Kirchengericht:	Kirchliches Verfassungs- und Verwaltungsgericht der EKHN
Entscheidungsform:	Urteil (rechtskräftig)
Datum:	16.05.2014
Aktenzeichen:	KVVG I 7-9/13
Rechtsgrundlagen:	Art. 80,93 GG; § 13 BVerfGG; Art. 131,137 HV; § 19 StGHG; Art. 6,11,68 KO; §§ 1,2,3,6,9,12,16,17,23,24,26,27,29 RVG; §§ 1-14,14b,15 RVVO; §§ 1,14 VerbG; § 1 DSO; §§ 2,5 DSWO; §§ 1,4 KGO; §§ 2,6,3 KVVG
Vorinstanzen:	

Leitsatz:

1. Dekanate, Kirchengemeinden und sonstige kirchlichen Verbände sowie deren Organe sind keine gemäß der Kirchenordnung gebildeten Organe im Sinne von § 6 Nr. 1 KVVG und deshalb nicht berechtigt, einen Normenkontrollantrag nach § 2 Nr. 1 KVVG zu stellen (Aufgabe der bisherigen Rechtsprechung).

2. Die Schaffung von Betreuungsregionen für Diakoniestationen (§ 14b RVVO) und die Konzentration der Verwaltungsaufgaben auf drei Regionalverwaltungen (§ 15 Abs. 3 RVVO) sowie die Ermächtigung hierzu durch § 12 Abs. 3 RVG verletzen nicht das Selbstverwaltungsrecht der Diakoniestationen bzw. ihrer Träger.

3. Art. 68 Abs. 1 KO verlangt nicht, dass die Kirchengemeinden und Dekanate einerseits und die Verbände, denen bestimmte Aufgaben der Kirchengemeinden und Dekanate zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung übertragen sind, in einer bestimmten Beziehung, beispielsweise einem hierarchischen Verhältnis, zu einander stehen. Die Bestimmung ist Teil der kirchlichen Ordnung, innerhalb derer die Kirchengemeinde ihre Angelegenheiten in eigener Verantwortung ordnet und verwaltet (Art. 11 Abs. 1 KO). Soweit durch die örtliche Abkoppelung der Betreuungszuständigkeit synodale Verantwortlichkeiten und Einflussmöglichkeiten berührt werden, führt dies deshalb nicht zu einem Verstoß gegen die Kirchenordnung.

Tenor:

1. Die Anträge der Evangelischen Gesamtgemeinde A und der Evangelischen Dekanate A, B, C, D, E und F werden als unzulässig zurückgewiesen.

2. § 12 Abs. 3 Regionalverwaltungsgesetz vom 05.12.2001 (ABl. 2002 S. 96) in der Fassung von Art. 1 Kirchengesetz zur Änderung von § 12 des Regionalverwaltungsgesetzes vom 25.11.2011 (ABl. 2012 S. 15) sowie § 14b und § 15 Abs. 3 Regionalverwaltungsverordnung vom 11.11.2003 (ABl. 2004 S. 13) in der Fassung von Art. 1 Nr. 1 und 2 Rechtsverordnung zur Änderung der Regionalverwaltungsverordnung vom 09.03.2012 (ABl. 2012 S. 217), § 14b geändert durch Art. 1 Nr. 4 Rechtsverordnung zur Änderung

der Regionalverwaltungsverordnung vom 19.09.2013 (ABl. 2013 S. 418), sind rechtsgültig.

Tatbestand:

Die Antragsteller begehren die Feststellung, dass § 12 Abs. 3 Regionalverwaltungsgesetz (RVG) sowie § 14b und § 15 Abs. 3 Regionalverwaltungsverordnung (RVVO) nichtig sind.

§ 12 Abs. 3 RVG ermächtigt die Kirchenleitung, durch Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Kirchensynodalvorstandes bedarf, die Zuständigkeit für Diakoniestationen abweichend von § 12 Abs. 1 und 2 RVG festzulegen. Gemäß § 12 Abs. 1 und 2 RVG ist jeder Regionalverwaltungsverband zuständig für alle Kirchengemeinden und Dekanate in seiner Verwaltungsregion sowie für alle Kirchlichen Verbände, die ihren Sitz in seiner Verwaltungsregion haben.

§ 14b RVVO hat zur Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben für Diakoniestationen drei Betreuungsregionen (Nord, Mitte und Süd) gebildet. Gemäß § 15 Abs. 3 Satz 1 RVVO werden die Verwaltungsaufgaben für Diakoniestationen in den Betreuungsregionen für Diakoniestationen von einer Regionalverwaltung für die ganze Betreuungsregion wahrgenommen. Die Aufgabenwahrnehmung erfolgt nach Maßgabe von Ausführungsbestimmungen gemäß § 29 RVG (§ 15 Abs. 3 Satz 2 RVVO).

Diese Regelungen haben zur Folge, dass die vier A Diakoniestationen nicht mehr von dem Regionalverwaltungsverband A mit Sitz in B, sondern von dem Regionalverwaltungsverband B in H betreut werden. Dagegen wenden sich die Antragsteller.

Das Kirchengesetz über die Regionalverwaltungsverbände (Regionalverwaltungsgesetz – RVG) vom 05.12.2001 (ABl. 2002 S. 96), das am 01.01.2002 in Kraft trat, und die auf seiner Grundlage von der Kirchenleitung erlassene Rechtsverordnung über die Regionalverwaltungsverbände vom 16.04.2002 (ABl. S. 260), die schon anderthalb Jahr später durch die Regionalverwaltungsverordnung (RVVO) vom 11.11.2003 (ABl. 2004 S. 3) ersetzt wurde, schufen Verwaltungsregionen, Regionalverwaltungsverbände und Regionalverwaltungen.

Aufgrund der Ermächtigung in § 5 Abs. 2 RVG teilte die Kirchenleitung das Gebiet der EKHN zunächst in 14 Verwaltungsregionen ein (§§ 1 bis 14 RVVO), von denen inzwischen drei durch Zusammenlegungen entfallen sind, sodass gegenwärtig noch 11 bestehen, darunter die Verwaltungsregionen A und B. Die Verwaltungsregion A umfasst die Dekanate B, E, F, D, C und A (§ 11 RVVO), die Verwaltungsregion B die Dekanate G, H, I und J ohne die Kirchengemeinden in A, B und C (§ 12 RVVO).

Für jede Verwaltungsregion wurde ein Regionalverwaltungsverband errichtet. Die Regionalverwaltungsverbände sind kirchliche Verbände und Körperschaften des öffentlichen

Rechts (§ 2 RVG). Jeder Regionalverwaltungsverband ist für eine Verwaltungsregion örtlich zuständig. Der Sitz der Regionalverwaltungsverbände wird von den Verbandsmitgliedern festgelegt (§ 9 RVG). Sitz des Regionalverwaltungsverbandes A ist B, der Regionalverwaltungsverbandes B hat seinen Sitz in H.

Mitglieder eines Regionalverwaltungsverbandes sind die Dekanate im Bereiche der betreffenden Verwaltungsregion (§§ 3, 6 RVG). Mitglieder des Regionalverwaltungsverbandes A sind demzufolge die sechs A Dekanate, die Antragsteller zu 2.

Die Regionalverwaltungsverbände sind geschaffen worden, um Verwaltungsaufgaben „für die Kirchengemeinden, Dekanate und Kirchlichen Verbände sowie für die Gesamtkirche“ wahrzunehmen (§ 1 Abs. 1 RVG). Sie erfüllen sowohl Pflicht- als auch freiwillige Aufgaben. Die Kirchenleitung bestimmt durch Rechtsverordnung, welche Verwaltungsaufgaben der Kirchengemeinden, Dekanate und Kirchlichen Verbände auf die Regionalverwaltungsverbände übertragen werden (§ 26 Abs. 1 RVG). Darüber hinaus kann die Kirchenleitung gesamtkirchliche Verwaltungsaufgaben auf die Regionalverwaltungsverbände übertragen (§ 26 Abs. 2 RVG). In beiden Fällen geschieht die Aufgabenübertragung durch Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Kirchensynodalvorstandes bedarf (§ 26 Abs. 3 RVG).

