

Kirchengericht: Verwaltungskammer der Evangelischen Kirche im Rheinland
Entscheidungsform: Urteil
Datum: 19.01.2007
Aktenzeichen: VK 05/2006
Rechtsgrundlagen: § 1 Abs. 2 PStG
Vorinstanzen: keine

Leitsatz:

1. Die Kirchenleitung hat bei der ihr gemäß § 1 Abs. 2 Pfarrstellengesetz zugestandenen Entscheidung über die Errichtung, Verbindung und Aufhebung von Gemeindepfarrstellen eine eigene Einschätzungsbefugnis. Dies folgt aus den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts, da eine Entscheidungsbefugnis ohne eigene Beurteilungsbefugnis der Kirchenleitung reiner Formalismus wäre.
2. Das Doppelerfordernis von Antrag des Kreissynodalvorstandes und Einvernehmen mit dem Kreissynodalvorstand in § 1 Abs. 2 Pfarrstellengesetz lässt die Einschätzungsbefugnis der Kirchenleitung unberührt und beschränkt sich auf die beabsichtigte Veränderung einer vorhandenen Situation durch Errichtung, Verbindung oder Aufhebung einer Pfarrstelle. Für das Verhältnis von Kirchenleitung zum Kreissynodalvorstand bedeutet dies, dass nur gemeinsam eine Veränderung durchgeführt werden kann und dass die Maßnahme nicht erfolgen kann, wenn ein Einvernehmen nicht möglich ist. Die Verhältnisse bleiben dann, durch eine Ablehnung des Antrages verdeutlicht, unverändert.

Tenor:

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen zu 2.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Der Beigeladene zu 2 ist seit 2001 Inhaber der 4. Pfarrstelle der Beigeladenen zu 1.

Aufgrund einer sehr angespannten Finanzlage der Kirchengemeinde und der Feststellung, dass nach den Gemeindepunktezahlen nur noch 2, höchstens 2,5 der 3 besetzten Pfarrstellen weiter vorgehalten werden könnten, schloss die Beigeladene zu 1 mit der Bezirksregierung B. einen Gestellungsvertrag über die Erteilung von evangelischer Religionslehre an der Realschule V. in X. beginnend mit dem Schuljahr 2003/04 von wöchentlich 14

Stunden, um so die Refinanzierung einer halben Pfarrstelle zu erreichen. Das Presbyterium vereinbarte mit dem Beigeladenen zu 2, dass dieser den Religionsunterricht übernehmen sollte. In einer Sitzung vom 02. Oktober 2003 beschloss das Presbyterium zum Ausgleich für die zusätzliche schulische Tätigkeit, den Beigeladenen zu 2 in seiner pfarramtlichen Tätigkeit zu entlasten (keine Beerdigungen, Aufteilung seiner Katechumenengruppe auf den 1. und 3. Bezirk, keine Übernahme des Vorsitzes im Presbyterium). Außerdem sollte eine Arbeitsaufteilung durch Arbeitspläne erfolgen.

Die Bezirksregierung kündigte den Gestellungsvertrag zum 21. Juli 2004.

In einer außerordentlichen Sitzung am 28. September 2004 erörterte das Presbyterium im Beisein von Superintendent Pfarrer S. die Gemeindesituation nach Beendigung des Schuldienstes des Beigeladenen zu 2. Es wurde ein strukturelles Defizit für das Haushaltsjahr 2005 festgestellt, das sich in Folge der fehlenden Refinanzierung einer 50%-igen Pfarrstelle auf € 77.000,-- erhöhte. Es wurden drei Varianten der Einsparung diskutiert, die jeweils Stellenreduzierungen beinhalteten. Das Presbyterium entschied sich mehrheitlich für die Variante, die den Wegfall einer Pfarrstelle vorsah. Sodann beschloss das Presbyterium in Abwesenheit des Beigeladenen zu 2 den Antrag, ihn gem. § 84 Abs. 2 Pfarrdienstgesetz (PfdG) aus der 4. Pfarrstelle abzurufen, mit folgender Begründung:

