

Kirchengericht: Kirchliches Verfassungs- und Verwaltungsgericht der EKHN
Entscheidungsform: Urteil (rechtskräftig)
Datum: 12.06.1986
Aktenzeichen: KVVG I 13/85
Rechtsgrundlagen: §§ 29,29a KGO; §§ 3,8 KiStO; §§ 3,6 ZuWVO
Vorinstanzen:

Leitsatz:

Tenor:

Die Anfechtungsklage wird abgewiesen.

Gebühren und Auslagen werden nicht erhoben.

Die Anfechtungsklägerin hat ihre eigenen außergerichtlichen Kosten zu tragen.

Tatbestand:

Die Parteien streiten darüber, ob die Beklagte berechtigt war, der Klägerin eine beantragte Sonderzuweisung in Höhe des - im Rahmen der Regelzuweisung gewährten - Ersatzes für freies Kirchgeld zu verweigern und sie insoweit auf diesen Ersatzbetrag zu verweisen.

Dem liegen folgende Regelungen und Entwicklungen im kirchlichen Haushalts- und Steuerwesen zugrunde:

Die Kirchensteuerordnung für die Evangelische Kirche in Hessen und Nassau im Bereich des Landes Hessen in der Fassung vom 17. November 1972 (Amtsblatt S. 299) sieht in § 3 Abs. 2 Nr. 2 für die Kirchengemeinden die Möglichkeit vor, eine Ortskirchensteuer in Form von Kirchgeld zu erheben. Die Kirchensynode empfahl indessen im Dezember 1968 den Gemeinden, von der Erhebung des Kirchgeldes abzusehen. Ihnen wurde Ersatz aus Landeskirchensteuermitteln zugesagt. Dieser Empfehlung folgten fast alle Gemeinden im Bereich der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau, soweit sie zuvor Kirchgeld erhoben hatten. Sie erhalten seitdem Ersatz von der EKHN in Höhe des 1968 erzielten Kirchgeldes ohne Rücksicht auf spätere Veränderungen in der Struktur und insbesondere in der Zahl der Gemeinemitglieder der einzelnen betroffenen Gemeinden. Das gilt auch für die Beklagte, bei der sich der Ersatz für das Kirchgeld auf jährlich 12.144,00 DM beläuft.

Bis 1972 galt für die Gemeinden das sogenannte Bedarfsdeckungssystem. Sie erhielten von der EKHN Haushaltsmittel in Höhe ihres angemeldeten und von der EKHN geprüften Bedarfes. Der Ersatz für das Kirchgeld floss den Gemeinden darüber hinaus zu. Sie waren in seiner Verwendung frei. Vielfach wurde es von ihnen in die Finanzierung von diako-

nischen Einrichtungen eingebracht, für die die EKHN insoweit abweichend vom Bedarfsdeckungssystem - nur feste vom-Hundert-Sätze leistete.

1973 führte die EKHN das sogenannte Schlüsselzuweisungssystem ein. Seitdem erhalten die Gemeinden

Regelzuweisungen,

Ergänzungszuweisungen

und Sonderzuweisungen.

Dabei wird der pauschale Teil der Regelzuweisung nach Faktoren (Zahl der Gemeindeglieder, Zahl der besetzten Pfarr- und Pfarrvikarstellen, Zahl und Brandversicherungswert der Gebäude) bemessen. Ein weiterer Teil der Regelzuweisung wird nach dem nachgewiesenen Bedarf ermittelt. Hierzu bestimmt § 3 der Rechtsverordnung über die Bemessung der Zuweisung, das Zuweisungsverfahren und die Bildung von Rücklagen aus Landeskirchensteuern (Rechtsverordnung zu § 8 der Kirchensteuerordnung vom 10. November 1980 (Amtsblatt 1980, S. 232) (im folgenden ZuWVO)):

"(3) Die Regelzuweisung nach dem nachgewiesenen Bedarf wird mit dem Unterschiedsbetrag zwischen den nachstehend bezeichneten gemeindlichen Einnahmen und Ausgaben ermittelt:

