

Vorlage der Kirchenleitung an die Landessynode

**Erprobungsgesetz
(EPG)**

A

BESCHLUSSANTRAG

Erprobungsgesetz (EPG)

vom . Januar 2018

Entwurf

Die Landessynode der Evangelischen Kirche im Rheinland hat auf Grundlage von Artikel 144 Absatz 2 Satz 1 der Kirchenordnung mit der vorgeschriebenen Mehrheit das folgende Kirchengesetz beschlossen:

§ 1

Voraussetzungen für Erprobungsverordnungen

(1) Die Kirchenleitung kann nach Maßgabe der nachfolgenden Bestimmungen durch längstens auf fünf Jahre befristete und örtlich begrenzt geltende Verordnung Ausnahmen vom geltenden kirchlichen Recht zulassen, wenn dies der Erprobung dient.

(2) Zweck der Erprobung ist es, Erkenntnisse darüber zu gewinnen, ob die Ausnahmen zu einer Entlastung von Aufsichtsorganen und Verwaltungen bei der Wahrnehmung von Aufsicht und ihrem Verwaltungshandeln führen oder den Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum für Kirchengemeinden und Kirchenkreise erhöhen und welche Wirkungen damit verbunden sind. Durch die Erkenntnisse sollen die Landessynode und die Kirchenleitung in die Lage versetzt werden, fundiert entscheiden zu können, ob die erprobte Maßnahme in geltendes Recht umgesetzt werden soll.

(3) Die Ausnahmen können sich beziehen auf:

- a) die Ausübung von Aufsicht,
- b) die Aufgabenwahrnehmung durch die kirchlichen Verwaltungen,
- c) die Zusammenarbeit kirchlicher Körperschaften untereinander oder mit Dritten,
- d) die Ersetzung konkreter Regelungen durch Rahmensetzungen oder Leitlinien,
- e) die Durchführung von Presbyteriumswahlen.

(4) Die Kirchenleitung kann durch Verordnung Ausnahmen von Verordnungen zulassen.

(5) Voraussetzung für die Erprobung ist, dass eine Abwägung zwischen den Vorteilen der Erprobung und möglichen Risiken stattgefunden hat und der zu erprobenden Regelung keine gesamtkirchlichen Interessen entgegenstehen.

§ 2

Beteiligung der Kirchengemeinden und Kirchenkreise

Erprobungen können auch auf Vorschlag einer Kirchengemeinde oder eines Kirchenkreises durchgeführt werden. Alle Erprobungen erfolgen im Einvernehmen mit der kirchlichen Körperschaft, für die die Ausnahme von geltendem Recht gilt. Die für die Kirchengemeinden zuständigen Kreissynodalvorstände sind anzuhören.

§ 3

Beteiligung der ständigen Synodalausschüsse

Die Kirchenleitung beschließt die Verordnung unter Beteiligung der für die inhaltliche Frage fachlich zuständigen Ständigen Synodalausschüsse.

§ 4

Dokumentation

Die Kirchenleitung dokumentiert die Erfahrungen mit der Erprobung, wertet sie auf die Frage der Zielerreichung hin aus und berichtet der Landessynode über das Ergebnis.

§ 5

Inkrafttreten und Außerkrafttreten

Dieses Kirchengesetz tritt am Tag nach der Verkündung im Kirchlichen Amtsblatt in Kraft und fünf Jahre später außer Kraft.

B

BEGRÜNDUNG

Die Kirchenleitung hat die Arbeitsgruppe „Leichtes Gepäck“ im April 2016 berufen und ihr u.a. den Auftrag erteilt, Vorschläge für die Reduzierung von Verwaltungsaufwand und Vereinfachung von Aufsichtsführung, insbesondere bei Genehmigungsverfahren zu erarbeiten. Bei den Vorschlägen sollte berücksichtigt werden, ob differenzierte Lösungen für die unterschiedlichen Arten von Kirchenkreisen (Stadt, Land, Diaspora) möglich und sinnvoll sind. Das Erproben von Veränderungsvorschlägen in sogenannten Modellkirchenkreisen wurde von Anfang an als sinnvoller Zwischenschritt angesehen, der insbesondere dem Gedanken der Folgenabschätzung geschuldet ist. Die praktischen Erfahrungen, die dabei vor Ort gemacht werden, helfen dabei Wirkungen und unerwünschte Nebeneffekte einer Maßnahme einzuschätzen.

