



**Verfassungs-
und Verwaltungsgericht**

Postfach 21 02 20
30402 Hannover

Durchwahl 0511 2796-432
Sekretariat 0511 2796-436

Aktenzeichen **RVG 3/2010**
Bitte bei Antwort diese Nummer angeben

URTEIL

In der Verwaltungsrechtssache

29 Kirchengemeinden

– alle jeweils vertreten durch den Kirchenvorstand –

– Klägerinnen und Revisionsbeklagte –

Verfahrensbevollmächtigte:

Kl. zu 1) bis 26), 28 und 29) : Rechtsanwalt
Kl. zu 27) : Rechtsanwältin

gegen

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

– Beklagte und Revisionsklägerin –

Verfahrensbevollmächtigter :

wegen Bescheide auf der Grundlage des Kassenstellengesetzes

hat der 2. Senat des Verfassungs- und Verwaltungsgerichts der Vereinigten Evangelisch-Lutherischen Kirche Deutschlands ohne mündliche Verhandlung am 11. Dezember 2014 unter Mitwirkung von

Präsident des Landgerichts i.R. Dr. Rainer Gemählich
– als Vorsitzendem –

Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Holger Bruhn
– als rechtskundigem Beisitzer –

Pastorin Dr. Dagmar Henze
– als geistlicher Beisitzerin –

für Recht erkannt:

Auf die Revision der Beklagten hin, wird das Urteil des Verwaltungsgerichts der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Sachsens vom 24.11.2009 – KVwG 1/2009 – aufgehoben und die Klagen werden abgewiesen.

Die Kosten der Verfahren beider Rechtszüge werden den Klägerinnen auferlegt.

Tatbestand:

Die Klägerinnen wenden sich dem Grunde und teilweise auch der Höhe nach gegen die Heranziehung zu Beiträgen zur Finanzierung der bei den Kirchenbezirken eingerichteten kassenführenden Stellen (sog. Kassenstellen), sowie einzelne Klägerinnen gegen die Versagung der Genehmigung ihres Haushaltsplanes für das Jahr 2008.

Das Gesetz über die Bildung und Tätigkeit kassenführender Stellen (Kassenstellengesetz - KSG) vom 02.04.2006 (ABl. S. A 51), geändert durch Art. 11 Abs. 8 des Verwaltungsstrukturgesetzes vom 19.11.2008 (ABl. 2007 S. A 231), ist Teil des von der 25. Synode der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Sachsens auf ihrer Tagung am 02.04.2006 beschlossenen Kirchengesetzes zur Reform der Verwaltungsstruktur in der Landeskirche Sachsens.

Das Kirchengesetz über die Bildung und Tätigkeit kassenführender Stellen (Kassenstellengesetz-KSG) 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 Stellenplänenentwürfe 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 kirchlichen Bezirke zur Selbstverwaltung dieser Aufgaben geht insoweit auf die kassenführende Stelle über.

§ 4

Die Kosten der kassenführenden Stelle sind durch Beiträge der ihr zugeordneten Kirchgemeinden und Kirchenbezirke zu decken. Die Beiträge setzen sich jeweils aus einem Grundbeitrag und einem Deckungsbeitrag zusammen. Das Nähere regelt eine Ausführungsverordnung. ...“

Dieses Kirchengesetz war Gegenstand einer Nichtigkeitsfeststellungsklage von Kirchgemeinden beim Verfassungs- und Verwaltungsgericht der Vereinigten Evangelisch-Lutherischen Kirche Deutschlands (VuVGVELKD) unter dem Aktenzeichen RVG 3/2006. Mit Urteil vom 22.07.2008 wies das Gericht die Klagen ab. Das Gericht hielt die Klagen für unzulässig, da der Rechtsweg zu dem angerufenen Verfassungs- und Verwaltungsgericht der Vereinigten Evangelisch-Lutherischen Kirche Deutschlands nicht gegeben sei. Bei der Nichtigkeitsfeststellung einer kirchengesetzlichen Regelung in der Landeskirche Sachsens bei einer Unvereinbarkeit mit § 10 Abs. 2 der Verfassung der sächsischen Landeskirche handele es sich um eine abstrakte Normenkontrollklage zur Prüfung gliedkirchlicher Normen anhand höherrangigen Rechts der Gliedkirche, für die das angerufene Gericht nicht zuständig sei. Insbesondere sei eine kirchengesetzliche Zuweisung von Streitigkeiten aus dem Bereich der Verfassung der

beklagten Landeskirche an das Gericht der Vereinigten Kirche durch die Gesetzgebung der Beklagten nicht erfolgt. Eine Überprüfung von Regelungen der Beklagten auf ihre Übereinstimmung mit der Verfassung der Landeskirche sei in der sächsischen Landeskirche zur Zeit nur im Wege der konkreten Normenkontrolle, d. h. im Wege der inzidenten Prüfung durch das kirchliche Verwaltungsgericht im Rahmen von dessen Zuständigkeit, möglich.

Im Jahr 2008 erließen die Kirchenbezirke jeweils Beitragsbescheide zur Zahlung eines Grundbeitrages und in vielen Fällen auch zur Zahlung eines bestimmten Deckungsbeitrages auf der Grundlage des Kassenstellengesetzes. In zwei Fällen ergingen Bescheide von Regionalkirchenämtern zur Genehmigung des Haushaltsplanes 2008 der Kirchgemeinden mit der Änderung, dass Beiträge für die jeweilige Kassenstelle in den Haushaltsplan einzustellen seien. Die Klägerinnen legten gegen die Bescheide jeweils fristgerecht Widerspruch ein, mit der Begründung, dass das Kassenstellengesetz gegen das verfassungsrechtlich garantierte Selbstverwaltungsrecht der Kirchgemeinden verstoße. Die Widersprüche wurden in den Jahren 2008 und 2009 durch das Landeskirchenamt jeweils zurückgewiesen. In dem Fall der Klägerin zu 28) steht eine Bescheidung des Widerspruchs aus. Zur Begründung wurde in den Widerspruchsbescheiden jeweils ausgeführt, dass die Kirchgemeinden nach § 3 KSG in Verbindung mit § 1 Abs. 1 S. 2 und § 2 Abs. 1 KSG mit Wirkung zum 01.01.2008 verpflichtet seien, ihren Anschluss an die jeweilige Kassenverwaltung zu vollziehen und deren Leistungen in Anspruch zu nehmen. Der Grundbeitrag werde für den Nutzungsmöglichkeit erhoben und falle deshalb auch an, wenn die Gemeinde von der Nutzungsmöglichkeit keinen Gebrauch gemacht habe. Eine evidente Verfassungswidrigkeit des Kassenstellengesetzes liege nicht vor.

Die Klägerinnen haben jeweils fristgerecht Klage erhoben, die Klägerin zu 28) hat im September 2009 eine Untätigkeitsklage erhoben.

Zur Begründung machten die Klägerinnen im Wesentlichen geltend, dass sie die Leistungen der Kassenstellen nicht in Anspruch nähmen und das § 3 KSG nicht mit dem in § 10 Abs. 2 der Verfassung der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Sachsens garantierten Rechtes der Kirchgemeinden, sich im Rahmen der kirchlichen Ordnung selbst zu verwalten, vereinbar sei. Sie rügten insbesondere auch das Zu-Stande-Kommen des Verwaltungsstrukturgesetzes, weil über Details und Daten nicht oder zu spät informiert worden sei. Außerdem habe es die Synode versäumt, den sogenannten magnus consensus herzustellen. In der Verfassung der sächsischen Landeskirche werde dem Recht der Selbstverwaltung Priorität eingeräumt, denn das Solidaritätsprinzips sei in der Kirchenverfassung nach dem Selbstverwaltungsrecht eingeordnet. Dabei beziehe sich das Selbstverwaltungsrecht der Kirchgemeinden nicht nur auf den Verkündigungsdienst, die Kirchenmusik, die schriftliche Unterweisung etc., sondern auch auf die Verwaltung und damit auch auf ihre Finanzen. Ein Zwangsanschluss der Gemeinden an eine kassenführende Stelle sei auch unter dem Solidaritätsprinzip nicht gerechtfertigt. Insbesondere sei nicht nachvollziehbar und nachgewiesen worden, inwieweit überhaupt Einsparungseffekte im Rahmen der kirchlichen Verwaltung erzielt werden könnten.

Die Klägerinnen haben jeweils beantragt,
die angegriffenen Bescheide aufzuheben.

Die Beklagte hat beantragt,
die Klagen abzuweisen.

Die Beklagte trat dem Vorbringen im Einzelnen entgegen. Sie verwies im Wesentlichen darauf, dass die Vorschriften verfassungsgemäß seien. § 10 Abs. 2 Kirchenverfassung enthalte in sich die Beschränkung, dass das Selbstverwaltungsrecht der Klägerinnen im Rahmen der kirchlichen Ordnung bestehe und eben nicht vorrangig vor der kirchlichen Ordnung oder unbeschränkt sei. Den Entscheidungen synodaler Organe käme in diesem Zusammenhang nach § 18 Abs. 1 Kirchenverfassung ein besonderes Gewicht zu. Andere Auslegungsversuche würden die unterschiedliche historische Entwicklung des Selbstverwaltungsrechts der kommunalen Gemeinden und der Kirchgemeinden verkennen. In theologischer Hinsicht sei zu

berücksichtigen, dass Ecclesia Kirchgemeinden und Landeskirche seien, was den entscheidenden Unterschied zu den staatlichen Strukturen und damit zum staatlichen Selbstverwaltungsrecht der Kommunen ausmache. Deshalb habe die Landeskirche, die Gemeinschaft aller Kirchgemeinden, immer die Möglichkeit, in einem ordnungsgemäßen Verfahren den Rahmen der kirchlichen Ordnung zu gestalten, neu auszurichten und Kompetenzen zu verlagern. Die Entscheidung über die Mittelverwendung verbleibe nach dem Kassenstellengesetz in den Gemeinden. Die Landessynode habe das Verwaltungsstrukturgesetz mit verfassungsändernder Mehrheit gemäß § 49 Abs. 1 der Verfassung beschlossen. Insoweit entscheide sich eine Synode, wenn ein Kirchengesetz mit dieser verfassungsändernden Mehrheit angenommen werde, bewusst für eine Weiterentwicklung der materiell-rechtlichen Verfassungslage. Die Selbstverwaltung der Kirchgemeinden werde durch das Gesetz weder suspendiert noch aufgehoben, die Entscheidungsbefugnisse der Kirchenvorstände blieben im Rahmen der zu beachtenden Vorgaben unberührt.