- a) Ersatz für das frei verfügbare Kirchgeld;
- b) Steuern und Abgaben für den unbebauten Grundbesitz;
- c) regelmäßige Leistungen an Dritte, soweit sie auf gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtungen beruhen;
- d) Schuldendienst, mit Ausnahme der Kredite, zu deren Rückzahlung die Kirchengemeinden (Kirchengemeindeverbände) aus eigenen Mitteln oder Dritte verpflichtet sind;
- e) Miet-(Pacht-)einnahmen und Miet-(Pacht-)ausgaben des Kirchenvermögens;
- f) Einnahmen und Ausgaben aus der Bewirtschaftung von Wald des Kirchenvermögens;
- g) Einnahmen und Ausgaben des Pfarreivermögens, wobei die Grundsätze über die Verwaltung und Zweckbestimmung des Pfarreivermögens unberührt bleiben;
- h) Leistungen Dritter für Zwecke, die bei der Bemessung von Zuweisungen bereits berücksichtigt sind (z. B. alte Fuhrkosten);
- i) Einnahmen und Ausgaben besonderer Art, die auf Grund von Verträgen oder Vereinbarungen zu leisten sind (z. B. Ablösungen)."

Dabei verfährt die EKHN so, dass sie den Ersatz für das frei verfügbare Kirchgeld in die Ausgabenseite der Einnahmen- und Ausgabenrechnung einstellt. Der Ersatzbetrag wirkt sich also in jedem Fall erhöhend auf den zu ziehenden Saldo der Regelzuweisung nach dem nachgewiesenen Bedarf aus.

Die Ergänzungszuweisung dient der Finanzierung bestimmter, insbesondere diakonischer Einrichtungen. Sie interessiert im Zusammenhang dieses Rechtsstreites nicht weiter. Über die Sonderzuweisung bestimmt § 6 ZuWVO:

- (1) Eine Sonderzuweisung kann zur Regelzuweisung und zur Ergänzungszuweisung bewilligt werden.
- (2) Eine Sonderzuweisung darf nur bewilligt werden, wenn
 - a) über die Regel- bzw. Ergänzungszuweisung hinaus ein unabweisbarer Mehrbedarf besteht (z. B. durch Rechtsverpflichtungen);
 - b) ein solcher Mehrbedarf nicht aus eigenen Mitteln (z. B. frei verfügbares Kirchengeld, Zuschüsse aus der Kollektenkasse, Sollüberschüsse, Rücklagen) gedeckt werden kann und
 - c) Einsparungen an anderer Stelle nicht möglich sind.
- (3) Vereinbarungen, zu deren Erfüllung eine Sonderzuweisung benötigt wird, bedürfen der vorherigen Zustimmung der Kirchenverwaltung. § 29 und 29 a KGO bleiben hiervon unberührt.
- (4) Eine Sonderzuweisung ist bei der Kirchenverwaltung schriftlich zu beantragen. Dabei sind die zum Nachweis der Voraussetzungen erforderlichen Unterlagen beizufügen. Bei Beträgen von über DM 5.000,-- pro Haushaltsjahr ist der zuständige Dekanatsynodalvorstand zu hören.
- (5) Wird eine Sonderzuweisung zur Deckung erhöhter Personalkosten beantragt, so ist in den Fällen, die nicht durch außerordentliche Gegebenheiten in der Kirchengemeinde (Kirchengemeindeverband) begründet sind, die Bewilligung davon abhängig zu machen, dass
 - a) zur Einschränkung des künftigen Bedarfs Stellen mit einem kw-Vermerk (künftig wegfallend) oder mit einem ku-Vermerk (künftig umzuwandeln) versehen werden;
 - b) Maßgaben der Vergütungsrichtlinien oder generelle Richtlinien zur Stellenbemessung eingehalten werden.
- (6) Werden Sonderzuweisungen für den ihrer Bewilligung zugrundeliegenden Zweck nicht benötigt, sind sie zurückzuzahlen."

