

Begründung

zum Kirchengesetz über das Verfassungs- und Verwaltungsgericht der Bremischen Evangelischen Kirche (Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsgesetz – VerfVwGG) vom 27. November 2024

<https://www.kirchenrecht-bremen.de/document/57527>

A. Allgemeines

Die neue Verfassung der Bremischen Evangelischen Kirche bestimmt in Artikel 59 Absatz 1, dass die Bremische Evangelische Kirche ein kirchliches Verfassungs- und Verwaltungsgericht bildet; dieses entscheidet insbesondere über Anträge von Gemeinden, mit denen die Verletzung ihrer Rechte aus der Verfassung gerügt wird. Das Nähere wird gemäß Artikel 59 Absatz 6 durch Kirchengesetz geregelt.

Bisher gibt es in der Bremischen Evangelischen Kirche kein Verfassungsgericht. Es bestehen derzeit lediglich ein Verwaltungsgericht, ein Disziplinargericht und ein Kirchengericht für mitarbeitervertretungsrechtliche Streitigkeiten. Das Disziplinargericht hat jetzt ebenfalls Verfassungsrang (Artikel 59 Absatz 2). Die Einzelheiten sind im Ausführungsgesetz zum Disziplinargesetz der EKD (AGDG) geregelt. Das Kirchengericht für mitarbeitervertretungsrechtliche Streitigkeiten ist – als gemeinsames Kirchengericht für den kirchlichen und diakonischen Bereich – ebenfalls in der neuen Verfassung verankert (Artikel 59 Absatz 3). Die Einzelheiten ergeben sich aus §§ 10 und 11 des Ausführungsgesetzes zum Mitarbeitervertretungsgesetz der EKD (AGMVG). Zur Entscheidung von Streitigkeiten im Bereich der kirchlichen Verwaltung im ersten Rechtszug wurde in der Bremischen Evangelischen Kirche ein unabhängiges Verwaltungsgericht gebildet; dies ergibt sich aus § 1 des Ausführungsgesetzes zum Verwaltungsgerichtsgesetz der EKD (AGVwGG). Dieses Gericht soll künftig auch für Streitigkeiten im Bereich der kirchlichen Verfassung zuständig sein und daher die Bezeichnung „Verfassungs- und Verwaltungsgericht“ tragen.

Die Einzelheiten sollen in einem „Kirchengesetz über das Verfassungs- und Verwaltungsgericht der Bremischen Evangelischen Kirche (Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsgesetz – VerfVwGG)“ geregelt werden. Dieses soll auch die Regelungen zur kirchlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit beinhalten, die bisher im Ausführungsgesetz zum Verwaltungsgerichtsgesetz der EKD – das aufgehoben werden soll – enthalten waren.

B. Die Bestimmungen im Einzelnen

Zu Abschnitt 1

Dieser Abschnitt enthält allgemeine Regelungen, insbesondere zur Gerichtsorganisation.

Zu § 1

Diese Bestimmung regelt – entsprechend Artikel 59 Absatz 1 Satz 1 der Verfassung – die Bildung des Verfassungs- und Verwaltungsgerichts der Bremischen Evangelischen Kirche, das nachfolgend als „Gericht“ bezeichnet wird.

Zu § 2

Diese Bestimmung regelt das anzuwendende Recht. Grundsätzlich ist das Verwaltungsgerichtsgesetz der EKD in der jeweils geltenden Fassung anzuwenden. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Bildung und Zusammensetzung des Gerichts und aller anderen Fragen der Gerichtsorganisation als auch hinsichtlich der Klagearten und Verfahrensabläufe beim verwaltungsgerichtlichen Verfahren. Da das Verwaltungsgerichtsgesetz der EKD sich aber nur mit Verwaltungssachen befasst, ist es erforderlich zu regeln, welches Recht bei Verfahren in verfassungsgerichtlichen Angelegenheiten anzuwenden ist. (Nur) Für Verfahren in Verfassungssachen, also in Organstreitverfahren nach § 5 Nummer 1 in Verbindung mit § 6 und in Normenkontrollverfahren nach § 5 Nummer 2 in Verbindung mit § 7, sind die Bestimmungen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung entsprechend anzuwenden.

Zu § 3

Diese Bestimmung enthält einige wenige grundlegende Bestimmungen zur Wahl und Besetzung des Gerichts.