Das Verwaltungsgericht der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Sachsens hat mit Urteil vom 24.11.2009 – Az. KVwG 1/2009 – den Klagen stattgegeben und die angefochtenen Bescheide aufgehoben sowie die Revision zugelassen. Zur Begründung führte das Verwaltungsgericht aus, dass § 3 KSG gegen die Verfassung der Landeskirche Sachsens verstoße. Dies begründete das Verwaltungsgericht im Wesentlichen damit, dass mit der Pflicht zur Inanspruchnahme der Leistungen der kassenführenden Stellen in das Selbstverwaltungsrecht der Kirchgemeinden eingegriffen werde. Diese Einschränkung diene zwar einem legitimen Ziel und sei auch grundsätzlich geeignet, die damit verfolgten Ziele zu erfüllen. Die ausnahmslose Verpflichtung aller Kirchgemeinden, die Leistungen der Kassenstellen in Anspruch zu nehmen, greife jedoch weiter in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden ein, als es zur Erreichung des verfolgten Ziels notwendig sei. Denn die angestrebte Reduzierung von Verwaltungsaufwand bei der ordnungsgemäßen Haushaltsaufstellung und Kassen- und Haushaltsführung in den Gemeinden und bei der fachlichen Aufsicht lasse sich ebenso gut dadurch erreichen, dass eine endgültige Entscheidung über den verpflichtenden Anschluss einer Gemeinde an die Kassenstelle erst nach individueller Betrachtung des Einzelfalls erfolge. Damit würden die Gestaltungsspielräume der einzelnen Gemeinde zur Erreichung einer korrekten und kostengünstigen Wahrnehmung dieser Aufgaben weniger eingeengt. Dem lasse sich auch nicht entgegenhalten, dass der Kirchgemeinde durch den Anschluss an die Kassenstellen inhaltliche Gestaltungsmöglichkeiten im Bereich des Haushalts- und Rechnungswesens nicht genommen werden, sondern nur technische Umsetzungshilfe gewährt werde. Auch technische und administrative Tätigkeiten hätten Anteil am geistlichen Auftrag der Kirche, indem durch sie die Voraussetzungen und Mittel geschaffen werden, damit das Wort Gottes gepredigt und die Sakramente verwaltet werden könnten. Darüber hinaus gehöre es zu den Pflichten und Rechten der Gemeinden, Gemeinschaft von Kirchengliedern herzustellen (§ 9 Abs. 1 Kirchenverfassung) und ihre unterschiedlichen Gaben zur Einheit und Stärkung der Kirche und zum Dienst in der Welt wirken zu lassen (§ 6 Abs. 2 Kirchenverfassung) und durch diese Einbeziehung der Gemeindeglieder zum inneren Gemeindeaufbau beizutragen. Vorbehaltlich einer ordnungsgemäßen Erfüllung der Verwaltungsaufgaben stehe damit die individuelle Entscheidung über die konkrete Wahrnehmung auch nur technisch-administrativer Aufgaben in der Gemeinde durch die verschiedenen Ämter und Dienste im Haupt-, Neben- und Ehrenamt (§ 6 Abs. 3 Verfassung) unter dem Schutz der Kirchenverfassung.

Die beklagte Landeskirche hat am 14.01.2010 gegen das am 18.12.2009 zugestellte Urteil des Verwaltungsgerichts Revision eingelegt. Die Revision wurde mit Schriftsatz vom 15.02.2010, eingegangen vorab per Fax am 15.02.2010, begründet.

Die Beklagte (Revisionsklägerin) macht geltend, dass das Urteil des Verwaltungsgerichts in seinen tragenden Gründen auf einer Rechtsverletzung im Sinne des § 65 Abs. 1 KVwGG beruhe.

§ 3 KSG sei mit der Kirchenverfassung vereinbar. Die Verpflichtung der Kirchgemeinden, die Leistungen der kassenführenden Stellen in Anspruch zu nehmen, verletze nicht das Selbstverwaltungsrecht aus § 10 Abs. 2 Kirchenverfassung, da ein solcher Eingriff gemäß dem Vor-

behalt der „kirchlichen Ordnung“ in dieser Regelung gerechtfertigt sei. Das Selbstverwaltungsrecht der Kirchgemeinden schütze die administrativ-technische Seite ihrer Aufgabenerfüllung stets unter dem Gesichtspunkt, dass diese dem geistlichen Auftrag der Kirchgemeinde zu dienen habe. Die Kirchenverwaltung selbst habe keinen geistlichen Eigenwert, der zum Verkündigungsauftrag in ein Konkurrenzverhältnis treten könnte. In Bezug auf administrativ-technische Aspekte der Aufgabenerfüllung habe der kirchliche Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum. Das Gewicht der Ortsgemeinde in der Kirchenverfassung schließe die Befugnis des landeskirchlichen Gesetzgebers zur Gestaltung der kirchlichen Ordnung nicht aus, sondern binde es an die im Verhältnismäßigkeitsgrundsatz abgebildeten Anforderungen. Die administrativ-technischen Aspekte der Aufgabenerfüllung im Vergleich zum geistlichen Kern der kirchgemeindlichen Aufgaben hätten ein geringeres Gewicht, dementsprechend stehe ein weiter Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers gegenüber. Die Revisionsbeklagten überzeichneten die ekklesiologische und pastorale Relevanz von Bankverbindungen und Buchungstätigkeiten. Nach dem Bild der Kirchenverfassung von der Wahrnehmung des kirchlichen Auftrags in Kirchgemeinden stünden andere Präsenzformen, Kommunikationsgelegenheiten und identitätsstiftende Vollzüge im Vordergrund als die Kassenführung. Die gemeinsame Teilhabe von Landeskirche und Kirchgemeinden am kirchlichen Auftrag verkenne das Wechselverhältnis beider Positionen, soweit damit der Gestaltungsspielraum der Landeskirche eingeschränkt werden solle, denn Prämisse sei, dass § 10 Abs. 2 Kirchenverfassung die Selbstverwaltung an die kirchliche Ordnung binde.

Soweit auf einen unbedingten Vorrang der Freiwilligkeit aus dem Prinzip des *magnus consensus* abgestellt werde, werde in unzulässiger Weise die Befugnis des kirchlichen Gesetzgebers zur Gestaltung der kirchlichen Ordnung prinzipiell zur Disposition gestellt. Der Begriff des *magnus consensus* stamme aus einem anderen Kontext, nämlich dem der Bekenntnisbildung. Das insoweit angeführte Konsensprinzip gehe nicht über die allgemein geltenden, auch auf Seiten der Beklagten nicht bestrittenen, Verhältnismäßigkeitsanforderungen hinaus.

Soweit das Verwaltungsgericht eine Einzelfallprüfung fordere, verkenne es die Spielräume zur gesetzlichen Typisierung. Im Randbereich der kirchgemeindlichen Selbstverwaltung habe der kirchliche Gesetzgeber einen Gestaltungsspielraum, in dem er die tatsächlichen Verhältnisse und Bedingungen der kirchgemeindlichen Aufgabenerfüllung abstrakt-generell typisierend erfassen dürfe. So habe auch das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf das kommunale Selbstverwaltungsrecht entschieden (BVerfGE 107, 1-27), dass im Zusammenhang der zwangsweisen Zuordnung von Kommunen zu Verwaltungsgemeinschaften der Gesetzgeber typisieren dürfe und nicht der spezifischen Situation jeder einzelnen Gemeinde, grundsätzlich auch nicht jeder unbedeutenden Gruppe von Gemeinden, Rechnung zu tragen brauchen. Der Gesetzgeber dürfe bei seinen organisatorischen Vorgaben typisieren. Die Selbstverwaltungshoheit der Gemeinden sei nicht verletzt, soweit die Kassen- und Rechnungsführung von der Verwaltungsgemeinschaft besorgt werde und diese ein Mitwirkungsrecht bei der Vorbereitung, Aufstellung und Durchführung der Haushaltspläne der Mitgliedsgemeinden besitze. Hierdurch werde die gemeindliche Selbstverwaltung zwar für einen Teilbereich eingeschränkt, aber nicht substantiell geschwächt oder gar ausgehöhlt. Damit habe das Bundesverfassungsgericht einen deutlich tieferen Eingriff, im Vergleich zu § 3 KSG, in das kommunale Selbstverwaltungsrecht für gerechtfertigt gehalten, ohne vom Gesetzgeber um der Verhältnismäßigkeit willen einen Ausnahmeverbehalt für den Einzelfall zu fordern.

Ein Tatbestand, für den eine Ausnahmeregelung als milderer Mittel in Betracht käme, sei nicht ersichtlich. Eine Kirchgemeinde könne gegen die solidarische Inpflichtnahme im Interesse der gesamtkirchlichen Effizienz des Kassenwesens von vornherein nicht geltend machen, dass sie selbst zur effizienten Kassenführung in der Lage sei. Vielmehr bleibe die generelle Inpflichtnahme als das mildeste Mittel erforderlich im Sinne der Verhältnismäßigkeitsprüfung. Selbst wenn der Gesetzgeber in der Lage sein sollte, ein milderer Mittel tatbestandlich abzugrenzen, wäre es nicht vorrangig im Sinne der Verhältnismäßigkeitsprüfung, denn der Vorrang eines milderer Mittels setze voraus, dass es zur Erreichung des gesetzgeberischen Zwecks in gleichem Maße geeignet sei. Das Ziel des Gesetzgebers, an dem die Geeignetheit eines milderer Mittels zu messen sei, sei in erster Linie der Gesetzesbegründung zu entnehmen. Mit

