

Erläuterungen zu Artikel 36 der Verfassung

Bearbeitungsstand: Juli 2023

Artikel 36

Aufgabengemeinschaften

¹Kirchengemeinden können durch Vertrag vereinbaren, einzelne ihnen obliegende Aufgaben gemeinschaftlich wahrzunehmen. ²In dem Vertrag sind die Mitwirkung der Beteiligten, die Finanzierung, die Aufsicht und das Verfahren der Vertragsaufhebung zu regeln. ³Der Vertrag bedarf der Anzeige beim Kirchenkreisrat.

Grundinformationen

I. Textgeschichte

1. Veränderungen

Durch das Kirchengesetz zur Änderung von Genehmigungserfordernissen vom 31. März 2023 (KABl. A Nr. 28 S. 71) wurden in Satz 3 die Wörter „Zustimmung des Kirchenkreisrates“ durch die Wörter „Anzeige beim Kirchenkreisrat“ ersetzt.

2. Textentwicklung

Die Regelung war als Artikel 35 bereits in dem ersten Verfassungsentwurf enthalten. (1. Tagung der Verfassungsgebenden Synode, Drucksache 5, Seite 21)

Im Entwurf für die 2. Tagung der Verfassungsgebenden Synode verschob sich der Inhalt auf Artikel 37. Im Rahmen einer redaktionellen Anpassung wurde in Satz 2 das Wort „eine“ in „die“ Mitwirkung geändert. (Drucksache 3/II, Seite 23).

3. Erläuterungen zum Entwurf der Verfassung

„Zur Erfüllung ihrer Aufgaben werden den Kirchengemeinden in den Artikeln 35 bis 39 verschiedene Formen der Zusammenarbeit auf der kirchengemeindlichen Ebene verfassungsrechtlich eröffnet, die von einer Vereinbarung der gemeinsamen Erfüllung einzelner Aufgaben bis zum vorgegebenen Zusammenschluss von Kirchengemeinden in Regionalverbänden reichen. Ausführlich beraten wurde die Ausgestaltung eines in der Kirchenkreissatzung geregelten Zusammenschlusses von Kirchengemeinden zur gemeinschaftlichen Erfüllung des kirchlichen Auftrages, der aus den guten Erfahrungen in den mecklenburgischen Propsteien entwickelt wurde. Die Regionalverbände sind, wie in der Glie-

derung der Verfassung erkennbar, auf der Ebene der Kirchengemeinden angesiedelt. Sie bilden also ausdrücklich keine „vierte Ebene“. Die Regionalversammlung beschließt über die Wahrnehmung kirchengemeindlicher Aufgaben und deren Finanzierung. Die Mindestumlage darf nicht mehr als 10 Prozent der Allgemeinden Gemeindezuweisung gemäß § 11 Absatz 1 Nummer 1 des Finanzgesetzes (Teil 5 des Einführungsgesetzes) betragen. In Fortsetzung der Zusammenarbeitsform in der mecklenburgischen Propstei versammeln sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Verkündigungsdienst im Regionalkonvent, der auch der gemeinsamen theologischen Arbeit dient. Sofern im Kirchenkreis keine Regionalverbände gebildet werden, können die Kirchengemeinden sich zu Kirchengemeindeverbänden zusammenschließen.“

(1. Tagung der Verfassungsgebenden Synode, Drucksache 5, Seite 78)

4. Weitere Materialien (insbesondere des Verbandes)

Aus dem Textentwurf von Prof. Dr. Unruh formulierte die Textgruppe Stand Mai 2010 nach nur leichter Veränderung:

„Kirchengemeinden können durch öffentlich-rechtlichen Vertrag vereinbaren, ihnen obliegende Aufgaben gemeinschaftlich wahrzunehmen. Werden gemeinsame Dienste und Werke geschaffen, so muss der Vertrag Regelungen enthalten über eine zweckmäßige Mitwirkung der Beteiligten, über die Finanzierung und über die Aufsicht. Im Vertrag sind Regelungen über die Vertragsaufhebung vorzusehen.“

Die Bedingung in Satz 2, dass die Erfordernisse nur im Falle der Schaffung gemeinsamer Dienste und Werke gelten sollen, wurde bereits im Juni 2010 durch einen Beschluss der AG Verfassung gestrichen. Das Erfordernis der Regelung der Vertragsaufhebung wurde in den Satz 2 verschoben, der neue Satz 3 lautete: „Der öffentlich-rechtliche Vertrag bedarf der Zustimmung des Kirchenkreisrates.“

Die Kirchenleitung der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Mecklenburgs und deren Oberkirchenrat schlugen am 3. Juli 2010 vor, das Wort „einzelne“ nach dem Wort „obliegende“ einzufügen.

