

Kirchengericht:	Verfassungs- und Verwaltungsgericht der VELKD
Entscheidungsform:	Beschluss (rechtskräftig)
Datum:	21.01.2019
Aktenzeichen:	RVG 3/2018
Rechtsgrundlagen:	§ 1 Abs. 2, § 14 Abs. 2, § 23 RelPädG; § 3 Abs. 3 RUVertV; §§ 38, 43 MVG; § 9 Abs. 1 lit. c) KVVG.ELKB; § 22 Abs. 1 VVZH.EKD iVm. § 57 Abs. 1 KBG.EKD; § 58 Abs. 1 KBG.EKD; § 42 VVZG.EKD
Vorinstanzen:	Verwaltungsgericht der Ev.-Luth. Kirche in Bayern, Urteil v. 12.12.2017, Az.: VG-239

Tenor:

1. Die Beschwerde des Klägers gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Urteil des Verwaltungsgerichts der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Bayern vom 12.12.2017 – VG 239 – wird zurückgewiesen.
2. Der Kläger trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.
3. Der Wert des Streitgegenstandes für das Beschwerdeverfahren wird auf 5.000 € festgesetzt.

Gründe:

I.

Der Kläger begehrt mit seiner Klage die Feststellung der Unwirksamkeit der Übertragung der Tätigkeit zur Erteilung von Religionsunterricht an staatlichen bzw. städtischen Schulen im Landkreis [A...].

Der [...] geborene Kläger steht seit dem [...] als Dipl.-Religionspädagoge zunächst im öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis auf Probe und seit dem [...] im öffentlich-rechtlichen Kirchenbeamtenverhältnis auf Lebenszeit zur Beklagten. Vom [...] bis zum [...] war der Kläger auf einer Schulstelle im Dekanatsbezirk [B...] im Umfang eines vollen Dienstverhältnisses eingesetzt. Seit dem [...] ist der Kläger in den Dekanatsbezirken [C...] und [D...] auf einer Schulstelle zur Erteilung von Religionsunterricht zu jeweils einer halben Stelle eingesetzt. Streitgegenständlich in diesem Verfahren ist der Einsatz des Klägers im Schuljahr 2015/2016.

Mit elektronischer Post vom 16.04.2015 hatte der Kläger in einem Formblatt zur Planung des Religionsunterrichts für das Jahr 2015/2016 angegeben, in diesem Schuljahr Religionsunterricht in Vollzeit erteilen zu wollen und als mögliche Einsatzschulen die E-Schule [...], die F-Schule [...], die G-Schule [...] und die H-Schule [...] genannt. Mit Schreiben

vom 24.06.2015 hatte die zuständige Dekanin dem Kläger einen nach Stundenzahl näher bezeichneten Einsatz an diesen Schulen mitgeteilt. Den dagegen mit Schreiben vom 15.09.2015 seitens des Klägers erhobenen Widerspruch hatte die Beklagte mit Bescheid vom 19.11.2015 zurückgewiesen.

Unter dem 22.12.2015 erhob der Kläger durch seinen Bevollmächtigten Klage beim kirchlichen Verwaltungsgericht, die er im Wesentlichen damit begründete, die Übertragung des Religionsunterrichtes stelle eine Zuweisung dar, die seiner Zustimmung sowie der Genehmigung der obersten Dienstbehörde bedurft hätte. Auch sei die Mitarbeitervertretung fehlerhaft nicht beteiligt worden.

Der Kläger hat beantragt,

1. festzustellen, dass die Entscheidung gemäß Bescheid der Beklagten vom 24.06.2015 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 19.11.2015 betreffend die Übertragung der Tätigkeit, Religionsunterricht an der staatlichen E-Schule [...], der staatlichen H-Schule [...], der staatlichen G-Schule [...] und der städtischen F-Schule [...], zu erteilen, nichtig war,
2. hilfsweise festzustellen, dass die Entscheidung gemäß Bescheid vom 24.06.2015 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 19.11.2015 rechtswidrig war,
3. und 4.

