

Kirchengericht: Verfassungs- und Verwaltungsgericht der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Norddeutschland
Entscheidungsform: Urteil (rechtskräftig)
Datum: 11.03.2019
Aktenzeichen: NK-VG I 2/2018
Rechtsgrundlagen: Artikel 31 Verfassung, § 22 KGO, § 5 Absatz 2 KGRBG
Vorinstanzen:

Leitsatz:

Artikel 31 Absatz 1 Satz 2 Verfassung bestimmt, dass eine Mitarbeiterin der Kirchengemeinde nicht in den Vorsitz des Kirchengemeinderates wählbar ist. Die Verfassung schränkt diese Inkompatibilitätsregelung für Fälle, in denen der Beschäftigungsumfang einer in den Kirchengemeinderat gewählten Mitarbeiterin lediglich geringfügig ist, nicht ein. § 5 Absatz 2 KGRBG ist keine ausgestaltende Regelung nach Art. 31 Absatz 3 Verfassung.

Tenor:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Gerichtskosten werden nicht erhoben.

Gründe:

Tatbestand

Die Klägerin wendet sich gegen Verfügungen der beiden Beklagten, mit denen diese die Wahl eines geringfügig bei der Klägerin beschäftigten Mitglieds des Kirchengemeinderates zur stellvertretenden Vorsitzenden des Kirchengemeinderates beanstandet haben.

In der konstituierenden Sitzung des Kirchengemeinderates der Klägerin am 8. Januar 2017 wurden einstimmig einer der Pastoren, Herr Z, zum Vorsitzenden und Frau R zur stellvertretenden Vorsitzenden des Gremiums gewählt. Frau R ist geringfügig beschäftigte Mitarbeiterin im Kirchenbüro der Klägerin und langjähriges Mitglied des Kirchengemeinderates. Bereits seit 20 Jahren hatte sie dort das Amt der stellvertretenden Vorsitzenden inne. Mit Schreiben vom 3. Februar 2017 teilte der Beklagte zu 1. der Klägerin mit, Art. 6 Abs. 2 und Art. 31 der Verfassung der Nordkirche ließen die Übernahme des Vorsitzes oder des stellvertretenden Vorsitzes des Kirchengemeinderates durch eine Person, die in einem kirchlichen Dienst- oder Beschäftigungsverhältnis stehe, nicht zu. Sollte bis zum 22. Februar 2017 kein anderes Mitglied des Kirchengemeinderates zum bzw. zur stellver-

tretenden Vorsitzenden gewählt worden sein, werde der Kirchenkreis über eine Beanstandung beraten.

Die Klägerin berief sich nachfolgend auf § 5 Abs. 2 des Kirchengemeinderatsbildungsgesetzes (KGRBG), wonach geringfügig Beschäftigte nicht als Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter der Kirchengemeinde gälten. Die uneingeschränkte Wählbarkeit solcher Beschäftigter in den Kirchengemeinderat müsse sich auch auf die Möglichkeit einer Wahl in den Vorsitz dieses Gremiums erstrecken.

Am 30. März 2017 beanstandete der Kirchenkreis den Beschluss der Klägerin über die Wahl von Frau R zur stellvertretenden Vorsitzenden gemäß § 88 Abs. 2 Kirchengemeindeordnung (KGO) und berief sich dafür auch auf die Rechtsauffassung des landeskirchlichen Wahlbeauftragten sowie des Rechtsdezernats im Landeskirchenamt. Ein vom Kirchenkreis erbetenes Schlichtungsgespräch mit dem Präses der Synode führte zu keiner Änderung der jeweiligen Haltungen. Daraufhin teilte der Beklagte zu 1. der Klägerin mit Schreiben vom 3. Mai 2017 die Beanstandung mit und bat um Aufhebung des Beschlusses des Kirchengemeinderates. Dieser hielt jedoch in seiner Sitzung am 8. Juni 2017 an seinem Beschluss vom 8. Januar 2017 fest. Nachdem der Kirchenkreis das Landeskirchenamt hiervon unterrichtet hatte, hörte dieses die Klägerin zu dem Sachverhalt an. Die Klägerin bezog sich auf ihre vorherigen Schreiben an den Kirchenkreis.

