Kirchengericht:	Kirchliches Verfassungs- und Verwaltungsgericht der EKHN
Entscheidungsform:	Urteil (rechtskräftig)
Datum:	16.01.2004
Aktenzeichen:	KVVG I 1/04
Rechtsgrundlagen:	Art. 26,33,50,57,59b,60,62,69,69a, KO; §§ 1,2 KVG; § 14 PfAG; §83 BPersVG; §§ 2,3,6,7,18,20,23,36,38 KVVG; §§ 68,91,154 VwGO
Vorinstanzen:	

Leitsatz:

1. Die Rechte des Pfarrerausschusses sind im Wege der Feststellungsklage geltend zu machen.

2. Der Pfarrerausschuss ist nach § 6 Nr. 3 KVVG parteifähig.

3. Zur Erforderlichkeit von Kosten im Sinne des § 14 Satz 1 Pfarrerausschussgesetz bei der Beauftragung eines Rechtsanwalts.

Tenor:

1. Es wird festgestellt, dass die Beklagte die für das Normenkontrollverfahren erforderlichen Kosten dem Kläger zu erstatten hat.

2. Für das Verfahren werden Gebühren und Auslagen nicht erhobenen. Die außergerichtlichen Kosten hat die Beklagte zu tragen.

Tatbestand:

Der Kläger begehrt die Feststellung der Verpflichtung der Beklagten, ihm die für ein eingeleitetes Normenkontrollverfahren erforderlichen Kosten zu erstatten.

Am 10.06.2003 erließ die Beklagte die Notverordnung zur Aussetzung der Anwendung des Bundesbesoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 2003/2004 für Pfarrerinnen und Pfarrer sowie für Kirchenbeamtinnen und Kirchenbeamte. Danach traten die von der Bundesregierung vorgesehenen linearen Erhöhungen in den Jahren 2003 und 2004 jeweils mit dreimonatiger Verzögerung in Kraft; die zusätzlichen Einmalzahlungen wurden nicht übernommen. Die Notverordnung wurde am 01.07.2003 im Amtsblatt der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau verkündet (ABl. S. 242). Ihr § 2 bestimmt, dass sie am Tage nach der Verkündung in Kraft tritt und bis zur nächsten Tagung der Kirchensynode gilt.

Am 16.07.2003 beschloss der Pfarrerausschuss, ein Normenkontrollverfahren hinsichtlich der Notverordnung einzuleiten, da er seine Mitwirkungsrechte verletzt sah. Mit Schreiben vom 29.07.2003 bezifferte er ausgehend von einem Gegenstandswert von 450.000 € die

erforderlichen Anwaltskosten auf 6.426,40 € und bat gemäß § 14 Satz 1 PfAG um Überweisung der Prozessgebühr nebst Auslagenpauschale und Mehrwertsteuer.

Mit Schreiben vom 01.08.2003 lehnte die Kirchenverwaltung eine Kostenerstattung ab. Die bei der Anrufung des Kirchlichen Verfassungs- und Verwaltungsgerichts zur Überprüfung der Notverordnung entstehenden Kosten stellten keine erforderlichen Kosten dar, da es derzeit an einer Beschwer der Betroffenen fehle. Da das Gesetz über die Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge noch nicht verkündet sei, bestehe unabhängig von der Notverordnung kein Anspruch auf höhere Bezüge. Überdies falle die endgültige Entscheidung über eine Besoldungsverschiebung erst auf der Tagung der Kirchensynode am 20.09.2003. Vorher bestehe kein Erfordernis, die Notverordnung auf ihre Gültigkeit überprüfen zu lassen. Zudem sei lediglich der Regelstreitwert anzusetzen.

Auf ihrer Tagung am 20.09.2003 in Gießen beschloss die Kirchensynode das Kirchengesetz zur Aussetzung der Anwendung des Bundesbesoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 2003/2004 für Pfarrerinnen und Pfarrer sowie für Kirchenbeamtinnen und Kirchenbeamte. Es entspricht inhaltlich der Notverordnung der Kirchenleitung und trat nach § 2 Satz 1 mit Wirkung vom 20.09.2003 in Kraft. Gleichzeitig trat gemäß § 2 Satz 2 die Notverordnung außer Kraft. Das Gesetz wurde im Amtblatt vom 01.11.2003 verkündet (ABl. S. 449).

Bereits am 04.08.2003 hat der Pfarrerausschuss ein Normenkontrollverfahren gegen die Notverordnung eingeleitet und zugleich die vorliegende Klage erhoben.