Die Kirchenleitung der Pommerschen Evangelischen Kirche regte an, in Satz 2 das Wort „zweckmäßige“ zu streichen. Durchgehend in der Verfassung sollte die Formulierung „durch öffentlich-rechtlichen Vertrag“ gestrichen werden.

Die AG Theologie bat um Erläuterung, welcher Fall einer „Aufgabengemeinschaft“ gemeint sei, der nicht schon in den übrigen, die Zusammenarbeit regelnden Artikeln, den damaligen Artikeln 36 bis 38, erfasst ist.

Die vorgeschlagenen Änderungen der mecklenburgischen und pommerschen Kirchenleitung wurden von der Steuerungsgruppe am 3. September 2010 mit der kleinen Abweichung, dass das Wort „einzelne“ nicht direkt vor „Aufgaben“, sondern vor „ihnen“ eingefügt wurde, übernommen.

Auf der 1. Tagung der Verfassungsgebenden Synode wurde der Antrag (85) gestellt: „Der Artikel 35 wird dahingehend erweitert, dass auch der jeweilige Kirchenkreis in Aufgabengemeinschaften von Kirchengemeinden einbezogen werden kann (Vereinbarungspartner).“

Die NEK regte in ihrer Stellungnahme im Rahmen der 1. Tagung der Verfassungsgebenden Synode an, in Satz 2 die Worte „eine Mitwirkung“ durch die Worte „die Mitwirkung“ zu ersetzen.

Aus der Propstei Rostock kam der Vorschlag, den damaligen § 51 Kirchengemeindeordnung als Artikel 35 in die Verfassung aufzunehmen, da die Aufgaben der Pastorinnen und Pastoren ebenso wie die Aufgaben der Pröpstinnen und Pröpste sowie der Bischöfinnen und Bischöfe in die Verfassung gehören.

In der Rechtsausschusssitzung vom 6. Mai 2011 wird erläutert und klargestellt, dass die geplanten freiwilligen Formen der gemeindlichen Zusammenarbeit (die damaligen Artikel 35 bis 37) sich deutlich vom mecklenburgischen Regionalverband, damals Artikel 38, unterscheiden.

Antrag 85 wird diskutiert. Als praktisches Beispiel wird die KiTa-Arbeit genannt: KiTa-Werke seien Aufgabengemeinschaften der Kirchengemeinde als Rechtsträger der KiTas, wobei die Einbeziehung der Kirchenkreise unverzichtbar sei.

Es werden allerdings auch kritische Stimmen geäußert, dass bei reinen Angelegenheiten der Kirchengemeinden der Kirchenkreis eben gerade nicht einzubeziehen sei; dies könne zu Konflikten und Kompetenzstreitigkeiten führen. Die Verwaltungsebenen seien zu trennen.

Die Notwendigkeit einer Normierung wird angezweifelt, da Selbstverwaltungskörperschaften immer von sich aus zusammenarbeiten dürften.

Der Vorsitzende des Rechtsausschusses fasst die vier Kernaussagen zusammen:

1. Kirchengemeinden können immer unterhalb einer neuen Körperschaft (Verband) eigenverantwortlich zusammenarbeiten.
2. Kirchengemeinden können einzelne Aufgaben von anderen Kirchengemeinden nach Absprache mit erledigen.
3. Kirchengemeinden sind als Selbstverwaltungskörperschaften frei, neue Körperschaften, insbesondere Verbände zu schaffen.
4. Ein Zwangseingriff in die Selbstverwaltungsautonomie der Kirchengemeinden in der Form, dass ein Zwangsverband wie der Regionalverband (Artikel 38) geschaffen werden soll, bedarf einer Rechtsgrundlage auf Verfassungsebene.

Aufgrund des Subsidiaritätsprinzips und wegen der Regelung des damaligen Artikels 39 sei das Ziel des Antrags 85 überflüssig.

Es wurde berichtet, dass der damalige Artikel 38 auf Wunsche der NEK eingefügt worden sei, eigentlich passe er nicht in das Zusammenspiel des Abschnitts 4 der Verfassung. Die Vertreter der NEK betonten, dass der Regionalverband niemals auf Zwang, sondern ausschließlich auf Einmütigkeit beruhen dürfe, daher sei auch mindestens eine Zwei-Drittel-Mehrheit erforderlich für den Beschluss. Daraufhin wurde Antrag 85 zurückgezogen, weitere inhaltliche Anträge wurden nicht gestellt. Lediglich ein redaktioneller Beschluss wurde noch einstimmig gefasst, nämlich Artikel 35 Absatz 2 neu zu fassen: „Darin sind die Mitwirkung der Beteiligten, Finanzierung, Aufsicht und das Verfahren der Vertragsaufhebung zu regeln.“

Der Kirchenkreis Ostholstein befürwortete zwar die Regelungen der damaligen Artikel 35 bis 37, stand den Regionalverbänden im damaligen Artikel 38 aber kritisch gegenüber, da sie eine vierte Ebene darstellen und damit mit den Kirchenkreisen konkurrieren würden. Auch seien die Bedingungen für eine Einrichtung ungeklärt.