Mit Beschluss vom 5. September 2017 bestätigte das Kollegium des Landeskirchenamtes (Große Runde) die Rechtmäßigkeit der Beanstandung und hob den Kirchengemeinderatsbeschluss der Klägerin unter Anordnung der sofortigen Vollziehung des am selben Tage ergehenden Bescheides auf. Die Begründung des Bescheides verwies auf Art. 31 Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 der Verfassung der Nordkirche. Danach sei im Falle der Wahl eines Pastors bzw. einer Pastorin zum Vorsitzenden ein ehrenamtliches Mitglied zum stellvertretenden vorsitzenden Mitglied zu wählen. Ehrenamtlich sei nur, wer in keinem kirchlichen Dienst- oder Beschäftigungsverhältnis stehe. Das treffe auf Frau R nicht zu. Außerdem verstoße ihre Wahl zur stellvertretenden Vorsitzenden gegen Art. 31 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung, dem zufolge eine Mitarbeiterin ausdrücklich nicht in den Vorsitz gewählt werden könne. Die Regelung wolle ausschließen, dass eine nach Art. 30 Abs. 4 der Verfassung gewählte Mitarbeiterin bzw. ein gewählter Mitarbeiter eine Funktion im Vorsitz übernehme. § 5 Abs. 2 KGRBG sei nicht auf die Wahl in den Vorsitz, sondern nur auf die Wahl in den Kirchengemeinderat anwendbar.

Den hiergegen am 25. September 2017 eingelegten und am 10. Dezember 2017 begründeten Widerspruch der Klägerin wies die Beklagte zu 2. nach Beschluss des Kollegiums des Landeskirchenamtes (Große Runde) durch Widerspruchsbescheid vom 20. Februar 2018 zurück. Frau R unterfalle als geringfügig Beschäftigte dem Mitarbeiterbegriff der Verfassung. Das entspreche auch der Intention des Verfassungsgebers. Die Funktion von Mitarbeitern im Kirchengemeinderat sei im Verfassungsgebungsprozess mehrfach thematisiert worden. Man habe sich dort bewusst gegen die Möglichkeit entschieden, dass Mit-

arbeitende in den Vorsitz des Kirchengemeinderates gewählt werden könnten. Nicht das Kirchengemeinderatsbildungsgesetz, sondern die Kirchengemeindeordnung (KGO) gestalte das Nähere zu Art. 31 der Verfassung aus. Nur sie enthalte die nach dessen Abs. 3 erforderlichen organisationsstrukturellen Regelungen. Außerdem gelte der eingeschränkte Mitarbeiterbegriff des § 5 Abs. 2 KGRBG nur für die Bildung des Kirchengemeinderates, nicht aber für die Wahl in dessen Vorsitz. Nach der Gesetzesbegründung solle diese rein wahlrechtliche Regelung ausschließen, dass geringfügig Beschäftigte einen erschwerten Zugang zur Mitgliedschaft im Kirchengemeinderat hätten. Es gebe keinen einheitlichen Mitarbeiterbegriff über verschiedene Kirchengesetze hinweg.

Ihre gegen diese Bescheide am 13. März 2018 eingelegte Klage hat die Klägerin wie folgt begründet:

Sie richte ihre Klage ausdrücklich gegen beide Beklagte, weil diese jeweils einen eigenständigen Verwaltungsakt - die Beanstandung des Kirchenkreises sowie dessen Bestätigung durch das Landeskirchenamt - erlassen hätten. In der Sache sei die Wahl von Frau R zur stellvertretenden Vorsitzenden unter Zugrundelegung der Definition des Mitarbeiterbegriffs in § 5 Abs. 2 KGRBG rechtmäßig. Diese Begriffsbestimmung gelte für alle kirchlichen Bereiche. Auch geringfügig Beschäftigte, die zulässigerweise in den Kirchengemeinderat gewählt worden seien, könnten in diesem Gremium Leitungsaufgaben wahrnehmen. Sie seien in ihren Rechten als Kirchengemeinderatsmitglied in keiner Weise beschränkt. Abweichendes ergebe sich auch nicht aus dem Gesetzgebungsverfahren.

Die Klägerin beantragt,

die Beanstandung des Kirchenkreisrates der Beklagten zu 1. vom 30. März 2017 und den Bescheid des Kollegiums des Landeskirchenamtes vom 5. September 2017 in der Fassung des Widerspruchsbescheides des Landeskirchenamtes vom 20. Februar 2018 aufzuheben.