Die Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie hat unter Verweis auf § 14 Abs. 2 S. 1 Religionspädagoginnen- und -pädagogengesetz (RelPädG) die Klage für unzulässig und im Übrigen für unbegründet gehalten.

Das Verwaltungsgericht hat mit Urteil vom 12.12.2017 die Klage abgewiesen. Es hält den Klageantrag zu 1) wegen infolge Zeitablaufs fehlenden Rechtsschutzbedürfnisses für nicht zulässig. Den Klageantrag zu 2) sieht das Verwaltungsgericht als eine nicht zulässige Fortsetzungsfeststellungsklage an, die auch vor Erledigung mangels Verwaltungsaktes nicht statthaft gewesen wäre. Es hat dazu ausgeführt, bei der Einteilung des Klägers zur Erteilung von Religionsunterricht an verschiedenen Schulen handele es sich um eine in-dienstliche Weisung, die den rechtlichen Status des Klägers zur Beklagten nicht verändert, sondern nur den von ihm zu erbringenden Dienst konkretisiert habe. Die Unzulässigkeit des Klageantrages zu 2) folge im Übrigen daraus, dass der Kläger sein Ziel auf anderem Wege einfacher und schneller hätte erreichen können, nämlich über die in § 3 Abs. 3 Religionsunterrichtsverteilungsverordnung (RUVertV) vorgesehene Anrufung des Oberkirchenrates bzw. der Oberkirchenrätin im Kirchenkreis. Schließlich hält das Verwaltungsgericht den Antrag zu 2) auch für unbegründet, da die Übertragung der Erteilung

von Religionsunterricht keine der Mitbestimmung unterliegende Maßnahme nach § 43 des Kirchengesetzes über Mitarbeitervertretungen in der Evangelischen Kirche in Deutschland (MVG) darstelle.

Gegen die dem Kläger am 25.01.2018 zugestellte Entscheidung des Verwaltungsgerichts, die Revision nicht zuzulassen, hat der Kläger mit Schriftsatz seines Bevollmächtigten vom 26.02.2018 (Montag) Beschwerde eingelegt, die er mit dem am gleichen Tag eingegangenen Schriftsatz seines Bevollmächtigten vom 26.03.2018 begründet hat. Das Verwaltungsgericht hat mit Beschluss vom 13.04.2018 der Beschwerde nicht abgeholfen.

Der Kläger ist der Ansicht, die Rechtssache habe grundsätzliche Bedeutung. Durch die angefochtene Entscheidung seien verschiedene Rechtsfragen aufgeworfen:

Es sei die Frage aufgeworfen, ob grundsätzlich kein Rechtsschutzbedürfnis für die Feststellung vergangener Rechtsverhältnisse bestehe, obgleich strittig sei, ob die streitgegenständliche Maßnahme überhaupt ein Rechtsverhältnis im Sinne des § 9 Abs. 1 lit. c) KVVG.ELKB begründet habe.

Ferner stelle sich die Frage, ob die Übertragung von konkreten Tätigkeiten, nämlich der Erteilung von Religionsunterricht an nicht-kirchlichen Schulen, eines kirchlichen Verwaltungsaktes im Sinne des § 22 Abs. 1 VVZH.EKD in Form einer Zuweisung nach § 57 Abs. 1 KBG.EKD bedürfe, oder ob hierfür eine innerdienstliche Weisung ausreiche.

Weiterhin sei die Frage aufgeworfen, ob die bei nicht-kirchlichen Dritten zu erbringende Tätigkeit zur Erteilung von Religionsunterricht durch eine inhaltlich unbestimmte Versetzung im Sinne des § 57 Abs. 1 KBG.EKD übertragen werden könne.

Auch stelle sich die Frage, ob es sich bei Schulen Dritter um „Dienststellen eines anderen Dienstherren“ im Sinne des § 58 Abs. 1 KBG.EKD handeln könne.

