– Was sind Ihre wesentlichen inhaltlichen Ergebnisse?
– Welche Fragen sind offen oder kontrovers geblieben?
– Welche Themen müssen vorrangig bearbeitet werden?
- 15.15 Uhr Kommentar zur Tagung: **Prof. Dr. Jan Hermelink**
Nachfragen
- 16.00 Uhr Tagungsende

Anlage 2**Anregungen zur Fortentwicklung einzelner Bestimmungen der geltenden Kirchenkreisordnung**§ 8a Abs. 6 – Persönliche Stellvertretung der Mitglieder des Kirchenkreistages

Die AG spricht sich dafür aus, die bisherige Regelung (persönliche Stellvertretung) als Regelfall beizubehalten und lediglich dem Kirchenkreis die Möglichkeit zu eröffnen, die Alternativlösung (feste Reihenfolge für die Vertreterinnen und Vertreter in einem Wahlbezirk) durch eine Regelung in der Hauptsatzung vorzusehen. Als Regelfall sind persönliche Stellvertretungen aus der Sicht der AG zum einen besser geeignet, die jeweiligen regionalen Bindungen und Interessenvertretungen widerzuspiegeln. Zum anderen kann bei persönlichen Vertretungen der erforderliche Informationsfluss zwischen Mandatsinhaber / Mandatsinhaberin und Vertreter / Vertreterin besser gewährleistet werden.

§ 8a Absätze 10 und 8 – Nachwahl von Mitgliedern des Kirchenkreistages

Eine Nachwahl sollte so geregelt werden, dass die oder der Vorsitzende der Kirchenkreissynode den beteiligten Kirchenvorständen zunächst eine Frist für übereinstimmende Beschlüsse setzt, verbunden mit der Ankündigung, dass sie oder er eine Wahlversammlung einberuft, falls bis zu dem vorgegebenen Termin keine übereinstimmenden Beschlüsse gefasst werden.

§ 9 – Bereitschaftserklärung

Für die Bereitschaftserklärung der gewählten und berufenen KKT-Mitglieder ist künftig keine gesetzliche Regelung mehr notwendig. Darauf sollte der Bericht der Arbeitsgruppe hinweisen.

§ 10 – Wahlprüfung

Die Wahlprüfung muss auf jeden Fall auch in der neuen Kirchenkreisordnung geregelt werden.

§ 14 – Ausscheiden von Mitgliedern des Kirchenkreistages

Der Paragraph sollte in der neuen KKO künftig nicht nur das Ausscheiden bei Verlust der Voraussetzungen für die Mitgliedschaft, sondern auch die Entlassung aus dem Amt regeln. Die Regelungen sollten sich an den Bestimmungen der §§ 41, 42 KVBG über die Entlassung von Mitgliedern eines Kirchenvorstandes orientieren. Ergänzend sollte vorgesehen werden, dass bei Verstößen gegen die Ordnung in den Sitzungen ein Mitglied auch für eine bestimmte Anzahl an Sitzungen von der Mitwirkung im KKT und den Ausschüssen ausgeschlossen werden kann.

§ 11 Abs. 1 – Teilnehmende an den Sitzungen des Kirchenkreistages

Landesbischöfin/ Landesbischof, Landessuperintendent/-in und Vertreter/-innen des Landeskirchenamtes haben nach Abs. 1 S. 2 das Recht, an den Sitzungen teilzunehmen und sich nach jedem Redebeitrag zu Wort zu melden. Das kann in besonderen Konfliktsituationen hilfreich sein.

§ 11 Abs. 2 – Vertretung des Kirchenamtes bei den Sitzungen

Das Kirchenamt muss im Kirchenkreistag nicht zwingend durch die Amtsleitung

vertreten werden. Eine Vertretung des Kirchenamtes in der Kirchenkreissynode ist aber auch künftig notwendig.

§ 18 Abs. 1 – Zahl der jährlichen Sitzungen des Kirchenkreistages

Die Arbeitsgruppe spricht sich dafür aus, die Regelung in § 18 Abs. 1 KKO dahingehend zu modifizieren, dass der KKT „nach Bedarf“ tagt, dass zwei Sitzungen jährlich aber verpflichtend sind.

§ 22 – Genehmigung der Niederschrift

Das Verfahren zur Genehmigung des Protokolls soll verschlankt werden. Protokolle sollten künftig zeitnah nach der Sitzung im Umlaufverfahren vom Präsidium genehmigt und dann an alle Mitglieder verschickt werden, nicht erst mit der Einladung zur nächsten Sitzung

§ 22 – Archivierung der Niederschrift

Die Regelung des bisherigen § 22 Satz 5 (gebundene Aufbewahrung der Protokolle) soll gestrichen werden, weil sie zu einer möglichen digitalen Archivierung nicht mehr passt. Es reicht aus, wenn die Protokolle geordnet aufbewahrt werden.

