

Kirchengericht: Verfassungs- und Verwaltungsgericht der VELKD
Entscheidungsform: Beschluss (rechtskräftig)
Datum: 07.08.2013
Aktenzeichen: RVG 4/2012
Rechtsgrundlagen: § 87 PfG, § 80 PfdG.EKD, §§ 9 Abs. 4, 14 KVGG
Vorinstanzen: Verwaltungsgericht der Ev.-Luth. Kirche in Bayern, Urteil vom 27.03.2012, Az.: 20/27-4/1-148

Tenor:

Die Beschwerde des Klägers gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Urteil des Verwaltungsgerichts der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Bayern vom 27. März 2012 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes für das Beschwerdeverfahren wird auf 5.000,-- EUR festgesetzt.

Gründe:

I.

Der Kläger wehrte sich mit seiner Klage gegen die Einleitung von Erhebungen nach § 87 Abs. 1 PfG.

Der Kläger wurde vom Landeskirchenrat der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Bayern am 21. März 2002 zum Pfarrer auf Lebenszeit berufen. Ihm wurde mit Wirkung vom 1. November 2002 die Pfarrstelle [...] im Dekanatsbezirk [...] verliehen.

Das Landeskirchenamt teilte dem Kläger mit Schreiben vom 28. Januar 2009 mit, dass der Landeskirchenrat am 27. Januar 2009 die Feststellungen darüber beschlossen habe, ob ein gedeihliches Wirken des Klägers auf der Pfarrstelle [...] nicht mehr gewährleistet ist. Zur Ermittlung des Sachverhalts seien die notwendigen Erhebungen gem. § 87 Abs. 1 Satz 1 PfG durchzuführen. Nach Abschluss der Erhebungen wurde mit Bescheid des Landeskirchenamtes vom 22. Juli 2009 die Übertragung der Pfarrstelle auf den Kläger aufgehoben und dieser in den Wartestand versetzt. Das vom Kläger dagegen durchgeführte Rechtschutzverfahren ist Gegenstand des Verfahrens RVG 5/2012.

Den vom Kläger gegen die Einleitung der Erhebungen eingelegten Widerspruch hat die Beklagte mit Widerspruchsbescheid vom 10. Februar 2009 als unzulässig zurückgewiesen.

Mit der vom Kläger am 17. Februar 2009 dagegen erhobenen Klage hat dieser ursprünglich beantragt, den „Bescheid des Landeskirchenrates vom 28. Januar 2009“ aufzuheben. Zur

Begründung hat er im Wesentlichen geltend gemacht, das angefochtene Schreiben des Landeskirchenamtes enthalte eine Regelung und sei mithin ein anfechtbarer Verwaltungsakt. Er sei mit der Einleitung der Erhebungen auf unbestimmte Zeit von dem Dienst auf seiner Pfarrstelle suspendiert worden. Die Einleitung der Erhebungen sei deshalb eine Verfahrenshandlung, die zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes selbstständig gerichtlich überprüfbar sein müsse.

Der Kläger wurde mit Wirkung vom 1. August 2010 wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt. Der Kläger erklärte daraufhin, das Rechtsschutzziel des Wiederantritts der Pfarrstelle in [...] sei nicht mehr zu erreichen, sodass Erledigung eingetreten sei. Die Umstellung in eine Fortsetzungsfeststellungsklage sei daher erforderlich.

Der Kläger hat beantragt,

festzustellen, dass der Bescheid des Landeskirchenrates vom 28. Januar 2009 rechtswidrig war;

hilfsweise,

festzustellen, dass die Einleitung des Nichtgedeihlichkeitsverfahrens durch den Beschluss des Landeskirchenrates vom 27. Januar 2009 rechtswidrig war.

Die Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie hat erwidert, die Einleitung des Nichtgedeihlichkeitsverfahrens sei mangels Regelungscharakters der angefochtenen Einleitungsentscheidung rechtlich nicht selbstständig angreifbar. Der Klageänderung werde nicht zugestimmt.