Absatz 1 bestimmt entsprechend Artikel 59 Absatz 5 Satz 2 der Verfassung, dass die Mitglieder des Gerichts vom Kirchentag gewählt werden. Weitere Einzelheiten sind dem Verwaltungsgerichtsgesetz der EKD zu entnehmen. Dies gilt beispielsweise hinsichtlich der Dauer der Amtszeit (sechs Jahre gemäß § 5 Absatz 4 Satz 1 VwGG.EKD) und des Erfordernisses der Mitgliedschaft in einer Gliedkirche der EKD (§ 5 Absatz 3 Satz 1 VwGG.EKD).

Hinsichtlich des Höchstalters enthält Absatz 2 eine Abweichung vom Verwaltungsgerichtsgesetz der EKD. § 5 Absatz 3 Satz 2 VwGG.EKD bestimmt, dass zu Mitgliedern des Gerichts nur Personen berufen werden können, die bei Beginn der Amtszeit das 66. Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Eine derart starre Grenze erscheint nicht hilfreich. Angesichts dessen, dass viele Menschen auch in einem Alter von Ende 60 / Anfang 70 geistig noch sehr rege sind, und vor dem Hintergrund, dass es immer schwieriger wird, berufstätige Juristinnen und Juristen zu finden, die bereit sind, ehrenamtlich in einem Kirchengesetz mitzuarbeiten, erscheint es sinnvoll, vom Verwaltungsgerichtsgesetz der EKD geringfügig abzuweichen. Die hier vorgesehene Regelung, dass die Mitglieder des Gerichts bei Beginn der Amtszeit das 66. Lebensjahr noch nicht vollendet haben sollen, hält grundsätzlich an der Altersgrenze fest, ermöglicht jedoch Ausnahmen im Einzelfall.

Absatz 3 bestimmt, dass Mitglieder des Kirchentages und des Kirchengeschäftsausschusses sowie Mitarbeitende der Kirchenverwaltung dem Gericht nicht angehören können. Diese Regelung galt schon bisher für das Verwaltungsgericht (§ 2 AGVwGG). § 4 Absatz 4 VwGG.EKD schließt nur aus, dass „Mitglieder von Kirchenleitungen und Mitglieder und Mitarbeitende der Leitung der Kirchenverwaltung“ Mitglieder des Verwaltungsgerichts sein können, ermöglicht aber den Gliedkirchen, das Nähere zu bestimmen. Die bisherige Regelung, dass alle Mitglieder des Kirchentages und des Kirchengeschäftsausschusses und alle Mitarbeitenden der Kirchenverwaltung nicht dem Gericht angehören dürfen, soll in das Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsgesetz übernommen werden.

Absatz 4 regelt, in welcher Besetzung das Gericht entscheidet, nämlich mit einem rechtskundigen vorsitzenden Mitglied, einem beisitzenden rechtskundigen Mitglied und einem beisitzenden ordinierten Mitglied. Weitere Einzelheiten sind auch hier dem Verwaltungsgerichtsgesetz der EKD zu entnehmen. Dort ist beispielsweise bestimmt, dass „rechtskundige Mitglieder“ die Befähigung zum Richteramt nach dem Deutschen Richtergesetz haben müssen (§ 4 Absatz 2 VwGG.EKD) und „ordinierte Mitglieder“ ordinierte Pfarrer oder Pfarrerinnen im Sinne des Pfarrdienstgesetzes der EKD sein müssen (§ 4 Absatz 3 VwGG.EKD). Auch ergibt sich aus § 5 Absatz 7 VwGG.EKD, dass für die Mitglieder des Gerichts mindestens zwei stellvertretende Mitglieder berufen werden sollen.

Zu § 4

§ 12 VwGG.EKD enthält eine allgemeine Bestimmung zu Geschäftsstellen, sieht aber in Absatz 3 vor, dass das Nähere über die Geschäftsstellen die Evangelische Kirche in Deutschland, die Gliedkirchen und die gliedkirchlichen Zusammenschlüsse je für ihren Bereich regeln. Diese Regelung erfolgte für die Bremische Evangelische Kirche bisher in § 5 AGVwGG. Sie soll inhaltsgleich in das Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsgesetz übernommen werden. Die Aufgaben der Geschäftsstelle sollen wie bisher von einer Mitarbeiterin der Kirchenverwaltung wahrgenommen werden, die auch für andere Aufgaben zuständig ist; eine personelle Ausweitung erfolgt nicht.