§ 3 KSG verfolge der Gesetzgeber das Ziel, durch Konzentration der Aufgabenwahrnehmung den Verwaltungsaufwand in den Gemeinden und bei der Aufsicht zu verringern und mithilfe der eingesparten Kosten den Stellenabbau im Verkündigungsdienst der Landeskirche zu verlangsamen. Dabei solle die verbindliche Ausgestaltung die rationelle Abwicklung von Verwaltungstätigkeiten sowie die Erbringung qualitätsgerechter Dienstleistungen bei einer Reduzierung des Personalbedarfs für gleichartige Arbeitsvorgänge mit hohem Wiederholungsgrad für gemeindebezogene Buchungen sowie die Erreichung eines höchstmöglichen Konzentrationseffektes durch ein hohes Maß an gleichartigen, standardisierten Vorgängen in einer begrenzten Anzahl von kassenführenden Stellen erzielen. In der Gesetzesbegründung werde ausdrücklich darauf abgestellt, dass das Freiwilligkeitsprinzip im Ergebnis dazu geführt habe, dass im Bereich der Landeskirche Dienstleistungseinrichtungen, Verwaltungszentralen und Kirchengemeindeverbände völlig unterschiedlicher Art, Personalstärke, Kosten und Effektivität entstanden seien. Dabei sei die Entstehungsgeschichte des § 3 KSG mit in den Blick zu nehmen, da dem derzeit erreichten Stand des Buchungswesens eine längere Entwicklung zu Grunde liege, die auch die Anpassungsschwierigkeiten nach dem Jahr 1990 widerspiegele. Dazu gehöre, dass seit 1991 Kirchensteuern über die Finanzverwaltung erhoben und durch das Landeskirchenamt verwaltet werden und die Kirchengemeinden ab diesem Zeitpunkt gemeindegliederbezogene Zuweisungen erhielten. Ab 1993 sei schrittweise die EKD-Haushaltssystematik eingeführt worden. Ab 1993 seien etwa 30 neue Kirchengemeindeverbände oder Dienstleistungseinrichtungen entstanden. Mit der Haushaltssystematikverordnung vom 06.06.1995 (HhSV, ABl. S. A 103) seien die Kirchengemeinden verpflichtet worden, ab dem Haushaltsjahr 1996 die EKD-Haushaltssystematik anzuwenden und ihr Rechnungswesen entsprechend dem Musterrahmenplan nach der EKG-Systematik zu gliedern. Die Schaffung eines einheitlichen Rechnungswesens innerhalb der gesamten Landeskirche sei zwar angestrebt worden, habe sich jedoch nicht erreichen lassen. Seit 1997 sei den Gemeinden die Verwendung von EDV-Programmen für die Finanzrechnung erlaubt worden. Die dadurch entstandene Vereinzelung der Kassenführung habe zur Folge gehabt, dass eine einheitliche Anwendung der EKD-Systematik mit den vorhandenen Mitteln und dem vorhandenen Personal nicht mehr oder nur sehr bedingt durchsetzbar geworden sei. Insbesondere die personelle Besetzung der Aufsichtsbehörden über die Kirchengemeinden (Bezirkskirchenämter) habe nicht ausgereicht, um die erforderlichen Schulungen, Überwachungen und notwendigen Nachschulungen von Kirchvorständen und Kirchkassierern zu gewährleisten. Parallel dazu sei es im Haushaltsjahr 1999 zu einem Paradigmenwechsel im Rechnungswesen der Landeskirche gekommen. Mit dem neuen Zuweisungsgesetz sei das Bedarfsdeckungsprinzip aufgehoben und die Verantwortung zum Haushaltsausgleich in die Hände der Kirchengemeinden gelegt worden. Die Kirchengemeinden hätten einen fest definierten Anspruch auf Zuweisung erhalten. Die dezentrale Buchführung sei über ein bestimmtes Entwicklungsstadium nicht hinausgekommen, im Jahre 2004, als die Projektgruppe zur Verwaltungsreform eingesetzt worden sei, hätten 2/3 der Kirchengemeinden (ca. 520) ihre Kassenführung in insgesamt 37 Kirchengemeindeverbänden bzw. Kassenzentralen erledigen lassen, etwa 1/3 der Kirchengemeinden (ca. 260) erledigten ihre Kassenführung selbst. Aufgrund dieser Entwicklung sei in der Begründung des Kassenstellengesetzes auf die Einheitlichkeit des Rechnungswesens besonderer Wert gelegt worden.

Jedes mildere Mittel müsse dem gesetzgeberischen Ziel, den gestiegenen Anforderungen an das Kassen- und Rechnungswesen in der Landeskirche gerecht zu werden, genügen. Für die Aufsichtsbehörde sei für ein effizientes Arbeiten erforderlich, dass die Rechnungswerke der Kirchengemeinden einer einheitlichen Systematik folgten. Da das Haushaltsplangenehmigungsverfahren in einem bestimmten Zeitfenster erledigt sein müsse, wäre bei großer Uneinheitlichkeit zusätzliches Personal erforderlich, um die Genehmigungsverfahren termingerecht abschließen zu können. Für die Landeskirche seien die Haushaltsdaten der Kirchengemeinden für die Finanzplanung wichtiger geworden. Die Verantwortung der Landeskirche für die finanzielle Gesamtentwicklung auch der Kirchengemeinden erfordere einen realistischen Überblick über die Finanzsituation der Landeskirche. Bei sinkendem Steueraufkommen und Finanzierung zu einem hohen Teil durch den Finanzausgleich der EKD ergebe sich die Verpflichtung der Landeskirche, auf der Grundlage realistischer Zahlen über das Rechnungswesen der

Kirchgemeinden der Landeskirche Rechenschaft über die finanzielle Gesamtsituation abzulegen. Auch die kirchliche und außerkirchliche Öffentlichkeit fordere nachdrücklicher als früher eine umfassende Transparenz in Finanzangelegenheiten. Dies gelte auch im Verhältnis der Landeskirche zum Staat und den Kommunen, so auch zum Beispiel bei Steuerprüfungen im Bereich der Finanzverwaltung. Diese Anforderungen könnten ohne eine zentralisierte Gehaltsabrechnung einerseits und eine zentralisierte Haushalts- und Kassenführung der Kirchgemeinden andererseits nicht erfüllt werden. Eine Professionalisierung der Kassenführung in den kassenführenden Stellen und ein verringerter Aufwand bei der Aufsicht über die Kirchgemeinden und verringerte Kosten für die allgemeine Qualitätssicherung würde allein durch die generelle Inpflichtnahme der Kirchgemeinden erreicht werden. Auch wenn einzelne Kirchgemeinden die Fähigkeit einer ebenso professionellen Aufgabenerledigung nachweisen könnten und Ausnahmen für einzelne Kirchgemeinden vom Anschluss an kassenführende Stellen gewährt würden, wäre ein über die Kosten der kassenführenden Stellen hinausgehender Aufwand für Einzelfallprüfungen durch die Aufsicht zu veranschlagen. Weder dem Verwaltungsgericht noch den Revisionsbeklagten sei es gelungen, ein zur Erreichung des gesetzgeberischen Zwecks mindestens gleich gut geeignetes milderer Mittel zu formulieren.

Die generelle Inpflichtnahme der Kirchgemeinden erreiche das gesetzgeberische Ziel darüber hinaus dadurch, dass alle Kirchgemeinden solidarisch an den Kosten für die kassenführenden Stellen beteiligt werden. Einer anderen Regelung könne daher kein Vorrang eingeräumt werden, da die vom Gesetzgeber gewählte Zielerreichung in § 3 KSG besser geeignet sei und somit auch erforderlich im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgebots sei.

Diese Regelung sei auch angemessen, da der Eingriff in die Selbstverwaltung der Kirchgemeinden mit der Zuständigkeit für die Ausführung technischer Tätigkeiten im Rechnungs- und Haushaltswesen nur einen untergeordneten Bereich der kirchgemeindlichen Aufgaben betreffe, die finanzielle Belastung durch die Kostenumlage vergleichsweise gering sei und durch den Wert der durch die kassenführenden Stellen erbrachten Leistungen kompensiert werde, auch bei den Kirchgemeinden, denen eine ehrenamtliche Aufgabenerfüllung möglich wäre. Der Eingriff sei insgesamt somit von geringem Gewicht.

Nach den Regelungen des § 2 Abs. 1 und des § 3 KSG könnten die Kirchgemeinden durch ihre Vorgaben die kassenführenden Stellen sachlich steuern und das Recht der Kirchgemeinden zur Selbsterledigung gehe nur insoweit auf die kassenführenden Stellen über, als die Kirchgemeinden verpflichtet seien, die Leistung der kassenführenden Stellen in Anspruch zu nehmen. Im Vergleich zur Verlagerung kommunaler Aufgaben auf Verwaltungsgemeinschaften, für die das Bundesverfassungsgericht auf die Mitwirkungsrechte der Gemeinden abgestellt habe, seien die Aufgaben der kassenführenden Stellen von weit geringerer Bedeutung. Im Verhältnis zur entsprechenden Einschränkung der Selbstverwaltung seien die Einflussmöglichkeiten der Kirchgemeinden auf die Tätigkeit der kassenführenden Stellen vollauf angemessen geregelt.

Soweit ein Rechenwerk über die Kosteneffekte des Gesetzes eingefordert werde, werde letztlich auf der Vergleichsseite eine statistische Untersuchung und Bemessung der Verhältnisse hinsichtlich der Buch- und Kassenführung jeder einzelnen Kirchgemeinde vor und nach dem Anschluss an die kassenführenden Stellen gefordert und damit zum einen darauf gesetzt, dass eine solche Untersuchung technisch nicht mit vertretbarem Aufwand zu leisten sei, zum anderen werde dabei verkannt, dass der kirchliche Gesetzgeber befugt sei, seine Einschätzung über die Kosteneffekte auf qualitative Zusammenhänge zu stützen. Diese qualitativen Zusammenhänge seien evident genug, da der kirchliche Gesetzgeber eine Einschätzungs- und Beurteilungsprärogative habe, die sich stets an der Eingriffstiefe zu orientieren habe und deshalb hier, bei vergleichsweise geringerer Eingriffstiefe, eines geringeren Nachweisaufwandes bedürfe.

Aber selbst wenn die Auffassung des Verwaltungsgerichts richtig wäre, dass für atypische Einzelfälle ein Ausnahmeverbehalt gelten müsse, könne die Vereinbarkeit des § 3 KSG mit der Kirchenverfassung nicht daran scheitern. § 36 Abs. 6 Nr.3 Kirchenverfassung enthalte bereits eine generelle verfassungsrechtliche Befugnis der Kirchenleitung „Ausnahmen von

Kirchengesetzen in besonders begründeten Einzelfällen nach Vorlage durch das Landeskirchenamt“ zu bewilligen. Bis zum Inkrafttreten dieser Regelung zum 01.01.2008 habe sogar noch ein weitergehender Dispenstatbestand bestanden. Weiter gehe das verwaltungsgerichtliche Urteil rechtsfehlerhaft davon aus, dass eine Rechtsverletzung als Voraussetzung der Begründetheit einer Klage der Klägerinnen vorliege. Das Verwaltungsgericht hätte den Klagen nur stattgeben dürfen, wenn jede der 29 klagenden Kirchgemeinden durch die Versagung einer nach Ansicht des Verwaltungsgerichts vorzusehenden Einzelfallausnahme in ihrem Selbstverwaltungsrecht verletzt gewesen wäre. Dafür genüge nicht die Annahme der objektiven Verfassungswidrigkeit der Rechtsgrundlage für die angefochtenen Verwaltungsakte. Eine Verletzung subjektiver Rechte der Kirchgemeinden hätte nach § 58 Abs. 1 S. 1 KVwGG nicht ohne Prüfung der Voraussetzungen für die geforderte Ausnahme angenommen werden dürfen.

Die Beklagte (Revisionsklägerin) beantragt,

1. das Urteil des Verwaltungsgerichts der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Sachsens vom 24.11.2009 (KVwG 1/2009) aufzuheben,
2. die Klagen werden abgewiesen.

Die Klägerinnen (Revisionsbeklagte) beantragen,

die Revision wird verworfen bzw. zurückgewiesen.

Die Klägerinnen weisen im Wesentlichen darauf hin, dass die Verwaltung der Finanzen einer Kirchgemeinde nicht allein den Randbereich kirchlicher Selbstverwaltung betreffe. Die Art und Weise der Finanzverwaltung wirke sich erheblich auf das Verhältnis der Gemeindeglieder zu ihrer Kirchgemeinde aus. Habe die Kirchgemeinde vor Ort keinen Mitarbeiter, der Fragen zu Kirchgeld und Spenden, zum Friedhof usw. beantworten und sich dem Anliegen des Gemeindegliedes zuwenden könne, werde die Kirchgemeinde zu einem anonymen Ort. Insoweit sei die Kassenverwaltung vor Ort Kommunikation und nicht zuletzt auch Missionsmöglichkeit und nicht Randbereich.