Das Verwaltungsgericht der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Bayern hat mit Urteil vom 27. März 2012 die Klage als unzulässig abgewiesen. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt, die vom Kläger noch verfolgte Fortsetzungsfeststellungsklage sei unzulässig, weil schon die zunächst erhobene Anfechtungsklage unzulässig gewesen sei. Bei Klageerhebung habe kein Verwaltungsakt vorgelegen, der sich nachträglich erledigt habe. Die Einleitung der Erhebungen nach § 87 Abs. 1 Satz 1 PFG sei kein kirchlicher Verwaltungsakt, weil keine Regelung getroffen worden sei. Die Entscheidung, ein förmliches Verfahren einzuleiten, sei eine nicht selbstständig anfechtbare interne Verwaltungshandlung. Sie sei erst zusammen mit der abschließenden Sachentscheidung gerichtlich überprüfbar. Subjektive Rechte des Klägers seien durch diese Maßnahme nicht betroffen, weil die Einleitung der Erhebungen den Status des Klägers als Pfarrer unberührt gelassen habe. Dass der Kläger für die Dauer der Erhebungen seinen Dienst in der ihm übertragenen Pfarrstelle nicht wahrnehmen dürfe, sei eine gesetzlich geregelte Folge der Anordnung der Erhebungen. Diese sei nicht Inhalt der durch die Beklagte getroffenen Maßnahme gewor-

den. Die hilfsweise erhobene Feststellungsklage sei ebenfalls unzulässig, weil die Sachentscheidung mittlerweile ergangen und deshalb ein Rechtsschutzbedürfnis für den hilfsweise erhobenen Klageantrag nicht ersichtlich sei.

Gegen die Entscheidung des Verwaltungsgerichts, die Revision nicht zuzulassen, hat der Kläger am 5. Juli 2012 Beschwerde eingelegt, die er am 7. August 2012 begründet hat. Das Verwaltungsgericht hat mit Beschluss vom 17. August 2012 der Beschwerde des Klägers nicht abgeholfen.

Zur Begründung seiner Beschwerde trägt der Kläger vor, die Rechtssache habe grundsätzliche Bedeutung. Die Klärung der Frage, ob die Einleitung eines Nichtgedeihlichkeitsverfahrens einen Verwaltungsakt darstelle und mit Rechtsmitteln angegriffen werden könne, sei eine grundsätzliche Frage, weil jeder andere Pfarrer davon auch betroffen werden könne. Die Einleitung des Erhebungsverfahrens habe bereits in seine Rechte eingegriffen, weil er gleichzeitig von seinem Dienst suspendiert worden und damit sein Amt im abstraktfunktionellen Sinne verändert worden sei. Darüber hinaus sei die Maßnahme geeignet, seine persönlichen Rechte und seine Vertrauensstellung in der Gemeinde zu beeinträchtigen. Die Aufhebung des Pfarrergesetzes lasse die grundsätzliche Bedeutung der Rechtsfrage nicht entfallen, weil in der Neuregelung entsprechende Vorschriften wieder enthalten seien. Außerdem wird die Festsetzung des Streitwerts durch das Verwaltungsgericht gerügt.

Der Kläger beantragt,

den Beschluss des Verwaltungsgerichts über die Nichtzulassung der Revision im Urteil vom 27. März 2012 aufzuheben und die Revision zuzulassen.

Die Beklagte beantragt,

die Beschwerde zurückzuweisen.

Sie erwidert, die Rechtssache habe keine grundsätzliche Bedeutung. Die Unanfechtbarkeit der Einleitung von Erhebungen ergebe sich bereits aus § 87 Abs. 4 Satz 1 PfG. Entgegen der Auffassung des Klägers sei mit dieser Maßnahme auch keine Statusänderung verbunden. Die Suspendierung sei eine gesetzlich vorgesehene Rechtsfolge, die der Maßnahme nicht die Qualität eines Verwaltungsaktes verleihe und gegen die mit den vom Beschwerdeführer gewählten Rechtsmitteln nicht vorgegangen werden könne.

Die Kirchenleitung der Vereinigten Evangelisch-Lutherischen Kirche Deutschlands hat von einer Stellungnahme abgesehen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird auf die Gerichtsakten und auf die Verwaltungsvorgänge der Beklagten Bezug genommen.

