

**7. Tagung der X. Landessynode
der Evang.-Luth. Kirche in Thüringen
vom 16. bis 18. Februar 2006**

DS 8/2

**Begründung zum Entwurf eines Kirchengesetz
zur strukturellen Sicherung der kirchgemeindlichen Arbeit (Gemeindestrukturgesetz)**

A) Allgemeines:

1. Situationsbeschreibung:

In seinen Berichten bei den Frühjahrstagungen der Landessynode 2003 und 2005 hat Landesbischof Dr. Kähler das sich zunehmend ungünstige entwickelnde Verhältnis zwischen der Zahl der rechtlich selbständigen Kirchgemeinden Bestand an Gemeindepfarrstellen problematisiert. Nach den Zahlen von 2003 hatten

- 117 Kirchgemeinden haben bis zu 49,
- 255 bis zu 99,
- 375 bis zu 199 Gemeindeglieder

mit jeweils einem eigenen Gemeindegliederkirchenrat. D. h. mehr als 50 % unserer Kirchgemeinden haben weniger als 200 Gemeindeglieder und jeder Pfarrer/jede Pastorin im landeskirchlichen Durchschnitt mehr als 3 Kirchgemeinden, häufig 4 bis 5 oder noch mehr Kirchgemeinden und entsprechend viele Gemeindegliederkirchenräte zu versorgen. Das geltende Verfassungsrecht erwartet, dass ein Gemeindegliederkirchenrat monatlich einmal zusammengerufen werden soll (§ 26 Satz 2 Verf.), wobei „soll“ im Rechtssinne bekanntlich - von außergewöhnlichen Umständen abgesehen - „muss“ bedeutet. Es ist zu fragen, ob die (Verfassungs-)Wirklichkeit dieser - im Interesse einer wirksamen Arbeit im Leitungsorgan der Kirchgemeinde durchaus sinnvollen Regelung – tatsächlich entspricht und ob insoweit nicht längst die Grenzen der Belastbarkeit von Pfarrern und Pastorinnen überschritten sind. Darüber hinaus sind insbesondere folgende weitere grundsätzliche Fragen aufgeworfen:

- Sind in allzu kleinen Kirchgemeinden überhaupt noch ausreichend viele Gemeindeglieder zu finden, die bereit und befähigt sind, im Gemeindegliederkirchenrat mitzuarbeiten?
- Ist ein Gemeindegliederkirchenrat mit der Regelzahl von vier Kirchenältesten, von der nach geltendem Recht im Wege abweichender Festsetzung sogar nach unten abgewichen werden kann, noch in der Lage, die Vielzahl der Aufgaben eines Gemeindegliederkirchenrates vom Gemeindeaufbau bis zur Vermögensverwaltung zu bewältigen?
- Unterhalb welcher Grenze hört eine Gemeinde im Rechtssinn auf, handlungsfähig zu sein?
- Wie können künftig eine sachverständige und effektive Gemeindeleitung sichergestellt und Überforderungen für alle Beteiligten vermieden werden?

Welche Gestaltungsmöglichkeiten bietet angesichts dieser Situation das geltende kirchliche Verfassungs- und Gemeindegliederrecht?

Insgesamt ist festzustellen, dass dieses seit der Gründung unserer Landeskirche vor 85 Jahren inhaltlich im wesentlichen unverändert geblieben ist. Es stammt damit aus einer Zeit, in der die Thüringer Landeskirche ca. 1,4 Kirchenmitglieder und ca. besetzte 800 (von tatsächlich gut 950) Gemeindepfarrstellen hatte; das waren 1921 in etwa so viele Gemeindeglieder und Pfarrstellen, wie sie damals die heute 2,6 Mio. Mitglieder zählende bayerische Landeskirche damals hatte.

Wie damals setzt das Thüringer Verfassungs- und Gemeinderecht im Hinblick auf Gebietsveränderungen, die Zusammenarbeit und den Zusammenschluss von Kirchengemeinden fast ausschließlich auf Freiwilligkeit und die Vernunft der Beteiligten. Deutlich wird dies vor allem in § 10 der Verfassung:

**§ 10
Gebiet der Kirchengemeinden**

(1) Das Gebiet der Kirchengemeinde ist durch Herkommen oder durch die bisherige Gesetzgebung bestimmt. Das Kirchenamt kann es auf Antrag oder von sich aus ändern, wenn die beteiligten Kirchengemeinden zustimmen; sonst entscheidet die Landessynode. Wird eine solche Änderung beschlossen, so ist zugleich über eine etwaige Vermögensauseinandersetzung und sonst zu regelnde Einzelheiten das Nötige zu bestimmen.