Eine Ausnahmeregelung böte sich an, wenn die bisherige Erledigung in der Kirchgemeinde für diese preiswerter sei als der Anschluss, oder wenn die Weiterbeschäftigungsnotwendigkeit wegen der Unkündbarkeit eines Mitarbeiters zusätzlich zu den Kosten der zentralen Kassenführung für die Kirchgemeinde eine Belastung darstelle. Im Übrigen entscheide sich die Effizienz der Verwaltung nicht nur daran, wie viel sie koste, sondern auch daran wie praktikabel sie für alle Beteiligten sei. Dazu zähle vor allem auch für die Kirchgemeinden die Nutzerfreundlichkeit, die sich durch die Zentralisierung und Anonymisierung verschlechtere. Die Revisionsklägerin berücksichtige den grundsätzlichen Unterschied zwischen dem Verhältnis von Kirchgemeinde und Landeskirche einerseits und Kommune und Bundesland andererseits nicht genügend.

Der Gesetzeszweck der Verringerung des Verwaltungsaufwandes und der Kosteneinsparung werde in keiner Weise auch nur annähernd durch konkrete Rechenprognosen belegt. Vielmehr werde eine Kosteneinsparung tatsächlich nicht eintreten, jedenfalls lägen keine veröffentlichten Zahlen vor. Zudem habe die Landeskirche die geschilderte Ineffizienz mit verursacht, da sie über fast 20 Jahre lang die Verwendung einheitlicher Software für die Finanzbuchhaltung aktiv verhindert habe, indem sie zum Beispiel einzelnen Kirchgemeinden, die sich nicht den Kassenverwaltungen in den Kirchenbezirken angeschlossen hätten, verboten habe die landeskirchliche Software zu nutzen. Zudem habe es sehr vielen kleinen Kirchgemeinden ausgereicht, weiter die handschriftliche Buchführung zu betreiben, wenn nur 200 Buchungssätze im Jahr angefallen seien und die Buchführung ehrenamtlich geschehe. In Anbetracht der Vielzahl von Formularen, deren Ausfüllen den Kirchgemeinden auch weiterhin per Hand zugemutet werde, hätte die Revisionsklägerin die von ihr nicht bewältigte Datenflut zunächst durch eine moderne Datentechnik in den Griff bekommen können, statt das streitbefangene Gesetz zu installieren. Die Behauptung, eine moderne einheitliche Rechnungsführung sei ohne dass Kassenstellengesetz nicht möglich, sei nicht annähernd nachvollziehbar, da die Revisionsklägerin allen Kirchgemeinden gleichlautende Formulare zur Beantwortung vorge-

schrieben habe und damit vergleichbarere und übersichtliche Daten erhalten habe, die sie nur in ihr System hätte einpflegen müssen. Tatsächlich mache die Revisionsklägerin mit ihrem Vortrag deutlich, dass es hier eben nicht um Einspareffekte gegangen sei oder um das Solidaritätsprinzip innerhalb der Landeskirche, sondern vorwiegend um die Möglichkeit, durch den Zwangsanschluss aller Gemeinden deren Finanzen bis ins letzte Detail überwachen und letztlich durch die Notwendigkeit der Deponierung aller Gelder auf den Konten der Kassenstellen die vollständige Kontrolle über die Finanzen der Kirchengemeinden ausüben zu können. Die notwendige technische Ausrüstung der einzelnen Kirchengemeinden sei kein besonderes Problem und auch die Komplexität des Rechnungswesens überfordere einen Mitarbeiter einer mittleren Kirchengemeinde nicht, da heutzutage jeder Berufstätige daran gewöhnt sei, ständig seine Fähigkeiten zu erweitern. Auch für Mitarbeiter im Ehrenamt sei das Rechnungswesen nicht zu kompliziert.

Der Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der Kirchengemeinden sei nicht nach dem Vorbehalt der „kirchlichen Ordnung“ nach § 10 Abs. 2 Kirchenverfassung gerechtfertigt. Umfang und Inhalt der kirchlichen Ordnung müssten vor dem Hintergrund der grundsätzlichen Aufgabe der kirchlichen Ordnung und Stellung der Kirchengemeinden innerhalb der Landeskirche, dem Umfang der für ihr Funktionieren notwendigen Kompetenzrechte und nicht zuletzt auch der Frage, wie weit kirchenverfassungsmäßige Leitungsgremien durch einseitige Überbetonung gesamtkirchlicher Interessen zulasten der Funktionsfähigkeit der Präsenz der Ortsgemeinden in deren Kompetenzen eingreifen dürfen, gesehen werden. Die Kirchengemeinde sei die kleinste Organisationseinheit einer Landeskirche. Kirchengemeinde und Landeskirche hätten sich gleichermaßen am kirchlichen Auftrag auszurichten. Zu den Kernelementen des evangelischen Kirchenverfassungsrechts gehöre unter anderem das Gemeindeprinzip, selbstverständlich mit anderen Kernelementen in Wechselbeziehung stehend. Bei dem Gemeindeprinzip gehe es um die Rechtsposition der Gemeinde innerhalb der Landeskirche. Ein Ausdruck des Gemeindeprinzips sei das Selbstverwaltungsrecht der Kirchengemeinden, mithin das Recht, ihre Angelegenheit selbstständig zu ordnen und zu verwalten, was verfassungsrechtlich geschützt sei. Der Ortsgemeinde komme als Kernzelle kirchlicher Organisation, sowohl aus rechtlicher und organisatorischer, als auch aus geistlicher Sicht die zentrale Bedeutung zu. Es sei nicht in Abrede zu stellen, dass in der Ortsgemeinde die geistlichen Aufgaben, unter anderem mit Wortverkündigung und Sakramentsverwaltung, gegenüber den übrigen Aufgaben, zum Beispiel der Verwaltung, aufgrund ihrer fundamentalen Bedeutung einen Vorrang besäßen. Beide Aufgabenkomplexe stünden jedoch untereinander in enger praktischer Wechselwirkung und unterlägen daher als Bestandteil des Selbstverwaltungsrechts gleichermaßen dem Schutz der Verfassung. Die sich aus dem Zwangsanschluss an die kassenführenden Stellen ergebenden Folgen des Eingriffs in das Selbstverwaltungsrecht gingen für die Kirchengemeinden weit über administrativ-technische Fragen hinaus. Auswirkungen wie die Aufgabe eigener Bankverbindungen und -beziehungen, die fehlende Beeinflussbarkeit der entstehenden Kosten, ein bedeutender Mehraufwand in der eigenen Verwaltung, gegebenenfalls notwendiger Stellenabbau der Kirchengemeinden und damit die Verlagerung von Verwaltung und Kontrolltätigkeiten auf den Pfarrstelleninhaber zulasten seiner geistlichen Aufgaben, der Abbau der Präsenz vor Ort, Verlust der kurzen Wege bei Klärung von finanziellen Angelegenheiten gingen weit über rein administrativ-technische Aspekte hinaus. Einer Kirchengemeinde dürften derartige Einschnitte durch den kirchlichen Gesetzgeber gegen den Willen des für die örtlichen Belange zuständigen Kirchenvorstands nicht aufgezwungen werden, da damit das kirchenverfassungsrechtlich gewährte und geschützte Selbstbestimmungsrecht in unzulässiger Weise ausgehöhlt werde.

Die Einbindung der kirchengemeindlichen Selbstverwaltung in den grundsätzlich gleichen Auftrag aller Gliederungen in der Kirche stelle einen wesentlichen Unterschied zum Konzept der kommunalen Selbstverwaltung im staatlichen Recht dar. Aus der Einheitlichkeit des kirchlichen Auftrages und dessen entscheidende Umsetzung auf der untersten Ebene der Kirchengemeinde ergebe sich für den kirchlichen Gesetzgeber die Pflicht, alle Eingriffe in die örtliche Selbstverwaltung auf einen möglichst geringen Umfang zu reduzieren. Im Gegensatz zum staatlichen Recht seien bereits die Möglichkeiten einer rechtlichen Klärung von Meinungsver-

schiedenheiten zwischen den einzelnen Organisationsebenen der Kirche vor dem Hintergrund des Gesamtauftrags der Kirche weitaus eingeschränkter. Ein mit Art. 28 Abs. 2 GG verankertes Anhörungsrecht von betroffenen Gebietskörperschaften kenne die Verfassung der Landeskirche nicht. Die angeführte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts stelle unter anderem darauf ab, dass kein Eingriff in den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung vorliege, da es zur Kompensation des Eingriffs im staatlichen Bereich umfassende und effektive Weisungs- und Mitwirkungsrechte gegenüber der Verwaltungsgemeinschaft gebe. Eine solche Kompensation erfolge im Zusammenhang mit der Einführung der kassenführenden Stellen nicht. Die kassenführenden Stellen seien rechtlich unselbstständige Einrichtungen des jeweiligen Trägerkirchenbezirkes, die Kirchengemeinden hätten keinerlei direkte Einflussmöglichkeit auf die Arbeit der für sie tätigen kassenführenden Stellen. Gleichzeitig liege die volle Verantwortung für alle sich aus der Kirchengemeindeordnung ergebenden Pflichten nach wie vor bei der Kirchengemeinde. Nach der Konzeption zur Errichtung und Arbeitsweise einer kassenführenden Stelle sei der Kassenleiter der Kirchkassierer gemäß der kirchlichen Haushaltsordnung. Der Kirchengemeinde, für die der Kassenleiter rechtlich tätig werde, sei insoweit die rechtliche Einflussmöglichkeit auf dessen Arbeit entzogen, da die Mitarbeiter der kassenführenden Stellen der Dienstaufsicht des Trägerkirchenbezirkes unterlägen.

Das kirchenverfassungsrechtlich geschützte Rechtsgut der Selbstverwaltung könne nicht beliebig durch den kirchlichen Gesetzgeber ausgehöhlt und untergraben werden. Das kirchliche Verfassungsrecht gehe vom Prinzip des *magnus consensus* aus, welches zwar eine Gewaltenteilung vorsehe, jedoch die Gewalten auf den Weg einvernehmlicher Lösung verwiesen. Diesem Prinzip verpflichtet hätten andere Landeskirchen unter Beachtung des Selbstverwaltungsrechts dem Prinzip der Freiwilligkeit beim Anschluss an kassenführende Stellen den Vorrang gegeben und damit aufgezeigt, dass mildere Mittel zur Erreichung der Zielvorstellungen, bei Wahrung des Selbstverwaltungsrechts, durchaus möglich seien. Es sei nicht Aufgabe des Verwaltungsgerichts gewesen, solche milderen Mittel zu beschreiben. Die angestrebte höhere Effizienz der Kassenführung sei weder sachlich noch finanziell nachgewiesen worden, so dass die in Anspruch genommene solidarische Inpflichtnahme im Interesse der gesamtkirchlichen Effizienz nicht geboten sei. Inzwischen gäbe es Überlegungen zur zuweisungsrechtlichen Finanzierung der kassenführenden Stellen und damit seien andere Regelungen möglich, ohne insoweit direkt in die funktionierenden, geordneten Abläufe von Kirchengemeinden einzugreifen. Ein Teil der Finanzen werde von den Kirchengemeinden selbst erbracht, was in erheblichem Maße zur Identifizierung der Gemeindeglieder mit ihrer Kirchengemeinde führe und umso ausgeprägter sei, je umfassender und präsenter man als Kirche vor Ort tätig sei.