Er stützt sein Begehren auf § 14 Satz 1 PfAG. Er ist der Auffassung, der Pfarrerausschuss sei verpflichtet gewesen, die Berechtigung der geltend gemachten Mitwirkungsrechte im Wege der Normenkontrolle überprüfen zu lassen. Eine Beschwer zum Zeitpunkt der Klageerhebung sei hierfür nicht erforderlich gewesen. Es habe genügt, dass die baldige Verabschiedung der bundesgesetzlichen Besoldungserhöhung unmittelbar bevorgestanden habe. Es sei dem Pfarrerausschuss nicht zuzumuten gewesen, bis zur Beschlussfassung der Kirchensynode am 20.09.2003 abzuwarten. Da er selbst nicht über die notwendigen juristischen Kenntnisse verfüge, sei er berechtigt gewesen, einen Rechtsanwalt einzuschalten.

Der Kläger beantragt,

festzustellen, dass die Beklagte die für das Normenkontrollverfahren erforderlichen Kosten dem Kläger zu erstatten hat.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie ist der Auffassung, die Gebühren des Bevollmächtigten seien keine erforderlichen Kosten für die Tätigkeit des Pfarrerausschusses im Sinne von § 14 PfAG. Die Beklagte wiederholt und vertieft ihre Ausführungen aus dem Schreiben vom 01.08.2003.

In der mündlichen Verhandlung vom 16.01.2004 hat der Kläger seinen Normenkontrollantrag zurückgenommen. Das Gericht hat daraufhin das Normenkontrollverfahren eingestellt.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

Die Klage ist als Feststellungsklage zulässig. Der Kläger begehrt mit der Anerkennung der Erstattungspflicht durch die Beklagte die Feststellung eines im kirchlichen Recht wurzelnden Rechtsverhältnisses im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 3 KVVG, nämlich des behaupteten Anspruchs gegen die Beklagte auf Übernahme der für das Normenkontrollverfahren anfallenden Anwaltskosten als erforderliche Kosten der Tätigkeit des Pfarrerausschusses gemäß § 14 Satz 1 PfAG. Das Gericht folgt der im staatlichen Personalvertretungsrecht vorherrschenden Meinung, wonach die Rechte der Mitarbeitervertretung im Wege der Feststellungsklage geltend zu machen sind (vgl. Altvater u.a., BPersVG, 4. Auflage 1996, § 83 RdNr. 44 ff.). Dies gilt nach Auffassung des Gerichts nicht nur für etwaige Beteiligungsangelegenheiten, sondern auch für Leistungsansprüche auf Kostentragung gemäß § 14 Satz 1 PfAG (vgl. BVerwG, B.v. 09.03.1992 – 6 P 11/90 –, BVerwGE 90, 76). Ein berechtigtes Interesse des Klägers an der alsbaldigen Feststellung des kirchlichen Rechtsverhältnisses ist anzunehmen, nachdem die Kirchenverwaltung mit Schreiben vom 01.08.2003 die Kostenerstattung für das von dem Pfarrerausschuss gegen die Notverordnung eingeleitete Normenkontrollverfahren abgelehnt und die Kirchenleitung diese Ablehnung in der mündlichen Verhandlung wiederholt und bekräftigt hat.

Der Kläger ist nach Sinn und Zweck der Regelung als kirchliches Organ gemäß § 6 Nr. 3 KVVG parteifähig. Welchen Einrichtungen der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau der Charakter eines kirchlichen Organs zukommt, ist weder dem Kirchengesetz über das Kirchliche Verfassungs- und Verwaltungsgericht noch der Kirchenordnung unmittelbar zu entnehmen. Sowohl das Kirchengesetz als auch die Kirchenordnung verwenden den Begriff nicht einheitlich. Die Prozessordnung des Kirchengerichts kennt das durch die Kirchenleitung oder durch Kirchengesetz geschaffene kirchliche Organ (§ 2 Nr. 2 KVVG), das gemäß der Kirchenordnung gebildete Organ (§ 6 Nr. 1 KVVG), das kirchliche Organ (§ 6 Nr. 2 und 3 KVVG), das gesamtkirchliche Organ (§§ 7 Abs. 3 und 5, 23 Abs. 2 Satz 2 KVVG) und das Organ (§ 20 Abs. 1 KVVG). In der Kirchenordnung finden sich die durch mehrere Dekanate geschaffenen Organe (Art. 26 KO), die Kirchensynode als das maßgebende Organ der geistlichen Leitung (Art. 33 Abs. 1 KO), die durch die Kirchenleitung geschaffenen Organe (Art. 50 Abs. 3 KO), die Kirchenverwaltung als ausführendes Organ der Kirchenleitung (Art. 57 Abs. 1 Satz 1 KO a.F.), der gesamtkirchliche Ausschuss für den Religionsunterricht als zuständiges kirchliches Organ (Art. 62 Abs. 1 KO) und die

Organe, die bei der Erprobung neuer Organisationsformen die Aufgaben von Kirchenvorstand bzw. der Dekanatsebene wahrnehmen (Art. 69 Abs. 3 und 69a Abs. 3 KO).