Die EKHN rechnete der Klägerin bis zum Haushaltsjahr 1983 einschließlich den Ersatz für das frei verfügbare Kirchengeld nicht schmälern auf Sonderzuweisungen an. Als die Klägerin für 1984 eine Sonderzuweisung in Höhe von 67.303,00 DM (gegenüber 44.020,00 DM für 1983) beantragte, machte die Kirchenverwaltung der EKHN von § 6 Abs. 2 b) ZuWVO Gebrauch und verwies die Klägerin mit Bescheid vom 6. März 1985 in Höhe von 12.144,00 DM auf den Ersatz für das frei verfügbare Kirchengeld. Den Einspruch der Klägerin wies die Beklagte mit Beschluss vom 1. Juli 1985 zurück. Dieser Beschluss ist der Klägerin mit Bescheid der Kirchenverwaltung vom 5. Juli 1985 am 17. Juli 1985 mitgeteilt worden. Die Rechtsmittelbelehrung lautet:

"Gegen die Entscheidung der Kirchenleitung ist Einspruch beim Kirchlichen Verfassungs- und Verwaltungsgericht möglich."

Die Klägerin hat gegen diesen Bescheid mit einem am 30. August 1985 bei dem Gericht eingegangenen Schriftsatz Klage erhoben und den Antrag angekündigt,

festzustellen, dass das freie Kirchgeld bei der Bewilligung von Sonderzuweisungen nicht anzurechnen ist.

Die Klägerin ist der Ansicht, der Ersatz für das frei verfügbare Kirchgeld sei als Teil der Regelzuweisung nicht auf Sonderzuweisungen anzurechnen. Vielmehr dürfe die Klägerin diesen Ersatzbetrag ohne Nachteile zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung verwenden. Bei dem von der EKHN praktizierten Verfahren würden Gemeinden begünstigt, die keine Sonderzuweisungen benötigten. Sie behielten nämlich den Ersatz für das frei verfügbare Kirchgeld und könnten ihn beliebig einsetzen.

In der mündlichen Verhandlung hat die Klägerin auf Hinweis des Gerichtes mit Einwilligung der Beklagten ihren Antrag geändert. Sie beantragt nunmehr,

den Bescheid der Kirchenleitung/Kirchenverwaltung vom 5. Juli 1985 in Verbindung mit der Entscheidung der Kirchenverwaltung vom 6. März 1985 aufzuheben.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie hält die Anrechnung des Ersatzes für das frei verfügbare Kirchgeld auf Sonderzuweisungen für rechtmäßig. Dieser Ersatzbetrag stehe zwar grundsätzlich den Gemeinden zur Verwendung nach der freien Entscheidung ihres Kirchenvorstandes zur Verfügung. Das gelte aber nur, soweit nicht Sonderzuweisungen beantragt würden. In einem solchen Fall müsse sich die Gemeinde, hier die Klägerin, vorrangig auf den Ersatz von Eigenmitteln verweisen lassen. Zu diesen Eigenmitteln gehöre auch der Ersatz für das frei verfügbare Kirchgeld.

Entscheidungsgründe:

Die Anfechtungsklage ist zulässig. Die Klägerin konnte von der Feststellungsklage auf die Anfechtungsklage übergehen, da die Beklagte eingewilligt hat und zudem diese Klageänderung sachdienlich war (§ 38 KVVG in Verbindung mit § 91 Abs. 1 VwGO).

Die Zulässigkeit der Klage scheitert auch nicht daran, dass die Klägerin die Klageschrift erst am 30. August 1985 und damit nicht innerhalb der einmonatigen Klagefrist gemäß § 18 Abs. 1 KVVG eingereicht hat. Diese Frist ist nämlich nicht in Lauf gesetzt worden, da der Bescheid vom 5. Juli 1985 eine nur unvollständige Rechtsbehelfsbelehrung enthält. Es fehlt dort insbesondere die Angabe, welche Dauer die einzuhaltende Frist hat (§ 38 KVVG in Verbindung mit § 58 Abs. 1 VwGO). Die Einjahresfrist (§ 58 Abs. 2 Satz 1 VwGO) ist dagegen eingehalten.

