

Anhang:

Aufsicht und Weisungsbefugnis des Kirchgemeinderats aus rechtlicher Sicht

1 Begriff der Aufsicht

Aufsicht im verwaltungsrechtlichen Sinn ist ganz allgemein die Befugnis einer übergeordneten Stelle, Handlungen nachgeordneter Stellen zu veranlassen, zu kontrollieren, zu beanstanden und möglicherweise auch zu korrigieren¹. Zu unterscheiden ist zwischen Dienstaufsicht und Verbandsaufsicht²:

- **Dienstaufsicht** ist Aufsicht und „Selbstkontrolle“ innerhalb einer bestimmten Verwaltung, d.h. innerhalb einer bestimmten juristischen Person (z.B. Bund, Kanton, Gemeinde). Sie ist „hierarchische Dienstaufsicht der vorgesetzten Behörden über die untergebenen Amts- und Dienststellen“³.
- **Verbandsaufsicht** spielt im Verhältnis zu den Trägern der so genannten dezentralisierten Verwaltung. Sie ist Aufsicht über rechtlich selbständige Organisationen ausserhalb des „Muttermehrwesens“. Beispiele sind die Aufsicht des Kantons über die Gemeinden oder die Aufsicht einer Gemeinde über eine rechtlich selbständige Anstalt (z.B. Versorgungsunternehmen).

Die Aufsicht des Kirchgemeinderats über die Tätigkeiten in der Kirchgemeinde ist Dienstaufsicht im erwähnten Sinn. Dies gilt auch für die Aufsicht über Pfarrpersonen, die rechtlich betrachtet nicht Angestellte der Kirchgemeinde, sondern durch den Kanton beamtet sind. Verbandsaufsicht ist demgegenüber beispielsweise die Aufsicht des Synodalarats über die Kirchgemeinden und die kirchlichen Bezirke nach Art. 175 Abs. 3 der Kirchenordnung.

2 Sinn und Funktion der Aufsicht

Aufsicht dient unter anderem der Sicherstellung politischer Verantwortung für die Erfüllung der dem Staat oder einem andern öffentlichen Gemeinwesen übertragenen Aufgaben, ebenso der Sicherstellung von Leistungsfähigkeit und Koordination der Verwaltung:

„Die Regierung ist dem Parlament gegenüber politisch verantwortlich [...]. Diese Verantwortlichkeit setzt voraus, dass sich die Regierung gegenüber ihren Verwaltungseinheiten einfach und wirksam durchsetzen kann. [...] Eine hierarchische Organisation bewirkt klare Zuständigkeiten und Entscheidungswege. Dadurch können Doppelspurigkeiten weitgehend vermieden werden. Kompetenzkonflikte und sachliche Differenzen zwischen den Verwaltungseinheiten lassen sich mit den Mitteln der Dienstaufsicht rasch bereinigen.“⁴

Eine Aufsicht ist damit grundsätzlich immer nur **im Rahmen der gestellten Aufgaben** wahrzunehmen. Aufsicht heisst nicht willkürliches Eingreifen in das Handeln untergeordneter Stellen, sondern darüber wachen, dass die (gesetzlichen) Aufgaben richtig erfüllt werden. Mit andern Worten: Aufsicht ist immer an ein **öffentliches Interesse** gebunden. Dies bringt beispielsweise Art. 105 Kirchenordnung zum Ausdruck:

Art. 105 Auftrag

¹ Der Kirchgemeinderat leitet in Zusammenarbeit mit der Pfarrerin und den Gemeindemitarbeitern die Kirchgemeinde. Er ist verantwortlich und sorgt dafür, dass Auftrag und Aufgaben, wie sie in Art. 18 bis 99 dieser Kirchenordnung beschrieben sind, dauernd und zuverlässig wahrgenommen werden.

¹ PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Auflage, Bern 2005, S. 39.

² TSCHANNEN/ZIMMERLI, Verwaltungsrecht, S. 40.

³ FRITZ GYGI, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 73.

⁴ TSCHANNEN/ZIMMERLI, Verwaltungsrecht, S. 46.

² Gemäss den Bestimmungen der staatlichen Gesetzgebung und der Kirchenverfassung ist der Vollzugs-, Aufsichts- und Verwaltungsbehörde der Kirchgemeinde.

Die Aufsicht gemäss Art. 105 Abs. 2 Kirchenordnung ist ein Mittel des Kirchgemeinderats, um seinen Aufgaben nach Abs. 1 Satz 2 nachkommen zu können.

