

Erläuterungen zu Artikel 106 der Verfassung

Bearbeitungsstand: Juli 2022

Artikel 106

Aufsicht

- (1) Die Aufsicht des Landeskirchenamtes umfasst die Rechts- und die Fachaufsicht, wenn keine abweichende Regelung getroffen wird.
- (2) ¹Die Aufsicht des Landeskirchenamtes über die Kirchengemeinden und deren Verbände ist auf die Rechtsaufsicht und die Wahrung des gesamtkirchlichen Interesses beschränkt. ²Die unmittelbare Aufsicht führen die Kirchenkreise.
- (3) Für die Aufsicht des Landeskirchenamtes in den Selbstverwaltungsangelegenheiten der Kirchenkreise gilt Absatz 2 Satz 1 entsprechend.
- (4) Als Maßnahmen der Aufsicht sind insbesondere zulässig:
 1. die Beanstandung und die Aufhebung rechtswidriger Beschlüsse;
 2. die Anordnung der Verfolgung vermögensrechtlicher Ansprüche;
 3. die Zwangsetatisierung zur Sicherung von Ausgaben, zu deren Leistung eine rechtliche Verpflichtung besteht;
 4. die Ersatzvornahme.

Grundinformationen

I. Textgeschichte

1. Veränderungen

Die Vorschrift ist seit dem Inkrafttreten unverändert.

2. Textentwicklung

Die Regelungen bezüglich der Aufsicht des Landeskirchenamtes waren im ersten Verfassungsentwurf auf die Artikel 102 und 103 verteilt:

In Absatz 4 des Artikels 102 heißt es:

„Die Aufsicht des Landeskirchenamtes über die Kirchengemeinden und deren Verbände ist auf die Rechtsaufsicht und die Wahrung des gesamtkirchlichen Interesses beschränkt. Die unmittelbare Aufsicht führen die Kirchenkreise.“

Artikel 103 – Maßnahmen der Aufsicht – lautet:

- (1) Als Maßnahmen der Aufsicht sind insbesondere zulässig:
 1. die Beanstandung und die Aufhebung rechtswidriger Beschlüsse;
 2. die Anordnung der Verfolgung vermögensrechtlicher Ansprüche;
 3. die Zwangsetatisierung zur Sicherung von Ausgaben, zu deren Leistung eine rechtliche Verpflichtung besteht;
 4. die Ersatzvornahme.
- (2) Die Betroffenen sind vorher zu hören.
- (3) Gegen Maßnahmen der Aufsicht ist Widerspruch zulässig.

(1. Tagung der Verfassungsgebenden Synode, Drucksache 5, Seite 54/55)

Im Verfassungsentwurf für die 2. Tagung der Verfassungsgebenden Synode war die Regelung in Artikel 107 – Maßnahmen der Aufsicht – zusammengefasst:

- (1) Die Aufsicht des Landeskirchenamtes umfasst die Rechts- und die Fachaufsicht, wenn und soweit keine abweichende Regelung getroffen wird.
- (2) Die Aufsicht des Landeskirchenamtes über die Kirchengemeinden und deren Verbände ist auf die Rechtsaufsicht und die Wahrung des gesamtkirchlichen Interesses beschränkt. Die unmittelbare Aufsicht führen die Kirchenkreise.
- (3) Als Maßnahmen der Aufsicht sind insbesondere zulässig:
 1. die Beanstandung und die Aufhebung rechtswidriger Beschlüsse;
 2. die Anordnung der Verfolgung vermögensrechtlicher Ansprüche;
 3. die Zwangsetatisierung zur Sicherung von Ausgaben, zu deren Leistung eine rechtliche Verpflichtung besteht;
 4. die Ersatzvornahme.

(2. Tagung der Verfassungsgebenden Synode, Drucksache 3/II, Seite 57)

Der Verfassungsentwurf zur dritten Lesung enthält dann die endgültige Fassung mit der Überschrift „Aufsicht“ und einem neu eingefügten Absatz 3 (Drucksache 4/III).