Von diesen Ermächtigungen hat die Kirchenleitung durch §§ 15 ff. RVVO Gebrauch gemacht. Gemäß § 15 Abs. 1 RVVO nehmen die Regionalverwaltungsverbände die im Anhang der Verordnung aufgeführten Verwaltungsaufgaben der Kirchengemeinden, Dekanate und Kirchlichen Verbände wahr. Dazu zählen die Erstellung der Haushaltspläne, die Verwaltung des Finanzflusses, der Jahresabschluss, die Beratung in arbeits- und tarifrechtlichen Fragen, die Personalverwaltung und die Gehaltsabrechnung. Diese Aufgaben werden folglich nicht mehr von den einzelnen Kirchengemeinden, Dekanaten und Kirchlichen Verbänden, zu denen die Ev. Gesamtgemeinde A, die Antragstellerin zu 1, zählt, wahrgenommen, sondern von dem Regionalverwaltungsverband, in dessen Bezirk die Gemeinde etc. belegen ist.

Zur Erfüllung der Aufgaben des Regionalverwaltungsverbandes hat dieser eine Verwaltungsdienststelle zu unterhalten, die den Namen „Evangelische Regionalverwaltung“ mit einem regionalen Zusatz führt (§ 24 Abs. 1 und 2 RVG).

In der Verwaltungsregion A gibt es die drei Diakoniestationen A, B und C sowie die Sozialstation D. Zwischen Diakoniestationen und Sozialstationen besteht kein sachlicher Unterschied; im Folgenden wird – entsprechend der gesetzlichen Terminologie – der Ausdruck Diakoniestation auch dann verwendet, wenn Sozialstationen mitgemeint sind.

Die Diakoniestationen sind überwiegend rechtlich selbständige Zweckverbände im Sinne des Kirchengesetzes über die Bildung, Zuständigkeit und Organisation Kirchlicher Vereinigungen in der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau (Verbandsgesetzes – VerbG) vom 05.03.1977 (ABl. S. 85) mit eigener Verbandsvertretung und eigenem Ver-

bandsvorstand, in Einzelfällen aber lediglich rechtlich unselbständige Teile einer Kirchengemeinde oder eines Kirchengemeindeverbandes.

Letzteres trifft für die Sozialstation D zu. Sie ist ein Teil der Ev. Gesamtgemeinde A. Sämtliche Entscheidungen für die Sozialstation werden von der Verbandsvertretung bzw. dem Verbandsvorstand der Ev. Gesamtgemeinde A getroffen. Diese ist keine „Kirchengemeinde“ im Rechtssinne, sondern eine Kirchenverbandsgemeinde im Sinne des Verbandsgesetzes und Körperschaft des öffentlichen Rechts (§ 1 der Verbandssatzung); ihre Mitglieder sind die A Kirchengemeinden.

Unbeschadet der unterschiedlichen Organisationsformen nehmen die Regionalverwaltungsverbände die im Anhang der RVVO genannten Verwaltungsaufgaben der Kirchengemeinden und Gesamtgemeinden und damit auch die Verwaltungsaufgaben der Diakoniestationen wahr.

Die Diakoniestationen wurden vor Einrichtung der Betreuungsregionen von derjenigen Regionalverwaltung betreut, in deren Verwaltungsregion sie belegen sind, die vier A Diakoniestationen also von der Regionalverwaltung A. Das änderte sich durch die zur Prüfung gestellten Vorschriften des Regionalverwaltungsgesetzes und der Regionalverwaltungsverordnung, wie im Folgenden dargestellt wird.

§ 12 Abs. 3 RVG und § 14b RVVO teilen das Gebiet der EKHN in drei Betreuungsregionen (Nord, Mitte und Süd) ein und bestimmen, dass für alle Diakoniestationen, die in einer Betreuungsregion existieren, nur eine Regionalverwaltung zuständig ist. Die Betreuungsregion Süd umfasst die Verwaltungsregionen A, B und C. Sie wird durch die Regionalverwaltung B mit dem Sitz in H verwaltet (§ 14b Abs. 4 RVVO). Das hat zur Folge, dass die vier A Diakoniestationen von der Regionalverwaltung H und nicht mehr von der Regionalverwaltung B betreut werden. Dagegen setzen sich die Antragsteller mit ihren Anträgen zur Wehr.

Absatz 3 des § 12 RVG wurde durch das Kirchengesetz zur Änderung von § 12 des Regionalverwaltungsgesetzes vom 25.11.2011 (ABl. 2012 S. 15) in dieses Gesetz eingefügt. Die Vorschrift trat am 01.01.2012 in Kraft. § 14b und § 15 Abs. 3 RVVO wurden durch die Rechtsverordnung zur Änderung der Regionalverwaltungsverordnung vom 09.03.2012 (ABl. S. 217) in die Regionalverwaltungsverordnung eingefügt und traten am 01.01.2013 in Kraft.

In einem Schreiben vom 14.02.2012 an die Vorstände der Diakoniestationen und der Regionalverwaltungsverbände begründete die Kirchenverwaltung die Bildung der Bearbeitungszentren wie folgt:

Die Bündelung der Dienstleistungen in den Bearbeitungszentren schaffe den notwendigen organisatorischen Rahmen für eine deutliche Reduzierung der Verwaltungsumlage für alle Diakoniestationen. Um dieses Ziel ohne Qualitätseinbußen zu erreichen, bedürfe es einer bestmöglichen Optimierung der Zusammenarbeit zwischen Diakoniestationen und Regi-

onalverwaltungen. Um zu fundierten und nachvollziehbaren Aussagen zu gelangen, hätten die Diakoniestationen E, F, G und H sowie die Regionalverwaltung I und die Kirchenverwaltung seit Januar des voraufgegangenen Jahres ein gemeinsames Pilotprojekt durchgeführt. Das Projekt habe den Auftrag gehabt, die Verwaltungsabläufe zwischen den Diakoniestationen und der Regionalverwaltung auf Möglichkeiten für Kostenreduzierungen zu überprüfen. Dazu seien im Verlauf des Jahres die Abläufe im Detail dokumentiert, Verbesserungen diskutiert und daraus neue sog. „Soll-Prozesse" definiert worden. Darüber hinaus seien für alle Abläufe die Mengengerüste in Form von Fallzahlen und Arbeitszeiten erhoben worden. Auf Grundlage der Projektergebnisse könne eine verlässliche Kalkulation für die zukünftigen Bearbeitungszentren erstellt werden. Auf dem damaligen Stand könnten in der Regionalverwaltung, bezogen auf die vier beteiligten Diakoniestationen und die neu definierten Soll-Prozesse, rund 30% der bisher für die Aufgabenerledigung eingesetzten Personalkosten eingespart werden. Zugleich ergäben sich auch in den Diakoniestationen Einsparmöglichkeiten bei den Personalkosten für Verwaltungstätigkeiten in der Größenordnung von 10%. Die Umsetzung der optimierten Verwaltungsabläufe werde somit zu einer spürbaren Entlastung bei der Verwaltungsumlage führen und könne daher bei einer entsprechenden Anwendung allen Diakoniestationen zugute kommen. Die Realisierung der Einsparungen sei jedoch vom Grad der Umsetzung abhängig, mit der die Abläufe zwischen den Regionalverwaltungen und den Diakoniestationen etabliert werden.