Die Beklagten zu 1. und zu 2. beantragen,

die Klage abzuweisen.

Sie nehmen auf die ergangenen Bescheide und die darin enthaltenen Erwägungen Bezug. Ergänzend macht die Beklagte zu 2. geltend, die Kirchengemeindeordnung habe auf eine einschränkende Definition von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern verzichtet, weil mit der Funktion des Vorsitzes im Kirchengemeinderat weitergehende Rechte als mit derjenigen eines einfachen Kirchengemeinderatsmitgliedes verbunden seien und der daraus potentiell entstehende Interessenkonflikt für Mitarbeitende größer sei.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte und die von der Beklagten zu 2. eingereichten Verwaltungsvorgänge verwiesen, welche Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren.

Entscheidungsgründe

1. Die Klage ist zulässig. Sie ist zutreffend sowohl gegen den Kirchenkreis - den Beklagten zu 1. - als Aufsichtsbehörde über die Kirchengemeinde (Art. 53 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Norddeutschland (Nordkirche) vom 7. Januar 2012, KABL. S. 2, S. 127, im Folgenden: Verfassung), welche die Beanstandung des kirchengemeindlichen Beschlusses ausgesprochen hat, als auch gegen die Beklagte zu 2. gerichtet, welche die Beanstandung mit den streitgegenständlichen Bescheiden bestätigt hat.

2. Sie ist jedoch unbegründet. Die Beanstandung und die sie bestätigenden Bescheide sind rechtmäßig. Die Beklagten sind zu Recht davon ausgegangen, dass auch eine in geringfügigem Umfang bei der Kirchengemeinde beschäftigte Mitarbeiterin keine Funktion im Vorsitz des Kirchengemeinderates bekleiden darf.

a) Gegen die formelle Rechtmäßigkeit der von dem Beklagten zu 1. ausgesprochenen Beanstandung bestehen keine Bedenken. Die Zuständigkeit des Kirchenkreisrates für den Beschluss über eine Beanstandung des Kirchengemeinderatsbeschlusses über die Wahl der stellvertretenden Vorsitzenden des Kirchengemeinderates folgt aus Art. 27 Abs. 2 der Verfassung, § 88 Abs. 1 Satz 1 Kirchengemeindeordnung (KGO), Teil 4 des Einführungsgesetzes vom 7. Januar 2012 (KABL. S. 30, 127, 234), zuletzt geändert durch Kirchengesetz vom 15. Dezember 2017 (KABL. S. 553). Ebenso war das Landeskirchenamt nach der Aufrechterhaltung des beanstandeten Beschlusses seitens des Kirchengemeinderates gemäß Art. 27 Abs. 2 Satz 3 der Verfassung, § 88 Abs. 2, 1. Alt. KGO für die weitere Entscheidung über die Beanstandung des Kirchenkreises sowie die Aufhebung des Beschlusses der Kirchengemeinde zuständig.

b) Die Entscheidungen der Beklagten sind in der Sache nicht zu beanstanden. Die vom Kirchengemeinderat zur stellvertretenden Vorsitzenden gewählte Kirchengemeinderätin Frau R steht in einem geringfügigen Beschäftigungsverhältnis zur klagenden Kirchengemeinde. Damit war ihre Wahl in den Vorsitz des Kirchengemeinderates nach Art. 31 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 2 i. V. m. Art. 6 Abs. 2 der Verfassung, § 22 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 Satz 2 KGO ausgeschlossen.

Art. 31 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung, § 22 Abs. 2 Satz 2 KGO bestimmen, dass eine Mitarbeiterin der Kirchengemeinde nicht in den Vorsitz des Kirchengemeinderates wählbar ist. Die Verfassung schränkt diese Inkompatibilitätsregelung für Fälle, in denen der Beschäftigungsumfang einer in den Kirchengemeinderat gewählten Mitarbeiterin lediglich geringfügig ist, nicht ein. Vielmehr schließt sie die Wählbarkeit von Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeitern der Kirchengemeinde in den Vorsitz ausnahmslos aus. Art. 31 der Verfassung nimmt für die Besetzung des Vorsizes des Kirchengemeinderates eine Dreiteilung der - bei entsprechendem Wahlergebnis - in ihm vertretenen Personenkreise nach Pastorinnen bzw. Pastoren, ehrenamtlichen Mitgliedern und Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeitern der Kirchengemeinde vor. Die Regelung knüpft dabei an die in Art. 6 Abs. 2 der Verfassung

niedergelegte Definition von Ehrenamtlichen als Personen, die nicht in einem kirchlichen Dienst- oder Beschäftigungsverhältnis stehen, an.

