



Landessynode 2006

3. (ordentliche) Tagung der
15. Westfälischen Landessynode
vom 14. bis 17. November 2006

Verwaltungsverfahrensgesetz der Evangelischen Kirche in Deutschland

Zustimmungserklärung

Die Kirchenleitung legt der Landessynode den Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes der Evangelischen Kirche in Deutschland vor und bittet wie folgt zu beschließen:
„Die Landessynode der Evangelischen Kirche von Westfalen stimmt dem Verwaltungsverfahrensgesetz der Evangelischen Kirche in Deutschland vom ... November 2006 zu und bittet die EKD, das Kirchengesetz mit Wirkung vom 1. Januar 2007 für die Evangelische Kirche von Westfalen in Kraft zu setzen.“

Die Kirchengemeinden, Kirchenkreise, kirchlichen Verbände und die Landeskirche erlassen in ihrer täglichen Verwaltungspraxis eine Vielzahl von Verwaltungsakten, denen in der Regel ein gesondertes Verwaltungsverfahren vorausgeht. Unter Verwaltungsverfahren versteht man eine nach außen wirkende Tätigkeit, die auf die Prüfung von Sach- und Rechtsfragen, die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsaktes gerichtet ist; es schließt den Erlass des Verwaltungsaktes ein. Eine allgemeine kirchengesetzliche Regelung hierfür fehlt im Bereich der Evangelischen Kirche von Westfalen bislang. In kirchlichen Spezialgesetzen dürften nur ausnahmsweise einzelne Bestimmungen zur Handhabung des Verwaltungsverfahrens enthalten sein. In der kirchlichen Verwaltungspraxis und Rechtsprechung werden mit unterschiedlicher Begründung teilweise Regelungen staatlicher Verwaltungsverfahren analog herangezogen oder es wird auf die ungeschriebenen Grundsätze des allgemeinen Verwaltungsrechts verwiesen, wie sie vor Inkraft-Treten der Verwaltungsverfahrensgesetze im staatlichen Bereich anerkannt waren. Die staatlichen Verwaltungsverfahrensgesetze gelten bisher für die Kirchen nicht. Die leitenden Juristen der EKD und ihrer Gliedkirchen hatten in ihrer Herbsttagung 2004 angeregt, einen Gesetzentwurf nach Artikel 10 a Absatz 2 Grundordnung EKD zu unterbreiten, der eine weitgehende Übernahme des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes für den kirchlichen Bereich vorsieht. Dies hätte nach außen hin den Vorteil von mehr Transparenz, denn die Betroffenen können die gegebene Rechtslage besser einschätzen und die Aussichten von Rechtsbehelfen realistischer beurteilen. Nach innen erleichtert eine klare und eindeutige Regelung des kirchlichen Verwaltungsverfahrens eine einheitliche Handlungsweise kirchlicher Verwaltungen. Unsicherheiten bei der Organisation kirchlicher Verwaltungsabläufe werden beseitigt. Auf die zum Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes ergangene Rechtsprechung und die hierfür vorliegende umfangreiche Literatur kann zurückgegriffen werden. Die meisten Bundesländer haben das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes entweder nahezu wortgleich übernommen (so auch Nordrhein-Westfalen) oder mit geringen Modifizierungen für entsprechend anwendbar erklärt.

Das kirchliche Verwaltungsverfahrensgesetz beschränkt den Anwendungsbereich auf die Vorschriften, die für Verwaltungsverfahren kirchlicher Behörden relevant sein können. Die Anwendung der Paragraphen geschieht stets unter Berücksichtigung des kirchlichen Auftrages bzw. der kirchlichen Interessen, soweit nicht Rechtsvorschriften der EKD, der UEK

oder der Evangelischen Kirche von Westfalen inhaltsgleiche oder entgegenstehende Bestimmungen enthalten, die denen des kirchlichen Verwaltungsverfahrensgesetzes vorgehen (Subsidiaritätsprinzip). Die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes der EKD gelten nicht bei Verfahren nach den kirchlichen Disziplingesetzen, in Lehrbeanstandungsverfahren, bei Amtshandlungen oder anderen geistlichen Handlungen oder bei Wahlen. Durch Kirchengesetz ist es der Evangelischen Kirche von Westfalen möglich, festzulegen, dass für weitere Rechtsbereiche das Verwaltungsverfahrensgesetz der EKD ganz oder teilweise keine Anwendung findet. Weitere abweichende Regelungen für den kirchlichen Bereich werden durch das Verwaltungsverfahrensgesetz der EKD für Bevollmächtigte, Beistände (§ 5), Befangenheit (§ 6), amtliche Beglaubigungen (§ 7), Rechtsbehelfsverfahren (§ 8), ehrenamtliche Tätigkeit (§ 9) getroffen. Die Einzelheiten können dem Gesetzentwurf und der anhängenden ausführlichen Begründung entnommen werden.