Die A Dekanate, der A Regionalverwaltungsverband und die A Diakoniestationen wehrten sich von Anfang an gegen die Einrichtung von Bearbeitungszentren im Allgemeinen und gegen die Zuordnung der A Diakoniestationen zum Regionalverwaltungsverband B im Besonderen. Am 23.04.2012 schrieb die Ev. Regionalverwaltung A an die Kirchenverwaltung:

„Bei der letzten Zusammenkunft am 13.03.2012 haben sich die Vorstände aller in A von dem Anschlusszwang dann betroffenen Diakonie- und Sozialstationen über dieses Thema ausgetauscht. Alle Verantwortlichen dieser Stationen haben uns als Dienstleister beauftragt, Ihnen mitzuteilen, dass die Stationen dem Anschlusszwang nicht akzeptieren. Die Stationen erwarten weiterhin von der Evangelischen Regionalverwaltung A die Erfüllung der bestehenden Dienstleistungsvereinbarung. Ein Wechsel nach H kommt für die Stationen nicht in Betracht."

Unterzeichnet war das Schreiben von dem Dienststellenleiter der Regionalverwaltung sowie von Vertretern der vier Diakoniestationen.

Einladungen des Regionalverwaltungsverbandes B, an Informationsveranstaltungen in H teilzunehmen, wurden von den vier A Diakoniestationen ignoriert. Die Kirchenverwaltung nahm das zum Anlass, die Vorstände der Stationen mit Schreiben vom 12.09.2012 „auf Ihre Verpflichtung nach § 12 Abs. 3 RVG i.V.m. § 14b Abs. 4 RVVO hinzuweisen, die Verwaltungsaufgaben Ihrer Diakoniestationen ab dem 01.01.2013 durch die Regionalverwaltung B wahrnehmen zu lassen".

Eine Woche später, am 19.09.2012, teilte der jetzige Prozessbevollmächtigte der Kirchenverwaltung mit, er vertrete die vier Diakoniestationen sowie die Ev. Gesamtgemeinde A, und führte aus, die RVVO sei aus mehreren Gründen rechtswidrig. Unter anderem machte er geltend, durch die Verlagerung der Betreuung zum Regionalverwaltungsverband B büßten die A Diakoniestationen das Recht ein, Anträge an die Verbandsvertretung zu stellen (§ 23 Abs. 1 RVG). Hierauf stützen sich im Wesentlichen auch die Normenkontrollanträge.

In ihrem Antwortschreiben vom 19.10.2012 erklärte die Kirchenverwaltung, mit der Rechtsänderung habe die Kirchensynode nicht die Beteiligungsrechte der Träger der Diakoniestationen einschränken wollen. § 23 RVG müsse deshalb über seinen Wortlaut hinaus dahingehend ausgelegt werden, dass auch diejenigen Träger einer Diakoniestation, die einer anderen Verwaltungsregion angehören, ein Antragsrecht bei der sie betreuenden Verwaltungsregion habe. Bei der nächsten Änderung des Regionalverwaltungsgesetzes werde die Kirchenverwaltung der Synode vorschlagen, in § 23 klarzustellen, dass das Antragsrecht für alle Rechtsträger gilt, die von der jeweiligen Regionalverwaltung betreut werden.

Im Vorgriff darauf hat § 16 Abs. 1 der Verbandssatzung des Regionalverwaltungsverbandes B vom 08.02.2003 durch Änderungsverordnung vom 19.11.2013 (ABl. 2014 Nr. 1) mit Wirkung vom 01.01.2014 folgende Fassung erhalten:

„(1) Rechtsträger, die von der Regionalverwaltung betreut werden, können Anträge an die Verbandsvertretung stellen."

Spätestens seit Anfang Januar 2014 können daher auch die Rechtsträger der vier A Diakoniestationen Anträge im Sinne des § 23 Abs. 1 RVG an die Verbandsversammlung des Regionalverwaltungsverbandes B stellen.

Am 12.12.2012 stimmten die Vorstände der Regionalverwaltungsverbände B und A sowie die Kirchenverwaltung einer Verwaltungsvereinbarung zu, die vorsieht, dass während der Laufzeit der Vereinbarung die RVV A für den RVV B die Pflichtaufgaben gemäß dem Anhang zur Rechtsverordnung über die Regionalverwaltungsverbände (RVVO) für die vier A Sozialstationen übernimmt. Die Vereinbarung wurde für die Zeit vom 01.01. bis 31.12.2013 abgeschlossen und wird auch darüber hinaus fortgeführt.

Die Antragsteller machen geltend, die „faktische Suspendierung des Antragsrechts der betroffenen kirchlichen Zweckverbände und Kirchengemeinden" erschwere den betroffenen Einrichtungen ganz erheblich die notwendigen Voraussetzungen zur Aufrechterhaltung ihrer organisatorischen und vor allem wirtschaftlichen Existenz.

Mit dem Antragsrecht hat es folgende Bewandtnis: Die Kirchen und Kirchenverbände (einschließlich Gesamtgemeinden) können gemäß § 23 Abs. 1 RVG „Anträge an die Verbandsvertretung stellen", und zwar bei derjenigen Verbandsvertretung, deren Mitglied das Dekanat ist, dem die Kirche bzw. Gesamtgemeinde angehört.

Die Verbandsvertretung, deren Mitglieder von den Dekanatssynoden gewählt werden (§ 16 Abs. 1 RVG), ist das oberste Organ des Regionalverwaltungsverbandes und nimmt die Aufgaben wahr, die ihr das RVG, das Verbandsgesetz und die Verbandssatzung zuweisen; sie entscheidet über alle wichtigen Angelegenheiten des Verbandes (§ 17 RVG). Einen nicht abschließenden Katalog von Zuständigkeiten der Verbandsvertretung enthält § 14 Abs. 2 VerbG. Danach entscheidet die Verbandsvertretung u.a. über

– die jährlichen Haushaltspläne des Verbandes und der von ihm verwalteten Einrichtungen sowie über die Bewilligung außer- und überplanmäßiger Ausgaben (Buchst. e),

– die Abnahme der Jahresrechnung und die Entlastung des Verbandsvorstandes und Rechners (Buchst. f),

– den Erwerb, die Veräußerung und die dingliche Belastung von Grundeigentum sowie die Übernahme von Bürgschaften und die Aufnahme von Darlehen (Buchst. g),

– die Einführung, Abänderung und Aufhebung von Gebührenordnungen (Buchst. h) sowie

– Baumaßnahmen (Buchst. i).

Die Antragsteller tragen ferner vor, die Diakoniestation müssten die für sie von den Regionalverwaltungen erbrachten Leistungen vergüten. Schon aus diesem Grunde sei der Entzug der Einflussmöglichkeiten gemäß § 23 Abs. 1 RVG unverhältnismäßig und demzufolge rechtswidrig.

Durch die mittels der RVVO erzwungenen örtlichen und sachlichen Zuständigkeitstrennung von Pflichtaufgaben (Regionalverwaltung B) und freiwilligen Aufgaben (Regionalverwaltung A) werde den A Diakoniestationen „die Möglichkeit entzogen, ein den tatsächlichen Anforderungen zweckentsprechendes, harmonisch funktionierendes Dienstleistungsspektrum mit einer Regionalverwaltung herzustellen“. Die Diakoniestationen seien aber darauf angewiesen,

„über den Pflichtaufgabenkatalog ggf. hinausgehende Anforderungen im Wege ergänzender Dienstleistungen als freiwillige Aufgaben gemäß § 27 RVG durch die jeweils selbe Regionalverwaltung ‚in einem Guss‘ in Anspruch zu nehmen. Dieses mit der Installation freiwilliger Aufgaben gemäß § 27 RVG von der Kirchensynode vorgesehene Ausgleichsinstrument wird jedoch durch die mit der Einrichtung der Bearbeitungszentren verursachte Entkopplung der örtlichen Zuständigkeit für die Pflichtaufgaben aus dem bisherigen organisatorischen Dienstleistungszusammenhang im Wesentlichen herausgehebelt, weil sich die Verwaltungsaufgaben der Diakoniestationen im Sinne des § 1 RVG in der täglichen Praxis ganz überwiegend nur einheitlich und nicht nach den Ordnungskriterien einer willkürlich definierten Dichotomie zwischen Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben von zwei verschiedene Verwaltungseinheiten auf der Basis unterschiedlicher rechtlicher Grundlagen bearbeiten lassen.“

Durch die Anbindung der A Diakoniestationen an das Bearbeitungszentrum B werde den Zweckverbänden ferner die mittelbare Beteiligungsmöglichkeit eines effektiven passiven

Wahlrechts entzogen, beispielsweise durch die Berufung ihrer Vertreter zunächst in die Dekanatssynode gemäß § 2 Dekanatssynodalordnung (DSWO) und sodann zur Wahl in die Verbandsvertretung der Regionalverwaltung gemäß § 16 Abs. 1 RVG.