Nach allgemeiner Definition sind Organe rechtlich geschaffene Einrichtungen eines Verwaltungsträgers, d.h. hier der Körperschaft Evangelische Kirche in Hessen und Nassau, die dessen Zuständigkeit für diesen wahrnehmen, da Verwaltungsträger als solche nicht handlungsfähig sind. Organwalter sind diejenigen Personen, die konkret die den Organen zugewiesenen Zuständigkeiten ausüben. Das rechtlich relevante Verhalten der Organwalter wird seinem Organ und damit dessen Verwaltungsträger zugeordnet (Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 10. Auflage 1995, § 21 RdNr. 19). Das Organ hat die Zuständigkeit seines Verwaltungsträgers wahrzunehmen. Es handelt nicht für sich, sondern für seinen Verwaltungsträger. Organe sind Subjekte transitorischer Wahrnehmungszuständigkeit (Maurer, a.a.O., RdNr. 24).

Dieser Organbegriff liegt ersichtlich nicht allen angeführten Bestimmungen zugrunde. Er trifft weder auf die von der Kirchenleitung geschaffenen Organe noch auf die Kirchenverwaltung zu. Weil eine Organschaft im rechtlichen Sinne nicht gegeben ist (Kirchensynode Drs. 17/03 S. 3), qualifiziert Art. 57 Abs. 1 Satz 1 KO i.d.F. des Kirchengesetzes zur Neufassung des Kirchenverwaltungsgesetzes sowie zur Änderung der Kirchenordnung und des Kirchenbeamtengesetzes vom 16.05.2003 (ABl. S. 322) die Kirchenverwaltung nunmehr als „das gesamtkirchliche Verwaltungszentrum“.

Nach Auffassung des Gerichts ist dem jeweils konkret geregelten Sachzusammenhang zu entnehmen, ob eine bestimmte Einrichtung nach Sinn und Zweck der jeweiligen Norm als Organ anzusehen ist. Für § 6 Nr. 3 KVVG ist davon auszugehen, dass die Bestimmung dem Schutz subjektiver Rechte dient. Derartige Rechte können nicht nur echten Repräsentativorganen in dem angeführten Sinn zukommen. Sie können vielmehr auch „Mitwirkungsorganen“ (so Scholz-Curtius, KO, Art. 59 B) wie dem Pfarrerausschuss zustehen. Dies erfordert es, auch lediglich intern mitwirkende Organe einzuschließen, soweit ihnen materielle Rechtspositionen zugeordnet sind. Dies gilt umso mehr als § 6 Nr. 3 KVVG den Kreis der parteifähigen Personen sehr weit gezogen hat. Das Erfordernis der Berührung rechtlicher Interessen (vgl. dazu KVVG, Urteil vom 26.06.2000 – II 1/00 –, Amtl. Sammlg. Nr. 120) bildet das notwendige Korrektiv gegen eine unbegrenzte Ausweitung des klagebefugten Personenkreises.

Das Gericht setzt sich damit nicht in Widerspruch zu dem Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs der Evangelischen Kirche der Union vom 19.04.1984 – VGH 58/84 – (RsprB ABl. EKD 1986, 18). Diese Entscheidung, die dem Pfarrerausschuss der Evangelischen Kirche von Kurhessen-Waldeck die Parteifähigkeit im kirchengerichtlichen Verfahren abspricht, beruht auf einer abweichenden Rechtsgrundlage. Der VGH beruft sich dort nämlich auf seinen die Mitarbeitervertretung betreffenden Beschluss vom 07.11.1983 – VGH 46/83 – (RsprB ABl. EKD 1986, 20). Hier wiederum hat der VGH ausgeführt, dass die Mitarbeitervertretungen weder Rechtspersönlichkeit besitzen noch kirchliche Behörden

oder Organe der Leitung und Verwaltung der Landeskirche im Sinne des dortigen § 19 KG über die Verwaltungsgerichtsbarkeit seien. Damit ist die Regelung der Beteiligtenfähigkeit im Prozessrecht der Evangelischen Kirche von Kurhessen-Waldeck enger als die Bestimmung des § 6 Nr. 3 KVVG.