Der Gesetzentwurf ist von einer Arbeitsgruppe ausgearbeitet worden, die aus Referenten und Dezernenten aus verschiedenen Fachbereich der Landeskirchenämter und dem Vorsitzenden eines kirchlichen Verwaltungsgerichts bestand. Die Stellungnahmen der Gliedkirchen sind der Kirchenkonferenz am 7. September 2006 vorgelegt worden. Es ist davon auszugehen, dass die EKD-Synode den vorgelegten Gesetzentwurf verabschieden wird. Da das Verwaltungsverfahrensgesetz kirchliche Besonderheiten aufnimmt und der Kirchenleitung bzw. der Landessynode das Recht einräumt, einzelne Verwaltungsverfahren von den Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes der EKD auszunehmen, bestehen keine Bedenken, die Zustimmung gegenüber der EKD zu erklären und das In-Kraft-Setzen zum 1. Januar 2007 vorzusehen.

Der Landessynode wird zunächst der der EKD-Synode vorgelegte Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes mit ausführlicher Begründung vorgelegt (**Anlage**). Soweit die EKD-Synode, die unmittelbar in der Woche vor der Tagung der westfälischen Synode zusammentritt (3. bis 9. November 2006) Änderungen an dem Gesetzentwurf vornimmt, werden diese in die Beratungen des zuständigen Tagungsausschusses eingebracht und die von der EKD-Synode beschlossene endgültige Fassung des Verwaltungsverfahrensgesetzes vorgelegt.

**Verwaltungsverfahrensgesetz
der Evangelischen Kirche in Deutschland
Vom ...**

Die Synode der Evangelischen Kirche in Deutschland hat mit Zustimmung der Kirchenkonferenz nach Art. 10 Absatz 1 und Artikel 10 a Absatz 2 der Grundordnung der Evangelischen Kirche in Deutschland das folgende Kirchengesetz beschlossen:

Teil 1 Allgemeine Vorschriften

§ 1

Anwendungsbereich

(1) Dieses Kirchengesetz gilt für die Behörden

1. der Evangelischen Kirche in Deutschland,
2. der Gliedkirchen,
3. der gliedkirchlichen Zusammenschlüsse,
4. der Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts, über die die Evangelische Kirche in Deutschland, eine Gliedkirche oder ein gliedkirchlicher Zusammenschluss die Aufsicht führt,

soweit nicht Rechtsvorschriften der Evangelischen Kirche in Deutschland, der Gliedkirchen und gliedkirchlichen Zusammenschlüsse inhaltsgleiche oder entgegenstehende Bestimmungen enthalten.

(2) Behörde in diesem Sinne ist jede Stelle, die Aufgaben der kirchlichen öffentlichen Verwaltung wahrnimmt.

Teil 2 Verwaltungsverfahren

§ 2

Anwendbarkeit des Verwaltungsverfahrensgesetzes

(1) Für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden gelten die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes mit Ausnahme der §§ 1, 2, 17 bis 19, 27, 61, 63 bis 78, 82, 87, 94, 95, 100 und 101 in der jeweils geltenden Fassung unter Berücksichtigung der Besonderheiten des kirchlichen Auftrags entsprechend, soweit im Folgenden nichts anderes bestimmt wird.

(2) Soweit sich Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes auf das Wohl des Bundes oder eines Landes, auf das öffentliche Interesse oder auf das Gemeinwohl beziehen, gelten diese Bestimmungen entsprechend in Bezug auf kirchliche Interessen.

§ 3

Ausnahmen von der Anwendbarkeit des Verwaltungsverfahrensgesetzes

(1) Die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes gelten nicht für

1. Verfahren, die nach den Vorschriften der Abgabenordnung durchzuführen sind;
2. Verfahren nach den kirchlichen Disziplinalgesetzen;
3. Lehrbeanstandungsverfahren;
4. Verfahren im Zusammenhang mit Amtshandlungen oder anderen geistlichen Handlungen;
5. Verfahren, die Wahlen zu kirchlichen Vertretungsorganen betreffen.

(2) Die Evangelische Kirche in Deutschland, die Gliedkirchen und gliedkirchlichen Zusammenschlüsse können durch Kirchengesetz oder aufgrund eines Kirchengesetzes bestimmen, dass das Verwaltungsverfahrensgesetz für weitere Verfahren ganz oder teilweise keine Anwendung findet.

§ 4

Eingeschränkte Anwendbarkeit des Verwaltungsverfahrensgesetzes

(1) Für die Tätigkeit der Behörden bei Leistungs-, Eignungs- und ähnlichen Prüfungen von Personen sowie der kirchlichen Schulen, Hochschulen und Fachhochschulen bei Versetzungs- und anderen Entscheidungen, die auf einer Leistungsbeurteilung beruhen, gelten nur die §§ 4 bis 13, 20 bis 27, 29 bis 38, 40 bis 52, 79, 80 und 96 des Verwaltungsverfahrensgesetzes entsprechend.

