

**Verfassungs- und
Verwaltungsgericht**

Postfach 21 02 20
30402 Hannover

Durchwahl (0511) 2796-432
Sekretariat (0511) 2796-436

Aktenzeichen: **RVG 3/2006**

URTEIL

In der Verfassungsstreitigkeit der

1. Ev.-Luth. Kirchgemeinde [REDACTED]
und 142 weiteren Kirchengemeinden
– alle jeweils gem. § 3 Abs. 3 der Kirchgemeindeordnung der
Ev.-Luth. Landeskirche Sachsens vertreten durch den Kirchenvorstand –
– Klägerinnen –

Verfahrensbevollmächtigter: [REDACTED]

gegen

die Evangelisch-Lutherische Landeskirche Sachsens,
vertreten durch das Evangelisch-Lutherische Landeskirchenamt Sachsens,
dieses vertreten durch den Präsidenten, Herrn Hans-Dieter Hofmann,
Lukasstraße 6, 01069 Dresden

– Beklagte –

wegen Feststellung der Nichtigkeit einer Rechtsnorm auf Grund der Unvereinbarkeit
mit der Verfassung der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Sachsens

hat der 1. Senat des Verfassungs- und Verwaltungsgerichts der Vereinigten Evangelisch-
Lutherischen Kirche Deutschlands auf die mündliche Verhandlung vom 2. Oktober 2007
am 22. Juli 2008 unter Mitwirkung von

Präsident des Oberlandesgerichts a. D. Manfred Flotho

– als Vorsitzendem –

Richter am Verwaltungsgericht a. D. Werner Schlenzka

– als rechtskundigem Beisitzer –

Richter am Oberlandesgericht Joachim von Barnekow

– als rechtskundigem Beisitzer –

Propst Matthias Blümel

– als geistlichem Beisitzer –

Dekan i. R. Herbert Reber

– als geistlichem Beisitzer –

für Recht erkannt:

- 1. Die Klage wird abgewiesen.**
- 2. Die Kosten des Verfahrens werden den Klägerinnen zu je 1/143 auferlegt. Gerichtskosten (Gebühren und Auslagen) werden nicht erhoben.**
- 3. Der Streitwert wird auf (10 x 8.000,-- € =) 80.000,-- € festgesetzt.**

Tatbestand

Die Klägerinnen begehren die Feststellung der Nichtigkeit einer kirchengesetzlichen Regelung der Beklagten wegen ihrer Unvereinbarkeit mit der Verfassung der Beklagten.

Die 25. Synode der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Sachsens (Landessynode) hat in ihrer Tagung am 02.04.2006 das Kirchengesetz zur Reform der Verwaltungsstruktur in der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Sachsens (Verwaltungsstrukturgesetz – VerwStrukG) beschlossen. Artikel 5 des Gesetzes beinhaltet das Kirchengesetz über die Bildung und Tätigkeit kassenführender Stellen (Kassenstellengesetz – KSG). Das Gesetz enthält u. a. folgende Bestimmungen:

„§ 1

(1) Für Kirchgemeinden und Kirchenbezirke werden kassenführende Stellen eingerichtet. Die Zuordnung der Kirchgemeinden und Kirchenbezirke zu den kassenführenden Stellen und deren Zuständigkeitsbereich ergibt sich aus der Anlage zu diesem Kirchengesetz. Die kassenführenden Stellen werden unter der Bezeichnung „Kassenverwaltung (mit Aufführung der Standortbezeichnung)“ geführt.

(2) Die kassenführende Stelle ist eine rechtlich unselbstständige Einrichtung des in der Anlage zu diesem Kirchengesetz bestimmten Kirchenbezirkes (Trägerkirchenbezirk).

§ 2

(1) Der kassenführenden Stelle obliegt die Erstellung der Haushalt- und Stellenpläne nach den Vorgaben der ihr zugeordneten Kirchgemeinden und Kirchenbezirke sowie deren gesamte Kassen- und Rechnungsführung gemäß § 41 Abs. 1 der Kirchlichen Haushaltsordnung, mit Ausnahme vorhandener Zahlstellen.

(2) Zu diesem Zweck unterstützen die Kirchgemeinden und Kirchenbezirke die kassenführende Stelle bei der Aufgabenerfüllung.

(3) Die Kirchgemeinden und Kirchenbezirke können mit dem Trägerkirchenbezirk die Übernahme der Erledigung weiterer Aufgaben gegen Gebühren vereinbaren.

§ 3

Die Kirchgemeinden und Kirchenbezirke sind im Rahmen der kirchengesetzlichen Aufgabenzuweisung nach § 2 Abs. 1 verpflichtet, die Leistungen der kassenführenden Stelle in Anspruch zu nehmen. Das Recht der Kirchgemeinden und Kirchenbezirke zur Selbsterledigung dieser Aufgaben geht insoweit auf die kassenführende Stelle über.“

Das Kirchengesetz wurde im Amtsblatt der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Sachsens (ABl.) Jahrgang 2006, Seite A 51, veröffentlicht und ist nach seinem Artikel 13 Abs. 3 mit seinem § 3 am 01.01.2008 in Kraft getreten, während die §§ 1, 2 und 4–8 bereits am 01.07.2006 in Kraft getreten sind.