Im Übrigen ist vorliegend nicht über einen Streit über den Umfang von Beteiligungsrechten zu befinden. Ob das Kirchengesetz über das Kirchliche Verfassungs- und Verwaltungsgericht dem Pfarrerausschuss ein derartiges Verfahren eröffnet und ob gegebenenfalls hierfür auf § 2 Nr. 2 KVVG oder § 3 Abs. 1 Nr. 3 KVVG abzustellen wäre, bedarf deshalb keiner Entscheidung. Auch wenn der Pfarrerausschuss in einem derartigen Verfahren nach Meinung der Beklagten antragsberechtigt und parteifähig wäre – eine Auffassung, zu der auch die Kammer neigt –, dürfte sich zur Verdeutlichung und Abgrenzung möglicher Streitgegenstände eine ausdrückliche gesetzliche Regelung empfehlen.

Eine Berührung rechtlicher Interessen des Pfarrerausschusses ist im Hinblick auf § 14 Satz 1 PfAG möglich, was für die Zulässigkeitsprüfung genügt.

§ 18 Abs. 2 KVVG, wonach Anträge nach § 3 Abs. 1 KVVG, also auch Feststellungsanträge, erst zulässig sind, wenn der Antragsteller von den nach dem kirchlichen Recht vorgesehenen Rechtsbehelfen erfolglos Gebrauch gemacht hat, steht der Zulässigkeit der Klage nicht entgegen. Zwar fehlt es an einer schriftlichen Entscheidung der Kirchenleitung, weil der Kläger gegen das ablehnende Schreiben der Kirchenverwaltung vom 01.08.2003 nicht Beschwerde an die Kirchenleitung erhoben hat, wie dies gemäß § 1 Abs. 5 KVG a.F. bzw. § 2 Abs. 5 Satz 1 KVG n.F. erforderlich gewesen wäre. Die Durchführung eines Beschwerdeverfahrens ist vorliegend aber ausnahmsweise entbehrlich, weil sich die Kirchenleitung, die auch über eine Beschwerde zu entscheiden gehabt hätte, sachlich auf die Klage eingelassen und deren Abweisung beantragt hat (vgl. für das staatliche Prozessrecht BVerwG, Urteil vom 20.04.1994 – 11 C 2/93 –, BVerwGE 95, 321; Urteil vom 18.04.1988 – 6 C 41/85 –, BVerwGE 79, 226). Sie hat damit nach umfassender Sachprüfung zu erkennen gegeben, dass eine Beschwerde zurückgewiesen werden würde. Diesen Eindruck hat sie durch ihr Verhalten in der mündlichen Verhandlung weiter verstärkt. Da damit der Zweck des Beschwerdeverfahrens, das Gericht von vermeidbaren Klageverfahren zu entlasten, nicht mehr erreicht werden konnte, wäre eine Aussetzung des gerichtlichen Verfahrens zur Nachholung des Beschwerdeverfahrens (vgl. für das staatliche Recht Kopp/Schenke, VwGO, 13. Auflage 2003, § 68 VwGO, RdNr. 4) eine bloße Förmelei.

Der Feststellungsantrag ist begründet, da es sich bei den Kosten des Normenkontrollverfahrens wegen der bis dahin ungeklärten Rechtslage um für die Tätigkeit des Pfarrerausschusses erforderliche Kosten gemäß § 14 Satz 1 PfAG handelt. Das Gericht greift zur Beantwortung der Frage, wann die Kosten der Beauftragung eines Rechtsanwalts mit der Prozessführung als erforderlich anzusehen sind, auf die Rechtsprechung zum staatlichen Personalvertretungsrecht zurück. Danach ist in einem gerichtlichen Verfahren aus Anlass der Durchsetzung, Klärung oder Wahrung der dem Personalrat zustehenden personalvert-

retungsrechtlichen Befugnisse und Rechte die Hinzuziehung eines Rechtsanwalts grundsätzlich geboten und hat die Dienststelle daher ebenso grundsätzlich die entstandenen Kosten des Rechtsanwalts zu tragen, sofern nicht das personalvertretungsrechtliche Beschlussverfahren mutwillig oder aus haltlosen Gründen in Gang gesetzt wird. Dabei muss der Hinzuziehung regelmäßig ein ernsthafter Einigungsversuch mit dem Leiter der Dienststelle und in jedem Falle ein Beschluss des Personalrats vorhergehen. Von einer Haltlosigkeit ist auszugehen, wenn die Rechtsverfolgung von vornherein offensichtlich aussichtslos war oder rechtsmissbräuchlich erfolgt ist (BVerwG, Beschluss vom 09.03.1992 – 6 P 11/90 –, BVerwGE 90, 76).