Eine ordnungsgemäße Verwaltung und Aufsicht dienen der Unterstützung der kirchlichen Körperschaften bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und der einheitlichen und rechtmäßigen Anwendung des kirchlichen Rechts. Sie schützen vor rechtlichen und finanziellen Risiken. Die Art der Aufsichtsführung und die Genehmigungsverfahren sowie das kirchliche Recht insgesamt sind historisch gewachsen und daher auf ihren aktuellen Bedarf hin zu überprüfen. Für diese Überprüfung sind Erfahrungen mit den Auswirkungen einer veränderten Praxis hilfreich.

Die Kirchenleitung hat im November 2017 den Bericht der AG Leichtes Gepäck zur Kenntnis genommen und befürwortet die Weiterarbeit an den durch die AG „Leichtes Gepäck“ aufgeworfenen Fragestellungen. Aus dem Bericht ergibt sich, dass sich der Veränderungsbedarf nicht nur Verwaltungshandeln und Aufsicht bezieht, sondern dass das kirchliche Recht insgesamt und das Verhältnis zwischen den kirchlichen Ebenen in den Blick genommen werden müssen.

Die AG „Leichtes Gepäck“ hat der Kirchenleitung zum einen konkrete Maßnahmen vorlegt, zum anderen eine Liste mit sogenannten „Teilprojekten“, an denen weiter gearbeitet werden soll. Außerdem hat sie inhaltliche Leitlinien entwickelt, die die inhaltliche Qualität der angestrebten Veränderung beschreiben. Der komplette Bericht der Arbeitsgruppe Leichtes Gepäck kann der Vorlage der Kirchenleitung an die Landessynode (siehe Drucksache „Weiterarbeit an Teilprojekten“) entnommen werden.

In dem Bericht wird u.a. ausgeführt „Sie (die Teilprojekte) entwickeln die Grundsätze der AG Leichtes Gepäck weiter, sie differenzieren deren grundlegende Ergebnisse, sie hinterfragen sie kritisch und sie erarbeiten Vorschläge, die auf den üblichen synodalen Entscheidungsweg gebracht werden sollen.“ Daraus wird deutlich, dass zwar die Themen, an denen gearbeitet wird und der Ansatz unter dem dies erfolgt benannt werden, weitere kon-

krete Veränderungsvorschläge aber noch ausstehen. Es zeichnen sich aber über die bisher gewünschten Bereiche Verwaltungshandeln und Aufsicht insbesondere folgende Themen ab. Anstelle detaillierter gesetzlicher Regelungen soll es mehr Rahmensetzung oder Leitlinien geben, innerhalb derer die Leitungsorgane dem örtlichen Bedarf entsprechend flexibler entscheiden können. Die Akzeptanz gegenüber dem geltenden Presbyteriumswahlverfahren sinkt trotz der 2014 vorgenommenen Verfahrenserleichterungen. Für die Zusammenarbeit von Kirchengemeinden und / oder Kirchenkreisen gibt es klar definierte Vorgaben, die vor Ort teilweise als Hindernis empfunden werden.

Die Kirchenleitung sieht es für die Entwicklung von Veränderungen als sehr hilfreich an, wenn die Hürden für die Erprobung von Veränderungen bzw. das Experimentieren mit neuen Ideen erleichtert wird. Zu diesem Zweck legt sie der Landessynode dieses Erprobungsgesetz vor.

Auf Grundlage von Art. 144 Absatz 2 Satz 1 der Kirchenordnung kann die Landessynode mit 2/3-Mehrheit Gesetze erlassen, die der Erprobung neuer Strukturen und Ordnungen des Lebens der Kirchengemeinde dienen. Das bedeutet, dass das Gesetz die Geltung von Vorschriften der Kirchenordnung und von Kirchengesetzen für einen begrenzten Bereich aussetzen kann.

Von dieser Möglichkeit wurde bisher einmal Gebrauch gemacht. Vor der Einführung des gemeinsamen pastoralen Amtes wurde das Modell in wenigen Kirchengemeinden über mehrere Jahre ausprobiert.

Die Kirchenleitung möchte gerne in Bezug auf die von der AG Leichtes Gepäck aufgeworfenen Fragestellungen das Erproben von Vorschlägen und das Entwickeln neuer Idee fördern.

Deshalb wird in dem Erprobungsgesetz der Rahmen beschrieben, innerhalb dessen die Kirchenleitung durch Rechtsverordnung konkrete Erprobungen regeln kann. Im staatlichen Recht setzt eine Verordnung voraus, dass in einem Gesetz Inhalt, Zweck und Ausmaß der Verordnung geregelt sind. Diese Voraussetzungen werden mit dem Erprobungsgesetz beschrieben.