Mit Schriftsatz vom 15.09.2006 – eingegangen am 18.09.2006 – haben zunächst 79 Kirchgemeinden (im Folgenden: Klägerinnen) der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Sachsens (im Folgenden: Beklagte) beim Verfassungs- und Verwaltungsgericht der Vereinigten Evangelisch-Lutherischen Kirche Deutschlands (im Folgenden: Gericht) beantragt,

„festzustellen:

§ 3 des Kirchengesetzes über die Bildung und Tätigkeit kassenführender Stellen (Kassenstellengesetz – KSG) – Artikel 5 des Kirchengesetzes zur Reform der Verwaltungsstruktur in der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Sachsens (Verwaltungsstrukturgesetz – VerwStrukG) vom 2. April 2006, veröffentlicht im Amtsblatt der Ev.-

Luth. Landeskirche Sachsens, Jahrgang 2006 – Nr. 9 A 51, ist mit § 10 Abs. 2 der Verfassung der Evangelisch Lutherischen Landeskirche Sachsens vom 13. Dezember 1950 (ABl. S. A 99), zuletzt geändert durch Kirchengesetz vom 3. April 2001 (ABl. S. A 107), nicht vereinbar und daher nichtig.“

Mit den Schriftsätzen vom 16.10.2006, 01.12.2006, 25.01.2007, 14.02.2007, 10.09.2007, 02.10.2007, 04.10.2007, 11.10.2007 und 26.11.2007 sind der Klage weitere Kirchgemeinden beigetreten, während eine Kirchgemeinde ihre Klage zurücknahm, so dass insgesamt 143 Kirchgemeinden als Klägerinnen auftreten.

Die Beteiligten streiten zunächst über die Zulässigkeit der Klage:

Die Beklagte hält die Normenkontrollklage für unzulässig, da das angerufene Gericht für die beantragte Feststellung nicht zuständig sei. Im vorliegenden Fall handele es sich um eine Verfassungsstreitigkeit, die sich an der Verfassung der Beklagten orientiere. Das angerufene Gericht sei gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b) ErriG für die Entscheidung über Verfassungsstreitigkeiten, die sich aus der Verfassung einer Gliedkirche ergäben, nur nach Maßgabe der Gesetzgebung dieser Gliedkirche zuständig. Im vorliegenden Fall fehle es an einer kirchengesetzlichen Zuweisung der Entscheidung über Verfassungsstreitigkeiten innerhalb der beklagten Landeskirche an das erkennende Gericht. Zwar gelte das Errichtungsgesetz nach dem Wiederbeitritt der Beklagten zur Vereinigten Kirche auf Grund der in diesem Zusammenhang getroffenen kirchengesetzlichen Regelungen der Beklagten und der entsprechenden Entscheidungen der VELKD seit dem 01.01.1994 auch in der beklagten Landeskirche. Damit sei aber gleichzeitig der in § 2 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b) ErriG enthaltene sog. landeskirchliche Gesetzesvorbehalt in Kraft gesetzt worden. Eine kirchengesetzliche Zuweisung von Verfassungsstreitigkeiten aus dem Bereich der beklagten Landeskirche an das angerufene Gericht sei bislang nicht erfolgt.

Schließlich sei auch das in § 16 Abs. 2 VerfoO geregelte Feststellungsinteresse fraglich, da die Klägerinnen ihre Rechte in einem anderen geordneten kirchlichen Verfahren verfolgen könnten, indem sie nach dem Inkrafttreten des Kassenstellengesetzes etwa ergriffene Maßnahmen der zuständigen Behörden der Landeskirche vor dem Verwaltungsgericht der Beklagten anfechten und ggf. das Verfassungs- und Verwaltungsgericht der VELKD als Rechtsmittelinstanz in Anspruch nehmen könnten.

Eine Zuständigkeit des angerufenen Gerichts lasse sich angesichts der fehlenden kirchengesetzlichen Übertragung auch nicht durch eine ergänzende Auslegung des § 2 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b) ErriG im Wege der richterlichen Rechtsfortbildung dahingehend begründen, dass das Gericht für abstrakte Normenkontrollklagen der vorliegenden Art aus dem Bereich der beklagten Landeskirche solange als zuständig anzusehen sei, wie die Landeskirche keine entgegenstehende kirchengesetzliche Regelung erlassen habe. Zwar möge die abstrakte Normenkontrolle im staatlichen Bereich als übergesetzliches Rechtsinstitut, das für das Funktionieren eines demokratischen Gemeinwesens notwendig sei, anzuerkennen sein. Die Übertragung eines derartigen staatlichen Rechtsinstituts auf eine Kirchenverfassung sei jedoch nicht zwingend geboten. Die inzidente Normenkontrolle im Rahmen eines Streitverfahrens vor dem kirchlichen Verwaltungsgericht werde als ausreichend angesehen.