„Der Antrag ist damit begründet, dass Pfarrer P. für das Entstehen der jetzigen Situation maßgebliche Mitverantwortung trägt. Folgende Gründe für seine Verantwortung sind in seinem Verhalten in Bezug auf den Schuldienst zu sehen: Pfarrer P. ließ es am nötigen Engagement in der Einarbeitung in sein neues Arbeitsgebiet des Schuldienstes fehlen. Außerdem versäumte er, das Presbyterium rechtzeitig über die sich abzeichnenden Probleme im Schuldienst zu informieren. Aufgrund seiner Versäumnisse konnte der Schuldienst über den 31. Juli 2004 hinaus nicht fortgesetzt werden und demzufolge fehlen die eingeplanten Mittel der Refinanzierung einer Pfarrstelle im Umfang von 50% im Haushalt der Gemeinde.“

Bei einem ordentlichen Bestand von 17 Mitgliedern ergab die Abstimmung 12 Ja-Stimmen und eine Nein-Stimme. Weiterhin beschloss das Presbyterium mit 11 Ja-Stimmen und 2 Enthaltungen einen Antrag auf Aufhebung der 4. Pfarrstelle und Versetzung des Pfarrstelleninhabers, des Beigeladenen zu 2, in den Wartestand.

Der Kreissynodalvorstand des Klägers schloss sich den Anträgen am 13. Oktober 2004 einstimmig an.

Mit Schreiben vom 8. Oktober 2004 beantragte die Beigeladene zu 1 und aufgrund des Beschlusses vom 13. Oktober 2004 der Kreissynodalvorstand gegenüber der Beklagten die Abberufung des Beigeladenen zu 2 gem. § 84 Abs. 2 PfdG bzw. die Aufhebung der Pfarrstelle.

Nach Anhörung im Rahmen des Abberufungsverfahrens durch das Landeskirchenamt erhob der Kläger mit Schreiben vom 13. April 2005 den zunächst hilfweise gestellten Antrag

auf Aufhebung der 4. Pfarrstelle zum Hauptantrag, den bisherigen Hauptantrag auf Aberufung des Beigeladenen zu 2 gem. § 84 Abs. 2 PfdG bat er zurückzustellen. Die Gemeinde befinde sich finanziell in einer desolaten Situation. Es seien bereits umfangreiche Kürzungsmaßnahmen im Bereich der Kindergärten und der übrigen Gemeindegarbeit durchgeführt worden mit einem drastischen Personalabbau. Die 4. Pfarrstelle hätte aus heutiger Sicht 1999 nicht freigegeben werden dürfen. Bei der Frage, welche Pfarrstelle aufgehoben werden solle, sei eine Sozialauswahl wie bei betriebsbedingten Kündigungen vorgenommen worden.

In seiner Sitzung vom 19. September 2005 beschloss das Kollegium des Landeskirchenamtes, den Antrag des Klägers auf Aufhebung der 4. Pfarrstelle vom 13. Oktober 2004 in der Fassung vom 13. April 2005 abzulehnen. Mit Bescheid vom 26. September 2005 teilte das Landeskirchenamt den Beschluss dem Kläger mit. Zur Begründung führte es im Wesentlichen aus: Im Rahmen der Entscheidung gem. § 84 Abs. 1 Nr. 1 PfdG habe eine Sozialauswahl stattzufinden. Dabei könne nicht, wie vom Kläger beabsichtigt, das von den Arbeitsgerichten vorgelegte Kriterienraster für betriebsbedingte Kündigungen übernommen werden. Da kirchenpolitisch von jedem Pfarrer und von jeder Pfarrerin gewünscht werde, dass er oder sie im Laufe des Berufslebens die Pfarrstelle wechsele, sei die Länge der Dienstzugehörigkeit kein entscheidendes Kriterium. Ausschlaggebend sei allein die Frage, welche Pfarrerin bzw. Pfarrer am wenigsten finanziell abgesichert sei. In diesem Zusammenhang seien Unterhaltsverpflichtungen von Bedeutung. Der Beigeladene zu 2 sei im Vergleich zu seinen Pfarrkollegen wegen bestehender Unterhaltsverpflichtungen finanziell am wenigsten abgesichert. Der Kläger sei deshalb verpflichtet gewesen, nach Alternativlösungen zu suchen. Eine Möglichkeit wäre gewesen, die Inhaberin der 1. Pfarrstelle, Pfarrerin F., in eine Schulpfarrstelle zu vermitteln.