Des Weiteren sei die Frage aufgeworfen, ob der kirchengerichtlich zu gewährende Rechtsschutz zusätzlich davon abhängig gemacht werden könne, dass von einem allgemeinen Beschwerderecht Gebrauch gemacht werde.

Schließlich sei die Frage aufgeworfen, ob bei mangelnder Beteiligung der Mitarbeitervertretung die Unwirksamkeit der Maßnahme im Wege der Feststellungsklage festgestellt werden könne, oder ob die Unwirksamkeit nur dann eine Nichtigkeit zur Folge habe, wenn es sich bei der durchgeführten Maßnahme um einen Verwaltungsakt handle.

Der Kläger vertritt die Ansicht, dass alle aufgeworfenen Fragen klärungsbedürftig seien, da sie noch nicht beantwortet und für vergleichbare Fälle von unmittelbarer Bedeutung seien.

Der Kläger macht schließlich einen Verfahrensfehler geltend, auf dem die Entscheidung beruhen soll. Das Verwaltungsgericht habe fehlerhaft das Rechtsschutzbedürfnis des Klägers verneint. Dieser habe trotz Ablaufs des Schuljahres 2015/2016 ein berechtigtes Interesse an der Feststellung, ob die Maßnahme in der Vergangenheit ein Rechtsverhältnis bzw. dienstliche Verpflichtungen begründet habe oder nicht, weil sie unwirksam gewesen

wäre. Das Verwaltungsgericht hätte die Feststellungsklage nicht mangels Statthaftigkeit abweisen dürfen.

Der Kläger beantragt,

die Entscheidung des Kirchenverwaltungsgerichts über die Nichtzulassung der Revision gegen sein Urteil vom 12.12.2017 – VG 239 – aufzuheben und die Revision zuzulassen.

Die Beklagte beantragt,

die Beschwerde zurückzuweisen.

Sie hält die Beschwerde für unbegründet, da weder ein Verfahrensmangel vorliege, auf dem die Entscheidung beruhe, noch eine grundsätzliche Bedeutung der Sache anzunehmen sei.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhaltes wird auf die Verwaltungsvorgänge der Beklagten sowie auf die Gerichtsakte verwiesen.

II.

Die zulässige Beschwerde des Klägers ist nicht begründet.

1. Gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 3 a des Kirchengesetzes über die Errichtung eines Verfassungs- und Verwaltungsgerichts der Vereinigten Evangelisch-Lutherischen Kirche Deutschlands in der Fassung vom 1. November 1978 (ABl. VELKD Bd. V S. 142) – ErrichtungsG – i. V. m. § 59 Abs. 2 des Kirchengesetzes über die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Bayern vom 9. Dezember 1992 (KABl. S. 372) – KVGG – kann die vom Verwaltungsgericht ausgesprochene Nichtzulassung der Revision innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils durch Beschwerde angefochten werden.

Der Kläger hat die Nichtzulassungsbeschwerde form- und fristgerecht eingelegt.

2. Gemäß § 58 Abs. 2 KVGG ist die Revision nur zuzulassen, wenn die Verletzung des von der Vereinigten Evangelisch-Lutherischen Kirche Deutschlands – VELKD – 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.

Der Kläger begründet seine Beschwerde damit, dass die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung habe und ein Verfahrensmangel vorläge, auf dem die Entscheidung beruhen könne. Die genannten Gründe für die Zulassung der Revision sind jedoch nicht gegeben.

a) Die Rechtssache hat keine grundsätzliche Bedeutung im Sinne von § 58 Abs. 2 Ziff. 2 KVGG. Grundsätzliche Bedeutung hat eine Rechtssache, wenn in dem angestrebten Revisionsverfahren die Klärung einer bisher höchstrichterlich ungeklärten, in ihrer Bedeutung über den der Beschwerde zu Grunde liegenden Einzelfall hinausgehenden Rechtsfrage des revisiblen Rechts zu erwarten ist (VuVG, Beschl. v. 14.12.2005, RVG 3/04). Ferner muss die Frage entscheidungserheblich sein. An der Klärungsbedürftigkeit einer Rechtsfrage fehlt es, wenn sie sich unschwer aus dem Gesetz oder auf der Grundlage der Rechtsprechung oder mit Hilfe der üblichen Regeln sachgerechter Gesetzesinterpretation beantworten lässt.