Die Ausführungen der Revisionsklägerin zur Verringerung der Fachaufsicht und Einsparung von Kosten seien in diesem Zusammenhang nur bedingt relevant, da sie am Kern des Verfahrens und den zu klärenden Rechtsfragen vorbeigingen und bereits bei Verabschiedung des Gesetzes in den Zielstellungen absehbar unrealistisch gewesen seien bzw. deren Erreichung nicht ansatzweise zahlenmäßig und rechnerisch unterlegt gewesen sei. Unrealistisch sei auch die Annahme der Einsparung von Verwaltungsaufwand in den Kirchengemeinden selbst, da der Aufwand zur Vorbereitung, Übergabe und Kontrolle des Buchungs- und Zahlungsverkehrs im Zusammenwirken mit einer kassenführenden Stelle teilweise sogar erheblich zunähme. Ob und in welchem Umfang tatsächlich in gesamtkirchlicher Hinsicht finanzielle Mittel eingespart werden könnten, sei zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Gesetzes und bis heute völlig offen, da aussagefähige Zahlen nicht vorlägen. Zwischenzeitlich habe sich herausgestellt, dass das geplante Kosten- und Zeitersparnisziel nicht erreicht worden sei (vgl. Ergebnisbericht der Arbeitsgruppe zur Effizienzüberprüfung der Verwaltungsstrukturreform der 26. Landesynode – gemäß Drucksache Nr. 49 vom 26. April 2009 – Vorlage für die Herbstsynode 2010).

Die Zielrichtungen des Gesetzes seien nicht ausschließlich über den Zwangsanschluss an die kassenführenden Stellen erreichbar. Das Ziel, den Zuweisungsanspruch der Kirchengemeinden an die tatsächliche Einnahmeentwicklung zu koppeln, stehe in keinem notwendigen Zusammenhang mit der Höhe der Zuweisungen, über die letztlich die Landeskirche entscheide. Die Revisionsklägerin könne nicht für sich in Anspruch nehmen, ein Zwangsanschluss sei das

mildere Mittel, um gesamtkirchliche Ziele zu erreichen, wenn sie in der Vergangenheit eine ordnungsgemäße, einheitliche Führung des Rechnungswesens erschwert bzw. faktisch unmöglich gemacht habe. Auch eine umfassende Vereinfachung des Kassen-, Finanz- und Haushaltsrechts sei nicht einmal ansatzweise geprüft worden. Die angestrebte höhere Professionalität durch eine Vielzahl von Buchungen bei kassenführenden Stellen würde durch den Nachteil des fehlenden Sachbezuges der kassenführenden Stelle zunichte gemacht. Eine Reduzierung des Aufsichtsaufwands sei daher objektiv nicht erkennbar. Auch der finanzielle Entscheidungsspielraum der Kirchengemeinden werde durch die angefochtene gesetzliche Regelung direkt negativ beeinflusst und letztlich eingeschränkt, so dass eben nicht nur administrativ-technische Aspekte betroffen seien. Die bereits nach den Vorstellungen der Revisionsklägerin grundsätzlich bei den Ortsgemeinden verbleibenden administrativ-technischen Arbeiten setzten ein Maß an Zeit und Sachkenntnis voraus, welches mit der von der Revisionsklägerin geschaffenen gesetzlichen Regelung nicht sichtbar sei.

Die Einheitlichkeit der Kassenverwaltung sei nicht nur über die von der Revisionsklägerin favorisierte Lösung des Zwangsanschlusses möglich und effektiv umzusetzen. Die vom Verwaltungsgericht als ein milderes Mittel angesehenen Ausnahmeregelungen würden nicht zu einem erheblichen Prüfungsaufwand führen. Die Kirchengemeinden seien und blieben verantwortlich für die Einhaltung der Vorgaben für eine einheitliche Kassenführung, mit oder ohne kassenführende Stelle. Sie hätten für die erforderliche Professionalität und eine den Qualitätsanforderungen gerecht werdende Erledigung der Aufgaben zu sorgen. Die Kirchengemeinden seien durch den formulierten Anschlusszwang in ihrem Selbstverwaltungsrecht beeinträchtigt und verletzt; von daher könne dem verwaltungsgerichtlichen Urteil nicht entgegengehalten werden, dass für jede einzelne der klagenden Kirchengemeinden eine Rechtsverletzung durch Versagung der Einzelfallausnahmen hätte festgestellt werden müssen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des übrigen Vorbringens der Beteiligten wird auf den Inhalt der Gerichtsakte, den Inhalt der Gerichtsakte des erstinstanzlichen Verfahrens sowie auf den Inhalt der beigezogenen Verwaltungsvorgänge Bezug genommen. Der Inhalt sämtlicher Akten war Gegenstand des Verfahrens und der Entscheidungsfindung.

Entscheidungsgründe:

Die zulässige Revision ist begründet. Die angegriffenen Bescheide auf der Grundlage des Kassenstellengesetzes erweisen sich als rechtmäßig, so dass die Klagen insgesamt abzuweisen sind.

A.

Die Zulässigkeit der Revision ergibt sich zunächst aus § 2 Abs. 1 Nr. 3 lit. a) ErrG (Kirchengesetz über die Errichtung eines Verfassungs- und Verwaltungsgerichts der Vereinigten Evangelisch-Lutherischen Kirche). Danach entscheidet das Verfassungs- und Verwaltungsgericht als Rechtsmittelinstanz über Verfassungs- und Verwaltungsstreitigkeiten nach Maßgabe der Gesetzgebung der Gliedkirchen oder der Vereinigten Kirche im Rahmen ihrer verfassungsmäßigen Zuständigkeit.

Die Revision wurde wegen grundsätzlicher Bedeutung des Verfahrens vom entscheidenden Gericht gem. § 63 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1 KVwGG (Kirchengesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Sachsen – ABl. 2001, A S. 107) zugelassen. Die Revision ist in der vorgeschriebenen Form und Frist nach § 66 KVwGG eingelegt worden. Gegen das am 18.12.2009 zugestellte verwaltungsgerichtliche Urteil ist binnen eines Monats am 14.01.2010 schriftlich Revision eingelegt worden (§ 66 Abs. 1) und diese ist binnen zwei Monaten nach Zustellung am 15.02.2010 begründet (§ 66 Abs. 3) worden. Das VuVG-VELKD ist nach § 63 Abs. 3 KVwGG an die Zulassung der Revision gebunden. Die Revisionsbegründung beruft sich auf den zulässigen Revisionsgrund einer Rechtsverletzung i. S. v. § 65 Abs. 1 KVwGG. Die Entscheidungsmöglichkeiten des Revisionsgerichts ergeben sich aus § 70 KVwGG. Nach § 70 Abs. 3 lit. a) KVwGG kann das Revisionsgericht in der Sache selbst entscheiden, wenn die Revision begründet ist.

Der Sache nach geht es um Anfechtungsklagen gegen Bescheide der Kirchenverwaltung. Diese Bescheide beruhen auf der Gesetzgebung einer Gliedkirche, hier durch das KSG. Das Revisionsgericht ist dazu befugt und berufen, die Rechtmäßigkeit der Bescheide anhand der Vereinbarkeit der zu Grunde liegenden Normen mit der Verfassung der Landeskirche zu prüfen. Die Überprüfung von Regelungen auf ihre Übereinstimmung mit der Verfassung der Landeskirche ist in der sächsischen Landeskirche nur im Wege der konkreten Normenkontrolle, das heißt im Wege der Inzidentprüfung durch die Verwaltungsgerichte möglich (so ausdrücklich VuVG-VELKD, Urteil vom 22.07.2008 – RVG 3/2006 –, in dieser Angelegenheit). Dies bedeutet, dass im Rahmen der Überprüfung der Rechtmäßigkeit der einzelnen Bescheide der Kirchenverwaltung die Vereinbarkeit der kirchengesetzlichen Regelungen mit dem höherrangigen Verfassungsrecht der Landeskirche überprüft wird. Das Verwaltungsgericht der Landeskirche Sachsens hat daher für sich eine Verwerfungskompetenz in Bezug auf das KSG angenommen und dies aus seiner Bindung an die Heilige Schrift aus § 2 KVwGG abgeleitet. Diese Verwerfungskompetenz gilt auch für die Revisionsentscheidung, da das Gericht nach § 2 Abs. 1 Nr. 3 lit. a) ErrG zu einer Entscheidung als Rechtsmittelinstanz über Verfassungs- und Verwaltungsstreitigkeiten nach Maßgabe der Gesetzgebung der Gliedkirchen berufen ist.

Bei Anfechtungsklagen ist grundsätzlich die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der Bescheidung des Widerspruchs für die gerichtliche Überprüfung maßgeblich. Die Klagen sind auch zu Recht gegen die Landeskirche erhoben worden. Die Landeskirche ist gemäß § 34 KVwGG richtige Beklagte. Bei den Verwaltungen, die die Widerspruchsbescheide erlassen haben, handelt es sich um landeskirchliche Behörden. Nach § 34 Satz 1 KVwGG ist die Klage gegen die Landeskirche oder die kirchliche Körperschaft, deren Dienststelle den angefochtenen Verwaltungsakt erlassen hat, zu richten. Mit dem erstinstanzlichen Verwaltungsgericht ist davon auszugehen, dass damit die Landeskirche richtige Beklagte ist.

Die Durchführung einer mündlichen Verhandlung ist nicht geboten. Nach § 7 Abs. 1 Satz 1 ErrG bildet das schriftliche Verfahren die Regel. Eine mündliche Verhandlung kann zwar jederzeit angeordnet werden, dies soll auf Antrag bei allen Verfahren geschehen, in denen das Gericht nicht Rechtsmittelinstanz ist. Im vorliegenden Verfahren wird das Gericht als Rechtsmittelinstanz tätig, hat also eine weite Einschätzungsprärogative, ob eine mündliche Verhandlung durchgeführt wird.

B.

Die Revision ist begründet, da die Bescheide nicht zu beanstanden sind. Das Kassenstellengesetz erweist sich mit höherrangigem Recht, der Verfassung der Landeskirche, als vereinbar. Ein Aufhebungsanspruch der Klägerinnen besteht nach § 58 Abs. 1 S. 1 KVwGG nicht, da die Verwaltungsakte rechtmäßig sind und die Klägerinnen dadurch nicht in ihren Rechten verletzt sind.