Darüber hinaus würden den Diakoniestationen ihre Beteiligungsrechte gemäß § 5 Abs. 2 DSWO abgeschnitten. Die darin vorgesehenen Beratungsmöglichkeiten der Zweckverbände in den zuständigen Dekanatssynoden liefen ins Leere, insbesondere da der gemäß § 5 Abs. 1 Buchst. g DSWO an den Tagungen der Dekanatssynode ebenfalls beteiligte Leiter der für die A Dekanate zuständigen Regionalverwaltung nicht mehr für die Belange der A Diakoniestationen zuständig sei und die Vertreter der Dekanate in der Verbandsvertretung der Regionalvertretung A keine Interessen ihrer Sozialstationen wahrnehmen könnten.

In Hinblick auf das etablierte Tätigkeitsspektrum der Verwaltungsleiter der Regionalverwaltungen sei eine Einflussnahme der Diakoniestationen auf die Regionalverwaltung als weisungsbefugten Arbeitgeber des Verwaltungsleiters unverzichtbar.

Eine einheitliche Beratung und Genehmigung des Haushaltsplans der Sozialstationen sei nicht mehr gewährleistet.

Die Antragsteller beantragen,

§ 12 Abs. 3 Regionalverwaltungsgesetz vom 05.12.2001 (ABl. 2002 S. 96) in der Fassung von Art. 1 Kirchengesetz zur Änderung von § 12 des Regionalverwaltungsgesetzes vom 25.11.2011 (ABl. 2012 S. 15) sowie § 14b und § 15 Abs. 3 Regionalverwaltungsverordnung vom 11.11.2003 (ABl. 2004 S. 13) in der Fassung von Art. 1 Nr. 1 und 2 Rechtsverordnung zur Änderung der Regionalverwaltungsverordnung vom 09.03.2012 (ABl. 2012 S. 217), § 14b geändert durch Art. 1 Nr. 4 Rechtsverordnung zur Änderung der Regionalverwaltungsverordnung vom 19.09.2013 (ABl. 2013 S. 418), für nichtig zu erklären.

Die Kirchenleitung hält die Gesamtgemeinde A und die Dekanate für nicht antragsberechtigt und deren Anträge deshalb für unzulässig. Darüber hinaus vertritt die Kirchenleitung die Ansicht, alle Anträge seien jedenfalls unbegründet. Hierzu trägt sie im Wesentlichen vor:

Es sei nicht erkennbar, wieso durch die Bildung von Bearbeitungszentren die Rechte der Dekanate beschnitten würden oder gar die Erfüllung des Auftrags des Dekanats beeinträchtigt werde. Die Kirchenordnung bestimme nicht, dass die Dekanate oder die aus ihnen gebildeten Verbände für die Durchführung von Verwaltungsaufgaben der Kirchengemeinden und Zweckverbände zuständig sind. Deshalb könne eine Aufgabenübertragung auf eine andere Regionalverwaltung nicht in die Rechte der Dekanate eingreifen.

Die Diakoniestationen könnten Anträge nach § 23 Abs. 1 RVG bei der Regionalverwaltung B stellen. Im Übrigen sei seit Bildung der Regionalverwaltung A kein einziger derartiger Antrag gestellt worden.

Die Mitglieder der Verbandsvertretungen der Regionalverwaltungsverbände würden zwar von den Dekanatssynoden gewählt, brauchten aber weder ihr noch dem Dekanat angehören.

Die Bildung der drei Bearbeitungszentren sei verhältnismäßig. Auch ein Verstoß gegen den Wesentlichkeitsgrundsatz liege nicht vor.

Die Regionalverwaltung A habe keinen Anspruch darauf, weiterhin die Pflichtaufgaben für die A Diakoniestationen mit Rücksicht darauf wahrzunehmen, dass sie zusammen mit freiwilligen Leistungen ein erweitertes Dienstleistungsangebot „aus einem Guss“ anbieten wolle. Die Kirchenverwaltung sehe die Erbringung freiwilliger Leistungen durchaus kritisch, weil dies häufig zu einer Vermischung von Verwaltungs- und Geschäftsführungsaufgaben führe und die Zuständigkeiten unklar würden.

Der Kirchensynodalvorstand hat auf eine eigene schriftliche Stellungnahme zu den Anträgen verzichtet. Der Vorsitzende des Kirchensynodalvorstandes Präses L hat sich in der mündlichen Verhandlung geäußert.

Entscheidungsgründe:

I. Die Anträge der Antragsteller zu 1 und 2 (Evangelische Gesamtgemeinde A und A Dekanate) sind unzulässig, da ihnen die Antragsberechtigung fehlt. Denn sie sind keine „gemäß der Kirchenordnung gebildeten Organe“ im Sinne von § 6 Nr. 1 des Kirchengesetzes über das Kirchliche Verfassungs- und Verwaltungsgericht (KVVG).

a) Dies ergibt sich bereits aus der grammatikalischen (Wortlaut-) Interpretation des § 6 KVVG. Er unterscheidet ausweislich Nr. 2 Buchst. a und Nr. 3 zwischen kirchlichen Körperschaften und kirchlichen Organen. Körperschaften sind juristische Personen des öffentlichen Rechts und Träger von Rechten und Pflichten. Organe sind dagegen nichtrechtsfähige Verwaltungsstellen, welche Aufgaben der Körperschaften (oder anderer Verwaltungsträger) erfüllen. Sie haben keine eigenen Rechte und Pflichten, sondern nehmen lediglich die Rechte und Pflichten „ihres“ jeweiligen Verwaltungsträgers wahr. Eine Körperschaft hat zwar Organe, aber sie ist kein Organ. Die beiden Begriffe schließen sich gegenseitig aus.

Gemäß Art. 2 Abs. 4 der Kirchenordnung (KO) sind sowohl die Kirchengemeinden als auch die Dekanate und die kirchlichen Verbände (zu denen die Antragstellerin zu 1 zählt) Körperschaften des öffentlichen Rechts. Das wird von den einschlägigen Kirchengesetzen bestätigt. Gemäß § 1 Abs. 4 Satz 1 der Kirchengemeindeordnung (KGO) ist jede Kirchengemeinde Körperschaft des öffentlichen Rechts. Nach § 1 Abs. 3 Satz 1 der Dekanatssynodalordnung (DSO) ist jedes Dekanat Körperschaft des öffentlichen Rechts. Gleiches gilt für Kirchengemeindeverbände kraft § 1 Abs. 3 Buchst. a des Verbandsgesetzes (VerbG).

Da die Antragstellerin zu 1, die Evangelische Gesamtgemeinde A, und die Antragsteller zu 2, die sechs A Dekanate, demzufolge (kirchliche) Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, sind sie keine Organe im Sinne des § 6 Nr. 1 KVVG. Sie sind daher nicht berechtigt, einen Normenkontrollantrag nach § 2 Nr. 1 KVVG zu stellen.

b) Zu demselben Ergebnis führt die systematische Auslegung der §§ 2, 3 und 6 KVVG. Danach entscheidet das Gericht über

– die Rechtsgültigkeit von Kirchengesetzen, kirchlichen Verordnungen und solchen Beschlüssen der Kirchensynode, die, ohne Kirchengesetz zu sein, Recht setzen (§ 2 Nr. 1),

– Streitigkeiten über die gegenseitige Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen den durch Kirchenleitung oder durch Kirchengesetz geschaffenen kirchlichen Organen (§ 2 Nr. 2),

– Beschwerden gegen synodale Beschlüsse, soweit die Anwendung der Kirchenordnung oder sonstiger kirchlicher Rechtsnormen gerügt wird (§ 2 Nr. 3),

– die Aufhebung eines kirchlichen Verwaltungsaktes (Anfechtungsklage), die Verpflichtung zum Erlass eines kirchlichen Verwaltungsaktes (Verpflichtungsklage), die Nichtigkeit eines kirchlichen Verwaltungsaktes oder das Bestehen oder Nichtbestehen eines kirchlichen Rechtsverhältnisses (§ 3 Abs. 1).