(2) Für Berufungsverfahren an kirchlichen Hochschulen und Fachhochschulen sind die §§ 28 und 39 des Verwaltungsverfahrensgesetzes nicht anzuwenden.

§ 5

Bevollmächtigte, Beistände

(1) § 14 des Verwaltungsverfahrensgesetzes gilt mit der Maßgabe, dass Bevollmächtigte und Beistände Mitglied einer Gliedkirche der Evangelischen Kirche in Deutschland oder einer dieser angeschlossenen Gemeinschaft (Artikel 21 Abs. 4 der Grundordnung) sein müssen.

(2) In besonders begründeten Ausnahmefällen kann die Behörde Personen als Bevollmächtigte zulassen, die nicht Mitglied einer Gliedkirche der Evangelischen Kirche in Deutschland oder einer dieser angeschlossenen Gemeinschaft sind.

§ 6

Befangenheit

§ 20 Abs. 1 Nr. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes gilt nicht für Personen, die den genannten Organen

1. als Vertreter oder Vertreterin der Anstellungskörperschaft,
2. auf Vorschlag der Anstellungskörperschaft oder
3. in Zusammenhang mit ihrer amtlichen Stellung in der Anstellungskörperschaft

angehören. Im Falle des Satzes 1 Nr. 3 ist die Anwendung von § 20 Abs. 1 Nr. 5 nur ausgeschlossen, wenn die zuständige Stelle der Anstellungskörperschaft festgestellt hat, dass die Mitgliedschaft in einem der genannten Organe in ihrem Interesse liegt.

§ 7

Amtliche Beglaubigungen

Die §§ 33 und 34 des Verwaltungsverfahrensgesetzes gelten mit der Maßgabe, dass anstelle der Bundesregierung die jeweilige oberste kirchliche Verwaltungsbehörde die zur Beglaubigung von Abschriften befugten Behörden durch allgemeine Regelung bestimmt.

§ 8

Rechtsbehelfsverfahren

§ 79 des Verwaltungsverfahrensgesetzes gilt mit der Maßgabe, dass anstelle der Verwaltungsgerichtsordnung und der zu ihrer Ausführung ergangenen Rechtsvorschriften die jeweils geltenden Vorschriften der Evangelischen Kirche in Deutschland, der Gliedkirchen und gliedkirchlichen Zusammenschlüsse über die kirchliche Verwaltungsgerichtsbarkeit Anwendung finden.

§ 9

Ehrenamtliche Tätigkeit

Die Gewährung von Auslagenersatz und Verdienstausfall nach § 85 des Verwaltungsverfahrensgesetzes erfolgt nach Maßgabe der Vorschriften der Evangelischen Kirche in Deutschland, der Gliedkirchen und gliedkirchlichen Zusammenschlüsse.

Teil 3 Verwaltungszustellung

§ 10

Anwendbarkeit des Verwaltungszustellungsgesetzes

Für das Zustellungsverfahren in Verwaltungsangelegenheiten gelten die Vorschriften des Verwaltungszustellungsgesetzes des Bundes in der jeweils geltenden Fassung entsprechend.

Teil 4 Schlussvorschriften

§ 11

In-Kraft-Treten

(1) Dieses Kirchengesetz tritt mit Wirkung für die Evangelische Kirche in Deutschland am 01. Januar 2007 in Kraft.

(2) Dieses Kirchengesetz tritt mit Wirkung für die Gliedkirchen und gliedkirchlichen Zusammenschlüsse in Kraft, nachdem diese ihre Zustimmung erklärt haben. Der Zeitpunkt, zu dem dieses Kirchengesetz in Kraft tritt, bestimmt der Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland durch Verordnung.

§ 12

Außer-Kraft-Treten

Die Gliedkirchen und gliedkirchlichen Zusammenschlüsse können dieses Kirchengesetz jederzeit je für ihren Bereich außer Kraft setzen. Der Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland stellt durch Verordnung fest, dass und zu welchem Zeitpunkt das Kirchengesetz jeweils außer Kraft getreten ist.

Begründung

A. Allgemeines

Die EKD, die Gliedkirchen und die gliedkirchlichen Zusammenschlüsse sowie die deren Aufsicht unterstehenden öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen erlassen in ihrer täglichen Verwaltungspraxis eine Vielzahl von Verwaltungsakten. Ihnen geht eine entsprechende Vielzahl von Verwaltungsverfahren voraus. Eine allgemeine kirchengesetzliche Regelung hierfür fehlt bislang. Kirchliche Spezialgesetze, beispielsweise zum Pfarrerdienstrecht, enthalten verstreut nur einzelne Bestimmungen zum Verwaltungsverfahren. In der kirchlichen Verwaltungspraxis und Rechtsprechung werden mit unterschiedlicher Begründung teilweise Regelungen staatlicher Verwaltungsverfahrensgesetze entsprechend herangezogen. Teilweise wird auch auf die ungeschriebenen Grundsätze des allgemeinen Verwaltungsrechts verwiesen, wie sie vor In-Kraft-Treten der Verwaltungsverfahrensgesetze im staatlichen Bereich anerkannt waren (vgl. i. E. Mainusch, Rechtsprobleme des kirchlichen Verwaltungsverfahrens, ZevKR 50 [2005] S. 16 ff.)