Der unter dem 24. Oktober 2005 eingelegte und begründete Widerspruch des Klägers ist bisher nicht beschieden.

Der Kläger hat am 31. März 2006 Klage erhoben. Zur Begründung führt er im Wesentlichen aus:

In formeller Hinsicht sei zu rügen, dass die Entscheidung entgegen § 1 Abs. 2 Pfarrstellengesetz (PStG) nicht im Einvernehmen mit dem Kreissynodalvorstand und nach Anhörung des Presbyteriums erfolgt sei. Eine förmliche Anhörung habe es nur zu dem ursprünglichen Hauptantrag nach § 84 Abs. 2 PfdG gegeben. Es bestehe ein Anspruch auf eine positive, jedenfalls auf eine erneute ermessensgerechte Entscheidung. Aufgrund der finanziellen Situation der Beigeladenen zu 1 bestehe die Notwendigkeit zur Einsparung einer Pfarrstelle. Bei der Frage, welche der Pfarrstellen einzusparen sei, habe er, der Kläger, sich teilweise von den Überlegungen zu betriebsbedingten Kündigungen leiten lassen. Dies sei üblich und sachgerecht. Danach sei die 4. Pfarrstelle, nicht eine der beiden anderen besetzten Pfarrstellen (Pfr. D., Pfr. in F.) aufzuheben. Zwar sei es im Rahmen des Antrages nach § 1 Abs. 2 PStG nicht darum gegangen, sich von einem Pfarrer zu trennen, der das

Vertrauen seines Presbyteriums nicht mehr besitze. Es könne jedoch nicht grundsätzlich falsch sein, bei der Auswahlentscheidung ähnliche Überlegungen wie bei der Sozialauswahl im Arbeitsrecht vorzunehmen. Auch wenn die Dauer der Dienstzugehörigkeit zu einer Kirchengemeinde kein ausschlaggebendes Auswahlkriterium sein könne, dürfe nicht unberücksichtigt bleiben, dass mit der Dauer der Mitarbeit eines Pfarrers in einer Gemeinde ein besonderes Vertrauensverhältnis entstehen könne. Insoweit sei die Dienstzugehörigkeit ein durchaus brauchbares Kriterium. Die Alternative, einen anderen Pfarrer in die Schulpfarrstelle zu vermitteln, habe aus Altersgründen bzw. wegen Unabkömmlichkeit der entsprechenden Personen nicht bestanden. Die nunmehr aufgestellten apodiktischen Beurteilungskriterien der Kirchenleitung seien zu beanstanden, da sie offensichtlich auch für Kreissynodalvorstände gelten sollten und die einseitige Festlegung nicht dem Erfordernis eines Einvernehmens nach § 1 Abs. 2 PStG entspreche. Ermessensfehlerhaft sei es, zunächst einen Antrag mit knapper Begründung abzulehnen, um erst danach Entscheidungskriterien festzulegen.

Der Kläger beantragt,

die Beklagte unter Aufhebung ihres Bescheides vom 26. September 2005 zu verpflichten, die 4. Pfarrstelle der Beigeladenen zu 1 aufzuheben und gleichzeitig den Beigeladenen zu 2 abzuverufen,

hilfsweise,

die Beklagte unter Aufhebung ihres Bescheides vom 26. September 2005 zu verpflichten, über den Antrag des Klägers erneut unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zu entscheiden.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie trägt zur Begründung vor:

Der angefochtene Bescheid sei rechtmäßig. § 1 Abs. 2 PStG sei weder in formeller noch in materieller Hinsicht verletzt. Durch Gespräche habe man sich um ein Einvernehmen mit dem Kreissynodalvorstand bemüht und eine Anhörung des Presbyteriums sei durchgeführt worden. Ein Schreiben des Klägers vom 27. August 2005 zeige, dass auch die Frage der sachgerechten Wahl der für die Aufhebung in Betracht zu ziehenden Stelle Gegenstand der Erörterungen gewesen sei. Die Kirchenleitung sei nach ausreichenden Vermittlungsversuchen nicht an den Antrag des Klägers gebunden gewesen und habe ihn aus ermessensgerechten Gründen ablehnen können. Dies sei hier erfolgt. Die Beklagte habe davon ausgehen können, dass sie im Sinne des Klägers die Anträge zur Entscheidung vorbereitet und bearbeitet habe. Nach dem Widerspruch des Klägers habe sie entschieden, vor einer Entscheidung über die Aufhebung der besetzten Pfarrstelle allgemeine und sachgerechte Kriterien zu erarbeiten. Diese habe nun die Kirchenleitung in ihrer Sitzung vom 08. Juni 2006 beschlossen. Danach sei die angefochtene Entscheidung (weiterhin) gerechtfertigt.

Die prekäre finanzielle Lage der Beigeladenen zu 1 habe eine ermessensfehlerfreie Auswahlentscheidung nicht entbehrlich werden lassen. Letztlich könne die Frage der rechtmäßigen Anwendung des § 1 Abs. 2 PStG aber auch dahingestellt bleiben, wenn bedacht werde, dass bei der vorliegenden Fallkonstellation von vornherein nur eine Abberufung nach § 84 Abs. 1 Nr. 2 oder Abs. 2 PfdG wegen nicht gedeihlichen Zusammenwirkens in Frage komme. Der Kläger habe durch mehrfachen Antragswechsel gezeigt, dass die Aufhebung der Pfarrstelle mit der sich anschließenden Abberufung nur eine Umgehung der hier einschlägigen Abberufung gem. § 84 Abs. 2 PfdG sein konnte. Dem Antrag auf Abberufung gem. § 84 Abs. 2 PfdG habe die Kirchenleitung mittlerweile am 7. April 2006 stattgegeben. Nach Eintritt der Rechtskraft dieser Entscheidung sei die Pfarrstelle ohnehin aufhebbar.

Die Beigeladene zu 1 hat keinen Antrag gestellt,

Der Beigeladene zu 2 beantragt gleichfalls,
die Klage abzuweisen.

Mit Beschluss des Kollegiums des Landeskirchenamtes vom 29. November 2005, Bescheid des Landeskirchenamtes vom 6. Dezember 2005, wurde der Beigeladene zu 2 mit Wirkung vom 1. Januar 2006 aus seiner Pfarrstelle abberufen. Den dagegen gerichteten Widerspruch des Beigeladenen zu 2 hat die Kirchenleitung in ihrer Sitzung vom 7. April 2006, Bescheid des Landeskirchenamtes vom 11. April 2006, als unbegründet zurückgewiesen. Der Beigeladene zu 2 hat sodann Klage erhoben, die unter dem Az. VK 9/2006 geführt wird.

Gründe:

Die Klage hat keinen Erfolg.

Sie ist zwar als Untätigkeitsklage gem. § 23 Verwaltungsgerichtsgesetz (VwGG) zulässig. Über den Widerspruch vom 24. Oktober 2005 ist bisher nicht entschieden. Ob die Absicht des Kollegiums des Landeskirchenamtes vom 18. Oktober 2005, zunächst Kriterien für die Aufhebung von besetzten Gemeindepfarrstellen gem. § 1 Abs. 2 PStG erarbeiten zu wollen, einen zureichenden Grund für ein Hinauszögern der Entscheidung bis zur Klageerhebung darstellte (§ 23 VwGG), kann dahinstehen, da die Kriterien mit Beschluss vom 8. Juni 2006 erstellt worden sind und weiterhin keine Entscheidung über den Widerspruch ergangen ist.

Die Klage ist indes unbegründet.