3. Erläuterungen zum Entwurf der Verfassung

„Das Landeskirchenamt führt die Verwaltung der landeskirchlichen Ebene. Die Aufsicht über die Körperschaften der Ebene der Kirchengemeinden ist auf die Rechtsaufsicht und die Wahrung des gesamtkirchlichen Interesses beschränkt. Die Aufsicht über das Landeskirchenamt führt die Kirchenleitung gemäß Artikel 84 Absatz 2.“ (1. Tagung der Verfassungsgebenden Synode, Drucksache 5, Seite 83)

4. Weitere Materialien (insbesondere des Verbandes)

Ausgangspunkt waren zunächst – Stand 31. Mai 2010 – der damalige Artikel 102 Absatz 2 Nummer 5 (Aufsicht als Aufgabe des Landeskirchenamtes) sowie der damalige Artikel 103, der die Maßnahmen der Aufsicht regelte (Absatz 1, welche dem heutigen Maßnahmenkatalog entsprachen), das rechtliche Gehör garantierte (Absatz 2) sowie ein Widerspruchsrecht einräumte (Absatz 3).

Die NEK schlug in ihrer Stellungnahme im Rahmen der 1. Tagung der Verfassungsgebenden Synode am 31. Oktober 2010 die Zusammenlegung der Regelungen zur Aufsicht durch völlige Umstrukturierung des damaligen Artikels 103 vor:

„(1) Die Aufsicht des Landeskirchenamtes umfasst die Rechts- und die Fachaufsicht, wenn und soweit keine abweichende Regelung getroffen wird.

(2) Die Aufsicht des Landeskirchenamtes über die Kirchengemeinden und deren Verbände ist auf die Rechtsaufsicht und die Wahrung des gesamtkirchlichen Interesses beschränkt. Die unmittelbare Aufsicht führen die Kirchenkreise.“

Der bisherige Absatz 1 solle dann Absatz 3 werden, die bisherigen Absätze 2 und 3 sollten gestrichen werden. Dieser Vorschlag wurde von der Steuerungsgruppe in ihrer Sitzung am 25. und 26. August 2011 übernommen.

Im Januar 2011 wurde die Fachaufsicht im Rahmen eines Vermerks des Rechtsdezernats über die Fachaufsicht über die Kirchenkreisverwaltungen, insbesondere über die Bauabteilungen thematisiert. Demnach sei mit dem damaligen Wortlaut des Verfassungsentwurfs eine Fachaufsicht nur schwer durchsetzbar, weshalb diese ausdrücklich geregelt werden solle. Folgende Formulierung wurde vorgeschlagen:

Artikel 103: Aufsicht

(1) Die Aufsicht des Landeskirchenamtes über die Kirchengemeinden und deren Verbände ist auf die Rechtsaufsicht und die Wahrung des gesamtkirchlichen Interesses beschränkt. Die unmittelbare Aufsicht führen die Kirchenkreise.

(2) Die Aufsicht des Landeskirchenamtes über die Kirchenkreise und deren Verbänden über die Dienste und Werke der Landeskirche und sonstige kirchliche Einrichtungen umfasst die Fach- und Rechtsaufsicht. Die Aufsicht über kirchliche Stiftungen erfolgt nach Maßgabe des geltenden Rechts.

(3) Als Maßnahme der Aufsicht sind insbesondere zulässig:

1. im Rahmen der Rechtsaufsicht die Beanstandung und Aufhebung rechtswidriger Beschlüsse,
2. im Rahmen der Fachaufsicht die Einzelweisung sowie die Beanstandung und Aufhebung rechtswidriger bzw. unzumutbarer Beschlüsse,
3. die Anordnung der Verfolgung vermögensrechtlicher Ansprüche,

4. die Zwangsetatisierung zur Sicherung von Ausgaben, zu deren Leistung eine rechtliche Verpflichtung besteht,
5. die Ersatzvornahme.

Gegen Maßnahmen nach Satz 1 ist Widerspruch zulässig. Die Betroffenen sind vorher zu hören.