II.

Die zulässige Beschwerde des Klägers ist nicht begründet.

Gemäß § 58 Abs. 2 des Kirchengesetzes über die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Bayern vom 09.12.1992 (KABl. S. 372) in der Fassung vom 29.03.2010 (KABl. S. 192) – KVGG – ist die Revision nur zuzulassen, wenn die Verletzung des von der Vereinigten Evangelisch-Lutherischen Kirche Deutschlands gesetzten Rechts gerügt wird, die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat, das Urteil von einer Entscheidung des Revisionsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder ein Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann. In der Begründung der Beschwerde muss gem. § 59 Abs. 3 S. 3 KVGG unter anderem die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt werden. Die Prüfung der Beschwerde ist auf die fristgerecht vorgetragenen Beschwerdegründe im Sinne des § 58 Abs. 2 KVGG beschränkt.

Der Kläger beruft sich zur Begründung seiner Nichtzulassungsbeschwerde auf die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache.

Grundsätzliche Bedeutung im Sinne des § 58 Abs. 2 Nr. 2 KVGG hat eine Rechtssache, wenn sie eine grundsätzliche, fallübergreifende Rechts- oder Tatsachenfrage aufwirft, die im allgemeinen Interesse der Klärung bedarf. Das ist anzunehmen, wenn die Klärung der Frage im Revisionsverfahren zur Erhaltung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung oder für eine bedeutsame Fortentwicklung des Rechts erforderlich erscheint (VuVG, Beschl. vom 14.12. 2005, RVG 3/2004; Beschl. vom 30.04.2010, RVG 5/2009). An der Klärungsbedürftigkeit einer Rechtsfrage fehlt es, wenn sie sich unschwer aus dem Gesetz oder auf der Grundlage der Rechtsprechung beantworten lässt. Um die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache gemäß § 59 Abs. 3 Satz 3 KVGG darzulegen, hat der Beschwerdeführer die für fallübergreifend gehaltene Frage zu formulieren sowie näher zu begründen, weshalb sie eine über den Einzelfall hinausgehende Bedeutung hat und ein allgemeines Interesse an ihrer Klärung besteht. Darzulegen ist weiter, dass die Frage entscheidungserheblich und ihre Klärung im Revisionsverfahren zu erwarten ist.

Die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache ist nicht schon deshalb entfallen, weil das hier maßgebliche Pfarrergesetz der VELKD vom 17. Oktober 1995 (ABl. VELKD Bd. IV S. 274) i. d. F. vom 15. November 2007 (ABl. VELKD Bd. VII S. 376) – PfG – mit Ablauf des 30. Juni 2012 außer Kraft getreten und ab 1. Juli 2012 durch das Pfarrerdienstgesetz der EKD vom 10. November 2010 (ABl.EKD 2010, S. 307) – PfdG.EKD – ersetzt worden ist. Denn in § 80 Abs. 2 PfdG.EKD ist bei dem Verdacht auf eine nachhaltige Störung in der Wahrnehmung des Dienstes ebenfalls die Anordnung von Erhebungen vorgesehen, sodass sich die vom Kläger mit der Beschwerde gestellten Rechtsfragen auch nach dem neuen Recht stellen können. Mit dem Kläger ist deshalb davon auszugehen, dass allein durch die Rechtsänderung eine grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache nicht entfallen muss (vgl. dazu Kopp/Schenke, VwGO, 16. Aufl., § 124 RdNr. 10) .

Die Beschwerde ist zurückzuweisen, weil der Kläger die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache im Sinne des § 58 Abs. 2 Nr. 2 KVGG weder hinreichend dargelegt hat noch aus seinem Vortrag hierfür hinreichende Gründe erkennbar sind.