§ 23 Abs. 6 – Geschäftsordnung des Kirchenkreistages

Einvernehmen besteht, dass die gestiegene Bedeutung des Kirchenkreistages es künftig erforderlich macht, den Erlass einer Geschäftsordnung verpflichtend vorzusehen. Dafür kann auf eine schon existierende, ggf. zu überarbeitende Mustersatzung des Landeskirchenamtes zurückgegriffen werden.

§ 26 – Beanstandung von Beschlüssen des Kirchenkreistages

Die Beanstandungsbefugnis sollte weiterhin beim Kirchenkreisvorstand verbleiben. Der Kirchenkreisvorstand ist vor Ort und bekommt anders als das Landeskirchenamt rechtzeitig mit, wenn etwas zu beanstanden ist, und kann rechtzeitig eingreifen.

§ 29 – Ausscheiden von Mitgliedern des Kirchenkreisvorstandes

Wie bei den Mitgliedern des Kirchenkreistags soll künftig eine an den Bestimmungen der §§ 41, 42 KVBG orientierte abgestufte Regelung über die Entlassung von Mitgliedern des Kirchenkreisvorstandes durch das Landeskirchenamt vorgesehen werden.

Die Absätze 2 und 4 (Anhörung Betroffener, Begründung der Entscheidung) können wegfallen, weil es im Verwaltungsverfahrens- und -zustellungsgesetz der EKD mittlerweile allgemeine Regelungen gibt.

§ 30 Abs. 3 – Vorsitz im Kirchenkreisvorstand

Die Regelung über den Vorsitz in Verhinderungs- und Vakanzfällen kann gestrichen werden, weil es selbstverständlich ist, dass die stellvertretenden Vorsitzenden den Vorsitz wahrnehmen, wenn der/die Superintendent/in verhindert ist oder wenn das Amt vakant ist.

§ 31 – Geschäftsführung im Kirchenkreisvorstand

Die Regelungen über die Unterstützung durch das Kirchenamt und eine Übertragung der täglichen Geschäfte (Abs. 2 Satz 2 und 3) können gestrichen werden, weil diese Unterstützung ohnehin zu den Pflichtaufgaben des Kirchenamtes gehört.

§ 32 – Sitzungen des Kirchenkreisvorstandes

- Abs. 1: Die Sitzungen sollten künftig mit einer Andacht statt mit einem Gebet eröffnet werden (analog zu den Sitzungen des Kirchenkreisvorstandes).
- Abs. 2 (Festlegung der Zahl von Sitzungen) kann gestrichen werden.
- Abs. 3 Satz 1 (Einberufung außerordentlicher Sitzungen im Einvernehmen mit der/dem stellvertretenden Vorsitzenden) kann ebenfalls gestrichen werden. Zudem soll über die Einführung von Umlaufbeschlüssen nachgedacht werden.
- In Abs. 3 Satz 3 (Einladung bei unaufschiebbarer Beschlussfassung) soll Folgendes ergänzt werden: *„Ist die Beschlussfassung unaufschiebbar, so kann formlos und ohne Einhaltung einer Frist eingeladen werden, wenn kein Mitglied diesem Verfahren widerspricht“*.
- Abs. 4: Es ist nicht zwingend notwendig, dass der Leiter/die Leiterin des Kirchen(kreis)amtes an den KKV-Sitzungen teilnimmt. Ein Vertreter/eine Vertreterin des Kirchen(kreis)amtes ist ausreichend.
- Abs. 5: Unter den Personen, die eingeladen werden können, sollen die Vorsitzenden der Ausschüsse und Mitglieder der Landessynode ergänzt werden.
- Abs. 8 (Einladung an Personen im Vorbereitungsdienst) kann gestrichen werden.

§ 35 – Abstimmungen

- Abs. 2 (Mitwirkungsverbot) soll mit dem Verwaltungsverfahrens- und -zustellungsgesetz der EKD harmonisiert werden.
- Abs. 3 (Mitwirkungsverbot bei der Genehmigung von Beschlüssen der eigenen Kirchengemeinde) soll wegfallen, weil die Mitglieder des Kirchenkreisvorstandes Vertreter/innen des gesamten Kirchenkreises sind.
- Künftig sollten Umlaufbeschlüsse ermöglicht und deren Grundsätze in der Kirchenkreisordnung geregelt werden.

§ 37 – Niederschrift

Das Verfahren zur Genehmigung des Protokolls soll verschlankt werden. Das Protokoll sollte als genehmigt gelten, wenn innerhalb von zwei oder drei Wochen nach Versand an alle Mitglieder keine Beanstandung vorliegt.