Das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes (BVwVfG) und die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder, die das BVwVfG entweder wortgleich übernehmen oder mit geringfügigen Modifizierungen für entsprechend anwendbar erklären (vgl. i.E. die Nachweise bei Kopp/Ramsauer, VwVfG, 8. Aufl. 2003, Einf Rdnr. 7 f.), gelten für die Kirchen nicht (§ 1 Abs. 1 BVwVfG; Obermayer, Die Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften und die Verwaltungsverfahrensgesetze, DVBl. 1977, 437 ff.). Ein erster Schritt zur Kodifikation des Verwaltungsverfahrenrechts ist in der Ev. Landeskirche in Württemberg unternommen worden. Auf der Sommersynode 2004 hat der Ev. Oberkirchenrat der Synode den Entwurf eines kirchlichen Verwaltungsverfahrensgesetzes vorgelegt (Entwurf eines KG zur Einführung eines kirchlichen Verwaltungsverfahrenrechts [Kirchliches Verwaltungsverfahrenrechtseinführungsgesetz – KVwVfEG], 13. Landessynode der Ev. Landeskirche in Württemberg, Beilage 32, S. 955 ff.). Mit Rücksicht auf die Arbeiten an dem hier vorgelegten EKD-Gesetz hat die Ev. Landeskirche in Württemberg ihr Gesetzesvorhaben einstweilen zurückgestellt.

Angesichts der bestehenden Gesetzeslücke ist eine Kodifikation des kirchlichen Verwaltungsverfahrensrechts geboten. Nach außen führt sie zu einem erheblichen Gewinn an Transparenz, der der Akzeptanz kirchlichen Verwaltungshandelns nur zu Gute kommen kann. Betroffene können die gegebene Rechtslage besser einschätzen und die Aussichten von Rechtsbehelfen realistischer beurteilen. Nach innen erleichtert eine klare und eindeutige Regelung des kirchlichen Verwaltungsverfahrens eine einheitliche Handlungsweise kirchlicher Verwaltungen. Unsicherheiten bei der Organisation kirchlicher Verwaltungsabläufe werden beseitigt. Auf die zum staatlichen Verwaltungsverfahrensrecht ergangene Rechtsprechung und die hierfür vorliegende Literatur kann zurückgegriffen werden.

Aus diesen Gründen haben die Leitenden Juristen in ihrer Herbstsitzung 2004 angeregt, einen Gesetzentwurf für ein Verwaltungsverfahrensgesetz nach Art. 10a Abs. 2 GO.EKD zu erarbeiten. Auf der Frühjahrssitzung 2005 wurde die dahingehend konkretisiert, dass kein vollständiges eigenes Gesetz erarbeitet werden, sondern eine dynamische Verweisung auf das BVwVfG erfolgen solle.

Der hier vorgelegte Gesetzentwurf ist von einer Arbeitsgruppe ausgearbeitet worden, die aus Referenten und Dezernenten aus verschiedenen Fachbereichen der Landeskirchenämter und dem Vorsitzenden eines kirchlichen Verwaltungsgerichts bestand.

B. Begründung der einzelnen Vorschriften

Zu § 1:

Die Vorschrift regelt – in Anlehnung an § 1 BVwVfG – den Anwendungsbereich des Gesetzes. Durch die Formulierung sollen alle kirchlichen Behörden aller Handlungsebenen erfasst werden, die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeiten ausüben. Dies sind im Grundsatz alle kirchlichen Einrichtungen, deren Rechtsträger nach allgemeinem Staatsrecht Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts sind. Das „unter Aufsicht einer Kirche stehen“ (Abs. 1 Nr. 4) ist ein wesentliches Merkmal, das die – rechtlich

selbstständige – öffentlich-rechtliche juristische Person dem kirchlichen Rechtskreis zuordnet (vgl. etwa für Stiftungen Achilles, Die Aufsicht über die kirchlichen Stiftungen der evangelischen Kirchen in der Bundesrepublik Deutschland, 1986, passim; allgemein Blaschke, Art. „Aufsicht“, in: LKStKR I, 2002, S. 179 f.).