Demgegenüber halten die Klägerinnen das angerufene Gericht gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b) ErriG für zuständig. Die erforderliche Zuweisung der Verfassungsstreitigkeiten an das angerufene Gericht sei durch die Inkraftsetzung des Errichtungsgesetzes in seiner Ge-

samtheit im Bereich der sächsischen Landeskirche durch die (sächsische) Verordnung mit Gesetzeskraft zum Inkrafttreten des Kirchengesetzes über die Errichtung eines Verfassungs- und Verwaltungsgerichtes der VELKD in der Ev.-Luth. Landeskirche Sachsens vom 10.12.1993 (ABl. 1994 S. A 6) erfolgt, das damit in allen seinen Regelungen bindendes Recht für die Beklagte darstelle. Jedenfalls aber sei die anhängig gemachte abstrakte Normenkontrolle als ein unverzichtbarer Bestandteil auch der kirchlichen Rechtsordnung anzusehen, so dass jedenfalls im Wege der richterlichen Rechtsfortbildung die Zuständigkeit des angerufenen Gerichts trotz fehlender kirchengesetzlicher Zuweisung anzunehmen sei. Die Bedenken der Beklagten gegen die Beteiligtenfähigkeit der Klägerinnen griffen ebenfalls nicht durch. Die Klägerinnen seien als Körperschaften des öffentlichen Rechts (§ 9 der Verfassung der Landeskirche i.V.m. § 3 der Kirchgemeindeordnung) im Wege einer erweiternden Auslegung des Begriffes als „Organe der Gliedkirche“ i. S. v. § 3 Buchst. b) ErriG anzusehen und infolgedessen nach dieser Bestimmung beteiligtenfähig. Bei Annahme der Zuständigkeit des angerufenen Gerichts für eine abstrakte Normenkontrollklage sei von einer Beteiligtenfähigkeit der Klägerinnen gemäß § 3 Buchst. e) ErriG auszugehen. Schließlich stehe auch § 16 Abs. 2 VerfO der erhobenen Klage nicht entgegen. Zwar bestehe die Möglichkeit einer Klage vor dem Kirchlichen Verwaltungsgericht. Die Möglichkeit einer Normenkontrollklage sei aber den Kirchgemeinden zusätzlich eröffnet, zumal hierdurch eine Fülle von Einzelklagen erübrigt werde.

Die gemäß § 4 Abs. 1 VerfO beteiligte Kirchenleitung der VELKD hält die Klage für unzulässig. Zwar sei das angerufene Gericht zuständig, es fehle aber an der Beteiligtenfähigkeit der Klägerinnen, da sie keine verfassungsmäßigen Organe der Beklagten i. S. v. § 3 Buchst. b) ErriG seien.

In der Sache tragen die Klägerinnen zur Begründung ihrer Klage vor, sie begehren die Feststellung der Nichtigkeit einer Rechtsnorm auf Grund der Unvereinbarkeit mit der Verfassung der beklagten Landeskirche i. S. v. § 2 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b) des Kirchengesetzes über die Errichtung eines Verfassungs- und Verwaltungsgerichtes der VELKD.

Die beanstandete Rechtsnorm des § 3 KSG, durch die den klagenden Kirchgemeinden ein wesentlicher Bestandteil der Selbstverwaltung entzogen werde, sei mit dem in § 10 Abs. 2 der Verfassung der Beklagten garantierten Recht der Klägerinnen, sich im Rahmen der kirchlichen Ordnung selbst zu verwalten, nicht vereinbar und daher nichtig.

Die Auswirkungen des Zwangsanschlusses stellten einen direkten Eingriff in die finanzielle Selbstverwaltung und die Gestaltung der effektivsten und sparsamsten Lösung der Verwaltungsaufgaben und damit einen Eingriff in den Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts der Kirchgemeinden dar, indem ein erheblicher Teil der grundsätzlichen Verwaltungsaufgaben gem. § 25 der Kirchgemeindeordnung zwangsweise auf die kassenführenden Stellen (und die zentralen Dienstleistungseinrichtungen) übertragen werde. Durch die Neuregelung würden keineswegs nur „verwaltungstechnische“ Kompetenzen übertragen, sondern es seien auch Kompetenzen im Bereich der unmittelbaren Vermögensbelange der Kirchgemeinden abzugeben.

Zwar räumten unstreitig weder die Kirchgemeindeordnung noch die Verfassung der sächsischen Kirche den Kirchgemeinden ein uneingeschränktes Recht auf Selbstverwaltung ein. Dennoch könne es nicht sein, dass durch die beanstandete Bestimmung mit dem Ziel der Kostensenkung für die Landeskirche insgesamt eine Vielzahl von Kirchgemeinden zu einer uneffektiveren und vor allem kostenintensiveren Verwaltungsarbeit gezwungen würde. Eine durch den Vollzug der Gesetzesnorm bewirkte deutliche finanzielle Mehrbelastung der

Kirchgemeinden liege auf der Hand. Demgegenüber sei die Landeskirche bisher den Nachweis der tatsächlich durch die Verwaltungsstrukturreform erzielbaren Einsparungen schuldig geblieben. Ob das Einsparungsziel tatsächlich erreichbar sei, könne im Übrigen erst festgestellt werden, wenn den errechneten Einsparungen die konkreten Mehrausgaben gegenübergestellt werden könnten, zu denen z. B. die Sach- und Personalkosten der Umorganisation sowie Mehrkosten im Bereich der Datenverarbeitung gehörten.

Die Gesetzesinitiatoren seien bei der Regelung des Zwangsanschlusses der Kirchgemeinden an die kassenführenden Stellen von einer verfassungskonformen Regelung ausgegangen, weil sie angenommen hätten, dass ein die Landeskirche tragender Konsens bestehen würde, wonach das Selbstverwaltungsrecht der Kirchgemeinden durch das Solidaritätsprinzip aus § 10 Abs. 3 der Kirchenverfassung begrenzt werde (und nicht umgekehrt). Dieser Ansatz sei jedoch unzutreffend. Vielmehr sei bereits aus der gesetzestechnischen Einordnung ersichtlich, dass dem Recht der Selbstverwaltung Priorität einzuräumen sei.