Der Kläger hat in seiner Beschwerdebegründung schon nicht dargelegt, welches über den Einzelfall hinausgehende allgemeine Interesse an der Klärung der von ihm gestellten Fragen bestehen soll. Dies gilt besonders für die vom Kläger vertiefte Frage, ob die Einleitung der Erhebungen gem. § 87 Abs. 1 Satz 1 PfG ein kirchlicher Verwaltungsakt im Sinne des § 9 Abs. 4 KVGG ist. Allein der vom Kläger benannte Umstand, dass von dieser Frage „auch jeder andere evangelische Pfarrer potentiell betroffen sein kann“, gilt in dieser Allgemeinheit für jede in einem gerichtliche Verfahren zu entscheidende Rechtsfrage. Er begründet nicht das für die Zulassung der Revision erforderliche besondere Interesse an der Klärung der vom Kläger benannten Rechtsfragen.

Weiter benennt der Kläger in seiner Beschwerdebegründung keine rechtlichen Probleme, an deren Klärung ein besonderes Interesse besteht. Insbesondere ist nicht klärungsbedürftig, ob es sich bei Einleitung der Erhebungen gem. § 87 Abs. 1 Satz 1 PfG um einen kirchlichen Verwaltungsakt im Sinne des § 9 Abs. 4 KVGG handelt. Es ist offensichtlich, dass die vom Kläger angefochtene Maßnahme keine Regelung im Sinne des § 9 Abs. 4 KVGG ist. Mit ihr wird allein der Beginn der Ermittlungen zur Aufklärung des maßgeblichen Sachverhalts für eine spätere Entscheidung nach § 87 Abs. 3 PfG verfügt. Subjektive Rechte des Klägers werden dadurch nicht begründet, geändert, aufgehoben oder festgestellt. Bei der Mitteilung darüber handelt es sich nur um eine interne Information über den Beginn der Erhebungen.

Eine Regelung im Sinne des § 9 Abs. 4 KVGG ergibt sich entgegen der Auffassung des Klägers auch nicht ausnahmsweise aus der Rechtsfolge des § 87 Abs. 2 Satz 1 PfG. Danach nimmt für die Dauer der Erhebungen „der Pfarrer oder die Pfarrerin den Dienst in der ihm oder ihr übertragenen Pfarrstelle nicht wahr“. Diese Folge tritt zunächst kraft Gesetzes ein, ohne dass es einer entsprechenden Anordnung durch die Beklagte bedarf. Sie ist, wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, damit nicht von der von der Beklagten verfügbaren Einleitung der Erhebungen erfasst und nicht Inhalt der getroffenen Maßnahme. Dass eine gesetzlich angeordnete Folgemaßnahme nicht ohne besondere Anordnung zum Bestandteil der ursprünglichen Verwaltungsentscheidung wird, ist verwaltungsrechtlich geklärt und bedarf keiner Entscheidung in einem Revisionsverfahren (vgl. dazu grundsätzlich BVerwG, Urt. v. 27.06.1991, 2 C 26.89, BVerwGE 88, 332; Urt. v. 24.11.2011, 7 C 12.10, BVerwGE 141, 196).

Anzumerken dazu ist, dass dem Kläger hier entgegen seiner Auffassung gegen die von ihm beklagten Rechtsfolgen ausreichende Rechtsschutzmöglichkeiten zur Verfügung gestanden haben. Gem. § 87 Abs. 2 Satz 3 PfG kann der Pfarrer nach der Einleitung der Erhebungen aufgrund einer entsprechenden Entscheidung den Dienst in der ihm übertragenen Pfarrstelle fortführen. Der Kläger hätte, wenn er dies beabsichtigt hätte, bei der Beklagten

einen entsprechenden Antrag stellen können. Gegen eine ablehnende Entscheidung hätte ihm über diese Frage, die nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens gewesen ist, der Rechtsweg offen gestanden.