In diese Richtung ging auch die Stellungnahme des Rechtsdezernats vom 16. Juni 2011: Der Artikel 103 sollte zu einem allgemeinen Artikel zur „Aufsicht“ werden mit den Absätzen Begriff der Aufsicht, der Formulierung aus Artikel 102 Absatz 4 sowie in Absatz 3 die Maßnahmen der Aufsicht. Es wurde außerdem darauf hingewiesen, dass die Regelung von Aufsichtsmaßnahmen der Kirchenkreise gegenüber den Kirchengemeinden bisher fehle. Diese könnte entweder im Abschnitt über die Kirchenkreise geregelt werden, wo dann auf den neuen Artikel 103 verwiesen werde oder insgesamt in einem Artikel über die Aufsicht, der die Maßnahmen der Kirchenkreise und des Landeskirchenamts umfasst. Gegebenenfalls könne dies auch in den Allgemeinen Bestimmungen vor die Klammer gezogen werden.

Bereits vom 24. bis zum 26. Juni 2011 wurde in der Sitzung des Rechtsausschusses ausführlich über das Thema „Aufsicht“ beraten. Dabei wurde ein eigener „Aufsichtsartikel“ einhellig befürwortet, als problematisch wurde die fehlende Legaldefinition von „Aufsicht“ betrachtet. Nach eingehender Diskussion herrschte Einigkeit darüber, dass gegenüber den Kirchengemeinden lediglich Rechtsaufsicht, gegenüber den Kirchenkreisen Rechts- und Fachaufsicht (in Selbstverwaltungsangelegenheiten nur Rechtsaufsicht, aber als untere landeskirchliche (Aufsichts-)Behörde: Rechts- und Fachaufsicht des Landeskirchenamtes) ausgeübt werden sollte. Schließlich solle ein eigenes „Aufsichtsgesetz“ für die Nordkirche erarbeitet werden, in dem sämtliche Einzelheiten geregelt werden könnten. Dementsprechend sah der Formulierungsvorschlag, der auch die Stellungnahme der NEK bereits berücksichtigte, einen Absatz 4, nach dem das Nähere durch Kirchengesetz geregelt werde.

Im Rahmen der 2. Tagung der Verfassungsgebenden Synode vom 20. bis 23. Oktober 2011 wurden die alten Artikel 102 und 103 zum neuen Artikel 107 zusammengefasst; die Regelungen über das rechtliche Gehör und die Möglichkeit des Widerspruchs wurden in den „Teil 7: Rechtsschutz“ verschoben.

Statt „Maßnahmen der Aufsicht“ lautete der Titel des Artikels nunmehr nur noch „Aufsicht“, wie in der Sitzung des Rechtsausschusses vom 4. bis zum 6. November 2011 entschieden wurde. Darüber hinaus wurde einstimmig dafür gestimmt, den heutigen Absatz 3 einzufügen, der vorherige Absatz 3 wurde demnach Absatz 4.

Schließlich wurden für die endgültige Fassung noch die Worte „und soweit“ hinter dem Wort „wenn“ in Absatz 1 gestrichen.

II. Vorgängervorschriften

1. Verfassung der NEK

Artikel 103

- (1) Das Nordelbische Kirchenamt führt im Rahmen der Verfassung und der Kirchengesetze unter Wahrung des Selbstverwaltungsrechts die Aufsicht über die Verwaltung der Kirchengemeinden und Kirchenkreise, der Verbände, der Dienste und Werke der Nordelbischen Kirche und sonstiger kirchlicher Einrichtungen.
- (2) ¹Das Nordelbische Kirchenamt kann sich im Rahmen seiner Zuständigkeit jederzeit über Vorgänge in den in Absatz 1 genannten Körperschaften und Einrichtungen unterrichten und hierzu Berichte und Unterlagen anfordern. ²Es ist berechtigt, durch Vertreterinnen und Vertreter an den Beratungen der Gremien der Körperschaften und Einrichtungen teilzunehmen.
- (3) ¹Die Aufsicht des Nordelbischen Kirchenamtes über die Kirchengemeinden und deren Verbände beschränkt sich auf die Wahrung der rechtlichen Ordnung und des gesamtkirchlichen Interesses. ²Die unmittelbare Aufsicht wird von den Kirchenkreisen ausgeübt.