Eine Antragsberechtigung kirchlicher Organe sieht § 6 für die Fälle

– der abstrakten Normenkontrolle des § 2 Nr. 1 (§ 6 Nr. 1),

– der Organstreitigkeiten des § 2 Nr. 2 (§ 6 Nr. 2 Buchst. a) und

– der verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten des § 3 (§ 6 Nr. 3)

vor. Wollen kirchliche Organe Organstreitigkeiten oder verwaltungsgerichtliche Streitigkeiten anhängig machen, müssen sie geltend machen, in ihren rechtlichen Interessen berührt zu sein. Für die Stellung eines Normenkontrollantrages ist das nicht erforderlich, obwohl dieser Rechtsbehelf im Falle seines Erfolges viel weiterreichende Konsequenzen auslöst als beispielsweise eine Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage. Das zwingt zu der Schlussfolgerung, dass der Begriff „gemäß der Kirchenordnung gebildete Organe“ in § 6 Nr. 1 restriktiver verstanden werden muss als der Begriff „kirchliche Organe“ in § 6 Nr. 2 Buchst. a und Nr. 3. Die Gleichsetzung dieser Begriffe würde zu eklatanten Wertungswidersprüchen führen. Zu den „gemäß der Kirchenordnung gebildeten Organen“ zählen deshalb nur solche Organe, die unmittelbar durch die Kirchenordnung errichtet werden, ohne dass es einer weiteren gesetzlichen oder administrativen Maßnahme bedarf. Solche Organe sind etwa die Kirchensynode, der Kirchensynodalvorstand, die Kirchenleitung oder der Kirchenpräsident.

Keine „gemäß der Kirchenordnung gebildeten Organe“ sind hingegen die Organe der Dekanate, der Kirchengemeinden und der sonstigen kirchlichen Körperschaften des öffentlichen Rechts. Denn die einzelnen Dekanate und Kirchengemeinden verdanken ihre Existenz nicht unmittelbar der Kirchenordnung, sondern kirchlichen Gesetzen, Beschlüssen

der Kirchensynode oder Maßnahmen der Kirchenleitung. Über die Neubildung, Grenzveränderung oder Auflösung von Dekanaten beschließt die Kirchenleitung, wenn die beteiligten Kirchenvorstände und Dekanatssynoden zustimmen, andernfalls die Kirchensynode (§ 2 Satz 1 DSO). Sollen Kirchengemeinden neu gebildet, verändert, aufgehoben, geteilt oder zusammengelegt werden, so beschließt darüber die Kirchenleitung im Benehmen mit den beteiligten Kirchenvorständen und Dekanatssynodalvorständen (§ 4 Abs. 1 Satz 1 KGO).

Die Organe der Kirchengemeinden und Dekanate sind allerdings Organe im Sinne von § 6 Nr. 2 Buchst. a und Nr. 3 KVVG und demzufolge berechtigt, einen kirchlichen Organstreit oder eine kirchenverwaltungsgerichtliche Streitigkeit anhängig zu machen, sofern sie geltend machen können, in ihren Rechten berührt zu sein. Gleiches gilt auch für die kirchlichen Körperschaften, die ebenfalls in den genannten Vorschriften als Antragsberechtigte genannt sind.

c) Die restriktive Auslegung des § 6 Nr. 1 wird ferner gestützt durch rechtsvergleichende Überlegungen. Wegen der außerordentlichen „Breitenwirkung“, welche stattgebende Normenkontrollentscheidungen entfalten, sehen die Prozessordnungen diesen Rechtsbehelf nur selten vor, und wenn sie das tun, schränken sie den Kreis der Antragsberechtigten rigoros ein.

aa) So kennt das Kirchengesetz der Evangelischen Kirche in Deutschland (Ki.GG EKD) i.d.F. vom 06.11.2003 (ABl. EKD S. 408, 409) nur die konkrete Normenkontrolle durch den Verfassungsgerichtshof auf Vorlage des Kirchengerichts oder des Kirchengerichtshofs der EKD. Das Ende des Jahres 2010 außer Kraft getretene Kirchengesetz über die kirchliche Verwaltungsgerichtsbarkeit der Union Evangelischer Kirchen (UEK) (Verwaltungsgerichtsgesetz – VwGG) in der Fassung der Neubekanntmachung vom 15.02.2005 (ABl. EKD S. 86) sah weder eine konkrete noch eine abstrakte Normenkontrolle vor. Gleiches gilt für die meisten EKD-Mitgliedskirchen. Eine der wenigen Ausnahme bildet die Evangelische Kirche der Pfalz (Protestantische Landeskirche). Gemäß § 3 Abs. 1 Buchst. e ihres Gesetzes über das Verfassungs- und Verwaltungsgericht vom 17.10.1959 (ABl. S. 171) entscheidet dieses über die Vereinbarkeit von Kirchengesetzen und kirchlichen Verordnungen mit dem geltenden Gesetz. Antragsberechtigt sind ausschließlich die Landessynode, zehn ihrer Mitglieder, die Kirchenregierung und der Landeskirchenrat (§ 6).

bb) Auch die staatliche Gesetzgebung geht äußerst zurückhaltend mit der Antragsbefugnis für Normenkontrollanträge um.

aaa) Über das Antragsrecht zum Bundesverfassungsgericht verfügen lediglich die Bundesregierung (als Kollegium), die einzelnen Landesregierungen sowie ein Viertel der gesetzlichen Mitglieder des Bundestages (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6 BVerfGG).

bbb) Nach Art. 131 der Verfassung des Landes Hessen (HV) entscheidet der Staatsgerichtshof über die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze, die Verletzung der Grundrechte, bei Anfechtung des Ergebnisses einer Volksabstimmung, über Verfassungsstreitigkeiten so-

wie in den in der Verfassung und den Gesetzen vorgesehenen Fällen. Den Antrag können stellen eine Gruppe von Stimmberechtigten, die mindestens ein Hundertstel aller Stimmberechtigten des Volkes umfasst, der Landtag, ein Zehntel der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder, die Landesregierung sowie der Ministerpräsident. Im Übrigen überlässt die Landesverfassung es dem einfachen Gesetzgeber zu bestimmen, in welchen Fällen und unter welchen Voraussetzungen jedermann das Recht hat, den Staatsgerichtshof anzurufen.

Von dieser Ermächtigung hat der Gesetzgeber Gebrauch gemacht durch § 19 Abs. 2 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof (StGHG). Nach dessen § 19 Abs. 2 sind, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, antragsberechtigt

1. eine Gruppe von Stimmberechtigten, die mindestens ein Hundertstel aller Stimmberechtigten des Volkes umfasst,

2. der Landtag,

3. ein Zehntel der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Landtags,

4. eine Fraktion des Landtags,

5. die Landesregierung,

6. die Ministerpräsidentin oder der Ministerpräsident,

7. die Landesanwaltschaft,

8. der Rechnungshof,

9. jede Person zur Erhebung der Grundrechtsklage,

10. Gemeinden und Gemeindeverbände zur Erhebung der auf eine Verletzung des Selbstverwaltungsrechts (Art. 137 der Verfassung des Landes Hessen) gestützten Grundrechtsklage,

11. die in § 52 Abs. 1 Bezeichneten zur Erhebung der Wahlprüfungsbeschwerde.