Der Vorteil einer Erprobung durch Rechtsverordnung könnte darin liegen, dass die Hürde niedriger ist, als wenn die Landessynode durch Gesetz beschließt. Die Vorlage eines Gesetzes an die Landessynode setzt voraus, dass das zu erprobende Modell bereits einen deutlichen Reifegrad erlangt hat. Der Modellversuch „geteiltes Amt“ wurde mehr als ein Jahr durch eine Arbeitsgruppe vorbereitet und durch das Sozialwissenschaftliche Institut begleitet. Da auch die Kirchengemeinden und Kirchenkreise Vorschläge für Erprobungen machen können, sollte es möglich sein, eine Idee vor Ort niederschwellig ausprobieren zu können. Die Erprobung soll auch die Möglichkeit des Experiments mit einschließen, mit der Möglichkeit, aus Fehlern zu lernen und eine Idee auch wieder zu verwerfen.

Der Vorteil einer Erprobung durch Rechtsverordnung würde des Weiteren darin liegen, dass die Erprobung schneller und auch unterjährig begonnen

werden kann und Nachbesserungen an der Regelung schneller vorgenommen werden können.

Wie bereits festgestellt, soll das Gesetz Inhalt, Zweck und Ausmaß der möglichen Voraussetzungen für Erprobungen regeln. Eine Erprobung unter jeder beliebigen Fragestellung ist damit ausgeschlossen.

Die Erprobung hat somit einen bestimmten Zweck (§ 1 Abs. 2) und eine Fragestellung (§ 1 Abs. 3), unter der sie stattfinden kann. Wesen einer Erprobung ist auch, dass sie zeitlich begrenzt ist und nur wenige kirchliche Körperschaften daran teilnehmen - örtliche Begrenzung (§ 1 Abs.1). Das bedeutet, dass das kirchliche Recht grundsätzlich nicht verändert wird, sondern in einem sehr eingeschränkten zeitlichen und örtlichen Bereich Ausnahmen davon zugelassen werden. Ob diese Ausnahmen in für alle geltendes Recht übernommen werden, bleibt nach wie vor eine Entscheidung der Landessynode.

Zweck der Erprobung kann demnach sein, zu prüfen, ob Maßnahmen in verantwortbarer Weise zu folgenden Zielen beitragen:

- a) Aufsicht nach Möglichkeit zu vereinfachen, insbesondere Genehmigungsverfahren auf das notwendige Maß zurück zu führen.
- b) Verwaltungsaufwand zu reduzieren. Dabei geht es um Erleichterungen für die Verwaltungen bei der Erledigung ihrer Aufgaben.
- c) Bestehende Möglichkeiten der Zusammenarbeit von kirchlichen Körperschaften zu erleichtern, ggf. neue Formen der Kooperation auszuprobieren, z. B über Vereinbarungen, was auch den Kontext „Neue Gemeindeformen“ erfassen könnte.
- d) Den kirchlichen Körperschaften mehr Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum zu geben, indem detaillierte Regelungen durch Leitlinien oder Rahmensetzungen ersetzt werden.
- e) Reduzierung des Aufwandes bei der Presbyteriumswahl.

Erprobungen im Bereich Aufsicht und Verwaltungshandeln können auch auf Ebene der Landeskirche durchgeführt werden. Die Erhöhung von Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum gilt nur für die Kirchengemeinden und Kirchenkreise. Eingriffe in Arbeitsrechtsregelungen sind auf Grundlage des Gesetzes nicht zulässig.

Ein Beispiel für eine Erprobung im Bereich der Verwaltung könnte die Einführung von Elementen des E-Gouvernement sein oder die Vereinfachung der Nachweispflicht über Beschlüsse des Presbyteriums im Rahmen der Aufsicht.

Fragen im Kontext von Kooperationen stellen sich z.B. bei den pfarramtlichen Verbindungen, evtl. könnten bestimmte Formen der Zusammenarbeit durch Vereinbarung geregelt werden. Erprobungsbedarf stellt sich auch bei

den neuen Gemeindeformen, z.B. bei der Frage ihrer Einbindung in Kreissynoden.