Artikel 104

- (1) Als Maßnahmen der Aufsicht sind zulässig:
 - a) Beanstandung und Aufhebung rechtswidriger Beschlüsse und Anordnungen,
 - b) Anordnung der Verfolgung vermögensrechtlicher Ansprüche,
 - c) Zwangsetatisierung zur Sicherung von Ausgaben, zu deren Leistung eine rechtliche Verpflichtung besteht,
 - d) Ersatzvornahme.
- (2) Die Beteiligten sind anzuhören.
- (3) Gegen Entscheidungen des Nordelbischen Kirchenamtes nach Absatz 1 ist die Beschwerde an die Kirchenleitung zulässig.

2. Entsprechende Normen der ELLM/PEK

§ 18 Absatz 1 des Leitungsgesetzes **ELLM** lautete:

„Der Oberkirchenrat steht im Dienst an der Leitung der Landeskirche. Er sorgt dafür, dass der kirchliche Dienst in allen seinen Aufgabengebieten auftrags- und ordnungsgemäß wahrgenommen wird. Er leitet die Verwaltung und führt die Aufsicht in der Landeskirche im Rahmen der kirchlichen Ordnungen und des allgemeinen Rechts.“

Artikel 139 Kirchenordnung **PEK** regelte in Absatz 2:

„Es [Anm.: Das Konsistorium] ist für alle Angelegenheiten der Kirchlichen Verwaltung verantwortlich, die die kirchliche Ordnung nicht einer anderen Stelle überträgt, insbesondere für die Aufsicht über die Kirchengemeinden, Kirchenkreise und kirchlichen Amtsträgerinnen und Amtsträger.“

3. Grundsätze zum Fusionsvertrag

III.6.3 Aufsichtsbefugnisse der Kirchenkreise mit Möglichkeiten der Einflussnahme auf die kirchengemeindliche Ebene sind grundsätzlich verfassungsrechtlich zu beschreiben. Durch eine Öffnungsklausel in der Verfassung können Kirchenkreisen bestehende Genehmigungsbefugnisse der vertragschließenden Kirchen erhalten bleiben.

III. Ergänzende Vorschriften

1. Normen mit Verfassungsrang

In Abschnitt 9 der Kirchengemeindeordnung ist die Aufsicht geregelt. § 84 KGO regelt die Aufsicht des Landeskirchenamtes über die Kirchengemeinden:

(1) Die Aufsicht des Landeskirchenamtes über die Kirchengemeinden und deren Verbände ist gemäß Artikel 106 Absatz 2 Satz 1 der Verfassung auf die Rechtsaufsicht und die Wahrung des gesamtkirchlichen Interesses beschränkt.

(2) Als Maßnahmen der Aufsicht sind zulässig:

1. Beratung, Empfehlung, Ermahnung, Auflage;
2. die Beanstandung und Aufhebung rechtswidriger Beschlüsse;
3. die Anordnung der Verfolgung vermögensrechtlicher Ansprüche;
4. die Zwangsetatisierung zur Sicherung von Ausgaben, zu deren Leistung eine rechtliche Verpflichtung besteht;
5. die Ersatzvornahme.

(3) Die Betroffenen sind vorher zu hören.

(4) Das Landeskirchenamt erteilt kirchenaufsichtliche Genehmigungen nach Maßgabe der Verfassung und dieses Kirchengesetzes.

2. Einfache Kirchengesetze

Die Rechts- und Fachaufsicht über die Hauptbereiche führt das Landeskirchenamt (§ 1 Absatz 4 Hauptbereichsgesetz).