(2)...

(3)...

(4) Für das Errichten neuer und das Aufheben bestehender Kirchengemeinden gilt Absatz 1 entsprechend.

Diese Bestimmung sieht die Möglichkeit der Zusammenarbeit von Kirchengemeinden überhaupt nicht vor, geschweige denn, dass sie einen Impuls dazu gibt. Aber auch § 33 Verf., worin das Kirchspiel – im Unterschied zum Kirchspiel nach den Ordnungen der EKKPS - als bloßer Pfarramtsbezirk ohne eigene Rechtspersönlichkeit lässt nicht erkennen, dass die Zusammenarbeit der in einem Kirchspiel verbundenen Kirchengemeinden ein erstrebenswertes Ziel ist. Insbesondere folgt aus § 10 Verf., dass allein das Kirchenamt, nicht etwa auch die Kreissynode eine Handhabe hat, einen Zusammenschluss anzustoßen, – und eben auch nur im Falle der Zustimmung der beteiligten Kirchengemeinden. Dass eine Initiative der Kreissynoden nicht vorgesehen ist, ist allerdings darin begründet, dass diese in der Thüringer Landeskirche erst 1995 eingeführt worden sind. Das Prinzip der reinen Freiwilligkeit bestimmt auch das Erprobungsgesetz über Regionalpfarrämter, Regionalgemeinschaften und Regionalgemeinden vom 20. März 1999 (ABl. ELKTh S. 99), geändert durch Kirchengesetz vom 27. März 2004 (ABl. ELKTh S. 67 – RS 127) sowie das Kirchengesetz über kirchliche Zweckvereinbarungen und kirchliche Zweckverbände vom 31. März 2001 (ABl. ELKTh S. 119 – RS 128). Von den dort kirchengesetzlich eröffneten Möglichkeiten, Regionalpfarrämter und Regionalgemeinden zu bilden, ist bedauerlicherweise viel zu wenig Gebrauch gemacht worden. Aber auch finanzielle Angebote der Landeskirche haben die Bereitschaft zu freiwilligen Zusammenschlüssen von Kirchengemeinden nicht in dem erforderlichen Maße befördert.

Deutlich ist, dass die Devise „Weitermachen wie bisher“ den eingetretenen und prognostizierten drastischen Veränderungen der Zahlen unserer Kirchenmitglieder sowie den dadurch bedingten vollzogenen und weiterhin erforderlich werdenden Reduzierungen unseres Pfarrstellenbestandes mit all seinen Auswirkungen für die gemeindliche Arbeit und den Verkündigungsdienst nicht gerecht würde. Insbesondere ist zu bedenken, dass die Zusage „Wo zwei oder drei versammelt sind in meinem Namen, da bin ICH mitten unter euch“ keineswegs unaufgebbar die geltenden Gemeindeorganisations- und -leitungsstrukturen bedingt, zumal diese sich so erst im Laufe des 19. Jahrhunderts herausgebildet haben.

Andererseits sind die Verhältnisse in den Kirchengemeinden und Regionen viel zu unterschiedlich, um ein einheitliches Modell für die künftigen Strukturen kirchengemeindlicher Arbeit anbieten oder gar generell und „von heute auf morgen“ durch die kirchenleitenden Organe verordnen zu können. Vielmehr bedarf es eines Organisations- und Rechtsrahmens, in dem auf unterschiedliche Gemeindesituationen (volkskirchlich oder strukturschwach) flexibel und zugleich wirksam reagiert werden kann. Insbesondere erscheint es zu kurz gegriffen, Mindestgrößen für Kirchengemeinden zu definieren, unterhalb derer Kirchengemeinden ihre Rechtspersönlichkeit verlieren und mit anderen Kirchengemeinden vereinigt werden, nicht ohne weiteres realisieren. Abgesehen davon, dass dadurch unerwünschte Rechtsnachfolgediskussionen verstärkt werden könnten (z. B. bei Baulastverpflichtungen Dritter), ist zu bedenken, dass

Zusammenschluss zu einem Kirchgemeindeverband auf deren Antrag oder auf Vorschlag des Vorstandes der Kreissynode beschließen eines kann. Der Beschwerdeweg von betroffenen Kirchgemeinden wird entsprechend dem Verfahren bei Pfarrstellen-Strukturbeschlüssen der Kreissynoden nach § 51 Verf. vorgesehen (neuer § 10 a der Verfassung).

