



**Rechtsweggarantie der Bundesverfassung und gesamtkirchliches
Rekurswesen; Teilrevision kirchlicher Erlasse; Beschluss**

Anträge:

- 1. Die Synode ändert die Bestimmungen des gesamtkirchlichen Rekurswesens gemäss den Anträgen (siehe Synopse, Kolonne 2, schattiert).**
- 2. Die Änderung der Kirchenordnung wird in einer einzigen Lesung beraten.**
- 3. Die Änderung wird vom Synodalarat nach unbenütztem Ablauf der Referendumsfrist in Kraft gesetzt.**

Begründung:

I. Worum geht es?

Es geht um die

umfassende Gewährleistung des Rechtswegs in innerkirchlichen Angelegenheiten,

was einen

Ausbau der Kompetenzen der kirchlichen Rekurskommission

erfordert. Grund für diese Änderung ist: Die Bundesverfassung macht seit einer kürzlich in Kraft getretenen Teilrevision eine wichtige Vorgabe an die Rechtswege. Grundlegend ist der neue Artikel 29a der Bundesverfassung:

„Jede Person hat bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. Bund und Kantone können durch Gesetz die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen ausschliessen.“

Die Rechtsweggarantie ist aus der Europäischen Menschenrechtskonvention abgeleitet. Sie bedeutet, dass Rechtsstreitigkeiten grundsätzlich durch ein Gericht beurteilt werden müssen. Abgesehen von einigen Ausnahmen - insbesondere politische Entscheidungen - kann somit eine Behörde nicht abschliessend entscheiden, sondern es muss der Weg an ein Gericht offen stehen.

Artikel 29a der Bundesverfassung wurde in der eidgenössischen Abstimmung vom 12. März 2000 angenommen und trat am 1. Januar 2007 in Kraft. Gleichzeitig wurde auch das neue Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 in Kraft gesetzt. Auf Bundesebene vollzog sich demnach seit 1999 eine tiefgreifende und viel beachtete Reform des Justizwesens. Diese Reform hat weitreichende Konsequenzen für die Kantone, die ihre Verwaltungsrechtspflegegesetze an das neue Bundesrecht anpassen mussten. Mittelbar bestehen zudem Auswirkungen auf die Landeskirchen.

Wichtig und mit „Fernwirkung“ für die Kirchen ist unter anderem Art. 86 Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes: „Die Kantone setzen als unmittelbare Vorinstanzen des Bundesgerichts obere Gerichte ein ...“.

Es gilt somit der Grundsatz: Jeder Mensch kann sich gegen Verfügungen, die ihn in seiner Rechtsstellung besonders berühren, bei einer gerichtlichen Instanz zur Wehr setzen. Dieser rechtsstaatliche Grundsatz muss auch in der Kirche gelten. Die kirchliche Rekurskommission ist als Gericht in diesem Sinne anerkannt, wenn sie unabhängig ist und wenn die formalen Vorgaben des übergeordneten (Bundes-)Rechts beachtet sind.

II. Konkretisierung der Rechtsweggarantie im Kanton Bern

Für die Umsetzung durch die Kantone hat das Bundesgerichtsgesetz eine Übergangsfrist bis zum 31. Dezember 2008 gesetzt: „Innert zwei Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes erlassen die Kantone Ausführungsbestimmungen über die Zuständigkeit, die Organisation und das Verfahren der Vorinstanzen ..., einschliesslich der Bestimmungen, die zur Gewährleistung der Rechtsweggarantie nach Art. 29a der Bundesverfassung erforderlich sind.“

Der Kanton Bern hat der Forderung der Rechtsweggarantie mit einer umfassenden Teilrevision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRPG) Rechnung getragen; die Teilrevision tritt am 1. Januar 2009 in Kraft. Neu ist das Verwaltungsgericht bei öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten generell zuständig. Wegen der Rechtsweggarantie ist es nicht mehr möglich, dass Verwaltungsbehörden oder z.B. Parlamente abschliessend entscheiden - unter Vorbehalt weniger Ausnahmen, so z.B. bei "aufsichtsrechtlichen und organisatorischen Massnahmen mit vorwiegend politischem Charakter" (neu Art. 77 Buchst. e VRPG) oder wo die Letztzuständigkeit in einem Gesetz statuiert ist.