Die Rechtsgrundlage der angegriffenen Beitragsbescheide ist § 4 KSG i. V. m. der Rechtsverordnung zur Ausführung des Kassenstellengesetzes - Beitragsordnung (AVO KSG vom 26.02.2008 - ABI. S. A 36). Rechtsgrundlage der Haushaltsgenehmigung ist § 45 Abs. 1 Satz 3 Kirchgemeindeordnung i. V. m. der Kirchlichen Haushaltsordnung.

Das Gesetzgebungsverfahren selbst ist nicht zu beanstanden. Ein Verstoß gegen kirchenverfassungsrechtliche Vorschriften oder sonstige Regelungen, die das Gesetzgebungsverfahren determinieren, sind nicht ersichtlich oder substantiiert behauptet worden. Soweit die Klägerinnen fehlende Mitwirkungsrechte geltend machen, können sie sich nicht auf verfassungsrechtliche oder sonstige Regelungen der Landeskirche berufen. Dies hat bereits das erstinstanzliche Verwaltungsgericht zutreffend festgestellt. Im Revisionsverfahren sind diesbezüglich keine neuen Einwände der Klägerinnen erhoben worden. In der Verfassung ist kein subjektives, klagbares Recht in Bezug auf die Mitbestimmung von Kirchgemeinden zur Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens geregelt und dies ist auch nicht aus sonstigen Bindungen des landeskirchlichen Gesetzgebers ersichtlich. Insbesondere die Regelungen des § 6

Kirchenverfassung beinhalten keine diesbezüglichen Bindungen und Vorgaben für die Kirchengesetzgebung, sondern befassen sich abstrakt mit den Aufgaben der Landeskirche.

Das KSG greift in das Selbstverwaltungsrecht der Kirchengemeinden ein. Nach § 10 Abs. 2 der Verfassung verwalten die Kirchengemeinden sich selbst im Rahmen der kirchlichen Ordnung. Nach § 9 Abs. 1 Kirchenverfassung ist die Kirchengemeinde die Gemeinschaft von Kirchengliedern, die um Wort und Sakrament gesammelt wird und in der Ämter und Dienste nach der Ordnung der Kirche verwaltet werden. Nach § 10 Abs. 1 Kirchenverfassung sind die Kirchengemeinden Körperschaften des öffentlichen Rechts. Daraus ergibt sich grundsätzlich das Recht und die Befugnis der Kirchengemeinde, umfassend die Art und Weise der Erledigung von Verwaltungsaufgaben zu bestimmen und organisatorisch so zu gestalten, wie sie dies eigenverantwortlich für geboten hält (vgl. z. B. VuVG-VELKD, Urteil vom 28.05.2013 –RVG 1/2010 –, m. w. N., Verfassungs- und Verwaltungsgericht der Ev. Kirche der Pfalz, Rechtsgutachten vom 27.06.2011 – XIII 102/09 – 157, ZevKR 2012, S 92 f). Das traditionelle Bild der kirchgemeindlichen Selbstverwaltung hat sich im Laufe der Geschichte geändert. Von der reinen Vermögensverwaltung der Kirchengemeinde hat es eine Entwicklung hin zu einer umfassenderen Zuständigkeit der Kirchengemeindevorstände gegeben, indem ihnen heute auch geistliche Aufgaben zukommen. Die Rechtfertigung und Bedeutung der Selbstverwaltung wird daher heute nicht mehr in dem Gedanken der Repräsentation, sondern des Dienstes, der mittelbar auch der Verkündigung dient, gesehen (so v. Campenhausen, Selbstverwaltung – Autonomie – Eigenständigkeit im Kirchenrecht und Staatskirchenrecht, in: von Mutius (Hrsg.), Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft, Bd. 4, Lorenz-von-Stein-Institut Schriftenreihe, 1983). Das Selbstverwaltungsrecht ist dabei durch eine organisatorische Entscheidungsfreiheit geprägt, wobei das ehrenamtliche Engagement der Gemeindemitglieder eine wichtige Rolle spielt (vgl. VuVG-VELKD, Urteil vom 28.05.2013 – RVG 1/2010). So ist in § 9 Abs. 4 Satz 2 Kirchenverfassung ausdrücklich festgehalten, dass die Gemeindeglieder mit ihren Gaben und Kräften ihrer Gemeinde und einander dienen sollen. Grundsätzlich gehört zum Selbstverwaltungsrecht auch die Finanzhoheit einer Kirchengemeinde, nämlich das Recht die ihr zur Verfügung stehenden Mitteln eigenverantwortlich im Rahmen ihres Auftrags einzusetzen und zu verwalten. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Kirchengemeinden nicht die Möglichkeit haben, durch eigene Einnahmen ausreichende Mittel zu beschaffen, um ihre Aufgaben zu erfüllen, sondern auf Zuweisungen angewiesen sind (vgl. Göldner/Blaschke, Verfassung der NEK, 1978, Anm. zu Art. 9, S. 101 f). Durch diese Regelungen wird das Gemeindeprinzip als eines der Grundmerkmale in der Kirchenverfassung verankert, wie es auch in anderen evangelischen Kirchenverfassungen der Fall ist (vgl. Schillberg, Kirchengemeinde und Landeskirche, ZevKR 2010, S. 92).

Indes wird das Selbstverwaltungsrecht bereits durch die Kirchenverfassung selbst beschränkt, indem die Kirchengemeinden sich nur im Rahmen der kirchlichen Ordnung selbst verwalten dürfen. Wesentlich für die Prüfung, ob ein verfassungswidriger Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der Kirchengemeinde vorliegt, ist also weniger die positive Bestimmung des selbst zu verwaltenden Aufgaben- und Zuständigkeitsbereiches als die Bestimmung, was das Selbstverwaltungsrechts ausmacht, insbesondere in seinem Kernbereich, und inwieweit das Selbstverwaltungsrecht durch kirchliche Ordnung eingeschränkt werden kann.

Der vorgegebene Rahmen durch die kirchliche Ordnung beinhaltet eine Vielzahl von Beschränkungen, die das kirchliche Wirken auf der Gemeindeebene determinieren und ausgestalten. Dies gilt für die Bindung an Bekenntnis und Auftrag der Kirchengemeinden, aber auch für die Bindung an Kirchenverfassung, Kirchengesetze und Verordnungen, die eine Vielzahl von Angelegenheiten der Gemeinde regeln, wie das Dienstrecht oder das Haushaltsrecht oder die Regelungen über Zuweisungen und die finanzielle Ausstattung der Kirchengemeinden. Soweit das kirchgemeindliche Selbstverwaltungsrecht nur im Rahmen der kirchlichen Ordnung gewährleistet wird, ist es der Ordnung und Beschränkung durch kirchliches Gesetz und kirchliche Einzelakte grundsätzlich zugänglich (vgl. Verfassungs- und Verwaltungsgericht der Ev. Kirche der Pfalz, Rechtsgutachten vom 27.06.2011 – XIII 102/09 – 157, ZevKR 2012, S. 92 f).

Insofern ist es unmaßgeblich, dass die in der Vorlage Nr. 56 an die 25. Landessynode in Art. 1 vorgesehene Änderung der Verfassung der Landeskirche Sachsens nicht verabschiedet worden ist. Die Verfassungsänderung wurde in derselben Vorlage vorgeschlagen, wie die Verabschiedung des KSG (Art. 5 der Vorlage Nr. 56). Die vorgesehene Fassung des § 10 Abs. 2 Kirchenverfassung: „Die Kirchgemeinden verwalten sich selbst innerhalb des Rahmens der kirchlichen Ordnung, wie sie durch das lutherische Bekenntnis, die kirchliche Rechtsetzung und die Gemeinschaft mit anderen Kirchgemeinden bestimmt wird“ wurde nach der Begründung der Verfassungsänderung vorgeschlagen, um durch diese Ergänzung klarzustellen, dass nach dem in der Landeskirche geltenden Verfassungskonsens das Selbstverwaltungsrecht der Kirchgemeinde durch das Solidaritätsprinzip aus § 10 Abs. 3 Kirchenverfassung begrenzt wird und nicht umgekehrt. Diese Präzisierung der Begrenzung des Selbstverwaltungsrechts durch die kirchliche Ordnung sollte verdeutlichen, dass die kirchliche Selbstverwaltung nicht losgelöst vom Dienst der Kirche und der Gemeinschaft aller Gemeinden betrachtet werden kann. Die vorgesehene Verfassungsänderung hätte indes allein das deutlicher hervorgehoben, was bereits jetzt den Rahmen der kirchlichen Ordnung ausmacht. Denn nach § 10 Abs. 3 Kirchenverfassung tragen die Kirchgemeinden eingedenk ihrer Gliedschaft am Ganzen nach Kräften auch zur Erfüllung der landeskirchlichen Aufgaben bei und helfen den anderen Kirchgemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben. Das damit zum Ausdruck kommende Solidaritätsprinzip beinhaltet aber nicht ohne Weiteres eine Einschränkung des Selbstverwaltungsrechts, sondern gibt allenfalls Maßstäbe vor, die bei der Würdigung von im Rahmen der kirchlichen Ordnung erlassenen Gesetze und Regelungen in Bezug auf das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht zu berücksichtigen sind.

Weiter sind die Kirchgemeinden in die Solidargemeinschaft der Landeskirche eingebunden. Dies bedeutet im Hinblick auf das Gemeindeprinzip aber auch, dass dieses in seiner Grundsubstanz gesichert sein muss und vor einer vollständigen Entleerung und praktischen Auslöschung seiner Wirkung zu schützen ist (so Schilberg, Kirchengemeinden und Landeskirche, ZevKR 2010 S. 92 [97]). Für die Kirchenorganisation folgt daraus, dass das Wechselverhältnis von Wirklichkeit und Verbundenheit aller Untergliederungen durch die Solidargemeinschaft geprägt wird und dies Auswirkungen auf die Gestaltung der kirchlichen Ordnung hat (so Munsonius, Kriterien kirchenaufsichtlicher Genehmigungen, ZevKR 2007 S. 666 [668]).

Die Aufgaben der Kirchgemeinde werden in § 9 Abs. 2 und 3 der Verfassung beschrieben, wonach sie das Evangelium zu bezeugen und dafür zu sorgen haben, dass die Taufe empfangen und das Abendmahl gefeiert wird und die Kirchgemeinden die Verantwortung für die Unterweisung im christlichen Glauben sowie für die diakonische und seelsorgerliche Praxis tragen. Der Verkündigungsauftrag und die Verwaltung der Sakramente sind wesentlicher Auftrag für die Kirchgemeinde als auch für die Landeskirche. Die den verschiedenen Ebenen zugeordneten Aufgaben sind vor diesem Hintergrund zu sehen. In § 13 Kirchenverfassung ist geregelt, dass der Kirchenbezirk die Verantwortung für den Auftrag der Kirche in seinem Bereich trägt. In § 18 der Verfassung ist die Rede von der Verantwortung der Landessynode für alle Angelegenheiten der Landeskirche. Daraus folgt insgesamt, dass das Selbstverwaltungsrecht der Kirchgemeinden nicht ohne die Einbindung in die gesamtkirchliche Verantwortung gewürdigt werden kann. Landeskirche und Kirchgemeinden haben bei der Auftrags-erfüllung als Dienstgemeinschaft zusammenzuwirken, sie sind beide gleichermaßen Kirche und deren Auftrag verpflichtet (so z.B. Verfassungs- und Verwaltungsgericht der Ev. Kirche der Pfalz, Rechtsgutachten vom 27.06.2011 – XIII 102/09 – 157, ZevKR 2012, S 92 f).