Die Anfechtungsklage ist indessen unbegründet, denn der Beschluss der beklagten Kirchenleitung und der diesen Beschluss mitteilende Bescheid der Kirchenverwaltung über die Anrechnung des Ersatzes für das frei verfügbare Kirchgeld auf die Sonderzuweisung sind rechtmäßig. Der Beschluss und der Bescheid beruhen nicht auf einer falschen Anwendung oder Auslegung der ZuWVO. Die Regelung in § 6 der ZuWVO ist auch nicht etwa inhaltlich widersprüchlich oder unvereinbar mit höherrangigen Rechtsnormen und Rechtsgrundsätzen. Nach § 6 Abs. 2 b) ZuWVO darf eine Sonderzuweisung nur bewilligt werden, wenn der Mehrbedarf nicht aus eigenen Mitteln gedeckt werden kann. In dem Klammerzusatz wird frei verfügbares Kirchgeld als Beispiel für eigene Mittel ausdrücklich genannt. Damit ist auch der in § 3 Abs. 3 a) erwähnte Ersatz für das freie Kirchgeld angesprochen, zumal es im Bereich der EKHN kaum noch Gemeinden gibt, die das Kirchgeld selbst als Ortskirchensteuer erheben.

Die Regelung des § 6 Abs. 2 b) beruht auf dem einleuchtenden Gedanken, dass eine Gemeinde zunächst ein eigenes "Polster" an Mitteln zur Deckung von Mehrbedarf einsetzen soll, bevor sie eine Sonderzuweisung von der EKHN erhalten kann. Bedenklich wäre die Vorschrift des § 6 Abs. 2 b) ZuWVO über die Anrechenbarkeit des frei verfügbaren Kirchgeldes auf eine beantragte Sonderzuweisung allerdings, wenn das frei verfügbare Kirchgeld - und der ihm rechtlich gleichstehende von der EKHN gezahlte Ersatz für das frei verfügbare Kirchgeld - die für den Normalbedarf bestimmte Regelzuweisung mindern würde. Dies ist jedoch nicht der Fall.

Den unbefangenen Leser der ZuWVO mag in diesem Zusammenhang zunächst verwirren, dass der Ersatz für das frei verfügbare Kirchgeld, der den Gemeinden ja als Einnahme zufließen soll, überhaupt in die Regelzuweisung (Bedarf) eingefügt wird. Indem jedoch der Ersatz für das frei verfügbare Kirchgeld bei der Unterschiedsermittlung nach § 3 Abs. 3 ZuWVO als Ausgabenposten angesetzt wird, ist gewährleistet, dass dieser Ersatzbetrag in jedem Fall die Regelzuweisung erhöht.

Damit ist der aus der Landeskirchenkasse gezahlte Ersatz für das frei verfügbare Kirchgeld nur äußerlich ein Bestandteil der Regelzuweisung (Bedarf). In Wirklichkeit stockt er die jeweilige Regelzuweisung auf. Dabei bemisst sich der Aufstockungsbetrag nicht nach Gesichtspunkten einer Verteilungsgerechtigkeit, sondern er wird jeweils durch die "historische Ausgangssituation" von 1968 bestimmt. Der Ersatz für das frei verfügbare Kirchgeld trägt daher eher den Charakter einer pauschalen Sonderzuweisung, die sich im Gegensatz zu der Sonderzuweisung gemäß § 6 ZuWVO nicht nach dem Bedarf richtet, sondern danach, in welcher Höhe nach dem Stand von 1968 auf die Erhebung des Kirchgeldes als Ortskirchensteuer verzichtet wurde.

Wenn somit auch der Ersatz für das frei verfügbare Kirchgeld in der Zuweisungsverordnung in den Rahmen der Regelzuweisung eingefügt ist, so kann es nicht als systemwidrig angesehen werden, wenn dieser zusätzliche Ersatzbetrag zur Deckung eines Sonderbedarfes einzusetzen ist, falls ein solcher Mehrbedarf entsteht.

Einer von dieser Anrechnung betroffenen Gemeinde wie der Klägerin entsteht im Verhältnis zur anderen Gemeinde dadurch kein Nachteil. Eine Gemeinde, die einen Mehrbedarf hat und die den Ersatz für das frei verfügbare Kirchgeld zur Deckung dieses Mehrbedarfs einsetzen muss, steht nicht schlechter als eine Gemeinde, die überhaupt keinen Ersatz für frei verfügbares Kirchgeld erhält. (Auch solche Gemeinden gibt es: das sind diejenigen, die bereits zum Stichtag 1. Januar 1969 kein Kirchgeld als Ortskirchensteuer erhoben haben).