Schließlich ergebe sich die Verfassungswidrigkeit der beanstandeten Regelung auch aus den von staatlichen Gerichten entwickelten Grundsätzen zu Eingriffen in das kommunale Selbstverwaltungsrecht (vgl. BVerfGE 79, 127, 153; Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Entscheidung vom 26.07.2007 – LVerfG 9 – 17/06; Niedersächsischer Staatsgerichtshof, Urt. vom 04.02.1979 – StGH 2/77).

Die beklagte Landeskirche beantragt,

die Klage abzuweisen.

Über die bereits vorgetragenen Bedenken gegen die Zulässigkeit der Klage hinaus trägt die Beklagte vor, die Klage sei auch unbegründet.

Rechtsfehler im Gesetzgebungsverfahren seien – entgegen der Auffassung der Klägerinnen – nicht ersichtlich. Auch sei das Gesetz nicht ohne angemessene Beteiligung der betroffenen Kirchgemeinden zustande gekommen. So habe die Synode die Einsetzung einer Projektgruppe beschlossen, die sich aus Vertretern des Finanzausschusses und des Rechtsausschusses sowie des Präsidiums der Synode, des Landeskirchenamtes, einem Superintendenten, einer Vertreterin des Gesamtausschusses der Mitarbeitervertretungen, einer Vertreterin der Pfarrerschaft und einem Kirchenamtsrat zusammengesetzt habe, deren Arbeitsergebnis in die Vorlage Nr. 48 (Frühjahrssynode 2005) gemündet sei. Durch die Vorgabe der personellen Zusammensetzung habe die Synode versucht, die Brücke in die Gemeinden, die Kirchenbezirke und die Pfarrerschaft zu bauen. Die Bedenken, die von Kirchgemeinden, Einzelpersonen, Kirchenbezirken, dem Landeskirchenamt (Vorlage Nr. 38) oder auch Mitgliedern des Landeskirchenamtes oder der Kirchenleitung erhoben worden seien, seien in der Projektgruppe, in der Kirchenleitung, in den Ausschüssen und in der Synode lange abgewogen und entschieden worden. Die Einwände und Anliegen der Kirchgemeinden seien gehört worden. Gehör bedeute aber nicht, dass nicht die Synode nach Abwägung auch zu anderen Entscheidungen gelangen könne.

Die beanstandete Norm sei – wie die Einführung von kassenführenden Stellen insgesamt – nicht verfassungswidrig. Sie stelle keinen unzulässigen Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der klagenden Kirchgemeinden dar:

Weder § 2 Abs. 1 der Kirchgemeindeordnung noch § 10 Abs. 2 der Verfassung räumten den Kirchgemeinden ein uneingeschränktes Recht auf Selbstverwaltung ein. Vielmehr könne sie nur im Rahmen der kirchlichen Ordnung ausgeübt werden. Damit werde wiedergegeben, dass § 10 Abs. 3 der Verfassung ein Verfassungsprinzip darstelle, das § 10 Abs. 2 der Verfassung einzuschränken vermöge. Nicht möglich sei es, für die Bestimmung des Maßes des möglichen Eingriffs die sog. Kernbereichstheorie des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 28 Abs. 2 GG ohne weiteres zu übertragen. Dagegen spreche, dass es sehr schwierig sei, zu definieren, wo die Kernaufgaben der Kirchgemeinden lägen. Zudem sei gerade bei dem vermeintlich eindeutigen Kernbereich, dem Verkündigungsdienst, der Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht am stärksten, denn alle Pfarrer und Pfarrerrinnen seien bei der Landeskirche angestellt. Aber selbst bei Anwendung der Kernbereichstheorie stelle die Verlagerung des Buchungsortes – von der Kirchgemeinde weg auf eine kassenführende Stelle – bei Beibehaltung der Finanzhoheit der Kirchgemeinden über ihr Vermögen und ihrer Haushaltsentscheidungen noch keinen so schwerwiegenden Eingriff dar, dass man in die Nähe der Verfassungswidrigkeit käme.

Auch das vielfach bemühte Subsidiaritätsprinzip sei für sich genommen nicht geeignet, das Verhältnis von Landeskirche und Kirchgemeinde angemessen zu beschreiben. Die Kirchgemeinden seien selbst Kirche, und zwar nicht nur vor Ort, sondern sie seien auch die Landeskirche. Das in § 10 Abs. 3 der Verfassung normierte Solidaritätsprinzip sei deshalb Ausdruck der Gemeinschaft von Kirchengemeinden und Landeskirche und damit auch Ausdruck der Gesamtverantwortung aller für ein gedeihliches Wirken der Kirche. Bei einer Abwägung des Verhältnisses von § 10 Abs. 2 (Selbstverwaltungsrecht) und § 10 Abs. 3 (Solidaritätsprinzip) der Verfassung müsse gesehen werden, dass beide Grundsätze tragende Verfassungsprinzipien seien, die in einem Spannungsverhältnis zueinander stünden. Die Überlegung der Kirchgemeinden „wir können uns auch mit einer selbst geführten Buchhaltung einen Überblick verschaffen“, greife zu kurz, denn auch bei der Buchhaltung stünden die Kirchgemeinden in einer untrennbaren Verbindung mit den anderen Kirchgemeinden, dem Kirchenbezirk und der Landeskirche. Die Einführung einer effektiveren und durch die Standardisierung auch für andere in der Landeskirche transparenteren Buchhaltung sei durch das Solidaritätsprinzip des § 10 Abs. 3 der Verfassung gerechtfertigt.