3 Mehrfache Aufsicht über die Pfarerschaft

Der Kirchgemeinderat hat nach staatlichem Recht wichtige Aufsichtsfunktionen. Er ist, wie der Gemeinderat einer politischen Gemeinde, von Gesetzes wegen für die Führung der Gemeinde sowie die Planung und Koordination ihrer Tätigkeiten zuständig (Art. 25 Abs. 1 Gemeindegesetz), wie dies im kircheneigenen Recht der erwähnte Art. 105 Kirchenordnung zum Ausdruck bringt. Dies bedingt, dass der Kirchgemeinderat auch die Aufsicht über die Pfarerschaft wahrnimmt. Diese Aufsichtsfunktion hat der Regierungsrat in seiner Antwort vom 15. September 1999 auf die Interpellation Schürch „Die bernischen Pfarrerinnen und Pfarrer und ihr unterschiedliches Wirken“ hervorgehoben:

„Die erste Aufsichtsinstanz der Pfarerschaft ist der Kirchgemeinderat, welcher darüber zu wachen hat, dass die Interessen der Kirchgemeinde bei der pfarramtlichen Betreuung gebührend gewahrt werden. Dem Kirchgemeinderat kommt also [...] eine hohe Verantwortlichkeit und ‚Überwachungspflicht‘ zu. Die staatlichen und kirchlichen Instanzen sind jederzeit bereit, den Kirchgemeinderat bei dieser Aufsichtspflicht zu unterstützen.“

Der Kirchgemeinderat ist allerdings nicht einzige Aufsichtsbehörde. In so genannten äusseren Angelegenheiten ist die zuständige Stelle der kantonalen Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion, d.h. der **Beauftragte für kirchliche Angelegenheiten**, Aufsichtsbehörde der Pfarerschaft (Art. 38 Abs. 2 Personalgesetz). Der Beauftragte kann sowohl auf Antrag des Kirchgemeinderats oder des Synodalrats als auch von Amtes wegen, d.h. auf eigene Initiative hin, tätig werden. In so genannten inneren Angelegenheiten ist gemäss der Kirchenverfassung neben dem Kirchgemeinderat auch der **Synodalrat** als oberste Vollzugs-, Aufsichts- und Verwaltungsbehörde der Kirche (Art. 65 Abs. 1 Kirchengesetz) Aufsichtsbehörde der Pfarerschaft (Art. 32 Abs. 2 Kirchenverfassung), wobei allerdings nicht klar geregelt ist, welche Zuständigkeiten dem Synodalrat und welche dem Kirchgemeinderat zusehen. Als (Ober-)Aufsichtsbehörde kann auch der Synodalrat von Amtes wegen oder auf Begehren des Kirchgemeinderats aktiv werden.

4 Umfang der Aufsicht und Weisungsbefugnis des Kirchgemeinderats

Die Aufsicht des Kirchgemeinderats über Pfarrpersonen und andere kirchliche Mitarbeitende ist nicht unbeschränkt, sondern besteht **im Rahmen der Zuständigkeiten (und damit auch der Verantwortung) des Kirchgemeinderats für die richtige Erfüllung der Aufgaben der Kirchgemeinde**. Die Aufgaben der Kirchgemeinde richten sich wiederum nach den staatlichen und kirchlichen Erlassen (Kirchengesetz, Kirchenverfassung, Kirchenordnung) und den Beschlüssen der zuständigen Organe. Nur zur Durchsetzung der in Erlassen und Beschlüssen umschriebenen Aufgaben der Kirchgemeinden hat der Kirchgemeinderat Aufsichtsfunktion und damit auch Weisungsbefugnisse gegenüber Pfarrpersonen und andern Mitarbeitenden.

Dabei ist zu beachten, dass einzelne Erlasse, namentlich die Kirchenordnung, in gewissen Bereichen insbesondere den Pfarrpersonen ausdrücklich eigene Entscheidungen zugestehen oder ein Einvernehmen zwischen Kirchgemeinderat und der Pfarerschaft verlangen. Es sind dies neben der Freiheit der Wortverkündigung („Kanzelfreiheit“, Art. 29 Abs. 1 Kirchenverfassung, Art. 121 Abs. 2 Kirchenordnung; vgl. auch Art. 60 Abs. 2 Kirchengesetz) und der Verantwortung für die Vorbereitung und Leitung des Gottesdienstes (Art. 24 und 122 Abs. 1 Kirchenordnung) zum Beispiel folgende Situationen:

Wenn die Kirchenordnung aus seelsorgerlichen oder anderen besonderen Gründen den Pfarrpersonen das Recht zugesteht, von der Regel abzuweichen:

- Zulassung Nichtgetaufter zur Konfirmation (Art. 63 Abs. 2 KO)
- Zulassung bestimmter Taufzeugen (Art. 37 Abs. 5 KO)
- Taufe im Familienkreis (Art. 34 Abs. 4 KO)
- Trauung ausserhalb der Kirche (Art. 49 Abs. 1 KO; aber Information des Kirchgemeinderats)

Wenn die Pfarrpersonen durch die Ausübung ihres Amtes in einen Gewissenskonflikt kommen:

- Verweigerung einer Zeugenaussage, wo das massgebende Prozessrecht dies dem Ermessen einer Pfarrperson überlässt (Art. 116 Abs. 2 StrV)
- Verweigerung einer Trauung aus schwerwiegenden Gründen (Art. 50 KO)
- Gesuch den Kirchgemeinderat um Dispens (Art. 124 Abs. 1 KO)

Wenn das Einvernehmen mit der Pfarerschaft in der Kirchenordnung ausdrücklich verlangt wird:

- Zustimmung zur Übertragung der Gottesdienstleitung an Dritte (Art. 42 Abs. 2 KO)
- Beauftragung von Katechetinnen und Katecheten mit der Erteilung der Unterweisung (Art. 57 Abs. 5 KO)

Diese Liste ist nicht abschliessend. Die Ausnahmeregelungen sind dahin zu überprüfen, ob sie praktikabel sind.