Die Nrn. 9 bis 11 betreffen keine abstrakte NK, sondern regeln die Antragsbefugnis für die individuelle und die kommunale Verfassungsbeschwerde bzw. die Wahlprüfungsbeschwerde.

ccc) Gemäß Art. 130 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (LV) können die Landesregierung, der Landtag und jede Landtagsfraktion eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs darüber beantragen, ob ein Gesetz oder die sonstige Handlung eines Verfassungsorgans, soweit es sich nicht um eine Gesetzesvorlage handelt, verfassungswidrig ist.

Den Antrag können auch

– andere Beteiligte, die durch die Verfassung oder in der Geschäftsordnung eines Verfassungsorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind, sowie

– Körperschaften des öffentlichen Rechts, soweit sie geltend machen, durch das Gesetz oder die sonstige Handlung eines Verfassungsorgans in eigenen Rechten verletzt zu sein,

stellen.

d) Die historische (genetische) Interpretation der jetzigen §§ 2, 3 und 6 KVVG bietet keine verlässlichen Aufschlüsse darüber, was der historische Gesetzgeber unter dem Begriff „gemäß der Kirchenordnung gebildete Organe“ verstanden wissen wollte.

aa) Die Vorschriften des KVVG über die Antragsberechtigung für das Normenkontrollverfahrens sind seit der Schaffung des Gerichts durch das „Kirchengesetz über des Kirchliche Verfassungs- und Verwaltungsgericht gemäß Art. 56 der Kirchenordnung (KVVG)“ vom 14.02.1952 (ABl. S. 18) zwar formal, nicht aber inhaltlich geändert worden. Es bestimmte in § 2, das Gericht habe auf Antrag zu entscheiden über

1. die Rechtsgültigkeit von Kirchengesetzen und kirchlichen Verordnungen;

2. Streitigkeiten über die gegenseitige Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen den durch die Kirchenordnung oder durch Kirchengesetze geschaffenen Organen;

3. Beschwerden über synodale Beschlüsse oder gegen Verwaltungsentscheidungen, soweit die Anwendung der Kirchenordnung oder sonstiger kirchlicher Rechtsnormen gerügt wird.

Antragsberechtigung und Parteifähigkeit waren in § 5 geregelt. Dessen Abs. 1 stellte folgenden Grundsatz auf:

„(1) Antragsberechtigt und parteifähig sind Einzelpersonen, kirchliche Körperschaften, kirchliche Organe, Werke und Verbände, deren rechtliche Interessen berührt werden.“

Diese Regel durchbrach Abs. 2 für die Normenkontrolle:

„(2) In den Fällen des § 2 Ziffer 1 steht das Antragsrecht nur den gemäß der Kirchenordnung gebildeten Organen sowie einer Gruppe von mindestens 10 Mitgliedern der Kirchensynode zu.“

In der Sitzung der Kirchensynode am 15.02.1952, in der das KVVG in seiner ursprünglichen Fassung verabschiedet wurde, führte der Präses aus (Sitzungsniederschrift S. 407):

„‚§ 5. Antragsberechtigt und parteifähig sind Einzelpersonen, kirchliche Körperschaften, kirchliche Organe, Werke und Verbände, deren rechtliche Interessen berührt werden. In den Fällen des § 2,1 Ziffer 1 steht das Antragsrecht nur den gemäß der Kirchenordnung gebildeten Organen sowie einer Gruppe von mindestens 10 Mitgliedern der kirchlichen Synode zu.‘ Ja, das sind ja die beiden Organe, die da nur in Frage kommen. Die übrigen Dekanatssynoden usw. kommen da ja nicht in Frage.“

Was der Präses mit „die beiden Organe“ meinte, ist unklar. Seine Bemerkung deutet aber immerhin auf zweierlei hin, nämlich zum einen darauf, dass der Kreis der Antragsberechtigen für die Normenkontrolle eng begrenzt werden sollte, und zum anderen darauf, dass die Dekanatssynoden nicht zu den Antragberechtigten zählen sollen. Weitere Ausführungen aus den Beratungen der Kirchensynode zu diesem Punkt sind nicht überliefert.

bb) Die Vorschriften erhielten ihre heutige Fassung durch das „Kirchengesetz zur Änderung des Kirchengesetzes über das Kirchliche Verfassungs- und Verwaltungsgericht ge-

mäß Art. 56 der Kirchenordnung (KVVG)“ vom 30.06.1979 (ABl. S. 118). Sein Art. 1 Nr. 3 gab § 2 Nr. 1 folgende Fassung:

„1. Rechtsgültigkeit von Kirchengesetzen, kirchlichen Verordnungen und solchen Beschlüssen der Kirchensynode, die, ohne Kirchengesetz zu sein, Recht setzen;“

und strich in Nr. 3 die Worte „oder gegen Verwaltungsentscheidungen“.

Art. 1 Nr. 7 gab dem § 5 folgende Fassung:

„Antragsberechtigt und parteifähig sind:

1. in den Fällen des § 2 Nr. 1 nur die gemäß der Kirchenordnung gebildeten Organe sowie eine Gruppe von mindestens zehn Mitgliedern der Kirchensynode;

2. in den Fällen des § 2 Nr. 3

a) Einzelpersonen, kirchliche Körperschaften, kirchliche Organe, Werke und Verbände, deren rechtliche Interessen berührt sind;

b) eine Gruppe von mindestens zehn Mitgliedern der Kirchensynode;“.

Anhaltspunkte für die Annahme, dass der Kreis der Antragsbefugten in Normenkontrollverfahren durch die Neufassung der Vorschriften verändert werden sollte, gibt es nicht.

Wie sich aus dem Vorausgehenden ergibt, steht die Antragsbefugnis für die Normenkontrolle den „gemäß der Kirchenordnung gebildeten Organen“ schon seit der ursprünglichen Fassung des KVVG zu, daran ändert die sprachliche Modifikation nichts.

e) Gegen die Annahme, dass sämtliche Organe, die ihre Existenz nur mittelbar auf die Kirchenordnung zurückführen können, auch „gemäß der Kirchenordnung gebildete Organe“ sind, spricht folgendes: Die EKHN setzt sich aus Hunderten von Körperschaften des öffentlichen Rechts zusammen, die jeweils über mindestens ein Organ, oft über mehrere Organe verfügen. Die Vorstellung, jedes dieser unzähligen Organe sei befugt, jedes Kirchengesetz und jede kirchliche Verordnung mittels des Normenkontrollantrags anzugreifen, ohne durch die Regelung in ihren Interessen berührt zu sein, ist geradezu absurd.

f) Als Ergebnis der vorausgehenden Überlegungen ist festzuhalten, dass weder die Dekanate, Kirchengemeinden und sonstigen kirchlichen Verbände noch deren Organe zu den „gemäß der Kirchenordnung gebildeten Organen“ im Sinne von § 6 Nr. 1 KVVG zählen. Sie sind demzufolge nicht berechtigt, einen Normenkontrollantrag nach § 2 Nr. 1 KVVG zu stellen.

g) Hiermit weicht die Kammer allerdings von ihrem Urteil vom 19.02.1993 betreffend die Gültigkeit des Kirchengesetzes zur Änderung der Kirchenordnung betreffend das Verhältnis von Juden und Christen (Az. I 3/92 u.a. – Amtl. Sammlg. Nr. 90 S. 13) ab. In ihm hat die Kammer den Dekanatssynoden die Antragbefugnis im Normenkontrollverfahren zugesprochen mit der Begründung, eine Dekanatssynode sei – ebenso wie ein Dekanatssynodalvorstand – ein gemäß der Kirchenordnung gebildetes Organ. Denn ihre Rechtsstellung sei in den Artikeln 21 bis 23 der Kirchenordnung geregelt. Wenn § 6 Nr. 1 KVVG

eine Antragsberechtigung den „gemäß der Kirchenordnung gebildeten Organen“ gibt, so seien damit nicht etwa nur gesamtkirchliche Organe gemeint. Einer derartigen einschränkenden Auslegung stehe schon der Umstand entgegen, dass das KVVG in § 7 Abs. 3 und Abs. 5 auch den Begriff des „gesamtkirchlichen Organs“ verwendet. An dieser Rechtsauffassung hält die Kammer in Anbetracht der oben genannten Argumente nicht fest.