Absatz 1, 2. Halbsatz regelt den Grundsatz der Subsidiarität. Das EKD-Verwaltungsverfahrensgesetz steht unter dem allgemeinen Vorbehalt anderweitiger Regelungen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass einzelne Teile des Verwaltungsverfahrens schon jetzt in Spezialgesetzen, etwa den kirchlichen Gerichtsgesetzen oder auch den Dienstrechtsgesetzen, geregelt sind. Soweit solche Vorschriften bestehen, treten sie nicht automatisch außer Kraft, sondern gelten weiter. Eine Aufhebung ist nicht zwingend erforderlich. Es würde aber der Intention des Verwaltungsverfahrensgesetzes, einen Beitrag zur Vereinfachung und Verschlankeung des kirchlichen Rechts zu leisten (vgl. Mainusch, a.a.O., S. 40 f.), entsprechen, wenn diese Spezialregelungen ähnlich wie im staatlichen Bereich im Rahmen von Rechtsbereinigungsgesetzen oder anlässlich anderer Gesetzesänderungen aufgehoben werden würden. Solange dies nicht der Fall ist, ist die allgemeine Subsidiaritätsklausel aber erforderlich, um Kollisionen mit den Spezialgesetzen, für deren Materie die EKD in der Regel keine Gesetzgebungskompetenz besitzt, zu vermeiden.

Absatz 2 definiert die Stellen, die kirchliche Verwaltungsverfahren durchführen und Verwaltungsakte erlassen, also die handelnden Subjekte bei kirchlichen Verwaltungsverfahren, als „Behörden“. Da dieser Begriff nur die Verwaltungstätigkeit betrifft, erscheint diese Parallele zu § 1 Abs. 4 BVwVfG gerechtfertigt, auch wenn kirchliche Körperschaften, Anstalten und Stiftungen andere Aufgaben als staatliche Stellen haben. Jeder andere Begriff würde zu Friktionen mit der Terminologie des Verwaltungsverfahrensgesetzes führen und die Rechtsanwendung erschweren.

Zu § 2:

Absatz 1 erklärt die Vorschriften des BVwVfG in seiner jeweils geltenden Fassung entsprechend für anwendbar (sog. „dynamische Verweisung“), nur einzelne Vorschriften sind

ausgenommen. Dies entspricht der Praxis einiger Bundesländer, die ebenfalls nur durch ein kurzes Verweisgesetz mit geringfügigen Modifikationen das BVwVfG entsprechend anwenden (Berlin, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen; vgl. i.E. die Nachweise bei Kopp/Ramsauer, a.a.O., Rnr. 8). Das BVwVfG erscheint als die sachgerechteste Bezugsnorm für ein kirchliches Verwaltungsverfahrensgesetz. Denn es hat sich in der Praxis bewährt, und bei seiner Anwendung kann auf die staatliche Rechtsprechung und entsprechende Kommentierungen zurückgegriffen werden (vgl. Mainusch, a.a.O., S. 40).

Von der entsprechenden Anwendung ausgenommen sind einige Vorschriften, die im kirchlichen Bereich aus faktischen oder rechtlichen Gründen keine Anwendung finden können oder sollen. Es sind dies:

- §§ 1, 2 BVwVfG - eigene Regelungen des EKD-Verwaltungsverfahrensgesetzes zum Anwendungsbereich
- §§ 17 bis 19 BVwVfG - keine „Massenverfahren“ im kirchlichen Bereich
- § 27 BVwVfG - keine eidesstattliche Versicherung
- § 61 BVwVfG keine Unterwerfung unter die sofortige Vollstreckung
- §§ 63-78 BVwVfG - keine förmlichen Verfahren, z.B. Planfeststellungsverfahren, im kirchlichen Bereich
- § 82 BVwVfG – keine Pflicht zur ehrenamtlichen Tätigkeit statuierbar
- § 87 BVwVfG - keine Ordnungswidrigkeiten durch den kirchlichen Gesetzgeber regelbar
- §§ 94, 95, 100 und 101 BVwVfG - spezielle Sonderregelungen, die nur im staatlichen Bereich relevant sind.

Die Vorschriften des BVwVfG gelten „unter Berücksichtigung der Besonderheiten des kirchlichen Auftrags“ entsprechend. Dies bedeutet einerseits, dass auch im kirchlichen Verwaltungsverfahren die friedensstiftende Funktion des Rechts insgesamt besonders zu berücksichtigen ist. Vorbild dieser Regelung waren „Güteklauseln“ in den kirchlichen Prozessordnungen. So bestimmt z.B. § 41 VwGG der UEK (i.d.F. der Neubkm. v. 15.2.2005, ABl. EKD S. 86), dass das Gericht sich bis zum Schluss der mündlichen Verhandlung „um eine gütliche Einigung“ bemühen soll. Konkretisiert wird die Bindung an den kirchlichen Auftrag andererseits durch Absatz 2: Das BVwVfG verwendet an mehreren Stellen unbe-

