Erläuterungen zu § 7 Verwaltungsorganisationsgesetz

Leitungsfeld 9 Recht und Organisation (Dr. Conring/Niebuhr/Huget)

Stand: 01.01.2021

Allgemeines

Der Entwurf eines 66. Kirchengesetzes zur Änderung der Kirchenordnung der EKvW (KO) und der Entwurf eines Kirchengesetzes zur Anpassung der Verwaltungsorganisation in der EKvW sind zusammen beraten worden.

Die Kirchenordnungsänderung (66. Kirchengesetz zur Änderung der Kirchenordnung) betrifft die Artikel 104, 154 und 155 KO. Das Gesetz zur Anpassung der Verwaltungsorganisation in der EKvW umfasst als Mantelgesetz das neue Verwaltungsorganisationsgesetz (VwOrgG) sowie Änderungen am Verbandsgesetz (VerbG). Die Gesetze nehmen unter anderem die notwendigen rechtlichen Anpassungen im Zusammenhang mit § 2b Umsatzsteuergesetz (UstG) vor, damit Mehrbelastungen durch die Umsatzsteuer im Bereich der Ausgaben vermieden werden, die ansonsten die Kirchensteuerverteilung an die Kirchengemeinden und Kirchenkreise schmälern würden. Die bisherige Übergangsregelung zu § 2b UStG in § 27 Absatz 22 UStG wurde kürzlich bis zum 31. Dezember 2022 verlängert (§ 27 Abs. 22a UStG).

Das Verwaltungsorganisationsgesetz dient der Übersichtlichkeit mit dem Ziel einer effektiven, wirtschaftlichen und qualitativ hochwertigen Verwaltung auf allen drei Verfassungsebenen in der EKvW (Kirchengemeinden, Kirchenkreise, Landeskirche). Durch die Geltung für alle kirchlichen Körperschaften soll unter anderem erreicht werden, dass die kirchlichen Organisationseinheiten innerhalb der Landeskirche nicht konkurrierend miteinander umgehen, sondern arbeitsteilig auf das gemeinsame Ziel eines effektiven Ergebnisses ausgerichtet agieren. Die arbeitsteilige Vernetzung von Aufträgen und die zur Erfüllung erforderlichen Ressourcen sind zu umfangreich, als dass eine Einheit ohne oder sogar gegen eine andere Organisationseinheit einen sinnvollen Dienst leisten könnte. Zur Erreichung effektiver und übersichtlicher Arbeitsstrukturen bedarf es eines klaren, gemeinsam gesteuerten kirchlichen Corporate Governance Standards, der mit Hilfe des Verwaltungsorganisationsgesetzes gefördert werden soll. Die Regelungen aus dem Ersten Abschnitt „Leitung, Verwaltung, Aufsicht“ der Verwaltungsordnung kamerale Fassung (VwO.k)[1] und der Verwaltungsordnung doppische Fassung (VwO.d)[1], die nicht im engeren Sinne zur Finanz- und Vermögensverwaltung gehören, wurden in den Verwaltungsorganisationsgesetzentwurf überführt. Des Weiteren enthält das Verwaltungsorganisationsge-

1 Redaktioneller Hinweis: Die Finanzwesenverordnung vom 24. November 2022 (KABl. 2022 I Nr. 106 S. 274) und die Wirtschaftsverordnung vom 24. November 2022 (KABl. 2022 I Nr. 107 S. 289), die jeweils am 1. Januar 2023 in Kraft getreten sind, ersetzen die Verwaltungsordnung Doppische Fassung vom 27. Oktober 2016 (KABl. 2016 S. 317) und die Erstellungsverordnung vom 16. Juni 2021 (KABl. 2021 I Nr. 54 S. 112) mit Ablauf des 31. Dezember 2022 – siehe § 60 FiVO, § 56 WirtVO.

setz Regelungen zum Umgang mit § 2b UstG, die aus umsatzsteuerrechtlichen Gründen einen Marktzugang Dritter zu kirchlichen Verwaltungsaufgaben ausschließen.

Folgendes Dokument steht zur Verfügung:

Änderung der Kirchenordnung – 66. KO-Änderungsgesetz – zentrale Verwaltungen – und Verwaltungsorganisationsgesetz (Landessynode 2020)

Auszug aus der Begründung zu § 7:

§ 7 sieht vor, dass kirchliche Körperschaften erforderliche Verwaltungsstellen bilden; damit ist die lex specialis-Regelung in Artikel 104 Absatz 2 KO für Kreiskirchenämter dogmatisch betrachtet nicht mehr erforderlich. Nach Artikel 104 Absatz 1 KO trifft die Kreissynode durch Satzung die Ordnung besonderer Einrichtungen des Kirchenkreises oder die in Kirchengesetzen vorgeschriebenen Regelungen. § 9 Absatz 1 Satz 1 VwOrgG nimmt die Regelung im Übrigen auch auf.