In seinem Urteil vom 22.10.1998 betreffend die Gültigkeit des Kirchengesetzes zur Ordnung des Kirchlichen Besuchsdienstes (Az. I 11/97 – Amtl. Sammlg. Nr. 116 S. 3) erklärte das Gericht ohne Begründung, die Kirchenvorstände seien „nach der Kirchenordnung gebildete Organe (Art. 5 KO)“. Auch daran kann nicht festgehalten werden.

Auch in seinem Urteil vom 30.10.1969 (Az.: I 1/69 – Amtl. Sammlg. Nr. 20, S. 12) befand die 1. Kammer, der Kirchenvorstand habe die Stellung eines „kirchlichen Organs“. Diese Entscheidung steht indes nicht in Widerspruch zu der vorliegenden. Denn jenes Verfahren war kein Normenkontrollverfahren nach § 2 Nr. 1, sondern ein Beschwerdeverfahren im Sinne von § 2 Nr. 3 KVVG.

h) Da die Antragsteller zu 1 und 2 nicht antragsberechtigt nach § 6 Nr. 1 KVVG sind, sind ihre Anträge als unzulässig zurückzuweisen.

II. Der Antrag der Antragsteller zu 3 (Kirchensynodale) ist zulässig, aber nicht begründet.

1. Der Antrag ist zulässig. Das Regionalverwaltungsgesetz und die Regionalverwaltungsverordnung sind Kirchengesetz bzw. kirchliche Verordnung im Sinne des § 2 Nr. 1 KVVG und können demzufolge Gegenstand eines Normenkontrollverfahrens sein. Die Antragsberechtigung der Antragsteller ergibt sich aus § 6 Nr. 1 KVVG. Ob die zur Prüfung gestellten Vorschriften die Interessen der Antragsteller berühren, bedarf keiner Erörterung, da § 6 Nr. 1 KVVG dies im Gegensatz zu § 6 Nr. 2 Buchst. a und Nr. 3 KVVG nicht voraussetzt. Bezüglich des Vorliegens der übrigen Sachentscheidungsvoraussetzungen sind Bedenken weder vorgetragen worden noch ersichtlich.

2. Der Antrag ist unbegründet. § 12 Abs. 3 RVG ist rechtsgültig. Die Bestimmung verstößt nicht gegen die Kirchenordnung, die insoweit der alleinige Prüfungsmaßstab ist. Auch § 14b und § 15 Abs. 3 RVVO sind rechtsgültig. Ihr Inhalt steht mit der Kirchenordnung und den Kirchengesetzen in Einklang.

a) Gegen das ordnungsgemäße Zustandekommen der Vorschriften sind Bedenken weder geltend gemacht worden noch sonst ersichtlich.

b) Auch der Inhalt der Vorschriften steht mit der Kirchenordnung und – soweit es die Regionalverwaltungsverordnung betrifft – mit den kirchengesetzlichen Vorschriften in Einklang.

aa) § 12 Abs. 3 RVG ermächtigt die Kirchenleitung, die Zuständigkeit für Diakoniestationen abweichend von Abs. 1 und 2 festzulegen. Diese Ermächtigung ist inhaltlich hinreichend bestimmt. Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG verlangt, dass das zum Erlass einer Rechtsverordnung ermächtigende Gesetz Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung

bestimmt. Die Kirchenordnung enthält eine solche Vorschrift nicht. Aber selbst dann, wenn man hier die Maßstäbe des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG anlegte, würde § 12 Abs. 3 RVG ihnen gerecht.

Im staatlichen Bereich verlangt der Vorbehalt des Gesetzes als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips, dass der Gesetzgeber in grundlegenden Bereichen alle wesentlichen Entscheidungen selbst trifft (Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 11. Aufl., München 2011, Art. 20 Rn. 47 m.w.N.). Ob dies auch für den kirchlichen Gesetzgeber gilt, kann dahinstehen. Denn gegen diese Anforderung verstieße § 12 Abs. 3 RVG allenfalls dann, wenn der Gesetzgeber selbst verpflichtet wäre, die Betreuungsregionen zu bilden. Davon kann jedoch nicht die Rede sein. Auch im staatlichen Bereich wird die Bestimmung der örtlichen Zuständigkeit häufig dem Verordnungsgeber überlassen.

bb) Die Bestimmungen der Regionalverwaltungsverordnung sind durch die Ermächtigungsgrundlage gedeckt. § 12 Abs. 3 RVG stellt eine ausreichende gesetzliche Ermächtigungsgrundlage auch für die Bildung von Betreuungsregionen durch § 14b RVVO dar, obwohl der Begriff Betreuungsregion in § 12 Abs. 3 RVG nicht auftaucht. Denn ohne die Bildung von Betreuungsregionen wäre die von § 12 Abs. 3 RVG intendierte Zuständigkeitskonzentration auf drei Verwaltungsregionen nicht möglich gewesen. § 14b RVVO enthält lediglich eine Aufteilung des Gebietes der EKHN in Regionen, ohne neue Körperschaften oder Organe ins Leben zu rufen. Die Bildung der Betreuungsregionen ist deshalb mit der Bildung der Verwaltungsregionen nicht zu vergleichen. Sie ist lediglich ein Hilfsmittel, um die bereits bestehenden Betreuungsaufgaben auf drei Regionalverwaltungen zu konzentrieren.

cc) Die Schaffung der Betreuungsregionen (§ 14b RVVO) und die Konzentration der Verwaltungsaufgaben auf drei Regionalverwaltungen (§ 15 Abs. 3 RVVO) und die Ermächtigung hierzu verletzen nicht das Selbstverwaltungsrecht der Diakoniestationen bzw. ihrer Träger. Zwar bestimmt Art. 11 Abs. 1 KO, dass jede Kirchengemeinde ihre Angelegenheiten im Rahmen der kirchlichen Ordnung in eigener Verantwortung ordnet und verwaltet. Zu den „Angelegenheiten“ der Kirchengemeinde gehören die Verwaltung des Personals und der Finanzen. Letzteres wird bestätigt durch Art. 11 Abs. 3 Satz 1 KO, der den Kirchengemeinden das Recht garantiert, über ihre Mittel in eigener Verantwortung zu verfügen, auch hier mit der Einschränkung „im Rahmen der kirchlichen Ordnung und Aufsicht“. Die kirchengemeindliche Verwaltungsautonomie kann also durch kirchliche Gesetze und Verordnungen eingeschränkt werden.

Dies kann insbesondere dadurch geschehen, dass Aufgaben der Kirchengemeinden auf kirchliche Verbände übertragen werden. Dies sieht ausdrücklich Art. 68 Abs. 1 Satz 2 KO vor. Danach kann durch Kirchengesetz vorgesehen werden, dass bestimmte Aufgaben der Kirchengemeinden und Dekanate zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung auf einen kirchlichen Verband übertragen werden.

Das ist hier bereits im Jahre 2001 durch die Schaffung der Regionalverbände und dadurch erfolgt, dass die Kirchenleitung bestimmte Verwaltungsaufgaben der Kirchengemeinden, Dekanate und Kirchlichen Verbände aufgrund des § 26 Abs. 1 RVG mittels der Regionalverwaltungsverordnung von 2002 bzw. 2003 (§ 15 Abs. 1 RVVO i.V.m. dem Anhang zur RVVO) auf die Regionalverbände übertragen hat. Daran haben die zur Prüfung gestellten Vorschriften § 14b und § 15 Abs. 3 RVVO nichts geändert. Durch diese Bestimmungen sind den Rechtsträgern der Diakoniestationen keine (weiteren) Verwaltungsaufgaben entzogen worden.