- (5) Organ des Kirchgemeindeverbandes ist der Gemeindeverbandsvorstand, der grundsätzlich die Rechte und Pflichten der bisherigen Gemeindegemeinderäte der in ihm verbundenen Kirchgemeinden übernimmt. In der Satzung des Kirchgemeindeverbandes wird bestimmt, welche Aufgaben örtlichen Gemeindegemeinderäten vorbehalten sind bzw. zugewiesen werden.
- (6) In der Regel gehört der Pfarrer/die Pastorin dem – im Rahmen eines Kirchgemeindeverbandes – gebildeten örtlichen Gemeindegemeinderat nicht mehr mit Stimmrecht an. Die Satzung des Kirchgemeindeverbandes soll aber anderes bestimmen können.
- (7) Das Nähere insbesondere bezüglich der Kompetenzverteilung zwischen dem Organ des Kirchgemeindeverbandes und etwaigen örtlichen Gemeindegemeinderäten soll in einer vom Landeskirchenrat zu beschließenden Mustersatzung geregelt werden, die auch Alternativen enthalten kann und an der sich die auf dieser Grundlage zu erarbeitenden Satzungen der Kirchgemeindeverbände zu orientieren haben.

B) Zu den einzelnen Bestimmungen:

Zu Artikel 1:

In Erinnerung an ihren Auftrag und an die den Gemeindegemeinderäten obliegenden Aufgaben (§§ 8, 24 Verfassung i. V. m. der Anweisung für Gemeindegemeinderäte – RS 131) werden die Kirchgemeinden in Absatz 1 dazu verpflichtet, strukturelle Maßnahmen zu ergreifen, damit die Erfüllung dieser Aufgaben auch weiterhin gewährleistet ist.

Absatz 2 benennt die Bildung von Kirchgemeindeverbänden und die Vereinigung von Kirchgemeinden als vorrangig zu bedenkende Möglichkeiten struktureller Veränderungen und nimmt die in anderen Kirchengesetzen vorgesehenen weiteren Möglichkeiten, insbesondere die Bildung von Regionalpfarrämtern und Regionalgemeinschaften sowie den Abschluss von kirchlichen Zweckvereinbarungen in Bezug.

Absatz 3 beschreibt den zeitlichen Korridor, in dem die erforderlichen strukturellen Veränderungen eingeleitet und durchgeführt werden sollen. Den Vorständen der Kreissynode wird die Aufgabe zugewiesen, solche Veränderungen im Zusammenwirken mit den Visitatoren, den Kreiskirchenämtern und dem Kirchenamt anzustoßen und zu begleiten.

Zu Artikel 2:

1. Änderung von § 10:

Die in § 10 aufgehobenen Bestimmungen werden inhaltlich in dem neuen § 10 a aufgenommen.

2. Neuer § 10 a:

Ebenso wie die Vereinigung von Kirchengemeinden ist der Zusammenschluss zu Kirchengemeindeverbänden/Regionalgemeinden, welche den rechtlichen Bestand der beteiligten Kirchengemeinden unberührt lassen, es aber ermöglichen, dass bestimmte Aufgaben der Gemeindekirchenräte in einem gemeinsamen Leitungsorgan gemeinsam verantwortet werden, nach den oben genannten geltenden Kirchengesetzen allein in die Entscheidungsfreiheit der Kirchengemeinden gestellt. Grundsätzlich ist das auch richtig: Es ist wichtig und ganz im Sinne des insbesondere auch von der Föderation bejahten Subsidiaritätsprinzips, dass die Verantwortlichen in den Kirchengemeinden auch künftig die Möglichkeit behalten, das Gemeindeleben und den Gemeindeaufbau vor Ort eigenständig zu bestimmen. Regelungsbedarf besteht aber dann, wenn vor Ort die Einsicht oder die Kraft dazu fehlt, auf eine an sich dringend nötige verbindliche Zusammenarbeit mit anderen Kirchengemeinden zuzugehen. Kirchenleitendes Handeln, an dem die Superintendenturen/Kirchenkreise teilhaben, darf sich in diesem Zusammenhang nicht darauf beschränken, wünschenswerte weiterführende Ideen „von unten“ zur Sicherung zukunftsfähiger Strukturen passiv abzuwarten, sondern muss nötige Veränderungen, wenn sie nicht „von unten“ kommen, „von oben“ anstoßen, empfehlen und erforderlichenfalls auch durchsetzen können.