Absatz 1

Absatz 1 Satz 1 gibt den kirchlichen Körperschaften die Bildung der erforderlichen Verwaltungsstellen auf. Da dies auf den verschiedenen Verfassungsebenen nach unterschiedlichen Normen geschieht, wird „nach Maßgabe des kirchlichen Rechts“ hinzugefügt. Ein Verband für ein gemeinsames Kreiskirchenamt bedarf typischerweise keines eigenständigen Verbandsbüros.

Absatz 2

Absatz 2 ergänzt Absatz 1 Satz 1 hinsichtlich gemeinde- und kirchenkreisübergreifender Verwaltungsstellen. „Gemeinsam“ wird hier als „körperschaftsübergreifend“ für dieses Gesetz definiert. Die Abwicklung der Verwaltungsgeschäfte erfordert es, dass alle kirchlichen Verwaltungsstellen sich im Rahmen der ihnen zugewiesenen Aufgaben in der gegliederten Gesamtorganisation gegenseitig unterstützen (vgl. § 1 VwOrgG). Strikt vermieden werden sollte eine Leistungserbringung über Körperschaftsgrenzen hinweg, ohne dass dies eine gesetzliche Aufgabe wäre, weil dann ein umsatzsteuerbarer Geschäftsvorgang entstünde.

Absatz 3

Absatz 3 formuliert die Abnahmepflicht für die kirchliche Körperschaft im Blick auf die Verwaltungsleistung der zuständigen Verwaltungsstelle.

Absatz 4

Absatz 4 betrifft die Aufgaben der jeweiligen Verwaltungsstellen. Dort, wo die Verwaltungstätigkeit auf Grundlage gesetzlich geregelter Aufgabenzuweisung erfolgt, tritt die Verwaltung nicht als Unternehmer im Sinne des Steuerrechts auf. Gesetz im materiellen

Sinne ist auch die AusfVO.VwOrgG, in der die Aufgaben konkret benannt werden. Die Empfehlungen aus dem Gutachten des Projekts „Personal- und Sachmittelausstattung kreiskirchlicher Verwaltungen“ („PSA II -Gutachten“; siehe Nr. 804.2 im Fachinformationssystem Kirchenrecht, Rundschreiben Nr.34/2014) wurden in diesem Zusammenhang in die AusfVO.VwOrgG eingearbeitet. Die aktuelle Überarbeitung im Blick auf „PSA III“ hat als Ziel die strukturelle und inhaltliche Plausibilisierung des Aufgabenplanes für die Kreiskirchenämter (hinsichtlich einer Abstraktionslogik als auch einer Funktionslogik) sowie eine Aktualisierung der Bemessung. Die Ergebnisse werden in die AusfVO.VwOrgG übernommen.

Absatz 5

Absatz 5: Als Alternative zum Verband bei gemeinsamen Verwaltungsstellen kommt für kleine Verwaltungsstellen wie beispielsweise Gemeindebüros auch das sogenannte Mehrarbeitgebermodell in Betracht. Dabei können Mitarbeitende mehreren Arbeitgebern zugeordnet werden und damit auch von mehreren Stellen Aufgaben erhalten; Löhne sind nicht umsatzsteuerpflichtig. Hier werden nicht die Aufgaben, sondern die Mitarbeitenden zugeordnet. Die kirchenaufsichtliche Genehmigung durch das Landeskirchenamt liegt hier im Leitungsfeld Personal. Die Mehrheit von Arbeitgebern in einem Arbeitsverhältnis weist etliche Besonderheiten auf und ist nur selten anzutreffen, weshalb die Genehmigungspflicht durch das Landeskirchenamt vorgesehen ist. Alle Arbeitgeber sind Gesamtschuldner hinsichtlich der Beschäftigungs- und Vergütungspflicht des Arbeitnehmers. Eine Kündigung der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers kann nur insgesamt, von und gegenüber allen auf einer Seite Beteiligten erfolgen. Ausdrücklich abweichende Vereinbarungen sind möglich und sollten für spätere Konfliktfälle zwischen den Arbeitgebern vorab getroffen werden.