Der FB K1 begrüßte zwar grundsätzlich die Möglichkeiten einer definierten Zusammenarbeit, sah aber Probleme bei der Abgrenzung von Arbeitsgemeinschaften und Regionalverbänden. Eventuell sei die Regelung in einem Artikel sinnvoll. Jedenfalls sollte die Möglichkeit geregelt werden, dass Aufgabengemeinschaft bzw. Regionalverband finanzielle Zuweisungen empfangen können.

Die Kirchenkreise Hamburg-Ost und Hamburg-West/Südholstein regten an, in Satz 2 das Wort „eine“ durch das Wort „die“ zu ersetzen.

Die NEK sprach sich in der Sitzung der Steuerungsgruppe am 7. Juli 2011 für die Umsetzung dieses redaktionellen Änderungsvorschlages aus. Am 26. August 2011 wurde diese Änderung von der Steuerungsgruppe beschlossen.

Als Artikel 36 wurde die Regelung auf der 2. Tagung der Verfassunggebenden Synode beschlossen.

Im Rechtsausschuss wurde in der Sitzung vom 4. bis 6. November 2011 noch einmal Kritik an der Formulierung des Artikels 36, insbesondere an dem Ausdruck „durch Vertrag vereinbaren“, geäußert; über den Inhalt herrschte jedoch Einigkeit – es wurden keine Änderungen vorgenommen.

II. Vorgängervorschriften

1. Verfassung der NEK

Artikel 9 Absatz 1 Satz 3 der Verfassung NEK regelte:

„Zur Erfüllung von Aufgaben, die über ihre Grenzen hinauswirken, ihre Kräfte übersteigen oder die gemeinsam mit größerer Effektivität wahrgenommen werden können, soll sie mit benachbarten Kirchengemeinden oder anderen beteiligten kirchlichen Körperschaften nach Maßgabe der Artikel 51 bis 59 zusammenarbeiten.“

In Artikel 56 wurde dann die Aufgabengemeinschaft beschrieben:

„1Kirchengemeinden und Kirchenkreise können durch Vertrag vereinbaren, ihnen obliegende Aufgaben gemeinschaftlich wahrzunehmen. 2Werden gemeinsame Einrichtungen geschaffen, so muss der Vertrag Regelungen enthalten über eine zweckmäßige Mitwirkung der Beteiligten und über die Aufsicht. 3Im Vertrag sind Regelungen über die Vertragsaufhebung vorzusehen.“

2. Entsprechende Normen der ELLM/PEK

Die Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen Kirchengemeinden in der ELLM wurden in der Verordnung vom 4. Januar 1997 (Zusammenarbeitsverordnung – ZAVO) (KABl. S. 26) geregelt. Danach können benachbarte Kirchengemeinden „einen organisatorischen Zusammenschluss (Kirchengemeindeverband) oder das Zusammenwirken in Einzelfällen vereinbaren“ (§ 1 Absatz 1).

Artikel 77 der Kirchenordnung PEK regelte den Zusammentritt benachbarter Gemeindekirchenräte zu einem gemeinsamen Organ:

(1) 1Gemeindekirchenräte benachbarter Kirchengemeinden können für gemeinsame Angelegenheiten und Einrichtungen unter dem Vorsitz der oder des dienstältesten Vorsitzenden zu einem gemeinsam beratenden und beschließenden Organ zusammentreten, für dessen Geschäftsführung die gleichen Bestimmungen wie für den einzelnen Gemeindekirchenrat gelten. 2Aufgaben der einzelnen Kirchengemeinde dürfen nur mit deren Einwilligung oder mit Zustimmung der Kirchenleitung dem gemeinsamen Organ übertragen werden.

(2) 1Dem Kreiskirchenrat muss der Zusammentritt angezeigt werden. 2Er oder die Kirchenleitung kann ihn auch von sich aus anordnen, den Vorsitz anders regeln und bestimmen, dass das gemeinsame Organ nur aus Abgeordneten der einzelnen Gemeindekirchenräte zu bilden ist.

3. Grundsätze zum Fusionsvertrag

Die Grundsätze bestimmen im Abschnitt „II.3 Zuschnitt und Zusammenarbeit“:

II.3.2 Regionale Zusammenschlüsse von Kirchengemeinden bilden Gestaltungsräume für das kirchengemeindliche Leben und stärken die Gemeinschaft der Mitarbeitenden.