stimmte Rechtsbegriffe: „Wohl des Bundes oder eines Landes“, „Gemeinwohl“ sowie das „öffentliche Interesse“. Sind die mit diesen Begriffen umschriebenen Rechtsgüter betroffen, kann z.B. die Akteneinsicht versagt oder die Amtshilfe unterlassen werden (s. i. E. §§ 5, 28, 29, 48, 49, 60, 84 BVwVfG). An die Stelle dieser für die kirchliche Verwaltung nicht oder jedenfalls nicht in erster Linie relevanten Rechtsgüter setzt § 2 Abs. 2 in Anlehnung an das neue EKD-Kirchenbeamtenengesetz (s. dort §§ 24 Abs. 2, 43, 44) den Begriff der kirchlichen Interessen. Damit sind die Belange der EKD, der Gliedkirchen und gliedkirchlichen Zusammenschlüsse sowie aller kirchlichen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen gemeint. Solche Belange sind berührt, wenn die Erfüllung des kirchlichen Auftrags unzumutbar erschwert wird. Auch der Begriff der „kirchlichen Interessen“ ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der eine Wertung und ggf. eine Prognose erfordert. Dabei ist davon auszugehen, dass entsprechend der Rechtsprechung der staatlichen Gerichte auch die kirchliche Verwaltungsgerichtsbarkeit unbestimmte Rechtsbegriffe für gerichtlich voll überprüfbar hält (z.B. Rechtshof der Konföderation ev. Kirchen in Nds. v. 6.1.2003 – KonfVR 18/02, RsprB. ABl. EKD 2003, 12).

Zu § 3:

Die Vorschrift regelt in Absatz 1 diejenigen Verfahren, für die das Verwaltungsverfahrensgesetz nicht gelten soll. Durch diese Regelung wird deutlich, dass die genannten Verfahren prinzipiell als „Verwaltungsverfahren“ anzusehen sind, da andernfalls eine Ausnahmeregelung nicht notwendig wäre. Dies ist in Bezug auf die Vorschriften über die Verwaltungszustellung zu berücksichtigen (s. Erl. zu § 10; zum Begriff des Verwaltungsverfahrens vgl. i.Ü. die Legaldefinition in § 9 BVwVfG).

Nr. 1 entspricht § 2 Abs. 2 Nr. 1 BVwVfG, der selbst aber nur die Verfahren der Bundes- und Landesfinanzbehörden regelt. Hinsichtlich der Kirchensteuersachen gilt, dass hierzu in der Regel in den Kirchensteuergesetzen der Länder Regelungen getroffen sind, welches Verfahrensrecht Anwendung findet (zur Rechtslage vor Inkrafttreten des BVwVfG etwa Engelhardt, Zum Vorverfahren in Kirchensteuersachen, ZevKR 15 [1970] S. 81 ff.; i.Ü. s. die Nachw. bei Hammer, Rechtsfragen der Kirchensteuer, 2002, S. 502). Soweit dabei eine

Anwendung der Abgabenordnung und der darin enthaltenen speziellen Regelungen zum Verwaltungsverfahren vorgesehen ist, erscheint dies sachnäher als eine Anwendung des allgemeinen Verfahrensrechts. Ähnliches gilt für landeskirchliche Regelungen, die in gebührenrechtlichen Verfahren eine Anwendung der Abgabenordnung vorsehen. Die Regelung in § 3 Abs. 1 Nr. 1 stellt gleichzeitig sicher, dass es ohne besondere Regelungen zur Anwendung der Abgabenordnung bei der Anwendung des BVwVfG bleibt.

Für die Nrn. 2 und 3 bestehen mit den Disziplinalgesetzen und den Lehrbeanstandungsordnungen spezielle Verfahrensvorschriften, weswegen diese aus der Geltung des Verwaltungsverfahrensgesetzes ausgenommen werden. Insbesondere die kirchlichen Disziplinalgesetze orientieren sich derzeit noch am Strafprozess und nicht am Verwaltungsverfahren.

Die Nrn. 4 und 5 sind auch nach den jeweiligen Prozessordnungen regelmäßig vom kirchlichen Verwaltungsrechtsweg ausgenommen (vgl. z.B. § 20 VwGG der UEK). Bei den Amtshandlungen steht der geistliche Charakter so sehr im Vordergrund, dass die Bindung an das Verwaltungsverfahrensrecht wesensfremd erscheint (vgl. Mainusch, a.a.O., S. 41).

Absatz 2 enthält eine Ermächtigung, weitere Ausnahmen von der Anwendung des Verwaltungsverfahrensgesetzes zu regeln. Dies ist notwendig, um Verfahren nach speziellen Sonderregelungen der Gliedkirchen und gliedkirchlichen Zusammenschlüsse nicht nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz durchführen zu müssen (vgl. z.B. § 2 Abs. 2 Nr. 4 des Entwurfs der Ev. Kirche in Württemberg: Verfahren nach dem „Gesetz über den Ausgleichsstock für hilfsbedürftige Kirchengemeinden“). Ohne eine solche Ermächtigung könnte ggf. das gliedkirchliche Verfassungsrecht tangiert sein.

Ausnahmen müssen „durch Kirchengesetz oder aufgrund eines Kirchengesetzes“ geregelt werden. Das heißt, dass auch die oberste kirchliche Verwaltungsbehörde durch Verwaltungsvorschrift solche Ausnahmen regeln kann, wenn sie durch die Synode kirchengesetzlich dazu ermächtigt worden ist.