Dem Umstand, dass das Kassenstellengesetz mit verfassungsändernder Mehrheit im Sinne von § 49 Abs. 1 Kirchenverfassung beschlossen worden ist, kommt nicht die Bedeutung zu, dass dadurch das Verfassungsrecht selbst weiterentwickelt worden ist. Zu Recht hat das erstinstanzliche Gericht darauf abgestellt, dass einem mit verfassungsändernder Mehrheit beschlossenen Kirchengesetz allenfalls dann Verfassungsrang zukommt, wenn der Gesetzgeber ihm diesen Rang beimessen wollte. Dies entspricht dem Bedürfnis nach Rechtsklarheit und der Befugnis der Synode, selbst über den Rang ihrer Gesetzesbeschlüsse zu entscheiden. Das Kassenstellengesetz selbst besitzt danach keinen Verfassungsrang und kann das Selbstverwaltungsrecht nicht per se einschränken.

Auch das Prinzip des *magnus consensus* gibt für die rechtliche Überprüfung des Kassenstellengesetzes nichts her. Insbesondere bedeutet es im Zusammenhang der Ausgestaltung der rechtlichen Ordnung der Landeskirche nicht, dass ein unbeschränktes Einstimmigkeitsprinzip, Konsensprinzip oder Freiwilligkeitsprinzip gilt, sich also die klagenden Kirchgemeinden darauf berufen könnten, das Prinzip des *magnus consensus* sei durch eine Mehrheitsentscheidung in unzulässiger Weise eingeschränkt und verletzt worden. Dieser Begriff stammt aus einem anderen Zusammenhang, nämlich dem der Fragen der theologischen Lehre bzw. des Bekenntnisses und der Bekenntnisbildung. Der *magnus consensus* hat das zum Gegenstand, was die Kirche konstituiert und ihrem Verfügen somit entzogen ist (vgl. Stellungnahme zur Frage nach dem theologischen Sinn und den Kriterien der Feststellung eines *magnus consensus*, Texte aus der VELKD Nr. 166, Februar 2013, Diskussionspapier). Demgegenüber geht es bei der Ausgestaltung des Kirchenrechts in dem hier maßgeblichen Zusammenhang um Fragen der kirchlichen Ordnung, wobei durchaus Mehrheitsentscheidungen ohne einhelligen Konsens möglich sind, die das Freiwilligkeitsprinzip einzelner Kirchgemeinden einschränken können. Das Kirchenrecht hat die Aufgabe, die Gemeinschaft der Glaubenden für die Verwirklichung des kirchlichen Auftrags handlungsfähig zu machen und stellt ein wirksames Medium für die verbindliche Verständigung dar, welches kirchliche Handeln gemeinschaftlich verantwortet werden soll (vgl. Munsonius, Kirchenrecht zwischen Positivismus und Bekenntnisbildung, ZevKR 2011, S. 279 [283]). Bei der Frage des Anschlusses von Kirchgemeinden an Kassenstellen geht es um bloße Ordnungsfragen, die keinen Bezug zur kirchlichen Lehre und zum Bekenntnis haben.

Nach § 2 Abs. 1 KSG obliegt der kassenführenden Stelle „die Erstellung der Haushalts- und Stellenplanentwürfe nach den Vorgaben der ihr zugeordneten Kirchgemeinden und Kirchenbezirke sowie deren gesamte Kassen- und Rechnungslegung gemäß § 41 Abs. 1 der Kirchlichen Haushaltsordnung, mit Ausnahme vorhandener Zahlstellen“. Nach § 41 Abs. 1 der Kirchlichen Haushaltsordnung hat die Kasse den gesamten Zahlungsverkehr abzuwickeln, Buchungen vorzunehmen, die Rechnungsbelege zu sammeln und die Rechnungslegung vorzubereiten. Dies bedeutet, dass die Aufgabe der Verwaltung der finanziellen Grundlagen der Kirchgemeinde selbst bei der Kirchgemeinde verbleibt. Die kassenführende Stelle wird nur nach den Vorgaben der Kirchgemeinde tätig, so dass die Kirchgemeinde die volle und alleinige Entscheidungskompetenz im Hinblick auf die Aufgabenwahrnehmung hat, so dass es auch keines besonderen Weisungsrechtes im Einzelfall bedarf. Nach § 3 KSG sind die Kirchgemeinden im Rahmen der kirchengesetzlichen Aufgabenzuweisung nach § 2 Abs. 1 KSG verpflichtet, die Leistung der kassenführenden Stellen in Anspruch zu nehmen. In § 3 S. 2 KSG heißt es, dass das Recht der Kirchgemeinden und Kirchenbezirke zur Selbsterledigung dieser Aufgaben insoweit auf die kassenführende Stelle übergeht. Die Kirchgemeinde verwaltet ihre Aufgaben also nach wie vor selbst, lediglich die technische Abwicklung in Bezug auf das Haushalts- und Kassenwesen wird von einer anderen Stelle durchgeführt. Der Kirchgemeinde wird nicht die Aufgabenwahrnehmung selbst entzogen, sondern nur die technisch-administrative Umsetzung.

Durch diese Regelungen wird in das Selbstverwaltungsrecht der Kirchgemeinde eingegriffen. Die Abwicklung sämtlicher finanzieller Transaktionen der Kirchgemeinde wird durch die kassenführende Stelle wahrgenommen, der Gemeinde wird die technisch-administrative Erledigung der Aufgabe genommen. Die Zuständigkeit für die Kassenführung und die Haushaltsplanerstellung wird von der Kirchgemeinde auf die kassenführende Stelle übertragen. Damit ist ihr Selbstverwaltungsrecht betroffen.

Das Kassenstellengesetz ist aber Bestandteil der kirchlichen Ordnung und daher ist der Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht in diesem konkreten Zusammenhang rechtmäßig. Das Selbstverwaltungsrecht der Kirchgemeinde ist in erster Linie ein Abwehrrecht gegen Eingriffe und hat einen Anspruch auf Beachtung. Der Prüfungsmaßstab, ob ein gerechtfertigter Eingriff vorliegt, kann in Anlehnung an das staatliche Recht ermittelt werden. Es ist in der Rechtsprechung des erkennenden Gerichts geklärt, dass das Selbstverwaltungsrecht der Kirchgemeinden nicht mit demjenigen kommunaler Selbstverwaltungskörperschaften gleichzusetzen ist, da das Verhältnis zwischen Landeskirche und kirchlichen Körperschaften geprägt

ist vom Wesen und geistlichen Auftrag der Kirche. Die Kirche ist in erster Linie Gemeinschaft unter dem Wort Gottes und damit sind alle ihre Glieder zur Gemeinschaft verpflichtet. Das Verhältnis der Glieder der Kirche zueinander muss in erster Linie von dieser Gemeinschaft geprägt sein (vgl. VuVG-VELKD, Beschluss vom 22.12.2010 – RVG 4/2010, RVG 5/2010, Amtsblatt EKD Rechtsprechungsbeilage 2011, S. 25, m. w.N.). Der Prüfungsmaßstab kann daher nicht gänzlich dem entsprechen wie derjenige, der bei Prüfung von Eingriffen in die staatliche Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden (Art. 28 Abs. 2 GG) zur Anwendung gelangt. Die Kirchengemeinden verfügen nicht über die grundgesetzliche Garantie des Selbstverwaltungsrechts in Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft nach Art. 28 Abs. 2 GG, da sie mit der Landeskirche eine Dienstgemeinschaft zur Erfüllung des kirchlichen Verkündigungsauftrages bilden (so VuVG-VELKD, Urteil vom 10.06.2004 – RVG 3/2003 – Amtsblatt EKD, Rechtsprechungsbeilage zu Heft 4 vom April 2005).

Beim Verständnis des Selbstverwaltungsrechts als Abwehrrecht der Kirchengemeinde bleibt aber die Frage des nun anzuwendenden Prüfungsmaßstabs. Dabei kann die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 GG nur Hinweise geben, da die Besonderheiten des kirchengemeindlichen Selbstverwaltungsrechts – wie dargelegt – in ihrer rechtlichen Ausprägung und Geschichte zu beachten sind. Mag dabei das kommunale Selbstverwaltungsrecht sogar grundrechtlich weiter geschützt sein als das kirchliche Selbstverwaltungsrecht, so bietet die Eingriffsdogmatik des staatlichen Rechtes einen geeigneten Prüfungsmaßstab, um auch im kirchenrechtlichen Zusammenhang die Rechtmäßigkeit kirchengesetzlicher Regelungen beurteilen zu können. Die Rechtfertigung eines Eingriffs in das Selbstverwaltungsrecht ist jedenfalls dann nicht zu beanstanden, wenn die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs (Geeignetheit, Erforderlichkeit, Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne/Angemessenheit) gewahrt ist (vgl. Mehde, in : Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 28 Abs. 2 GG, Rnr. 120). Mit einer solchen hohen Prüfungsdichte ist gewährleistet, dass das kirchengemeindliche Selbstverwaltungsrecht Beachtung findet und gewahrt bleibt (vgl. zum Maßstab, Verfassungs- und Verwaltungsgericht der Ev. Kirche der Pfalz, Rechtsgutachten vom 27.06.2011 - XIII 102/09 -157, ZevKR 2012, S 92 f).

Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass der Kernbereich des kirchengemeindlichen Selbstverwaltungsrechtes unangetastet bleiben muss. Dabei wird der Kernbereich der kirchengemeindlichen Selbstverwaltung durch ihren Auftrag bestimmt. In den Kernbereich wird eingegriffen, wenn die Existenz des Instituts der Kirchengemeinde in Frage gestellt wird oder die organisatorischen Gestaltungsmöglichkeiten der Kirchengemeinde derart erstickt werden, dass ihr praktisch die Freiheit genommen wird, über die Art und Weise der Aufgabenerledigung eigenverantwortlich zu entscheiden (so Verfassungs- und Verwaltungsgericht der Ev. Kirche der Pfalz, Rechtsgutachten vom 27.06.2011 – XIII 102/09 – 157, ZevKR 2012, S. 92 f). Das Buchungs- und Kassenwesen hat nicht den gleichen Anteil am Auftrag der Kirchengemeinde wie der Verkündigungsdienst und die Sakramentsverwaltung. Es ist eher von untergeordneter Bedeutung für die Aufgabenwahrnehmung und betrifft nur einen Randbereich des kirchengemeindlichen Selbstverwaltungsrechtes.