Das verbindliche Anschlussgebot an Buchungszentralen stelle vor diesem Hintergrund insgesamt keinen erheblichen Eingriff in die Personalhoheit der Kirchgemeinden dar. Die organisatorischen Veränderungen seien nicht erheblich und auch die Kostenbelastung durch Beiträge führe zu keiner nennenswerten Einschränkung der Finanzhoheit, zumal ihr durch die Effektivierung der Buchungen entstehende Einsparungen gegenüberstünden. Soweit Stellenstreichungen erforderlich würden, die für sich genommen nicht moralisch verwerflich seien, sei ein im kirchlichen Bereich durchaus möglicher sozialverträglich gestalteter Stellenabbau beabsichtigt.

Zur Höhe der durch die Umstrukturierung erzielbaren Einsparungen auf Gemeindeebene werde auf die Berechnungen in der Vorlage Nr. 48 Bezug genommen. Danach errechneten sich durch die Umstrukturierungen im Bereich der allgemeinen Kirchgemeindeverwaltung einschließlich der Pfarramtsverwaltung, des Rechnungswesens, der Kirchgeldverwaltung und der Gebäudeverwaltung mögliche Einsparungen in Höhe von insgesamt 3.100.842 € (13.233.155 € – S. 2 – ./ 10.132.213 € – S. 11 –).

Soweit sich die bisherige Diskussion ausschließlich auf den ökonomischen Aspekt konzentriert habe, werde nicht berücksichtigt, dass die Gesetzesbegründung viel stärker andere Motive in den Vordergrund stelle: So solle eine rationellere Abwicklung von Verwaltungstä-

tigkeiten – insbesondere der Finanzverwaltung – bei Einsatz minimaler Ressourcen erreicht werden, damit ein möglichst großer Teil an Mitteln für den Verkündigungsdienst bzw. für ein lebendiges Gemeindeleben zur Verfügung stehe.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Vorbringens der Beteiligten wird auf die gewechselten Schriftsätze Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

I.

Die Klage ist unzulässig. Der Rechtsweg zu dem angerufenen Verfassungs- und Verwaltungsgericht der Vereinigten Evangelisch-Lutherischen Kirche Deutschlands ist nicht gegeben.

Die Klägerinnen begehren die Feststellung der Nichtigkeit einer kirchengesetzlichen Regelung in der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Sachsens, da sie ihrer Meinung nach mit § 10 Abs. 2 der Verfassung der sächsischen Landeskirche nicht vereinbar sei. Sie haben damit eine Verfassungsstreitigkeit im Bereich der beklagten Landeskirche anhängig gemacht und eine (abstrakte) Normenkontrollklage zur Überprüfung gliedkirchlicher Normen anhand höherrangigen Rechts der Gliedkirche erhoben. Für eine solche Klage ist das angerufene Gericht nicht zuständig.

Nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b des Kirchengesetzes über die Errichtung eines Verfassungs- und Verwaltungsgerichts der Vereinigten Evangelisch-Lutherischen Kirche Deutschlands (Errichtungsgesetz – ErriG) vom 01.11.1978 (ABl. VELKD Bd. V S. 142) entscheidet das Verfassungs- und Verwaltungsgericht über Verfassungsstreitigkeiten, die sich aus der Verfassung einer Gliedkirche nach Maßgabe der Gesetzgebung dieser Gliedkirche oder der Vereinigten Kirche im Rahmen ihrer verfassungsmäßigen Zuständigkeit ergeben.

Der in dieser Bestimmung enthaltene sog. landeskirchliche Gesetzesvorbehalt („...nach Maßgabe der Gesetzgebung dieser Gliedkirche...“) bezieht sich dabei nicht nur auf die bei der Entscheidung des Gerichtes anzuwendenden Rechtsvorschriften der Gliedkirche, sondern bereits auf die Zuweisung von Verfassungsstreitigkeiten aus dem Bereich der Landeskirche an das Verfassungs- und Verwaltungsgericht der Vereinigten Kirche, mithin die sachliche Zuständigkeit dieses Gerichts für eine gliedkirchliche Verfassungsstreitigkeit, die nur durch – weitere – ausdrückliche kirchengesetzliche Regelung der Gliedkirche begründet wird (vgl. Germann, Zur kirchengerichtlichen Überprüfung eines Synodenbeschlusses über die Segnung gleichgeschlechtlicher Partnerschaften – IV. 2. –, ZevKR 50 (2005), S. 590, 610, nicht entschieden im Urteil des Senats vom 21.06.2004 – RVG 5/2003 – ZevKR 50 (2005), S. 648).