Die in dieser Verfassungsnorm für alle kirchlichen Gremien gezogene Unterscheidung zwischen kirchlichen Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeitern und den nicht in einem kirchlichen Dienst- oder Beschäftigungsverhältnis stehenden Ehrenamtlichen lässt sich nicht dahin auslegen, dass ein lediglich geringfügiger Beschäftigungsumfang bei der Anwendung der Regelungen der Verfassung für die Besetzung kirchlicher Gremien außer Betracht bleiben könnte. In Übereinstimmung mit der Definition der Ehrenamtlichen in Art. 6 Abs. 2 der Verfassung ist der Ausschluss von Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeitern von der Wählbarkeit in den Vorsitz des Kirchengemeinderates nach Art. 31 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung (ebenso wie zuvor Art. 17 Abs. 1 Satz 4 der Verfassung der Nordelbischen Evangelisch-Lutherischen Kirche vom 12. Juni 1976) absolut formuliert. Der Vorbehalt der Ausgestaltung des „Näheren“ zum Vorsitz des Kirchengemeinderates in Art. 31 Abs. 3 der Verfassung würde es deshalb auch nicht ermöglichen, in einer Regelung des einfachen Kirchenrechts Ausnahmen von der Inkompatibilität zwischen der Eigenschaft als Mitarbeiter bzw. Mitarbeiterin und der Wählbarkeit in den Vorsitz zuzulassen, um geringfügig bei der Gemeinde Beschäftigten den Zugang zu einer Funktion im Vorsitz zu eröffnen. Abgesehen davon liegt eine solche einfachrechtliche Regelung, die den Ausschluss der Wählbarkeit von Mitarbeitenden in den Vorsitz auf mehr als geringfügig Beschäftigte einschränkte, nicht vor. Die Kirchengemeindeordnung als das Gesetz, welches in § 22 KGO eine einfachrechtliche Bestimmung über die Wahl des Vorsitzes des Kirchengemeinderates enthält, stimmt insoweit wörtlich mit Art. 31 der Verfassung überein und bezieht sich ausdrücklich auf ihn.

Anders als die Klägerin meint ist § 5 Abs. 2 des Kirchengesetzes über die Bildung der Kirchengemeinderäte (Kirchengemeinderatsbildungsgesetz - KGRBG) keine Art. 31 der Verfassung nach dessen Abs. 3 ausgestaltende Regelung. Diese Vorschrift definiert den Begriff der Mitarbeiterin bzw. des Mitarbeiters, deren Wählbarkeit in den Kirchengemeinderat § 5 Abs. 1 KGRBG regelt und auf die Anzahl einer Person beschränkt. Das Kirchengemeinderatsbildungsgesetz befasst sich dagegen in keiner seiner Bestimmungen mit der Wahl des Vorsitzes bzw. der Wählbarkeit in den Vorsitz des Kirchengemeinderates. Vielmehr regelt es die Zusammensetzung und die Bildung des Kirchengemeinderates und gestaltet damit den Regelungsbereich des Art. 30 der Verfassung als Regelung des „Näheren“ im Sinne von dessen Abs. 8 aus. Die Regelungsmaterien des Art. 30 der Verfassung in Verbindung mit dem Kirchengemeinderatsbildungsgesetz einerseits und des Art. 31 der Verfassung in Verbindung mit der Kirchengemeindeordnung andererseits sind klar voneinander zu trennen. Abgesehen davon könnte, wie bereits ausgeführt, § 5 KGRBG als einfachrechtliche Regelung die höherrangige Verfassungsbestimmung des Art. 31 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 der Verfassung nicht gegen deren klaren Aussagegehalt einschränken oder erweitern.