Dies gilt zunächst hinsichtlich des Hauptantrages: Nach § 1 Abs. 2 PStG entscheidet über die Aufhebung von Gemeindepfarrstellen die Kirchenleitung auf Antrag des Kreissynodalvorstandes und im Einvernehmen mit ihm. Das zuständige Presbyterium muss gehört werden. Wird der Kirchenleitung die Entscheidung zugestanden, so hat sie auch eine eigene Einschätzungsbefugnis. Dies folgt aus den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungs-

rechts. Eine Entscheidungsbefugnis ohne eigene Beurteilungsbefugnis wäre reiner Formalismus. Dass letzteres mit § 1 Abs. 2 PStG im Verhältnis der Kirchenleitung zu Kreissynodalvorständen beabsichtigt ist, ist nicht erkennbar. Das folgt auch nicht daraus, dass § 1 Abs. 2 PStG neben dem Antragserfordernis auch das Einvernehmen des Kreissynodalvorstandes erfordert. Das Doppelerfordernis beschränkt sich auf die beabsichtigte Maßnahme, d.h. die Veränderung einer vorhandenen Situation durch Errichtung, Verbindung oder Aufhebung einer Pfarrstelle. Nur gemeinsam kann eine Veränderung durchgeführt werden. Ist ein Einvernehmen nicht möglich, kann die Maßnahme nicht erfolgen und die Verhältnisse bleiben, durch eine Ablehnung des Antrages verdeutlicht, unverändert.

Die im Rahmen ihrer Befugnis getroffene Entscheidung der Kirchenleitung kann die Verwaltungskammer nur beschränkt entsprechend den Maßstäben des § 46 VwGG überprüfen. Ein Anspruch des Klägers auf Aufhebung der in Rede stehenden Pfarrstelle ergibt sich dabei nicht.

Aus der von der Beigeladenen zu 1 geltend gemachten Einsparnotwendigkeit und dem verlorenen Vertrauen gegenüber dem Beigeladenen zu 2 folgt keine Reduzierung der Entscheidungsbefugnis dahin, dass dem Antrag des Kreissynodalvorstandes zwingend zu folgen war. Aus dem Protokoll der Sitzung des Presbyteriums vom 28. September 2004 und dem Schreiben des Kreissynodalvorstandes vom 27. August 2005 ergibt sich, dass die Gemeindeleitung die Aufhebung der 4. Pfarrstelle nicht als die einzige Möglichkeit einer notwendigen Kostenreduzierung dargestellt hat. Wenn sich das Presbyterium und der Kreissynodalvorstand angesichts der aufgezeigten Alternativen für die Variante der Aufhebung der 4. Pfarrstelle entschieden haben, bedeutet dies nicht, dass die Kirchenleitung dem zwingend zu folgen hatte. Aus dem Bescheid vom 26. September 2005 ergibt sich, dass das Kollegium des Landeskirchenamtes die Aufhebung einer Pfarrstelle und die Abberufung des Pfarrers gem. § 84 Abs. 1 Nr. 1 PfdG als eine letzte, gegenüber anderen Möglichkeiten nachrangige Entscheidung ansieht. Zudem lag es in der Befugnis des Kollegiums, eigene Kriterien für die Sozialauswahl vorzunehmen. Dieses ist mit dem angefochtenen Bescheid erfolgt. Jedenfalls die in Nr. 1.3 der Richtlinien für die Aufhebung von besetzten Pfarrstellen zum Ausdruck kommende Erwägung, dass die Abberufungsgründe gemäß § 84 Abs. 1 Nr. 2 und 3 sowie § 84 Abs. 2 PfdG dem Abberufungsgrund gemäß § 84 Abs. 1 Nr. 1 PfdG vorgehen, ist nicht sachfremd und im Rahmen der nur eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle nicht zu beanstanden. Gemäß §§ 71 VwGG, 114 S. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) konnte dies im gerichtlichen Verfahren noch berücksichtigt werden.

Bei Anwendung der Kriterien des Kollegiums steht dem Kläger kein Anspruch auf Aufhebung der 4. Pfarrstelle zu. Danach ist nicht zwingend, dass nur die Aufhebung dieser einen Pfarrstelle in Betracht kommt, um die finanziellen Probleme der Beigeladenen zu 1 zu lösen.