Entsprechendes gilt für den als zweite Alternative in dieser Bestimmung enthaltenen Gesetzesvorbehalt der Vereinigten Kirche („...nach Maßgabe der Gesetzgebung ... der Vereinigten Kirche im Rahmen ihrer verfassungsmäßigen Zuständigkeit“). Der Auffassung der Klägerseite, eine derartige kirchengesetzliche Regelung der Landeskirche sei in den kirchengesetzlichen Regelungen zu sehen, mit denen das Errichtungsgesetz im Gebiet der Landeskirche Sachsens zum 01.01.1994 in seiner Gesamtheit in Kraft gesetzt wurde, ist nicht zu folgen. Vielmehr bedeutet der mit der Inkraftsetzung des Errichtungsgesetzes involvierte Gesetzesvorbehalt, dass es in Anwendung von § 2 ErriG zur Begründung der sachlichen Zuständigkeit einer weiteren ausdrücklichen kirchengesetzlichen Regelung der Gliedkirche oder – im Falle

der zweiten Alternative – der Vereinigten Kirche bedarf. Wollte man die Gesetzesbestimmung so lesen, wie es die Klägerinnen tun, hätte es der Regelung eines Gesetzesvorbehalts nicht bedurft.

Im vorliegenden Fall ergibt sich weder aus der Gesetzgebung der beklagten Landeskirche (dazu a) noch aus der Gesetzgebung der Vereinigten Kirche im Rahmen ihrer verfassungsmäßigen Zuständigkeit (dazu b) oder schließlich anderweitigem höherrangigen Recht (dazu c) eine Zuständigkeit des angerufenen Gerichtes.

a) Eine (kirchengesetzliche) Zuweisung von Verfassungsstreitigkeiten aus dem Bereich der Verfassung der beklagten Landeskirche an das angerufene Gericht der Vereinigten Kirche ist durch die Gesetzgebung der Beklagten nicht erfolgt.

Zunächst ist festzustellen, dass die Ev.-Luth. Landeskirche Sachsens über keine eigene Verfassungsgerichtsbarkeit verfügt, bei der eine abstrakte Normenkontrollklage der vorliegenden Art anhängig gemacht werden könnte. Eine Überprüfung von Regelungen der Beklagten auf ihre Übereinstimmung mit der Verfassung der Landeskirche ist in der sächsischen Landeskirche zurzeit nur im Wege der konkreten Normenkontrolle, d. h. im Wege der Inzidentprüfung durch das 2001 errichtete Kirchliche Verwaltungsgericht im Rahmen von dessen Zuständigkeit möglich. Die beklagte Landeskirche hat auch nicht das Verfassungs- und Verwaltungsgericht der Vereinigten Kirche im Wege der sog. Organleihe mit der Entscheidung über Verfassungsstreitigkeiten der vorliegenden Art betraut. Eine entsprechende kirchengesetzliche Regelung der Beklagten liegt nicht vor. Das ergibt sich aus einer Zusammenschau der hierfür maßgeblichen Bestimmungen der beklagten Landeskirche und der Vereinigten Evangelisch-Lutherischen Kirche Deutschlands, nämlich

- des sächsischen Kirchengesetzes über den Beitritt der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Sachsens zur Vereinigten Evangelisch-Lutherischen Kirche Deutschlands vom 22.03.1991 (ABl. 1991 S. A 26),
- der Verfassungsändernden (Kirchenleitungs-)Verordnung mit Gesetzeskraft zur Regelung von mit dem Beitritt früherer Gliedkirchen zusammenhängenden Fragen (Beitrittsverordnung – Beitr.VO) vom 31.07.1991 (ABl. VELKD Bd. VI S. 154),
- des (sächsischen) Kirchengesetzes zur Übernahme und Ergänzung des Pfarrergesetzes der Vereinigten Evangelisch-Lutherischen Kirche Deutschlands (ABl. S. A 172),
- der (Kirchenleitungs-)Verordnung mit Gesetzeskraft zum Inkrafttreten des Kirchengesetzes über die Errichtung eines Verfassungs- und Verwaltungsgerichts der Vereinigten Evangelisch-Lutherischen Kirche Deutschlands in der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Sachsens vom 10.12.1993 (ABl. 1994 S. A 6),
- des Beschlusses der Kirchenleitung der Vereinigten Evangelisch-Lutherischen Kirche Deutschlands zur Geltung des Kirchengesetzes über die Errichtung eines Verfassungs- und Verwaltungsgerichts der Vereinigten Kirche in der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Sachsens vom 16.12.1993 (ABl. VELKD Bd. VI S. 218),
- des (sächsischen) Kirchengesetzes über die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Sachsens (Kirchliches Verwaltungsgerichtsgesetz – KVwGG) vom 03.04.2001 (ABl. S. A 107),

- § 48 der Verfassung der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Sachsens vom 13.12.1950 (ABl. S. A 107), zuletzt geändert durch § 77 Abs. 3 Nr. 1 KVwGG vom 03.04.2001 (ABl. S. A 107).

b) Eine Zuständigkeit des angerufenen Gerichts ergibt sich auch nicht aus der Gesetzgebung der Vereinigten Kirche im Rahmen ihrer verfassungsmäßigen Zuständigkeit i. S. von § 2 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b) ErriG:

Die Verfassung der Vereinigten Evangelisch-Lutherischen Kirche Deutschlands i. d. F. vom 01.11.1978 (ABl. VELKD Bd. V S. 123), zuletzt geändert durch Kirchengesetz vom 16.11.2006 (ABl. VELKD Bd. VII S. 331), enthält keine Regelungen, aus denen sich die Zuständigkeit für die abstrakte Normenkontrolle im Bereich der beklagten Landeskirche ergeben könnte. Nach Art. 22 der VELKD-Verfassung entscheidet das angerufene Gericht über alle Rechtsfragen, die sich aus der Verfassung der Vereinigten Kirche ergeben, wobei die Zusammensetzung und das Verfahren ein Kirchengesetz – hier das Errichtungsgesetz – regelt. Das Errichtungsgesetz selbst beschränkt aber – wie oben ausgeführt – die Zuständigkeit des Verfassungs- und Verwaltungsgerichts in gliedkirchlichen Verfassungsstreitigkeiten auf die durch Kirchengesetz der Gliedkirche dem Gericht ausdrücklich zugewiesenen Angelegenheiten. Eine darüber hinausgehende, etwa der Regelung in Art. 19 Abs. 4 GG entsprechende, allgemeine Rechtsschutzgarantie ist in der VELKD-Verfassung nicht enthalten. Sie folgt auch nicht etwa aus einer direkten Anwendung des Art. 19 Abs. 4 GG, die hier wegen des Rechts der Kirche, ihre Angelegenheiten im Rahmen der geltenden Gesetze eigenständig zu regeln (Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 WRV) nicht möglich ist.

Im Übrigen sind die Klägerinnen in der von ihnen gestellten Frage hierdurch nicht rechtsschutzlos, da sie die Möglichkeit der konkreten Normenkontrolle vor dem Kirchlichen Verwaltungsgericht der sächsischen Landeskirche und – in zweiter Instanz – gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. a) ErriG vor dem Verfassungs- und Verwaltungsgericht der Vereinigten Kirche haben.

c) Schließlich ergibt sich eine Zuständigkeit des angerufenen Gerichtes auch nicht aus der Anwendung anderweitigen höherrangigen Rechtes in Verbindung mit einer erweiterten Auslegung des § 2 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b) ErriG dahingehend, dass eine Zuständigkeit des angerufenen Gerichtes für Klagen der vorliegenden Art gegeben sei, solange die beklagte Landeskirche keine eigenen Regelungen über eine abstrakte Normenkontrolle getroffen habe. Eine derartige Auslegung käme nur im Falle einer Gesetzeslücke in Betracht, die angenommen werden müsste, wenn sich aus höherrangigem Recht eine Rechtspflicht der beklagten Landeskirche zur Ermöglichung einer abstrakten Normenkontrolle ergäbe. Eine solche kann hier jedoch nicht festgestellt werden:

Der Senat hat in diesem Zusammenhang geprüft, ob sich eine Pflicht der Landeskirche zur Ermöglichung einer Normenkontrolle etwa aus einem aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten übergesetzlichen Rechtsinstitut einer richterlichen Kontrolle der Gesetzgebung ergibt, wie es etwa in der Rechtsliteratur zum staatlichen Verfassungsrecht angenommen wird und der Regelung der abstrakten Normenkontrolle in Art. 100 GG zugrunde liegen soll (vgl. Maunz-Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, Stand Erg.Lfg. August 1971, Anm. 2 zu Art. 100 GG unter Hinweis auf Bachof, Verfassungswidrige Verfassungsnormen?, S. 49). Eine direkte Anwendung dieser Rechtsauffassung zum staatlichen Verfassungsrecht scheidet bereits wegen der in Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 3 WRV geregelten kirchlichen Autonomie aus. Während das richterliche Prüfungsrecht in der staatlichen demokratischen Gesellschaft im

Wesentlichen auf dem Gewaltenteilungsprinzip mit dem Prinzip gegenseitiger Kontrolle getrennter Gewalten beruht, geht das kirchliche Verfassungsrecht vom Prinzip des „magnus consensus“ aus, das zwar eine Gewaltenteilung vorsieht, jedoch die Gewalten auf den Weg einvernehmlicher Lösungen verweist. Aber unabhängig von diesen grundsätzlichen Unterschieden wird selbst im staatlichen Bereich nicht vertreten, dass das sich aus der Bindung des Richters an das Gesetz (vgl. Art. 97 GG) ergebende richterliche Prüfungsrecht im Wege der abstrakten Normenkontrolle wahrzunehmen sei. Vielmehr reicht es nach allgemeiner Auffassung zur Sicherung eines demokratischen Rechtsstaates aus, dass eine richterliche Kontrolle im Wege der konkreten Normenkontrolle eingeräumt wird, die zur Nichtanwendung einer beanstandeten Norm im zur Entscheidung gestellten Fall führen kann. So wird im staatlichen Bereich auch keine verfassungsrechtliche Pflicht des Bundes oder der Länder angenommen, ein (abstraktes) Normenkontrollverfahren entsprechend § 47 VwGO (also für untergesetzliche Normen) einzuführen (vgl. Kopp/Schenke, Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 14. Aufl., Rd.Nr. 8 zu § 47 VwGO). Auch im kirchlichen Bereich ist keine Rechtspflicht zur Einführung eines abstrakten Normenkontrollverfahrens ersichtlich. So ist im Bereich der Evangelischen Kirche in Deutschland mit der Neufassung 2003 von § 32 c der Grundordnung der EKD (lediglich) eine konkrete Normenkontrolle eingeführt worden, während ein abstraktes Normenkontrollverfahren nicht vorgesehen ist. In dem Kommentar zu § 32 c der Grundordnung der EKD wird die Auffassung vertreten, dass für die Einführung einer abstrakten Normenkontrolle – wie sie das Bundesrecht für die Überprüfung von Bundes- oder Landesrecht vorsehe – kirchenrechtlich kein praktisches Bedürfnis erkennbar sei (vgl. Claessen, Grundordnung der Evangelischen Kirche in Deutschland, Kommentar und Geschichte, Stuttgart 2006, Seite 529). Dem schließt sich der Senat auch für den Bereich der Vereinigten Kirche jedenfalls insoweit an, als eine aus höherrangigem Recht abgeleitete Rechtspflicht der beklagten Landeskirche zur Einführung eines abstrakten Normenkontrollverfahrens zusätzlich zu der bereits jetzt gesetzlich ermöglichten konkreten Normenkontrolle vor den Verwaltungsgerichten der Landeskirche und (in der zweiten Instanz) der Vereinigten Kirche nicht angenommen werden kann. Mit dem erklärten Willen der Beklagten, (zumindest vorerst) keine abstrakte Normenkontrolle für ihren Bereich zuzulassen, verletzt die Beklagte nicht höherrangige Rechtsgrundsätze. Eine Gesetzeslücke, die durch die Annahme einer Zuständigkeit des angerufenen Gerichts für eine abstrakte Normenkontrolle bis zu einer eigenen Entscheidung der Landeskirche zu füllen wäre, besteht nicht. Die Klagen sind daher als unzulässig abzuweisen.