Die von der Beklagten zu 2. auf die Aufklärungsverfügung der Berichterstatterin übersandten Materialien aus dem Verfassungsgebungsprozess der Nordkirche bestätigen diese an Wortlaut und Systematik orientierte Auslegung, wonach Art. 31 i. V. m. Art. 6 Abs. 2 der Verfassung eine Beteiligung von Mitarbeitenden am Vorsitz des Kirchengemeinderates unabhängig vom Umfang des Dienst- bzw. Beschäftigungsverhältnisses nicht zulässt. Zwar existiert keine in einem Dokument niedergelegte Entwurfsbegründung zur Verfassung. Die verschiedenen Stellungnahmen, Anträge und Tagungsberichte zum Verfassungsentwurf, die das Landeskirchenamt zu den hier interessierenden Normen übersandt hat, ergeben aber aus Sicht der Kammer ein hinreichendes Bild von der Regelungsmotivation der Verfassungsgebenden Synode der Nordkirche.

Über die Wählbarkeit von Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeitern in den Kirchengemeinderat und über die Begrenzung ihrer Anzahl in diesem Gremium wurde auf den Tagungen der Verfassungsgebenden Synode bis zuletzt intensiv und kontrovers diskutiert. Dabei sollte die schließlich Verfassung gewordene Regelung in Art. 30 einen Kompromiss zwischen dem Anliegen, eine angemessene Beteiligung der Mitarbeitenden im Kirchengemeinderat zu ermöglichen und ihre Fachkompetenz einzubringen, und dem Grundsatz der Trennung der Arbeitgeberfunktion des Kirchengemeinderates von der Funktion als Mitarbeiter der Gemeinde herstellen (vgl. insbesondere die Beiträge der Synodalen Lindner und von Wedel, S. 138 des Berichts über die Verhandlungen der 2. Tagung der Verfassungsgebenden Synode in Heringsdorf/Usedom vom 20. bis 23. Oktober 2011; vgl. auch die Beiträge mehrerer Synodaler auf S. 58 ff. des Berichts über die Verhandlungen der 3. Tagung der Verfassungsgebenden Synode in Rostock/Warnemünde vom 5. bis 8. Januar 2012). Der bereits im Verfassungsentwurf zur 1. Tagung der Verfassungsgebenden Synode enthaltene Normentwurf zum heutigen Art. 31 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung - also dem generellen Ausschluss der Wählbarkeit von Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeitern in den Vorsitz des Kirchengemeinderates - wurde dagegen nur vereinzelt in Frage gestellt. Der Antrag eines Synodalen auf der 2. Tagung in Heringsdorf/Usedom vom 20. bis 23. Oktober 2011 zu Art. 31 der Verfassung, der ausdrücklich eine Wählbarkeit von Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeitern in den Vorsitz vorsah, wurde nicht positiv aufgegriffen. Dasselbe gilt für ein Votum, das von einer Synodalen per Mail vom 4. Juli 2011 sowie vom Kirchenmusikerwerk der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Mecklenburgs und der Pommerschen Evangelischen Kirche unterbreitet worden war und lediglich den Ausschluss der Dienstaufsicht des Kirchengemeinderates bei Zulässigkeit der Wahl einer Mitarbeiterin bzw. eines Mitarbeiters in den Vorsitz vorsah. Dieser Änderungsvorschlag wurde von der Kirchenleitung ausdrücklich abgelehnt und ebenfalls nicht in den Entwurf aufgenommen.

Die der Kammer zugeleiteten Materialien zur Verfassung der Nordkirche belegen danach, dass den Mitarbeitenden zwar eine zahlenmäßig eng begrenzte Mitwirkungsmöglichkeit im Kirchengemeinderat, wegen eines Interessenkonflikts mit der Arbeitgeberfunktion des Kirchengemeinderates jedoch nicht die Möglichkeit der Teilhabe an dessen Vorsitz eröffnet werden sollte. Gegenteilige Anhaltspunkte aus dem Verfassungsgebungsprozess der

Nordkirche sind nicht offenbar geworden und auch von der Klägerin nicht angeführt worden.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 9 VerfVwGG i. V. m. § 60 Abs. 1, § 59 Abs. 2 VwGG.EKD.

gez. Dr. Labe
(Präsident)

gez. Dr. Kuhl-Dominik
(Stellvertretender Präsident)

gez. Dr. Rublack
(Rechtskundige Beisitzerin)

gez. Dr. Dübbers
(Ordinierter Beisitzer)

gez. Dr. Pfaff
(Ordinierter Beisitzer)