Nach Maßgabe vorstehender Voraussetzungen lässt sich eine grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache nicht feststellen.

aa) Mit der angefochtenen Entscheidung ist nicht – wie der Kläger meint – die Frage aufgeworfen, ob grundsätzlich kein Rechtsschutzbedürfnis für die Feststellung vergangener Rechtsverhältnisse besteht, auch wenn streitig ist, ob die streitgegenständliche Maßnahme überhaupt ein Rechtsverhältnis begründet hat. Diese Frage ist durch die in § 9 Abs. 1 lit. c), Abs. 3 S. 1 KVGG enthaltenen Regelungen beantwortet. Danach kann eine Klage auf Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines kirchlichen Rechtsverhältnisses nur erheben, wer ein berechtigtes Interesse an der baldigen Feststellung hat. Der Umstand, ob ein Rechtsverhältnis begründet ist, spielt also für die Statthaftigkeit der Feststellungsklage und auch für das Feststellungsinteresse gerade keine Rolle. Die Beurteilung, ob letzteres durch Zeitablauf entfallen ist, obliegt dem Verwaltungsgericht und ist nicht Gegenstand revisionsrechtlicher Überprüfung.

bb) Die Frage, ob die Übertragung der Erteilung von Religionsunterricht an nicht-kirchlichen Schulen eines kirchlichen Verwaltungsaktes im Sinne des § 22 Abs. 1 VVZG.EKD in Form einer Zuweisung nach § 57 Abs. 1 KBG.EKD bedürfe oder ob dafür eine innerdienstliche Weisung ausreiche, ist nicht klärungsbedürftig. Sie lässt sich mit den üblichen Regeln sachgerechter Gesetzesinterpretation lösen. Die Definition des kirchlichen Verwaltungsaktes (§ 22 VVZG.EKD) unterscheidet sich nicht von der für staatliche Verwaltungsakte (§ 35 VwVfG). Im allgemeinen Verwaltungsrecht ist für sog. Sonderrechtsverhältnisse (Staat – Beamter) die Differenzierung nach Grund- und Betriebsverhältnis anerkannt. Intendierte Außenwirkung und damit Verwaltungsaktqualität haben nur Anordnungen im Rahmen von Sonderrechtsverhältnissen (insbesondere deren **Begründung, Beendigung und wesentliche Änderung**), sofern sie unmittelbar auf die Veränderung des individuellen Rechtsstatus des Betroffenen (Grundverhältnis) abzielen (BVerwG NVwZ 1981, Seite 67 f.; BVerwGE 65, 270). Demgegenüber stehen **innerdienstliche Weisungen**, die nur das Betriebsverhältnis berühren. Sie haben zwar Regelungscharakter, weil sie die Pflicht des nachgeordneten Beamten begründen, sich weisungsgerecht zu verhalten. Diesen Weisungen fehlt jedoch die Außenwirkung (BVerwG NVwZ 2012, 1483 Rn. 15; VGH München BeckRS 2015, 49590 Rn. 69; OVG Koblenz NVwZ-RR 2000, 371; OVG

Bremen NVwZ-RR 1989, 564), auch wenn wegen der Begleitumstände ausnahmsweise subjektive Rechte des Beamten betroffen sind. Entsprechend der verwaltungsrechtlichen Differenzierung zwischen Grund- und Betriebsverhältnis hat das Verwaltungsgericht die streitgegenständliche Abwägung vorgenommen und den an den Kläger gerichteten Auftrag, an vier verschiedenen, sich örtlich im Dekanatsbezirk [B...] befindlichen Schulen Unterricht zu erteilen, als Ausdruck der innerdienstlichen Weisungsbefugnis des Dienstherrn gewertet.