Ausgehend hiervon erachtet das Gericht die Kosten des Normenkontrollverfahrens für erforderlich. Ein Einigungsversuch hinsichtlich der Frage einer Beteiligung des Pfarrerausschusses an dem Erlass der Notverordnung war nicht mehr möglich, nachdem die Notverordnung von der Kirchenleitung verabschiedet worden war, ohne dass der Pfarrerausschuss darüber in Kenntnis gesetzt worden wäre, dass neben dem im Entwurf übersandten Gesetz auch der Erlass einer Notverordnung zur Sicherung der sofortigen Umsetzung des Gesetzes beabsichtigt war.

Die Normenkontrollklage war auch nicht von vornherein völlig aussichtslos oder mutwillig. Allerdings hat der Kläger mit dem Normenkontrollantrag gemäß § 2 Nr. 1 KVVG eine Verfahrensart zur Feststellung seiner Mitwirkungsrechte gewählt, die hierfür ungeeignet war. Für die Durchführung eines Normenkontrollverfahrens fehlte es dem Kläger nämlich an der Antragsberechtigung. Berechtigt, ein Normenkontrollverfahren durchzuführen, sind nach § 6 Nr. 1 KVVG nur die gemäß der Kirchenordnung gebildeten Organe. Zu dem Kreis der danach antragsbefugten kirchlichen Stellen gehört der Kläger nicht.

Das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle stellt ein objektives Rechtsbeanstandungsverfahren dar, das nicht dem Schutz der Rechtsstellung des Antragstellers dient. Es handelt sich um ein objektives Verfassungsrechtsbewahrungsverfahren (KVVG, Urteil vom 01.03.1993 – I 3-5/92 –, Amtl. Sammlg. Nr. 90; vgl. für den staatlichen Bereich v. Münch, Grundgesetz, 5. Auflage 2003, Art. 93 RdNr. 35). Aus diesem Charakter des Verfahrens folgt nach Auffassung des Gerichts eine Beschränkung der Antragsbefugnis nach § 6 Nr. 1 KVVG auf echte, nach Außen wirkende Repräsentationsorgane in dem oben dargestellten Sinn. Nur bei Organen, die auf Grund ihrer Stellung zur Vertretung der gesamten Körperschaft berufen sind, ist die Zuerkennung der an keine weiteren subjektiven Voraussetzungen geknüpften Antragsberechtigung für ein Normenkontrollverfahren gerechtfertigt (vgl. auch Rechtshof der Konföderation ev. Kirchen in Niedersachsen, Beschluss vom 30.11.1995 KonfR 16/94 –, RsprB ABl. EKD 1997, 32). Zu diesem Kreis antragsberechtigter Organe zählt der Pfarrerausschuss als Vertretung der Pfarrerinnen und Pfarrer, der Pfarrerinnen und Pfarrer im kirchlichen Hilfsdienst sowie der Pfarrdiakoninnen und Pfarrdiakone der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau (§ 1 Abs. 1 Satz 1 PfAG) nicht.

Auch kam eine Änderung des Normenkontrollantrags in ein allgemeines Feststellungsbegehren wegen Verletzung von Mitwirkungsrechten des Pfarrerausschusses nicht in Betracht. Eine Änderung wäre nämlich nicht sachdienlich im Sinne von §§ 38 KVVG, 91 Abs. 1 VwGO gewesen, da der Streitstoff sich durch den Übergang von einem objektiven in ein subjektives Rechtsschutzverfahren sowohl prozessual als auch materiell wesentlich geändert hätte.

Auch wenn der Kläger damit ein unzulässiges Rechtsschutzverfahren zur Feststellung seiner Mitwirkungsrechte eingeleitet hat, sieht das Gericht die Einleitung des Verfahrens nicht als haltlos an, da die Rechtslage bislang ungeklärt gewesen ist und der Kläger die Kommentierung des früheren Leiters der Kirchenverwaltung (KO, Art. 59 B) dahin verstehen durfte, ein Verstoß gegen sein Beteiligungsrecht könne vom Pfarrerausschuss im Wege der Normenkontrolle gerügt werden. Dass dies vorliegend schon wegen des nur kurzen Geltungszeitraums der Notverordnung ein zumindest problematischer Standpunkt war, macht das Normenkontrollverfahren noch nicht haltlos oder rechtsmissbräuchlich.

Für das Verfahren werden Gebühren und Auslagen nicht erhoben (§ 36 Satz 1 KVVG). Als unterliegender Teil hat die Beklagte die außergerichtlichen Kosten zu tragen (§§ 38 KVVG, 154 Abs. 1 VwGO).