II.

Wenngleich somit die Klagen ohne Entscheidung in der Sache abzuweisen sind, hält es der Senat für geboten, auf Folgendes hinzuweisen:

Die mündliche Verhandlung am 02.10.2007 hat ergeben, dass ein Vollzug des beanstandeten Kirchengesetzes gegen den Willen der betroffenen Kirchgemeinden in der vorgesehenen Form und zum vorgesehenen Zeitpunkt erhebliche Probleme aufwerfen und das Vertrauen in das gedeihliche Zusammenwirken der Glaubensgemeinschaft ernsthaft erschüttern wird. Der Senat hielt es daher für angemessen, unabhängig von der fehlenden Zuständigkeit für die Sachentscheidung einen Beitrag zu einer einvernehmlichen Lösung des Konfliktes durch einen gerichtlichen Vergleichsvorschlag zu leisten, um eine Verhärtung der Fronten zu vermeiden und andererseits nicht nur eine Erfüllung des beabsichtigten Gesetzeszwecks weitgehend zu ermöglichen, sondern der genannten Gefahr für ein weiteres gedeihliches Zusammenwirken innerhalb der Landeskirche überhaupt entgegen zu treten. Hierzu hätte es eines Nachgebens beider Seiten bedurft. Während den Klägerinnen zuzumuten wäre, einen vorläufigen

Vollzug des Gesetzes unabhängig von der Frage der Verfassungsmäßigkeit zuzulassen, solange sich die dem Gesetz zugrunde liegenden Prognosen nicht als evident fehlerhaft erweisen würden, wäre von der Landeskirche zu erwarten, dass sie während des Gesetzesvollzugs sich einer Überprüfung der Effizienz des Gesetzes stellte, bei Auftreten von Härten gegebenenfalls angemessene Änderungen des Gesetzes in die Wege leiten würde und bis dahin den Vollzug des Gesetzes in solchen Fällen aufschieben würde, in denen schwerwiegende soziale Härten oder unvertretbare wirtschaftliche Einbußen den Vollzug als unzumutbar erscheinen lassen würden. Der Senat seinerseits verzichtete im Interesse der Herbeiführung des Rechtsfriedens – und nicht, wie ihm zwischenzeitlich vorgehalten, um sich vor der Entscheidung zu drücken oder sie zu verzögern – zunächst auf eine Entscheidung über die Klagen. Eine Zustimmung zu dem Vergleichsvorschlag des Gerichtes konnte jedoch nicht erreicht werden, auch über die zwischenzeitlichen Änderungsvorschläge der Beteiligten konnte ein Einvernehmen nicht erzielt werden. Daher ist nunmehr über die Klagen zu entscheiden.

III.

Ist aber danach das angerufene Gericht für die Entscheidung nicht zuständig, mithin der Rechtsweg nicht gegeben, bedarf es keiner Entscheidung über die von den Beteiligten aufgeworfene Frage der Beteiligtenfähigkeit der Klägerinnen sowie über den Klagantrag selbst.

IV.

Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 20 Abs. 1 bis 3, 23 VerfO, 159 VwGO, 100 ZPO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 22 Abs. 3 VerfO i. V. m. § 52 GKG. Dabei hält es der Senat für billig, den Streitwert nicht für jede Klage in Höhe des Auffangwertes anzusetzen, da die jeweiligen Klagansprüche gemeinsam bearbeitet wurden. Andererseits ist die Vielzahl der Klägerinnen durch eine Erhöhung des Auffangwertes auf das Zehnfache zu berücksichtigen.

V.

Die Entscheidung ist unanfechtbar.

gez. Flotho

gez. Schlenzka

gez. von Barnekow

gez. Blümel

gez. Reber