Die Klärungsbedürftigkeit der vom Kläger aufgeworfenen Frage ergibt sich auch nicht daraus, dass es sich bei den betroffenen Schulen nicht um kirchliche Einrichtungen, sondern um staatliche bzw. kommunale Bildungsstätten handelt. Denn auf das Grundverhältnis des Klägers zu seinem Dienstherrn, der Beklagten, bzw. dem von diesem beauftragten Dekan, hat die Schulträgereigenschaft keinen Einfluss. Ein Dienstherrnwechsel ist nicht eingetreten und folgt auch nicht daraus, dass der Kläger in die Organisation der nicht-kirchlichen Schule nach Ort, Zeit, Umfang und Inhalt eingegliedert ist.

Ein anderes Ergebnis folgt nicht aus der kirchenrechtlich in § 57 KBG.EKD normierten „Zuweisung“, die die befristete oder unbefristete Übertragung einer dem Amt des Kirchenbeamten entsprechenden Tätigkeit bei einer Einrichtung außerhalb des Geltungsbereiches des Kirchengesetzes von der Zustimmung des Beamten und der Genehmigung der obersten Dienstbehörde abhängig macht. Seinem Amt als Religionspädagoge entsprechend kann der Kläger gemäß § 1 Abs. 2 RelPädG zum Unterricht an Grundschulen, Mittelschulen, Förderschulen, Berufsschulen, Berufsfachschulen, Schulen verwandter Art und auch an Realschulen eingesetzt werden. Das Gesetz differenziert hier nicht zwischen staatlichen und kirchlichen Einrichtungen. Der Leistungsauftrag des Klägers bezieht sich damit auf alle in § 1 Abs. 2 RelPädG genannten Schulformen und erfährt eine jeweilige Konkretisierung gemäß § 14 RelPädG mit der Dienstenteilung durch den Dekan bzw. die Dekanin, die nur das Benehmen mit dem Betroffenen, nicht aber dessen Zustimmung erfordert und damit als *lex specialis* zu § 57 KBG.EKD anzusehen ist (s. a. § 23 RelPädG).

cc) Die weiterhin vom Kläger aufgeworfene Frage, ob die Einteilung von Religionsunterricht bei nicht kirchlichen Dritten durch eine inhaltliche unbestimmte Versetzung im Sinne von § 57 KBG.EKD übertragen werden könne, ist nicht klärungsbedürftig, weil sie für das vorliegende Verfahren unerheblich ist. Die Beklagte hat hier weder eine Versetzung gemäß § 58 KBG.EKD vorgenommen, denn dem Kläger wurde kein anderes Amt übertragen, noch, wie unter bb) ausgeführt, eine Zuweisung durchgeführt. Die mit Wirkung vom [...] erfolgte Versetzung in den Dekanatsbezirk [B...] ist nicht angegriffen worden.

dd) Ebenso nicht klärungsbedürftig ist die Frage, ob Schulen nicht kirchlicher Institutionen „Dienststellen eines anderen Dienstherrn“ im Sinne des § 58 Abs. 1 KBG.EKD seien. Denn dem Kläger wurde mit der Weisung, Religionsunterricht an bestimmten Schulen zu erteilen, kein anderes Amt übertragen. Er behielt sein Amt als Religionspädagoge im Dekanatsbezirk [B...].