Der Ersatz für das frei verfügbare Kirchgeld kann nur dann zur Deckung des Normalbedarfes oder zu anderen Zwecken verwandt werden, wenn kein Mehrbedarf gegenüber der nach Faktoren bemessenen Regelzuweisung und der Ergänzungszuweisung besteht. Würde eine Gemeinde das Kirchgeld als Ortskirchensteuer selbst weiter erheben, so stünde sie nicht anders: Es würde ihr dann nämlich kein Ersatz für das Kirchgeld im Rahmen der Regelzuweisung zufließen. Sie hätte zwar den erhobenen Kirchgeldbetrag zusätzlich neben ihrer Regelzuweisung, müsste ihn aber nach § 6 ZuWVO zur Deckung ihres Mehrbedarfes vorrangig einsetzen.

Das Haushaltsreferat der EKHN bewilligt und berechnet Sonderzuweisungen auch tatsächlich nach den hier aufgezeigten Gesichtspunkten. Das hat die mündliche Verhandlung deutlich gemacht. Wenn eine Gemeinde mit der nach Faktoren berechneten Regelzuweisung und der Ergänzungszuweisung ihren Bedarf nicht zu decken vermag, wird von dem Mehrbedarf der Ersatzbetrag für das frei verfügbare Kirchgeld abgezogen. Nur ein überschüssiger Rest wird bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen als Sonderzuweisung gewährt. Der Ersatz für das freiverfügbare Kirchgeld wird somit bei der Bemessung einer Sonderzuweisung nicht zum Nachteil einer betroffenen Gemeinde doppelt in Ansatz gebracht.

Wenn also - wie dargestellt - der Ersatz für das frei verfügbare Kirchgeld seinem eigentlichen Charakter nach nicht in die Regelzuweisung gehört, sondern nur aus technischen Gründen dort eingereiht ist, kann die Beklagte als Ordnungsgeberin bestimmen, dass dieser Ersatzbetrag bei einem über den Regelbedarf hinausgehenden Mehrbedarf vorrangig eingesetzt und auf eine Sonderzuweisung angerechnet wird.

Aus dem Umstand, dass die EKHN erstmals 1984 die Klägerin bei der Gewährung einer Sonderzuweisung teilweise auf die Eigenmittel in Gestalt des Ersatzes für das frei verfügbare Kirchgeld verwiesen hat, lässt sich nichts für die Klägerin Günstigeres herleiten. Wenn die EKHN in einer Übergangszeit bis 1983 angesichts der damaligen Haushaltslage großzügiger verfahren ist, bindet sie das für spätere Jahre nicht. Es ist auch weder vorgebracht noch sonst ersichtlich, dass die EKHN 1984 gegenüber ihren Gemeinden in dieser Hinsicht ungleiche Maßstäbe angelegt hätte.

Das bedeutet im Ergebnis: Die EKHN muss zwar weiterhin denjenigen Gemeinden Ersatz für das frei verfügbare Kirchgeld zahlen, die 1968 darauf verzichtet haben, Ortskirchensteuer in dieser Form zu erheben. Die EKHN ist aber nicht gehindert, solche Gemeinden

auf "eigene Mittel" zu verweisen, wenn diese Gemeinden mit der pauschalen Regelzuweisung und der Ergänzungszuweisung ihren Haushaltsbedarf nicht zu decken vermögen und eine Sonderzuweisung (also eine Besserstellung als bei normaler Anwendung des Schlüsselzuweisungssystems) beantragen. Eigene Mittel im Sinne des § 6 Abs. 2 b) ZuW-VO sind neben anderen dort genannten Vermögenswerten das jetzt noch als Ortskirchensteuer erhobene Kirchgeld ebenso wie der seit 1969 dafür aus Landeskirchensteuermitteln gezahlte Ersatz.

Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 36 S. 1, 38 KVVG in Verbindung mit § 154 Abs. 1 VWGO.