Können die zugrunde gelegten Kriterien mithin insoweit nicht beanstandet werden, ergibt sich der mit dem Hauptantrag geltend gemachte Anspruch auch nicht aus den vom Kläger vorgetragene formellen Bedenken (keine formelle Anhörung, Kürze der Begründung, Abweichung von früheren Fällen, Entscheidung ohne feste Kriterien, die erst noch erstellt werden sollten, Selbstbindung zu Lasten anderer), da diese allenfalls eine mit dem Hilfsantrag begehrte Neubescheidung rechtfertigen könnten.

Der Hilfsantrag ist indes gleichfalls unbegründet.

Eine förmliche Anhörung zur Abberufung des Beigeladenen zu 2 und Aufhebung der Pfarrstelle hat am 9. Dezember 2004 mit zwei Vertretern des Presbyteriums sowie Superintendent S. für den Kreissynodalvorstand stattgefunden. Auch wenn die Vertreter des Landeskirchenamtes ausweislich des erstellten Protokolls damals noch nicht Bedenken gegen den Antrag auf Aufhebung der Pfarrstelle geäußert haben, so wurden doch die für und gegen den Antrag streitenden Argumente erörtert. Aus dem Schreiben des Kreissynodalvorstandes vom 27. August 2005 wird deutlich, dass ihm die letztlich entscheidenden Bedenken der Kirchenleitung bekannt waren. Selbst wenn die Vertreter des Landeskirchenamtes vor der Entscheidung nicht ausreichend auf die Entscheidungskriterien des Landeskirchenamtes sowie Bedenken gegen die Aufhebung der Pfarrstelle hingewiesen hätten, wäre dieser Mangel jedenfalls nachfolgend im gerichtlichen Verfahren geheilt. Im Rahmen der Klageerwiderung hat die Beklagte ihre Kriterien im Einzelnen dargestellt und ihre Entscheidung weiter begründet. Sowohl der Kläger wie die Beigeladenen hatten die Möglichkeit, dazu Stellung zu nehmen.

Auch sonst bestehen keine Gründe, die Beklagte zu einer Neubescheidung zu verpflichten. Es stand, wie dargelegt, in ihrer Ermächtigung, Richtlinien für die Aufhebung von besetzten Pfarrstellen zu erlassen. Dass bei Berücksichtigung dieser Richtlinien der angefochtene Bescheid rechtswidrig ist, ist weder konkret vorgetragen noch sonst ersichtlich. Insbesondere wird in den Richtlinien betont, dass die Prüfung von Abberufungsgründen gem. § 84 Abs. 1 Nr. 2 und 3 sowie § 84 Abs. 2 PfdG dem Abberufungsgrund des § 84 Abs. 1 Nr. 1 PfdG vorgehen. Es liegen keine Gründe vor, dies zu beanstanden.

Soweit der Kläger rügt, dass diese Richtlinien ohne Einvernehmen mit dem Kreissynodalvorstand erstellt worden sind, ist dies gleichfalls nicht zu beanstanden. Die Möglichkeit der Erstellung eigener Richtlinien ergibt sich aus der eigenen Entscheidungskompetenz der Kirchenleitung. Ob in der Vergangenheit in einem Fall anders entschieden worden ist, kann bei alledem offen bleiben, weil es auch unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten nicht zu beanstanden ist, aus gegebenem Anlass, hier einer Häufung von Anträgen nach § 1 Abs. 2 PStG, Entscheidungsrichtlinien neu aufzustellen, die, wenn sie nunmehr für alle neuen Fälle verbindlich sein sollen, von der Entscheidungspraxis der Vergangenheit abweichen können.

Soweit schließlich eine unzureichende Information vor der Entscheidung durch die Ortsdezernentin gerügt wird, ist dies im vorliegenden Verfahren wegen der Berücksichtigung der wechselseitigen Stellungnahmen im gerichtlichen Verfahren nicht mehr erheblich.

Die Kostenentscheidung ergibt sich aus §§ 66 Abs. 1, 71 VwGG, §§ 154 Abs. 3, 162 Abs. 3 VwGO.

Die Revision war nicht zuzulassen, da keine der Voraussetzungen des § 3 Abs. 2 Verwaltungskammergesetz (VwKG) vorliegt.