§ 56 – Aufgaben des Superintendenten/der Superintendentin

- § 56 Abs. 3 Satz 2: Die Anzeigepflicht gegenüber dem Landeskirchenamt bei der Übertragung einzelner ephoraler Befugnisse wird nach dem Kenntnisstand der Mitglieder der AG nur ausgeübt, wenn sie Auswirkungen auf Stellenumfänge hat. Dann liegt aber eine ohnehin genehmigungsbedürftige Änderung des Stellenrahmenplans vor. Die Regelung kann daher entfallen.
- § 56 Abs. 4: Der Vorbehalt von Weisungen bei einer Übertragung ephoraler Befugnisse bedarf keiner gesetzlichen Regelung und kann daher entfallen.
- § 56 Abs. 5: Die Regelungen über Dienstbeschreibungen für Superintendenten/innen sind jetzt in § 13 Abs. 3 des landeskirchlichen Ergänzungsgesetzes zum PfdG enthalten und können daher in der KKO entfallen.

§ 58 – Stellvertretung im Aufsichtsamt

- Die Stellvertretung im Aufsichtsamt ist von der Stellvertretung im Vorsitz des Kirchenkreisvorstandes (§ 30 Abs. 3) zu unterscheiden. Die Stellvertreter und Stellvertreterinnen werden in beiden Funktionen durch verschiedenen Stellen gewählt, und die Tätigkeiten in der Superintendentur und im Vorsitz des KKV fallen bei einer Vakanz auseinander. Aus diesen Gründen soll an den bisherigen Bezeichnungen

festgehalten werden.

- § 58 Abs. 2: Eine Einspruchsmöglichkeit des Landeskirchenamtes gegen die Wahl von Stellvertretungen im Aufsichtsamt kann entfallen.
- § 58 Abs. 3: Die Sätze 2 und 3 (Rechtsstellung der Stellvertretenden) können entfallen.

§§ 61, 62 – Berufsgruppenbezogene Zusammenkünfte, Mitarbeiterversammlung

- Eine gesetzliche Regelung über berufsgruppenbezogene Zusammenkünfte, wie sie bisher in § 61 KKO enthalten ist, wird nicht mehr für erforderlich gehalten.
- Dasselbe gilt für Regelungen über die Mitarbeiterversammlung (§ 62). Insoweit sind einschlägige Regelungen bereits im Mitarbeitervertretungsgesetz enthalten.

§ 80 Abs. 1 Satz 2 – Aufgaben eines Kirchenkreisverbandes

§ 80 Absatz 1 Satz 2 stellt mit Bezug auf Artikel 53 und 60 Abs. 1 KVerf klar, dass ein Kirchenkreisverband weder Aufgaben der Superintendentur noch die Aufsicht über Kirchengemeinden wahrnehmen kann. Das erstet sich eigentlich von selbst und bedarf keiner ausdrücklichen gesetzlichen Regelung.

§ 84 Abs. 3 – Satzungsänderungen durch das Landeskirchenamt

Eine Änderung der Satzung durch das Landeskirchenamt (§ 84 Absatz 3) passt nach Auffassung der AG nicht zur Satzungsautonomie der kirchlichen Körperschaften, die durch Art. 72 KVerfE betont wird. Einer Genehmigung durch das Landeskirchenamt bedarf eine Satzungsänderung ohnehin, und für grundsätzlich denkbare Fälle, in denen ein Kirchenkreisverband eine an sich notwendige Satzungsänderung nicht beschließt, bleiben dem Landeskirchenamt immer noch die Mittel der allgemeinen Aufsicht.

§ 85 Abs. 3 – Selbstergänzung des Vorstandes

Nachberufung von Mitgliedern des Vorstandes

Die Regelung über die Selbstergänzung des Vorstandes sollte erhalten bleiben. Wenn in einem Bereich eine Person mit Fachkompetenz fehlt, z.B. im Bereich einer Diakoniestation, dann muss die Möglichkeit bestehen, diese durch den Vorstand zu berufen.

§ 86 Abs. 2 – erste Sitzung eines neuen Vorstandes

Die AG hält es für richtig, wenn die erste Sitzung des Vorstandes auch weiterhin durch das älteste Mitglied einberufen wird. Sie vermag allerdings keine Gründe zu erkennen, warum es sich wie zurzeit in § 86 Abs. 2 vorgesehen um das älteste ordinierte Mitglied handeln muss.

§ 89 – Mitwirkung von Pfarrämtern

Das zuständige Referat des Landeskirchenamtes hat festgestellt, dass es für diese Bestimmung keine Anwendungsgebiete auf Kirchenkreisebene gibt. Wenn eine bestehende Einrichtung in Trägerschaft einer Kirchengemeinde auf einen Kirchenkreisverband übergehen soll, muss die Kirchengemeinde zustimmen. Eine gesonderte Regelung in der KKO ist nicht erforderlich.