ee) Der weiteren Frage, ob der kirchengerichtlich zu gewährende Rechtsschutz davon abhängig gemacht werden könne, dass von einem allgemeinen Beschwerderecht Gebrauch gemacht worden sei, kommt keine grundsätzliche Bedeutung zu. Es handelt sich nicht um eine klärungsbedürftige Rechtsfrage. Der Kläger sieht in der Verweisung des Verwaltungsgerichts auf § 3 Abs. 3 RUVertV und die im konkreten Fall unterbliebene Anrufung des Oberkirchenrates bzw. der Oberkirchenrätin im Kirchenkreis das Erfordernis eines zusätzlich durchzuführenden „Vorverfahrens“ im Sinne von § 42 VVZG.EKD. Eine zusätzliche Prozessvoraussetzung hat das Verwaltungsgericht aber gerade nicht postuliert. § 42 VVZG.EKD fordert das Vorverfahren nur als Voraussetzung für die Erhebung von Anfechtungs- und Verpflichtungsklage. Mangels Vorliegens eines Verwaltungsaktes hätte es hier keines Widerspruchsverfahrens bedurft, weshalb auch die Beklagte den seitens des Klägers erhobenen Widerspruch als nicht statthaft angesehen hat. Das auch der Prozessvoraussetzung des Widerspruchsverfahrens zu Grunde liegende allgemeine Prinzip der Subsidiarität des gerichtlichen gegenüber dem behördlichen Verfahren findet seinen besonderen Ausdruck im Recht der Religionspädagogen, für die § 3 Abs. 3 RUVertV regelt, dass gegen die Entscheidung über den Einsatz im Religionsunterricht der Oberkirchenrat oder die Oberkirchenrätin im Kirchenkreis angerufen werden kann, der/die dann abschließend entscheidet. Der Kläger hätte damit ein gegenüber der Rechtswegbeschreitung leichteres und schnelleres Mittel zur Geltendmachung seiner Rechte gehabt. Es entspricht allgemein gültigen Rechtssätzen, dass der Verzicht auf diesen einfacheren Rechtsbehelf das Rechtsschutzbedürfnis für die Klage entfallen lässt.

ff) Ebenfalls nicht klärungsbedürftig ist die Frage, ob bei mangelnder Beteiligung der Mitarbeitervertretung nach § 38 Abs. 1 S. 2 MVG.EKD die Unwirksamkeit der Maßnahme festgestellt werden kann oder ob die Unwirksamkeit nur dann die Nichtigkeit zur Folge hat, wenn es sich bei der durchgeführten Maßnahme um einen Verwaltungsakt handelt. Der Kläger wirft dem Verwaltungsgericht vor, verkannt zu haben, dass auch eine „Umsetzung“ bei einem gemeindebezogenen Ortswechsel mitbestimmungspflichtig i. S. v. § 43 lit. I) MVG.EKD sei. Dieser Gesichtspunkt hat aber keine grundsätzliche über den streitgegenständlichen Fall hinausgehende Bedeutung, weil er nur die konkrete Situation des Klägers betrifft.

b) Der Kläger kann seine Zulassungsbeschwerde auch nicht darauf stützen, dass ein Verfahrensfehler vorläge, auf dem die Entscheidung beruhen könne.

Der Kläger sieht einen Verfahrensfehler in der Ablehnung der Statthaftigkeit der erhobenen Feststellungsklage. Das Verwaltungsgericht hat jedoch in aus revisionsrechtlicher Sicht nicht zu beanstandender Weise die Statthaftigkeit der Klageanträge zu 1) und 2) abgelehnt.

III.

Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 21, 22 Abs. 1 Verfahrensordnung vom 17.11.2006 (ABl. VELKD Bd. VII S. 340), zuletzt geändert durch Beschluss der Kirchenleitung vom 16.12.2010 (ABl. der VELKD Bd. VII S. 450) – VerFO –.

Die Festsetzung des Streitwertes ist nach § 22 Abs. 3 VerfO erfolgt.

Der Beschluss ist gemäß §§ 2 Abs. 2 Nr. 3 a, 7 Abs. 4 Errichtungsgesetz i. V. m. § 59 Abs. 5 S. 4 KVGG unanfechtbar.