In Konsequenz der Gesichtspunkte, die zur Einführung einer „mittleren“ (Leitungs-)Ebene in der Thüringer Landeskirche geführt haben, erhalten nun aufgrund von § 10 a Abs. 1 Satz 1 die Kreissynoden auch die Befugnis, über strukturelle Veränderungen zu beschließen, wobei ein solcher Beschluss der Genehmigung des Kirchenamtes bedarf (Absatz 1 Satz 3) und entsprechend dem Verfahren bei Pfarrstellen-Strukturbeschlüssen für betroffene Kirchengemeinden der Beschwerdeweg zur Landessynode eröffnet ist (Absatz 2). Der aus § 10 Abs. 1 Satz 3 a. F. übernommene Satz 2 des Absatzes 1 ermöglicht insbesondere auch Regelungen zur Vermögensauseinandersetzung in dem Sinne, dass bei einer Vereinigung von Kirchengemeinden oder der Bildung eines Kirchengemeindeverbandes die Verantwortung für das Vermögen einer Kirchengemeinde z. B. auch auf einen anderen kirchlichen Rechtsträger überführt wird oder die Vermögensverwaltung durch das Kreiskirchenamt erfolgt.

3. Änderung von § 13 der Verfassung:

Die Neufassung präzisiert den Grundsatz, dass ein gemeinsamer Gemeindekirchenrat anzuordnen ist, wenn sich insbesondere bereits im Vorfeld der Gemeindekirchenratswahlen abzeichnet, dass in einer Kirchengemeinde ein ausreichender Wahlvorschlag nicht zustande kommt, der die Mindestzahl von vier zu wählenden Kirchenältesten sicher stellt.

4. Änderung von § 15:

Nach § 15 Abs. 2 a. F. kann die Zahl der Kirchenältesten abweichend von dem Richtwert des § 15 Abs. 1 Verf. , jedoch mindestens auf zwei, festgelegt werden. Diese Bestimmung hat

sich als wenig zweckmäßig erwiesen, da sie im Extremfall dazu führt, dass, wenn einer von den beiden Kirchenältesten während der Wahlperiode ausscheidet und eine Hinzuwahl nicht zustande kommt, die Gemeindeleitung nur noch aus dem verbliebenen Kirchenältesten und dem Pfarrer/der Pastorin besteht. Ganz abgesehen davon, dass sich schon bei der gesetzlichen Mindestzahl von vier Kirchenältesten die Frage stellt, wie diese die Vielzahl der Aufgaben eines Gemeindegemeinderates vom Gemeindeaufbau bis zur Vermögensverwaltung bewältigen können, und zu kleine „Gruppen“ sich erfahrungsgemäß auch blockieren können, als dass sie zu einer konstruktiven Gesprächs- und Handlungsebene finden, sind jedenfalls in einer solchen Konstellation die Anforderungen an eine qualifizierte Gemeindegemeinderatsarbeit strukturell deutlich unterschritten. Es ist deshalb verfassungsrechtlich zu verankern, dass die Mindestzahl von vier zu wählenden Kirchenältesten keinesfalls – auch nicht im Wege der abweichenden Festsetzung durch das Kreis Kirchenamt – unterschritten werden darf. Kommt es während der Wahlperiode zu einem Rückgang unter die Hälfte der zu wählenden Kirchenältesten – bei der Mindestzahl von vier also unter zwei -, veranlasst das Kirchenamt das Erforderliche gemäß § 22 Abs. 3 der Verfassung.

5. Redaktionelle Ergänzung der Zwischenüberschrift.

6. Neuer § 34 a:

§ 34 a bestimmt das Erforderliche zu Aufgaben, Rechtsstellung und Leitungsstrukturen von Kirchengemeindeverbänden und überlässt nähere Einzelheiten einer vom Landeskirchenrat zu beschließenden, für die Satzungen der Gemeindeverbände verbindlichen Mustersatzung:

a) Absatz 1 beschreibt die Aufgaben eines Kirchengemeindeverbandes.

b) Absatz 2 stellt klar, dass Kirchengemeindeverbände nicht nur aus allen oder mehreren Kirchengemeinden eines Kirchspiels, sondern auch aus Kirchengemeinden, die durch ein Regionalpfarramt miteinander verbunden sind (vgl. § 10 des Erprobungsgesetzes für Regionalpfarrämter, Regionalgemeinschaften und Regionalgemeinden), gebildet werden können.