Damit stellt sich im vorliegenden Verfahren auch nicht die Frage, ob der Kläger ausnahmsweise entgegen § 14 KVGG, wonach Verfahrenshandlungen nicht selbstständig anfechtbar sind, die Einleitung der Erhebungen mit den entsprechenden Klagearten selbstständig hätte anfechten können, „weil sie selbst unmittelbare Rechtswirkungen zu Lasten des Betroffenen über das Verwaltungsverfahren, innerhalb dessen sie vorgenommen worden sind, entfalten“ (vgl. Kopp, VwGO, 16. Aufl., § 44 a, Rdnr. 8). Dies könnte hier zu erwägen sein, weil mit dem Erhebungsverfahren für ihn weitergehende und unmittelbar wirkende Rechtsfolgen wie die Suspendierung vom Dienst und der vorübergehende Entzug der Pfarrstelle verbunden gewesen waren. Die Voraussetzungen für die Annahme eines entsprechenden Ausnahmefalls liegt hier aber nicht vor. Wie oben ausgeführt, hätte der Kläger nach der Einleitung der Erhebungen eine selbstständig anfechtbare Entscheidung der Beklagten über die Fortführung seines Dienstes in der ihm übertragenen Pfarrstelle herbeiführen können, was aber unterblieben ist.

Schließlich ergibt sich, worauf die Beklagte zu Recht hingewiesen hat, auch aus § 87 PfG hinreichend deutlich, dass der Kirchengesetzgeber die Einleitung von Erhebungen nicht als selbstständig anfechtbaren Verwaltungsakt regeln wollte. In § 87 Abs. 4 PfG ist der Ausschluss der aufschiebenden Wirkung eines Rechtsbehelfs auf die in § 87 Abs. 3 PfG genannten Maßnahmen beschränkt worden. Damit hat der Gesetzgeber deutlich gemacht, dass sich bei der Einleitung der Erhebungen gem. § 87 Abs. 1 PfG die Frage der aufschiebenden Wirkung eines Rechtsbehelfs nicht stellt, weil diese Maßnahme kein Verwaltungsakt im Sinne des § 9 Abs. 4 PfG sein soll.

Wenn die vom Kläger ursprünglich angefochtene Maßnahme kein Verwaltungsakt im Sinne des § 9 Abs. 4 KVGG ist, besteht auch kein besonderes Interesse an der Klärung in einem Revisionsverfahren, ob das Verwaltungsgericht zu Recht die vom Kläger erhobene Fortsetzungsfeststellungsklage als unzulässig abgewiesen hat. Vielmehr ist auch diese Frage geklärt (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 16. Aufl., § 113 Rdnr. 95).

Unerheblich für dieses Verfahren ist die vom Kläger in der Beschwerdebegründung genannte Rechtsfrage, ob die ursprünglich geregelten Voraussetzungen des „gedeihlichen Wirkens“ mit der nunmehr vorgesehenen „nachhaltigen Störung“ im PfDG.EKD gleichzusetzen sind. Diese Frage stellt sich in diesem Verfahren nicht, in dem es um die Einleitung der Erhebungen geht.

Die Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision kann auch nicht mit Erfolg darauf gestützt werden, dass nach Auffassung des Klägers das Verwaltungsgericht den Streitwert fehlerhaft festgesetzt haben soll. Die vom Kläger insoweit vorgetragenen Einwendungen sind keine Gründe für die Zulassung der Revision nach § 58 Abs. 2 KVGG. Dem Kläger

fehlt für sein Begehren auf Erhöhung des Streitwertes auch das erforderliche Rechtsschutzinteresse.

Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 21, 22 Abs. 1 Verfahrensordnung vom 17. November 2006 (ABl. VELKD Bd. VII S. 340), zuletzt geändert durch Beschluss der Kirchenleitung vom 16. Dezember 2010 (ABl. VELKD Bd. VII S. 450) – VerfO –.

Die Festsetzung des Streitwertes beruht, weil keine Frage des pfarramtlichen Status des Klägers in diesem Verfahren betroffen ist, auf § 22 Abs. 3 VerfO.

Der Beschluss ist gemäß §§ 2 Abs. 2 Nr. 3 a, 7 Abs. 4 des Kirchengesetzes über die Errichtung eines Verfassungs- und Verwaltungsgerichts der Vereinigten Evangelisch-Lutherischen Kirche Deutschlands i. d. F. vom 1. November 1978 (ABl. VELKD Bd. V S. 142) i. V. m. § 59 Abs. 5 Satz 4 KVG unanfechtbar.