Um dies zu veranschaulichen, können die folgenden zwei Beispiele der kantonbernischen Gesetzgebung aus dem staatskirchlichen Bereich hervorgehoben werden:

- **Kirchensteuergesetz:** Bisher bestimmt Art. 15 Abs. 2, dass die Verfügungen des Kirchgemeinderates betreffend Unterstellung unter die Kirchensteuerpflicht mit Beschwerde bei der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion angefochten werden, welche *endgültig* entscheidet. In der teilrevidierten Fassung des VRPG (Schlussbestimmungen, Änderung des Kirchensteuergesetzes) ist „welche endgültig entscheidet“ gestrichen. Somit ist sichergestellt, dass der Weg an das Gericht (hier: Verwaltungsgericht) offen steht.
- **Kirchengesetz:** Gemäss der neuen Fassung von Art. 76 VRPG muss die Letztinstanzlichkeit eines kantonalen Entscheids in einem formellen Gesetz verankert werden, ein Dekret oder gar eine Verordnung genügt nicht mehr. Im Synodewahldekret des Grossen Rates heisst es, dass bei Beschwerden gegen Synodewahlen die Synode letztinstanzlich entscheidet. Mittels einer Revision des Kirchengesetzes wird nun Art. 64 Abs. 2 ab dem 1.1.2009 wie folgt geändert. Bisher: „Das Wahlverfahren wird durch Dekret des Grossen Rates geordnet.“ Neu: „Das Wahlverfahren wird durch Dekret des Grossen Rates geordnet. Die Synode entscheidet kantonal letztinstanzlich über Beschwerden gegen die Wahl der Abgeordneten.“

III. Gesetzgeberische Konsequenzen für die Kirche

1. Für die Kirchengemeinden

Für die bernischen Kirchengemeinden ändert sich nichts. Nach wie vor ist die Regierungsstatthalterin oder der Regierungstatthalter bei Beschwerden in „äusseren“ Kirchenangelegenheiten zuständig. Z.B. Wahlen in Kirchengemeinden, die bestritten sind, können wie bisher an den Regierungstatthalter weitergezogen werden und von dort geht der Rechtsweg weiter an das Verwaltungsgericht. Die kantonalen Behörden sind auch zuständig, wenn etwa die Abgaben der Kirchengemeinden an die Landeskirche bestritten sind, oder bei Streitigkeiten rund um den Finanzausgleich.

Für innerkirchliche Streitigkeiten gilt - wenn keine staatliche Behörde zuständig ist - schon jetzt Art. 21b der Kirchenverfassung: Die Rekurskommission behandelt Beschwerden in Kirchengemeindeangelegenheiten, "wenn keine kantonale Stelle zuständig ist".

In der **Jurakirche** ist die jurassische Rekurskammer für sämtliche Belange zuständig, der Vorbehalt findet sich ausdrücklich in Art. 183 der Kirchenordnung. Im **Kanton Solothurn** ist bei Belangen der Kirchengemeinden ebenfalls die entsprechende Verwaltungsbehörde zuständig (Volkswirtschaftsdepartement). Von da geht der Rechtsweg an den Regierungsrat und dann an das Verwaltungsgericht.

2. Für die Landeskirche

Eine veränderte Situation ergibt sich indes für die Landeskirche bei Streitigkeiten in gesamtkirchlichen Angelegenheiten. Hier ist es nötig, dass die Kompetenzen der bestehenden Rekurskommission ausgedehnt werden. Theoretisch denkbar wäre, dass das Verwaltungsgericht Beschwerden in kirchlichen Angelegenheiten behandelt (dieses Modell ist in einigen Kantonen bekannt). Jedoch entspricht dies nicht dem bisherigen VRPG und ist auch gemäss dem teilrevidierten VRPG nicht möglich. Da das Verwaltungsgericht in Angelegenheiten der Landeskirche nicht zuständig ist, bleibt somit kein anderer Weg, als die Zuständigkeit der Rekurskommission auszudehnen.