Eine solche Ausnahme kann das BVwVfG vollständig von der Anwendung ausschließen oder nur einzelne seiner Vorschriften („ganz oder teilweise“).

Zu § 4:

Die Vorschrift entspricht den gängigen Ausnahmeregelungen der Landesverwaltungsverfahrensgesetze. Damit soll dem Charakter der genannten Prüfungen, insbesondere ihrer höchstpersönlichen Natur, Rechnung getragen werden (vgl. auch § 2 Abs. 3 Nr. 2 BVwVfG; Kopp/Ramsauer, a.a.O., § 2 Rnr. 42 m.w.N.).

Entsprechendes gilt für Berufungsverfahren an kirchlichen Hochschulen und Fachhochschulen, Absatz 2.

Zu § 5:

Die Vorschrift statuiert – wie auch die kirchlichen Prozessordnungen – die Kirchenzugehörigkeit als Voraussetzung für das Tätigwerden als Bevollmächtigter oder Beistand. Die Voraussetzung ist hier aber enger gefasst als in anderen Regelungen (vgl. z.B. § 21 EKD-Kirchengerichtsgesetz v. 6.11.2003, ABl. EKD S. 409 – „ACK“-Klausel“).

Dafür ist in Absatz 2 eine Ausnahmemöglichkeit im Einzelfall vorgesehen; diese Regelung entspricht § 18 Abs. 2 VwGG der UEK. Die Formulierung soll sicherstellen, dass nicht jedem Begehren nach einer Ausnahmeregelung nachgegeben werden muss. Die Betroffenen müssen grundsätzlich Mitglieder einer Gliedkirche der EKD als Bevollmächtigte oder Beistände bestellen. Nur wenn durch diese Anforderung die Geltendmachung von Rechten unmöglich gemacht oder unzumutbar erschwert würde, kommt eine Ausnahme in Betracht. Die Beweislast für das Vorliegen dieser Voraussetzungen trägt der Betroffene. Die zuständige kirchliche Behörde entscheidet über einen Ausnahmeantrag nach pflichtgemäßem Ermessen.

Zu § 6:

§ 20 Abs. 1 Nr. 5 BVwVfG regelt, dass im Verwaltungsverfahren für eine Behörde nicht tätig werden darf, wer „bei einem Beteiligten gegen Entgelt beschäftigt ist oder bei ihm als Mitglied des Vorstands, des Aufsichtsrates oder eines gleichartigen Organs tätig ist; dies gilt nicht für den, dessen Anstellungskörperschaft Beteiligte ist.“ Hierbei ist umstritten, ob sich diese Vorschrift auch auf die Mitgliedschaft im Vorstand etc. in amtlicher Eigenschaft bezieht (sog. „institutionell-funktionelle Befangenheit“). § 81 Abs. 1 Nr. 5 SchlHLVwG z.B. nimmt die institutionell-funktionelle Befangenheit aus dem Anwendungsbereich des § 20 BVwVfG ausdrücklich heraus. Diesen Grundgedanken konkretisierend, nennt § 6 drei Konstellationen, für die § 20 Abs. 1 Nr. 5 BVwVfG nicht gilt. Anwendungsbereiche sind z.B. der Pastor, der mit ausdrücklichem Einverständnis des Kirchenvorstandes wegen seines Amtes in den Vorstand eines rechtlich selbständigen Altenheims gewählt wird, oder ein Vertreter der Landeskirche, der von dieser in den Aufsichtsrat einer großen diakonischen Einrichtung berufen wird.

Zu § 7:

Die Vorschrift regelt, dass die oberste kirchliche Verwaltungsbehörde (Landeskirchenamt etc.) anstelle der Bundesregierung die zur Beglaubigung „fremder“ (vgl. § 33 Abs. 1 S. 2 BVwVfG) Urkunden und Unterschriften befugten Behörden bestimmt. Im Übrigen bleibt es nach § 33 Abs. 1 S. 1 BVwVfG dabei, dass jede untere kirchliche Behörde befugt ist, Abschriften von Urkunden, die sie selbst ausgestellt hat, zu beglaubigen. Der Sache nach kann die Regelung des § 7 nur eine kircheninterne Zuständigkeitszuweisung sein, die auf die Anerkennung kirchlicher Beglaubigungen im Rechtsverkehr keinen Einfluss hat. Diese ergibt sich aus Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV (dazu v. Campenhausen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG III, 2001, Art. 140GG/137 WRV Rnr. 263 m.w.N.).

Die Formulierung „durch allgemeine Regelung“ ist gewählt worden, um die Form der Regelung den jeweiligen Kirchen freizustellen. Jede allgemeinverbindliche Regelungsform

(Gesetz, Rechtsverordnung, Verwaltungsvorschrift u.a.) ist zulässig, nur die Regelung durch Einzelfallentscheidung ist nicht möglich.