Parallel zu den Beratungen der AG Leichtes Gepäck hat sich die Kirchenleitung mit dem Presbyteriumswahlverfahren befasst. Sie hat zum einen die Frage beraten, ob die Briefwahl durch eine Online-Wahl ersetzt werden soll. Zum anderen hat sie die Fragen beraten, ob im Falle einer nicht ausreichenden Vorschlagsliste die Wahl durch eine Gemeindeversammlung erfolgen soll, anstelle der Bestätigung durch den Kreissynodalvorstand. Beide Vorschläge sind so weitreichend und mit Detailfragen verbunden, dass eine Erprobung sinnvoll ist. Gleichzeitig hat die Kreissynode Niederberg einen Antrag an die Landessynode gestellt, mit dem sich der Kirchenkreis als Modellkirchenkreis für die Erprobung von Vereinfachungen beim Presbyteriumswahlverfahren zur Verfügung stellt. Der Kirchenkreis schlägt vor, den Vertrauensausschuss wieder einzuführen und die Wahl nur noch in der Gemeindeversammlung vorzunehmen.

Auch die Möglichkeit, im Rahmen von Verordnungen Erprobungen durchzuführen muss in das Gesetz aufgenommen werden (§ 1 Abs. 4), obwohl die Kirchenleitung die Verordnungen erlässt. Denn die Erprobung stellt eine Abweichung vom Grundsatz der Allgemeingültigkeit einer Norm dar und Bedarf daher einer gesetzlichen Grundlage, so wie sie in der Kirchenordnung in Artikel 144 Absatz 2 für Kirchengesetze gelegt wurde.

Die Erprobung kann gemäß § 2 des Gesetzesentwurfes nur mit Zustimmung der Körperschaft stattfinden, die an der Erprobung teilnimmt. Das ist die Körperschaft, für die die Anwendung von geltendem Recht ausgesetzt wird. Eine Erprobung kann sich aus der Arbeit an einem Teilprojekt ergeben oder auf Vorschlag der Kirchenleitung. Um neuen Ideen zu bekommen sollen aber gerade auch die Kirchengemeinden und Kirchenkreise Vorschläge für Erprobungen machen können. Wenn Kirchengemeinden an einer Erprobung teilnehmen, ist der Kirchenkreis nicht zwingend unmittelbar davon betroffen. Trotzdem soll auch in diesem Fall der Kreissynodalvorstand einbezogen werden in die Entscheidung über die Erprobung.

Die synodale Absicherung der Erprobung erfolgt über die verpflichtende Beteiligung der fachlich zuständigen ständigen Synodalausschüsse (§ 3). Bei Rechtsverordnungen wird mindestens der Ständige Ausschuss für Kirchenordnung und Rechtsfragen zu beteiligen sein. Ursprünglich enthielt der Gesetzesentwurf den Vorschlag, dass Einvernehmen mit den Ausschüssen erzielt werden muss. An dieser Stelle hält die Kirchenleitung die Einhaltung des üblichen Verfahrens, also eine Beteiligung der Ausschüsse, für ausreichend.

Der Ständige Innerkirchliche Ausschuss und der Ständige Theologische Ausschuss begrüßen das Anliegen, Erprobungen mit der vorgeschlagenen Vorgehensweise zu erleichtern. Der Ständige Ausschuss für Kirchenordnung und Rechtsfragen teilt zwar das Anliegen, Erprobungen durchzuführen, es

wurde aber auch die Ansicht vertreten, das die Möglichkeit Erprobungen durch die Landessynode durch Gesetz beschließen zu lassen, ausreichend sei. Ein zeitlicher Vorteil und weniger Aufwand wurden in Frage gestellt.

Der Ständige Ausschuss für Kirchenordnung und Rechtsfragen hat seine Zustimmung an zwei rechtliche Voraussetzungen geknüpft. Das Gesetz muss hinreichend bestimmt sein und Ausnahmen von Vorschriften der Kirchenordnung müssen ausgenommen werden. Nach einigen Präzisierungen im Text des Gesetzes und einer Aufzählung der einzelnen Gesetze, von denen Ausnahmen erteilt werden können, sah der Ausschuss das Gesetz als hinreichend konkret an.

Die Kirchenleitung hat sich einem der Änderungsvorschläge des Ständigen Ausschusses für Kirchenordnung und Rechtsfragen nicht angeschlossen.

Auch ohne Aufzählung der einzelnen Gesetze, von denen es Ausnahmen geben könnte, hält sie das Gesetz für hinreichend bestimmt. Also für so konkret, dass erkennbar ist, was das Gesetz regelt. Anders als bei einem Gesetz auf Grundlage von Artikel 144 Kirchenordnung sind Erprobungen auf Grundlage des Erprobungsgesetzes nur zu den benannten Zwecken und in den unter § 1 Absatz 3 genannten Themenbereichen zulässig. Auch bei einer Aufzählung von Gesetzen müsste geprüft werden, ob Ausnahmen unter die Voraussetzungen des § 1 fallen. Daher sollten diese Kriterien genügen.