Zu Abschnitt 2

Dieser Abschnitt enthält Regelungen über die verfassungsgerichtlichen Verfahren.

Zu § 5

In dieser Bestimmung werden die beiden verfassungsgerichtlichen Verfahren benannt, über die das Verfassungs- und Verwaltungsgericht entscheidet. Es handelt sich zum einen um das Organstreitverfahren, das in § 6 näher erläutert wird, und zum anderen um das Normenkontrollverfahren, zu dem sich in § 7 Einzelheiten finden. In diesen Verfassungssachen entscheidet das Gericht endgültig. Anders als bei Verwaltungssachen ist eine Revision an den Kirchengerichtshof der EKD nicht möglich. Aus § 5 des Kirchengerichtsgesetzes der EKD ergibt sich, dass der Verfassungsgerichtshof der EKD nur für Streitigkeiten nach der Grundordnung der EKD und dem Kirchengerichtsgesetz der EKD zuständig ist und der Kirchengerichtshof der EKD in zweiter Instanz in Angelegenheiten nach dem Disziplinargesetz der EKD, dem Mitarbeitervertretungsgesetz der EKD, dem Verwaltungsgerichtsgesetz der EKD, dem Arbeitsrechtsregelungsgrundsatzgesetz der EKD und dem kirchlichen Datenschutzrecht entscheidet. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass Streitigkeiten über die Auslegung der Bestimmungen der Verfassungen der Gliedkirchen der EKD nicht von einem Kirchengericht der EKD entschieden werden.

Zu § 6

In dieser Bestimmung sind Einzelheiten zum Organstreitverfahren geregelt.

In Absatz 1 sind die Antragsberechtigten aufgeführt. Es sind dies jede Gemeinde, mindestens zehn Mitglieder des Kirchentages, der Kirchengemeinderat, die Kirchenpräsidentin oder der Kirchenpräsident und die Ausschüsse des Kirchentages. Voraussetzung für die Zulässigkeit des Antrags ist, dass die Antragstellerin oder der Antragsteller geltend macht, durch eine Maßnahme oder Unterlassung der Antragsgegnerin oder des Antragsgegners in ihren oder seinen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet zu sein.

Absatz 2 regelt Einzelheiten zur Antragstellung; hier ist insbesondere auf die Frist von sechs Monaten hinzuweisen.

Absatz 3 regelt Einzelheiten zur Entscheidungsformel. Insbesondere muss das Gericht, wenn es einen Verfassungsverstoß feststellt, genau bezeichnen, gegen welche Bestimmung der Verfassung verstoßen wurde.

Zu § 7

In dieser Bestimmung sind Einzelheiten zum abstrakten Normenkontrollverfahren geregelt.

In Absatz 1 sind die Antragsberechtigten aufgeführt. Es sind dies jede Gemeinde, mindestens zehn Mitglieder des Kirchentages und der Kirchenausschuss. Voraussetzung für die Zulässigkeit des Antrags ist, dass die Antragstellerin oder der Antragsteller eine Rechtsnorm eines Kirchengesetzes, einer Rechtsverordnung oder der Satzung einer kirchlichen Körperschaft (z.B. Gemeindeordnung) wegen ihrer förmlichen oder sachlichen Unvereinbarkeit mit der Verfassung für nichtig hält oder für gültig hält, nachdem ein kirchliches Organ oder die Kirchenverwaltung sie als unvereinbar mit der Verfassung nicht angewendet hat.

Absatz 2 regelt, wie zu verfahren ist, wenn das Gericht in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren eine anzuwendende kirchliche Rechtsnorm für unvereinbar mit der Verfassung hält; in diesem Fall entscheidet das Gericht in einem gesonderten Verfahren. Außerdem wird geregelt, wie zu verfahren ist, wenn ein anderes Kirchengericht, also das Disziplinargericht oder das Kirchengericht für mitarbeitervertretungsrechtliche Streitigkeiten, eine anzuwendende kirchliche Rechtsnorm für unvereinbar mit der Verfassung hält; in diesem Fall muss das andere Kirchengericht die Frage dem Verfassungs- und Verwaltungsgericht vorlegen.