Eine Veränderung ist vielmehr lediglich insofern eingetreten, als die Pflichtaufgaben (§ 26 Abs. 1 RVG, § 15 Abs. 1 RVVO i.V.m. dem Anhang zur RVVO) der meisten Träger von Diakoniestationen nicht mehr von derjenigen Regionalverwaltung wahrgenommen werden, in deren Verwaltungsregion (§ 5 RVG) sie gelegen sind, sondern von einer der drei durch § 14b RVVO bestimmten Regionalverwaltungen D, E oder B. Im Falle der vier A Diakoniestationen ist dies die Regionalverwaltung B (§ 14b Abs. 4 RVVO), die insoweit an die Stelle der Regionalverwaltung A getreten ist, die jedoch weiterhin die freiwilligen Betreuungsaufgaben (§ 27 RVG) für die vier A Stationen wahrzunehmen hat. Sie nimmt darüber hinaus auch weiterhin alle kirchengemeindlichen Pflichtaufgaben (§ 26 Abs. 1 RVG) der A Kirchengemeinden, Dekanate und kirchlichen Verbände außerhalb der Diakoniestationen wahr. Die Kirchengemeinden sind also keineswegs völlig von der Regionalverwaltung A „abgekoppelt“, sondern nur insoweit, als es um die Pflichtaufgaben der Diakoniestationen geht.

Ob diese partielle Abkoppelung der gemeindlichen Träger der Diakoniestationen von der Regionalverwaltung, in deren Bezirk sie belegen sind, überhaupt in durch die Kirchenordnung gewährleistete Rechte der Träger der Stationen eingegriffen hat, erscheint zweifelhaft. Denn die Träger der Stationen haben keinen unmittelbaren Einfluss auf die Zusammensetzung der Verbandsvertretung und des Verbandsvorstandes, wie sich aus §§ 16 und 18 RVG ergibt. Sie erleiden allerdings insofern eine gewisse Rechtseinbuße, als sie nicht mehr aufgrund des § 23 Abs. 1 RVG berechtigt sind, Anträge an die Verbandsvertretung derjenigen Regionalverwaltung zu stellen, in deren Bezirk sie belegen sind. Diese Rechtseinbuße wird jedoch durch die analoge Anwendung dieser Vorschrift dahingehend kompensiert, dass die Träger der Stationen bei derjenigen Regionalverwaltung antragsberechtigt sind, in deren Betreuungsregion sie belegen sind. Dies gilt für sämtliche Diakoniestationen der EKHN, die durch die Schaffung von Betreuungsregionen von ihrer Regionalverwaltung „abgekoppelt“ worden sind. Für die vier A Stationen ist dieses Antragsrecht, das in der Vergangenheit keine praktische Bedeutung gehabt zu haben scheint, zusätzlich durch § 16 Abs. 1 der Verbandssatzung des Regionalverwaltungsverbandes B in der Fassung vom 19.11.2013 (ABl. 2014 S. 82) abgesichert. Angesichts dessen bedarf es keiner Erörterung, ob das Antragsrecht kirchenverfassungsrechtlichen Rang hat, d.h. sich aus der Kirchenordnung herleiten lässt.

Die Abkopplung und Verschiebung der Betreuungszuständigkeit ist darüber hinaus durch den bereits oben eingeführten Art. 68 Abs. 1 Satz 2 KO legitimiert, der es gestattet, durch Kirchengesetz bestimmte Aufgaben der Kirchengemeinden und Dekanate zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung auf einen kirchlichen Verband zu übertragen. Die Formulierung „auf einen kirchlichen Verband" schließt es nicht aus, mit der Wahrnehmung der Aufgaben mehrere Verbände zu betrauen, wie es hier geschehen ist. Die Vorschrift verlangt auch nicht, dass die Kirchengemeinden und Dekanate einerseits und die Verbände in einer bestimmten Beziehung, beispielsweise einem hierarchischen Verhältnis, zueinander stehen. Während Art. 67 Abs. 2 KO a.F. eine Übertragung nur auf „den" aus Dekanaten und Kirchengemeinden einer politischen Gemeinde oder eines räumlich zusammengehörigen Gebiets gebildeten Verband zuließ, ermöglicht Art. 68 Abs. 1 KO die Übertragung ohne örtliche Einschränkung auf einen aus Kirchengemeinden und Dekanaten gebildeten Verband. Art. 68 Abs. 1 KO ist Teil der kirchlichen Ordnung, innerhalb derer die Kirchengemeinde ihre Angelegenheiten in eigener Verantwortung ordnet und verwaltet. Soweit durch die Abkoppelung der Betreuungszuständigkeit synodale Verantwortlichkeiten und Einflussmöglichkeiten berührt werden, führt dies deshalb nicht zu einem Verstoß gegen die Kirchenordnung. Die „bestimmten Aufgaben" von denen die Vorschrift spricht, ist in diesem Zusammenhang die Wahrnehmung der Pflichtaufgaben der Stationen durch die Regionalverwaltungen der drei Betreuungsregionen. Die „gemeinsame Aufgabenerfüllung" besteht darin, dass jede dieser drei Regionalverwaltungen die gleichartigen Verwaltungsaufgaben mehrerer Träger von Diakoniestationen wahrnimmt.

dd) Die Zuordnung der einzelnen Diakoniestationen zu den Regionalverwaltungsverbänden ist durch die Kirchenordnung nicht festgelegt, sodass sie in der Gestaltungsfreiheit des kirchlichen Gesetzgebers oder des von ihm ermächtigten Verordnungsgebers steht (zur gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit und ihren Grenzen s. Voßkuhle, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl., München 2010, Art. 93 Rn. 43 ff.; Wolfgang Meyer, in: von Münch/Kunig, GG, 6.Aufl., München 2012, Art. 93 Rn. 13; Hopfauf, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofman/Hopfauf, GG, 12. Aufl., Köln 2012, Art. 93 Rn. 28 ff.).

Diese ist durch das (allgemeine oder rechtsstaatliche) Willkürverbot begrenzt, das aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitet wird; es verbietet Differenzierungen ohne sachlichen Grund und Entscheidungen auf der Grundlage sachfremder Erwägungen (dazu Sommermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, a.a.O., Art. 20 Rn. 305; Jarass, a.a.O., Art. 20 Rn. 31c; Osterloh, in: Sachs, GG, 6. Aufl., München 2011, Art. 3 Rn. 34; Sachs, ebda. Art. 20 Rn. 99; Boysen, in: von Münch/Kunig, aaO, Art. 3 Rn. 28; Krebs, ebda. Art. 19 Rn. 32, jeweils m.w.N.). Für einen Verstoß gegen das Willkürverbot besteht kein Anhalt. Die Kirchenverwaltung hat nachvollziehbare Gründe für die Bildung von Betreuungsregionen und die Wahl der Bearbeitungszentren für diese Regionen benannt.

ee) Auch ein Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot ist nicht ersichtlich. Die meisten Diakoniestationen sind einem anderen Regionalverwaltungsverband zugeordnet worden,

und das war unvermeidbar, wenn es zu einer Konzentration der Betreuung auf nur drei Regionalverwaltungsverbände kommen sollte. Ob der Gesetz- und der Verordnungsgeber dabei die zweckmäßigste, z.B. die kostengünstigste, Lösung gewählt hat, entzieht sich der gerichtlichen Prüfung.

ff) Auch die von den Antragstellern aufgestellte Behauptung, der Übergang der Betreuung von B nach H brächte keine finanziellen Vorteile, vermag dem Antrag nicht zum Erfolg zu verhelfen, da nicht ersichtlich ist, welche Vorschrift der Kirchenordnung dadurch verletzt sein könnte. Alle damit in Zusammenhang stehenden Ausführungen der Antragsteller betreffen die Zweckmäßigkeit, nicht die Rechtmäßigkeit der Einrichtung von Bearbeitungszentren und der Zuordnung der A- Diakoniestationen zu dem Bearbeitungszentrum H.

Nach alledem war der Normenkontrollantrag der Antragsteller zu 3. als unbegründet abzuweisen und die Rechtsgültigkeit der zur Prüfung gestellten Vorschriften festzustellen.