Einer Lösung bedarf es noch für die Frage, ob Vorschriften der Kirchenordnung ausgesetzt werden können. Die Kirchenleitung hält es für sehr sinnvoll, wenn auch Vorschriften der Kirchenordnung im Rahmen einer Erprobung ausgesetzt werden könnten, weil die Kirchenordnung sehr viele Verfahrensvorschriften und Detailregelungen enthält.

Der Ständige Ausschuss für Kirchenordnung und Rechtsfragen argumentiert mit Grundsätzen des staatlichen Verfassungsrechts, die grundsätzlich auch im kirchlichen Recht Geltung haben. Danach kann höherrangiges Recht nicht durch niederrangiges Recht außer Geltung gesetzt werden. Das Grundgesetz kann folglich nicht durch ein Gesetz und ein Gesetz nicht durch eine Rechtsverordnung eingeschränkt werden. Eine Verordnung auf Grundlage des Erprobungsgesetzes kann deshalb nach Auffassung des Ausschusses nicht Vorschriften der Kirchenordnung aussetzen. Dafür spreche auch, dass Notverordnungen auf Grundlage von Artikel 150 Kirchenordnung zwar Gesetze aber nicht die Kirchenordnung ändern können und dass Artikel 144 Kirchenordnung für ein Erprobungsgesetz eine 2/3-Mehrheit der Synode voraussetzt, die bei einer Rechtsverordnung nicht gegeben sei.

Die Kirchenleitung teilt diese Argumente. Sie ist allerdings auch der Auffassung, dass das kirchliche Recht Ausnahmen von der strikten Normenhierarchie kennt. Artikel 150 Kirchenordnung zeigt eben auch, dass anders als im staatlichen Recht, die Kirchenleitung durch (Not-) Verordnung also niederrangiges Recht Ausnahmen von Kirchengesetzen vornehmen kann; wenn

auch unter dem Vorbehalt einer späteren Zustimmung der Synode. Aber mindestens vorübergehend ist die Kirchenleitung befugt, Gesetze zu ändern.

Die Kirchenleitung hält eine weitergehende Öffnung auch deshalb für möglich, weil sich Kirchenleitung und Landessynode nicht strikt getrennt gegenüber stehen, wie Gesetzgebung und Verwaltung nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung. Nach der Kirchenordnung ist die Kirchenleitung Teil der Synode und übt in ihrem Auftrag unterjährig die Leitung aus. Auch kennt das staatliche Recht nicht die Beteiligung synodaler Ausschüsse an der Gesetzgebung, was im vorliegenden Fall eine Rückbindung an die Synode ermöglicht. Des Weiteren ist die Kirchenleitung der Auffassung, dass zu berücksichtigen sei, dass es sich hier nicht um Rechtsänderungen handelt, die für alle Gültigkeit erlangen, sondern im Einvernehmen mit den Beteiligten vorübergehende Ausnahme gemacht werden und es sich hierbei nicht um belastende Maßnahmen handelt. Diese würden wie im staatlichen Recht unter dem Vorbehalt eines Gesetzes stehen. Hinzu kommt, dass die Kirchenordnung anders als das Grundgesetz sehr viele Vorschriften enthält, die keinen Verfassungsrang haben.

Da die Rechtslage in dieser Frage aber eindeutig sein sollte, schlägt die Kirchenleitung vor, die Kirchenordnung dahingehend zu öffnen, dass die Landessynode durch Gesetz die Befugnis zum Erlass von Rechtsverordnungen auf die Kirchenleitung übertragen kann. Damit würde die Landessynode eine eindeutige Beauftragung der Kirchenleitung vornehmen. Der Vorschlag zur Änderung von Artikel 144 findet sich in der Drucksache mit den Kirchenordnungsänderungen.

C.

Finanzielle Auswirkungen

Ziel der Erprobung ist die Überprüfung, ob mit Rechtsänderungen Aufwand tatsächlich reduziert werden kann und welchen Aufwand das wiederum verursacht und welche Wirkungen und Nebenwirkungen. Die Erprobung selbst kann Mehraufwand bedeuten, weil ein neues Verfahren etabliert werden muss, Ziel bleibt aber die Verwaltungsvereinfachung. Insbesondere bei der Online-Wahl würden Kosten entstehen, die mit den Kosten einer Briefwahl zu vergleichen wären. Konkrete Aussagen können aber erst mit der jeweiligen Rechtsverordnung getroffen werden.

Vorschlag der Kirchenleitung:

Überweisung an den Ausschuss für Kirchenordnung und Rechtsfragen (II), den Innerkirchlichen Ausschuss (IV) und den Theologischen Ausschuss (I)