II.3.3 Die Kirchenkreise können Regelungen für eine verbindliche Zusammenarbeit von Kirchengemeinden in regionalen Zusammenschlüssen treffen.

III. Ergänzende Vorschriften

Normen mit Verfassungsrang

§ 69 Kirchgemeindeordnung wiederholt Artikel 36. Zuvor wird die Aufgabengemeinschaft in § 68 Absatz 2 als verbindliche Form der Zusammenarbeit aufgezählt.

IV. Zusammenhänge und Rechtsvergleich

1. Verweise auf andere Verfassungsbestimmungen

Artikel 36 Verfassung ist im Zusammenhang mit den weiteren möglichen Formen der gemeindlichen Zusammenarbeit in den Artikeln 37 bis 40 zu sehen. Artikel 36 Satz 2 und 3 gilt für die Aufgabendelegation entsprechend (Artikel 37 Satz 3).

Gemäß Artikel 72 gilt für die gemeinschaftliche Wahrnehmung von Aufgaben durch Kirchenkreise Artikel 36 Satz 1 entsprechend (ebenso Artikel 37 Satz 1 und 2 für die Übernahme von Aufgaben).

2. Verweise auf kirchliches Recht (außerhalb der Nordkirche)

In Artikel 32 Grundordnung **EKBO** wird die Möglichkeit für Kirchengemeinden eröffnet zusammenzuarbeiten:

- (1) Mehrere Kirchengemeinden können Aufgaben gemeinsam wahrnehmen und Angelegenheiten gemeinsam regeln.
- (2) „Die erforderlichen Leitungsaufgaben nehmen, sofern nicht nach Absatz 3 besondere Organe gebildet werden, die Gemeindegemeinderäte der beteiligten Kirchengemeinden in gemeinsamer Sitzung wahr. „Den Vorsitz führt eine oder einer der Vorsitzenden der beteiligten Gemeindegemeinderäte.
- (3) „Für bestimmte Gebiete der Zusammenarbeit können beschließende Organe aus Mitgliedern der beteiligten Gemeindegemeinderäte gebildet werden. „Dies bedarf der vorherigen Zustimmung des Kreiskirchenrates.
- (4) „Mehrere Kirchengemeinden können mit Zustimmung des Kreiskirchenrates und des Konsistoriums unbeschadet der rechtlichen Selbstständigkeit jeder Kirchengemeinde einen gemeinsamen Gemeindegemeinderat bilden, in den jede Kirchengemeinde mindestens eine Älteste oder einen Ältesten wählt. „Das Nähere wird kirchengesetzlich geregelt.

Artikel 32 der Kirchenverfassung **EKM** zeigt ebenfalls möglich Formen der Zusammenarbeit auf:

- (1) „Kirchengemeinden sind unbeschadet ihrer Eigenständigkeit zur Zusammenarbeit mit benachbarten Kirchengemeinden und im Kirchenkreis verpflichtet. „Dies gilt

insbesondere, wenn Aufgaben sonst nicht ausreichend erfüllt werden können und daher besser in der Gemeinschaft mehrerer Kirchengemeinden wahrzunehmen sind.

(2) „Im Sinne von Absatz 1 können Kirchengemeinden

1. Kirchengemeindeverbände bilden,
2. zur Erfüllung einzelner Aufgaben, insbesondere zur Schaffung gemeinsamer Einrichtungen, Zweckverbände bilden oder
3. die regionale Zusammenarbeit durch Vereinbarungen regeln.

„Die Vereinigung von Kirchengemeinden bleibt unberührt.

Artikel 20 der Kirchenverfassung **Hannover** eröffnet zunächst die grundsätzliche Möglichkeit regionalen Zusammenarbeit:

„Kirchengemeinden stehen in der Zeugnis- und Dienstgemeinschaft des Kirchenkreises und der Landeskirche. „Sie arbeiten mit anderen Kirchengemeinden zusammen und entwickeln geeignete Formen regionaler Zusammenarbeit.

Im Übrigen verweist Artikel 30 der Kirchenverfassung Hannover auf die Kirchengemeindeordnung und andere Kirchengesetze. So finden sich im Kirchengesetz über die regionale Zusammenarbeit von Kirchengemeinden (Regionalgesetz) vom 15. Dezember 2015 (KABL., S. 108) auch Regelungen zur Bildung einer Arbeitsgemeinschaft für die gemeinsame Wahrnehmung von Aufgaben.

3. Verweise auf staatliches Recht

§ 19a des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit regelt für Gemeinden in Schleswig-Holstein die Möglichkeit, dass ein Beteiligter zur Erfüllung seiner Aufgaben die Verwaltung eines anderen Beteiligten in Anspruch nimmt (Verwaltungsgemeinschaft).

Die Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern regelt die Verwaltungsgemeinschaft in § 167.