3. Untergesetzliche Normen

Die Rechtsverordnung über die Ausübung der Aufsicht und die Erledigung der Verwaltungsgeschäfte für die Hauptbereiche (Hauptbereichsverordnung – HBVO) vom 4. Mai 2018 (KABl. S. 242) regelt die Aufsicht des Landeskirchenamtes in den §§ 1 – 4 (u. a. § 3 Beteiligungs- und Zustimmungsvorbehalte).

IV. Zusammenhänge und Rechtsvergleich

1. Verweise auf andere Verfassungsbestimmungen

Artikel 41 Absatz 4 lautet:

„Der Kirchenkreis ist ein Bereich gemeinsamen geistlichen Dienstes und zugleich Verwaltungs- und Aufsichtsbezirk der Landeskirche. Artikel 106 gilt entsprechend.“

Gemäß Artikel 53 Absatz 1 Satz 2 führt der Kirchenkreisrat im Rahmen des Kirchenrechts die Aufsicht über die Kirchengemeinden und ihre Verbände sowie über die Dienste und Werke des Kirchenkreises. Durch Kirchengesetz oder durch Verwaltungsvorschrift des Landeskirchenamts kann der Kirchenkreisverwaltung für einzelne Aufgabenbereiche die Aufsicht über die Kirchengemeinden des Kirchenkreises übertragen werden (Artikel 69 Absatz 1 Satz 3).

Artikel 105 Absatz 2 Nummer 5 nennt die Aufsicht über die Kirchengemeinden und deren Verbände, die Kirchenkreise und deren Verbände, über die Dienste und Werke der Landeskirche und sonstige kirchliche Einrichtungen sowie über kirchliche Stiftungen als Aufgabe des Landeskirchenamts.

Die Aufsicht über das Landeskirchenamt wiederum führt die Kirchenleitung gemäß Artikel 86 Absatz 2 Nummer 9.

2. Verweise auf kirchliches Recht (außerhalb der Nordkirche)

In der Grundordnung der **EKBO** sind in Artikel 92 die Aufgaben des Konsistoriums geregelt. Dazu gehört gemäß Absatz 2 Nummer 5 „die Rechtsaufsicht über die Kirchengemeinden, die Kirchenkreise und die von ihnen gebildeten öffentlich-rechtlichen Körperschaften sowie die allgemeine Aufsicht über die landeskirchlichen Einrichtungen zu führen, soweit nicht andere Stellen aufgrund kirchengesetzlicher Regelung zuständig sind.“ Absatz 4 regelt die Möglichkeit der Ersatzvornahme.

Eine vergleichbare Regelung findet sich auch in Artikel 63 der Kirchenverfassung der **EKM**. Dort heißt es in Absatz 2: „Zu den Aufgaben des Landeskirchenamtes gehören insbesondere: [...] 7. die Aufsicht über die Kirchengemeinden und Kirchenkreise sowie über die Dienste, Einrichtungen und Werke der Landeskirche nach Maßgabe der kirchlichen Ordnung“.

Nach Artikel 58 Absatz 2 Nr. 3 der Kirchenverfassung der **Landeskirche Hannovers** übt das Landeskirchenamt „die oberste Aufsicht“ über die kirchlichen Körperschaften sowie landeskirchlicher Einrichtungen aus.

3. Verweise auf staatliches Recht

Die Dienst- und Fachaufsicht über Behörden des Landes ist in den §§ 14 ff. des Allgemeinen Verwaltungsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein geregelt. Gemäß § 120 Satz 1 Gemeindeordnung Schleswig-Holstein und § 59 Kreisordnung Schleswig-Holstein übt das Land die Aufsicht darüber aus, dass die Gemeinden die Selbstverwaltungsaufgaben rechtmäßig erfüllen.

In Schleswig-Holstein ist das Innenministerium Kommunalaufsichtsbehörde für die Kreise und Städte mit mehr als 20.000 Einwohnern. Für die Städte mit weniger als 20.000 Einwohnern sowie in einigen Sonderfällen und für die Ämter über die Landrätin bzw. der Landrat des jeweiligen Kreises die Kommunalaufsicht aus.