c) Gemäß Absatz 3 sind Kirchengemeindeverbände Körperschaften des öffentlichen Rechts; die eigene Rechtspersönlichkeit der beteiligten Kirchengemeinden bleibt aufrecht erhalten.

d) Absätze 4 und 5 definieren den Gemeindeverbandsvorstand als Leitungsorgan des Kirchengemeindeverbandes; jede Kirchengemeinde soll darin mit wenigstens einem gewählten oder hinzuberufenen Kirchenältesten vertreten sein. Der Gemeindeverbandsvorstand hat für den Kirchengemeindeverband als solchen und nach Maßgabe einer Satzung für die in ihm verbundenen Kirchengemeinden die Rechts- und Aufgabenstellung eines Gemeindegemeinderates. Daneben ist die Einsetzung örtlicher Gemeindegemeinderäte möglich.

e) Absatz 6 beschreibt den Mindestinhalt und das Genehmigungserfordernis von Gemeindeverbandssatzungen auf der Grundlage einer Mustersatzung des Landeskirchenrates.

Nach dem Stand der bisherigen Überlegungen für eine Mustersatzung soll die Einsetzung örtlicher Gemeindegemeinderäte nicht zwingend vorgeschrieben, sondern den Kirchengemeindeverbänden fakultativ überlassen bleiben; die Mindestzahl von vier Kirchenältesten soll auch für sie gelten. Im Unterschied zum Gemeindeverbandsvorstand soll vorgesehen werden, dass grundsätzlich der Pfarrer/die Pastorin nicht Mitglied der örtlichen Gemeindegemeinderäte ist, aber selbstverständlich an deren Sitzungen mit Rede- und Antragsrecht teilnehmen kann. Be-

züglich der Aufgabenverteilung zwischen Gemeindeverbandsvorstand und örtlichen Gemeindegemeinderäten ist es denkbar, dass die Mustersatzung den Kirchengemeindeverbänden die Wahlmöglichkeit zwischen zwei Modellen einräumt, wobei beiden Modellen gemeinsam ist, dass Grundsatzfragen des Gemeindeaufbaus und der Gemeindeentwicklung sowie die Befugnisse nach dem Pfarrerwahlgesetz vom Gemeindeverbandsvorstand und die örtlichen „innerkirchlichen“ Aufgaben (vgl. Abschnitt II 3 der Anweisung für Gemeindegemeinderäte) von den örtlichen Gemeindegemeinderäten wahrgenommen werden. Unterschiedliche Regelungen sollen aber bei den kirchengemeindlichen Aufgaben der „äußeren Leitung und Verwaltung“ (vgl. Abschnitt II 4 der Anweisung für Gemeindegemeinderäte) zugelassen werden:

- **Modell 1:** Grundsätzliche Verantwortlichkeit bei den örtlichen Gemeindegemeinderäten (in diese Richtung gehen die Überlegungen der AG 2019).
- **Modell 2:** Gemeinsamer Haushalt des Kirchengemeindeverbandes und grundsätzliche Verantwortlichkeit für die Vermögensverwaltung beim Gemeindeverbandsvorstand. Den örtlichen Gemeindegemeinderäten verbleiben aber folgende Aufgaben:
 - sie entscheiden über die Verwendung der durch den Gemeindeverbandsvorstand zugewiesenen Haushaltsmittel;
 - sie unterstützen den Gemeindeverbandsvorstand bei der Wahrnehmung der Verantwortung für die Instandhaltung der Gebäude der jeweiligen Kirchengemeinde;
 - sie tragen Verantwortung für die Verwaltung örtlicher kirchlicher Einrichtungen im Rahmen des Haushalts des Kirchengemeindeverbandes und nach Maßgabe der Festlegungen des Gemeindeverbandsvorstandes;
 - sie entscheiden über die zeitweilige Überlassung der der einzelnen Kirchengemeinde gehörenden Räume für nicht gemeindliche Zwecke;
 - sie sorgen für die örtliche Verwaltung der Pfarreivermögen nach den kirchengesetzlich bestimmten Kriterien.

Die Satzung des Evang.-Luth. Kirchengemeindeverbandes „Fahner Land“ vom 18. Februar 2002 (ABl. ELKTh S. 97) wird in den Überlegungen für eine Mustersatzung ebenfalls Berücksichtigung finden.

7. Redaktionelle Ergänzung des Zuständigkeitskatalogs der Kreissynode infolge von § 10 a Verf. n. F.

Zu Artikel 3 bestimmt das Inkrafttreten dieses Kirchengesetzes am 1. April 2006.