Zu § 8:

§ 79 BVwVfG verweist für die förmlichen Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte auf die Vorschriften der VwGO. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die kirchlichen Vorschriften über die Verwaltungsgerichtsbarkeit z.T. Regelungen über das Rechtsbehelfsverfahren schon getroffen haben (vgl. z.B. §§ 22, 24 f. VwGG der UEK; §§ 51 ff. KG der Konföderation ev. Kirchen in Niedersachsen über den Rechtshof v. 20.11.1973 [KABl. Hann. S. 271], m. sp. Änd.). Hier die Geltung der Vorschriften der VwGO anzuordnen, würde insofern ein Problem der Gesetzgebungskompetenz darstellen, als solche Regelungen auf Ebene der gliedkirchlichen Zusammenschlüsse bestehen und die Gesetzgebungskompetenz deshalb nicht mehr „bei den Gliedkirchen liegt“ (vgl. Art. 10a Abs. 2 GO.EKD).

Deshalb kann hier nur auf die – damit neben dem Verwaltungsverfahrensgesetz weiter geltenden – Vorschriften der kirchlichen Prozessordnungen verwiesen werden. Wo solche Regelungen nicht bestehen, bliebe auch nach dem In-Kraft-Treten des Verwaltungsverfahrensgesetzes eine Gesetzeslücke, die der respektive kirchliche Gesetzgeber zu schließen hat.

Zu § 9:

§ 85 BVwVfG sieht uneingeschränkt einen Anspruch auf Auslagenersatz und Verdienstausfallentschädigung bei ehrenamtlicher Tätigkeit vor. Hiervon abweichend statuiert § 9 nur einen Anspruch „nach Maßgabe“ ausführender Vorschriften der EKD, der Gliedkirchen und gliedkirchlichen Zusammenschlüsse. Diese müssen also ggf. Rechtsvorschriften erlassen, die einen entsprechenden Ersatzanspruch begründen.

Hintergrund der Regelung ist, dass den Gliedkirchen nicht durch EKD-Gesetz zwingend finanzielle Verbindlichkeiten aufgebürdet werden sollen.

Zu § 10:

Die Vorschrift verweist für die Verwaltungszustellungen im Anwendungsbereich des Verwaltungsverfahrensgesetzes auf die Regelungen des Verwaltungszustellungsgesetzes des Bundes. Auch hier gilt, dass sich im kirchlichen Recht vereinzelt Regelungen über die Zustellung im Verwaltungsverfahren finden (z.B. § 66 PfdG [der EKD] v. 15.6.1996 [ABl. EKD S. 470] m. sp. Änd.). Auch in der kirchlichen Praxis wird u.U. von förmlichen Zustellungen Gebrauch gemacht. Dies zeigt, dass ein entsprechender Regelungsbedarf besteht. Der entsprechenden Anwendung des Verwaltungszustellungsgesetzes stehen kirchliche Belange nicht entgegen, weswegen durch § 10 die hier bestehenden Gesetzeslücken geschlossen werden sollen.

Die Regelungen gelten für die „Zustellungsverfahren in Verwaltungsangelegenheiten“. Das heißt, dass grundsätzlich in allen Verwaltungsverfahren – unabhängig von den Beschränkungen der §§ 3 und 4 – sich die Zustellung nach dem VwZG richtet. Dies ist sachgerecht, da auch in den insgesamt vom BVwVfG ausgenommenen Verfahren (s. § 3), wie etwa im Disziplinarverfahren, Ladungen, Entscheidungen etc. zuzustellen sind.

Zum Verhältnis zu geltenden Zustellungsregelungen s. im Übrigen § 1.

Zu § 11:

Absatz 1 gilt für den eigenen Bereich der EKD. Hier ist eine Regelung des Verwaltungsverfahrensrechts ohne die Zustimmung der Gliedkirchen möglich, da die EKD dies als eigene Angelegenheit regeln kann.

Absatz 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes für die Gliedkirchen bzw. gliedkirchlichen Zusammenschlüsse entsprechend Art. 10a GO.EKD. Hierfür ist deren Zustimmung erforderlich, da es sich beim Verwaltungsverfahrenrecht noch nicht um „ein einheitlich geregeltes Sachgebiet“ i.S. dieser Vorschrift handelt. Die Zustimmung ist gegenüber dem Rat der EKD zu erklären. Den Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens stellt der Rat durch besondere Verordnung fest, die im Amtsblatt der EKD zu veröffentlichen ist (Art. 26a Abs. 7 GO.EKD; vgl. zum Ganzen Guntau, Das [neue] Gesetzgebungsrecht in der Grundordnung der Evangelischen Kirche in Deutschland, ZevKR 47 [2002] S. 639, 664 f.)

Zu § 12:

§ 13 räumt den Gliedkirchen entsprechend § 10a Abs. 3 GO das Recht ein, das Gesetz für ihren Bereich jederzeit außer Kraft zu setzen.