Die Rekurskommission ist bisher lediglich in zwei Sachgebieten zuständig:

- gesamtkirchliche Ausbildungsstreitigkeiten (z.B. KTS, Katechetenausbildung, Lernvikariat) und
- gesamtkirchliche Personalstreitigkeiten.

Neu ist die Zuständigkeit der Rekurskommission auf weitere Sach- und Rechtsgebiete (wie z.B. Stipendienentscheide) auszudehnen, nämlich überall dort, wo die Rechtsstellung Einzelner besonders berührt ist und wo für sie ein besonderes Rechtsschutzinteresse an der Aufhebung des Entscheids besteht; es kann sich dabei um Entscheide des Synodalrates, aber auch anderer kirchlicher Behörden handeln.

Anzupassen sind insbesondere das Reglement über die Rekurskommission, sowie weitere Synodeerlasse, so z.B. das KTS-Reglement.

Vor allem ist auch die Kirchenordnung zu ändern. Bisher definiert Art. 183 KiO, dass die Rekurskommission lediglich bei kirchlichen Ausbildungsstreitigkeiten sowie bei Personalstreitigkeiten zuständig ist. Neu ist die Rekurskommission generell zuständig, also auch in weiteren Sachgebieten*.

Allerdings wird die Rekurskommission nun nicht "allzuständig". Auch beim Kanton und beim Bund bestehen Einschränkungen in der Form von Ausnahmekatalogen. Art. 3 Abs. 2 und 3 der neuen Fassung des Rekursreglements bestimmen - in Anlehnung an das staatliche Recht - die folgenden Ausnahmen:

"Die Beschwerde an die Rekurskommission ist nicht zulässig gegen Verfügungen und Entscheide betreffend

- a) Genehmigung von Erlassen kirchlicher Körperschaften,
- b) Massnahmen der kirchlichen Organisation sowie
- c) Anordnungen und Massnahmen mit vorwiegend kirchenpolitischem Charakter."

Die Beschwerde an die Rekurskommission ist sodann nicht zulässig, wenn die Vorinstanz gemäss der Vorschrift im einschlägigen Erlass der Synode *abschliessend* entscheidet.

Es wird hier darauf verzichtet, die einzelnen Änderungen detailliert zu kommentieren. Stattdessen wird auf die Synopse im Anhang und den dort angebrachten kurzen Kommentar verwiesen.

IV. Einzige Lesung, Inkrafttreten

Da mit dieser Vorlage auch die Kirchenordnung geändert wird, sind grundsätzlich zwei Synodelesungen erforderlich. Art. 37 Abs. 2 der Synode-Geschäftsordnung lautet: „Änderungen der Kirchenverfassung und der Kirchenordnung erfordern zwei Lesungen. Ausnahmsweise - bei zwingenden Änderungen oder unbestrittenen Anpassungen der internen Organisation - kann die Synode vor der Schlussabstimmung beschliessen, auf eine zweite Lesung zu verzichten.“ Da die beantragten Änderungen wegen der Vorgabe von Art. 29a der Bundesverfassung weitgehend zwingend sind, wird beantragt, es sei auf eine zweite Lesung zu verzichten.

Der Synodalrat hat das Inkrafttreten zu bestimmen. Ursprünglich war beabsichtigt, die Anpassungen per 1. Januar 2009 in Kraft treten zu lassen. Da jedoch die Änderungen der Kirchenordnung dem fakultativen Referendum zu unterstellen sind (Art. 18 Buchst. 1 KiV) und die Referendumsfrist 120 Tage oder 4 Monate dauert (Art. 23 Abs. 2 KiV), ist ein Inkrafttreten der neuen Bestimmungen frühestens per 1. Mai 2009 möglich.

Beilage: Synopse Rekurswesen

Der Synodalrat

* Im Zusammenhang des Projekts "Gemeindeleitung" ist zudem vorgesehen, Art. 175 KiO zu ändern. Es geht dort um die Zuständigkeit bei der Konfliktentscheidung in Kirchgemeindeangelegenheiten (Abs. 4).