Absatz 3 regelt Einzelheiten zur Entscheidungsformel. Insbesondere muss das Gericht, wenn es eine Rechtsnorm für verfassungswidrig hält, in der Entscheidung die Nichtigkeit dieser Rechtsnorm feststellen. Auch muss die Entscheidungsformel im Amtsblatt der Bremischen Evangelischen Kirche („Gesetze, Verordnungen und Mitteilungen“) veröffentlicht werden.

Zu Abschnitt 3

Dieser Abschnitt enthält Regelungen über die verwaltungsgerichtlichen Verfahren.

Zu § 8

In dieser Bestimmung wird geregelt, dass das Gericht auch in Verwaltungssachen entscheidet – anders als bei Verfassungssachen jedoch nicht endgültig, sondern lediglich im ersten Rechtszug. Das bedeutet, dass nach Maßgabe des Verwaltungsgerichtsgesetzes der EKD gegen ein Urteil des Gerichts Revision bzw. gegen eine Entscheidung des Gerichts, die kein Urteil ist, Beschwerde beim Verwaltungsgerichtshof der EKD eingelegt werden kann.

Zu § 9

Wie bereits zu § 2 ausgeführt, gilt für das Verfahren in Verwaltungssachen das Verwaltungsgerichtsgesetz der EKD.

§ 18 Absatz 2 Satz 1 VwGG.EKD bestimmt, dass eine Klage mit dem Ziel der Aufhebung eines Verwaltungsaktes (Anfechtungsklage) oder des Erlasses eines Verwaltungsaktes (Verpflichtungsklage) erst zulässig ist, wenn ein Vorverfahren (Widerspruchsverfahren) durchgeführt worden ist. Nach § 18 Absatz 2 Satz 2 VwGG.EKD können die Gliedkirchen jedoch bestimmen, dass vor weiteren Klagearten ein Vorverfahren durchzuführen ist. Das hat der Kirchentag durch die Regelung in § 6 Absatz 1 AGVwGG gemacht. Danach ist ein Vorverfahren auch bei Leistungs- und Feststellungsklagen durchzuführen. Diese Regelung soll in das Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsgesetz übernommen werden (Absatz 1).

§ 18 Absatz 3 Satz 1 VwGG.EKD bestimmt, dass eine Klage ohne Vorverfahren (Widerspruchsverfahren) zulässig ist, wenn eine oberste Kirchenbehörde entschieden hat, sofern nicht das Recht der Gliedkirchen die Nachprüfung vorschreibt. Gegen Entscheidungen des Kirchenausschusses wäre somit eine Klage auch ohne vorgeschaltetes Widerspruchsverfahren zulässig, sofern nichts anderes geregelt ist. Allerdings hat der Kirchentag in § 6 Absatz 2 AGVwGG eine Nachprüfung vorgeschrieben. Danach ist ein Vorverfahren auch bei Entscheidungen des Kirchenausschusses durchzuführen. Diese Regelung soll in das Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsgesetz übernommen werden (Absatz 2).

Zu Abschnitt 4

Dieser Abschnitt enthält zwei Übergangs- und Schlussbestimmungen.

Zu § 10

Vor dem Hintergrund, dass am 1. Januar 2025 die neue Verfassung der Bremischen Evangelischen Kirche – und damit auch die Bestimmung zum kirchlichen Verfassungs- und Verwaltungsgericht – in Kraft tritt, es aber bisher nur ein kirchliches Verwaltungsgericht gibt und die Mitglieder des neuen Verfassungs- und Verwaltungsgerichts erst im Mai 2025 gewählt werden, bedarf es einer Übergangsbestimmung des Inhalts, dass bis zum Amtsantritt der Mitglieder des neuen Verfassungs- und Verwaltungsgerichts das bisherige Verwaltungsgericht auch für verfassungsgerichtliche Angelegenheiten zuständig ist.

Zu § 11

Diese Vorschrift regelt das Inkrafttreten dieses Kirchengesetzes zum 1. Januar 2025 und bestimmt, dass das bisherige Ausführungsgesetz zum Verwaltungsgerichtsgesetz der EKD gleichzeitig außer Kraft tritt. Dessen Bestimmungen sind, soweit sie relevant sind, in das Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsgesetz aufgenommen worden.