Als Ziel des Kassenstellengesetzes wird in der Begründung insbesondere angeführt, dass für die rationelle Abwicklung von Verwaltungstätigkeiten minimale Ressourcen in Anspruch genommen werden sollten, damit ein möglichst großer Teil der Mittel für den Verkündigungsdienst bzw. für ein lebendiges Gemeindeleben zur Verfügung steht. Die kassenführenden Stellen sollen qualitätsgerechte Dienstleistungen für die Kirchengemeinden gewährleisten und der Personalbedarf gleichartiger Arbeitsvorgänge mit hohem Wiederholungsgrad für gemeindebezogene Buchungen soll reduziert werden. Durch die Vereinheitlichung von Verwaltungsvorgängen soll eine Effektivierung erzielt werden. Größere Mengen gleichartiger Arbeitsvorgänge sollen zu einer Spezialisierung und einem größeren Grad an Professionalität führen. Durch die Konzentration der Aufgabenwahrnehmung soll sowohl der Verwaltungsaufwand in den Gemeinden, als auch für die Fachaufsicht, verringert werden und mithilfe der eingesparten Kosten der Stellenabbau im Verkündigungsdienst der Landeskirche verlangsamt werden.

Diese Ziele sollen dadurch erreicht werden, dass die Kirchengemeinden gezwungen sind, die Dienstleistungen der kassenführenden Stellen in Anspruch zu nehmen. Das erstinstanzliche Verwaltungsgericht hat zutreffend darauf abgestellt, dass die Pflicht zur Inanspruchnahme der Leistungen der kassenführenden Stellen zur Erreichung des gesetzten Ziels auch grundsätzlich geeignet sei. Es sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass der kirchliche Gesetzgeber im Rahmen des ihm zustehenden Prognosespielraumes angenommen habe, durch die Konzentration der Aufgabenwahrnehmung und die damit verbundene Professionalisierung und Standardisierung der Aufgabenwahrnehmung den Aufwand für die Fachaufsicht zu reduzieren. Bei einer gesamtkirchlichen Betrachtung hänge die grundsätzliche Eignung nicht davon ab, ob bei jeder Gemeinde Kosten eingespart werden können. Diese Annahme der Eignung des KSG die angestrebten Ziele zu erreichen ist nicht zu beanstanden.

Zur Erreichung der Ziele war die Verpflichtung zur Inanspruchnahme der kassenführenden Stellen auch erforderlich. Vor dem Hintergrund der vielfältigen und unterschiedlichen Handhabung und Umsetzung der Verwaltung der finanziellen Ressourcen in den einzelnen Kirchengemeinden war es geboten einheitliche Standards und eine qualitative Professionalisierung und Zentralisierung des Haushalts- und Kassenwesens einzuführen. Dies ist zum einen der Vereinheitlichung des Haushalts- und Kassenwesens im Rahmen der EKD und der Landeskirche geschuldet. Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass durch den Systemwechsel hin zu einer Einziehung der Kirchensteuer durch den Staat die finanziellen Rahmenbedingungen im Hinblick auf die Finanzierung der Kirchengemeinden grundsätzlich geändert wurden. Dies stellt neue Herausforderungen an die Verteilung der finanziellen Ressourcen in der Landeskirche, die – bei allen Differenzierungsmöglichkeiten – neue Anforderungen an die Transparenz, Einheitlichkeit und Nachvollziehbarkeit der Kassen- und Haushaltsführung stellen. Dies mag mit dem tradierten Bild der Kirche vor Ort vor dem geschichtlichen Hintergrund kollidieren, ändert aber nichts an der grundsätzlichen Erforderlichkeit des KSG.

Die Verhältnismäßigkeitsprüfung im engeren Sinne und damit die Frage, ob die mit einer Regelung verfolgten überörtlichen Interessen den Eingriff in die jeweils berührten gemeindlichen Rechte rechtfertigen können (Angemessenheitsprüfung), erfordert eine umfassende Güterabwägung zwischen der eingeschränkten Selbstverwaltungsaufgabe und den mit der Einschränkung verfolgten öffentlichen Interessen (vgl. zum Maßstab, Mehde in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 28 Abs. 2 GG, Rnr. 122).

Diese Güterabwägung fällt zu Gunsten der mit dem Kassenstellengesetz verfolgten Ziele aus. Ausschlaggebend dafür ist, dass der Kernbereich der kirchgemeindlichen Selbstverwaltung durch das Kassenstellengesetz nicht betroffen wird. Im Mittelpunkt der Aufgaben einer Kirchengemeinde stehen der Verkündigungsdienst und die Verwaltung der Sakramente. Die Verwaltung der Finanzen der Kirchengemeinde hat dabei lediglich eine unterstützende Funktion. Zwar mag die Verwaltung der eigenen Mittel für einzelne Kirchengemeinden identitätsstiftend sein und der verantwortungsvolle Umgang mit den Geldern zur Erreichung der ihnen gesetzten Aufgaben einen wichtigen Teil ihrer kirchgemeindlichen Arbeit ausmachen. Dies gilt umso mehr, wenn das ehrenamtliche Engagement der Gemeinde vor Ort im Mittelpunkt steht und gerade die Autonomie und Eigenverantwortung als wesentlich für die Aufgabenerfüllung empfunden wird. Indes bleibt es bei dem Befund, dass die eigene Aufgabenverwaltung nach dem KSG in der Kompetenz der Kirchengemeinde bleibt. Mit der Verwaltung der Mittel selbst ist lediglich ein Randbereich der Selbstverwaltung betroffen. Die Wahrnehmung der Aufgaben erfordert großen Einsatz und Engagement, der durch die Verlagerung rein administrativ-technischer Vorgänge auf eine andere Stelle unterstützt und somit die Kräfte vor Ort entlasten kann. Diese gewinnen dadurch Raum, sich anderen vielfältigen Möglichkeiten des Verkündigungsdienstes zu widmen.

Zwar ist der Einfluss auf die Aufgabenwahrnehmung durch die Kassenstelle für die einzelne Kirchengemeinde nur mittelbar gegeben. Die Mitarbeiter der Kassenstelle sind nach § 5 Abs. 1 KSG Beschäftigte des Trägerkirchenbezirkes. Nach § 5 Abs. 2 KSG ist für die Belange der kassenführenden Stelle ein Ausschuss auf der Ebene des Trägerkirchenbezirkes zu bilden, indem einzelne Kirchengemeinden nicht vertreten sind. Die Steuerung der Arbeit der kassenfüh-

renden Stelle bleibt aber dadurch bei der Kirchengemeinde verortet, da sie die Entscheidungen über Haushalt und Mittelverwendung trifft. Der wesentliche Kern der Aufgabe, nämlich die Aufgabenverantwortung über die Verwendung der Mittel, bleibt bei der Kirchengemeinde selbst erhalten. Insofern ist ein weiteres Steuerungsbedürfnis auf die Arbeit der kassenführenden Stellen für die Kirchengemeinde eher gering einzuschätzen, als es nur um die Abarbeitung der Anordnungen der Kirchengemeinde geht.

Demgegenüber kommt dem Ziel einer Professionalisierung in Kassenführung und Verwaltung ein hoher Rang zu. Die Kirche insgesamt gerät immer mehr in Rechtfertigungszwang bei der Verwendung ihrer Mittel und muss einen Überblick darüber haben, was an welcher Stelle eingesetzt wird und wie die Mittel im Verlauf des Haushaltsjahres verwendet werden.

Bei der Abwägung ist weiter zu berücksichtigen, dass dem Kirchengesetzgeber eine weite Einschätzungsprärogative zukommt, wie er die kirchliche Ordnung gerade in diesem Randbereich der kirchengemeindlichen Selbstverwaltung ausgestaltet. Der Kirchengesetzgeber ist befugt zu typisieren und zu generalisieren und muss nicht jeden Einzelfall im Blick haben (vgl. Verfassungs- und Verwaltungsgericht der Ev. Kirche der Pfalz, Rechtsgutachten vom 27.06.2011 – XIII 102/09 – 157, ZevKR 2012, S. 92 f). Im staatlichen Recht ist anerkannt, dass eine Typisierung und Pauschalierung von Sachverhalten durch den Gesetzgeber zulässig ist und eine generalisierende Betrachtungsweise bei der Prüfung der Angemessenheit von Rechtsvorschriften geboten ist, soweit damit nicht schwerwiegende und unzumutbare Härten im Einzelfall verbunden sind (vgl. Jarass in Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl., 2012, Art. 12 Rnr. 51 und Art. 3 Rnr. 30 f). Dies gilt entsprechend auch im Kirchenverfassungsrecht, soweit die beschriebenen Besonderheiten beachtet werden.

Danach ist auch nicht zu beanstanden, dass sich die der Gesetzgebung zu Grunde liegende Prognose, ob und inwieweit Einspareffekte zu erzielen sind und Mittel zur Wahrnehmung des Verkündigungsauftrages freigesetzt werden können, sich im Ergebnis nicht wie prognostiziert haben verwirklichen lassen. Es ist nicht ersichtlich, dass die dem Kassenstellengesetz zu Grunde liegende Prognose rein willkürlich und völlig unsubstantiiert getroffen worden ist. Spätere Entwicklungen vermögen daher für die Rechtmäßigkeit der Einführung des Kassenstellengesetzes nichts herzugeben.

Der kirchliche Gesetzgeber ist zu einer Typisierung und Pauschalierung berechtigt, muss also nicht die Verhältnisse in jeder einzelnen Kirchengemeinde in den Blick nehmen. Dies mag im Einzelfall dazu führen, dass eine Kirchengemeinde die Kassenführung auch bislang effektiv und den Anforderungen entsprechend durchgeführt hat und nun dem Anschlusszwang unterliegt. Dies spricht aber nicht gegen eine Angemessenheit der Regelungen des KSG im Einzelfall, da eine Würdigung der Verhältnisse unter dem Blickwinkel der gesamtkirchlichen Belange und Interessen getroffen werden muss. Die gesamtkirchlich mit dem KSG verfolgten Ziele sind so gewichtig, dass sie sich auch im Einzelfall gegen das Selbstverwaltungsrecht der Kirchengemeinde durchsetzen. Insbesondere ist auch kein gleich geeignetes milderes Mittel als der Benutzungszwang ersichtlich. Mit einer dem Einzelfall unter Umständen besser gerecht werdenden Ausnahmeregelung würde die Zielerreichung in Frage gestellt. Im Hinblick auf den angestrebten hohen Qualitätsstandard einer einheitlichen Kassen- und Haushaltsführung und einer Verminderung des Aufsichts- und Kontrollaufwandes ist eine solche Ausnahme nicht geboten. Vor dem Hintergrund der veränderten Rahmenbedingungen für die Finanzierung der Kirchengemeinden und den Anforderungen, die neue Regelungen an Haushaltssystematik und Buchungspraxis stellen, überwiegt bei der Würdigung das gesamtkirchliche Interesse an einer einheitlichen Kassenführung durch die Kassenstellen.

Es auch keine Übergangsregelung erforderlich. Das Kassenstellengesetz trat im April 2006 in Kraft, während die Anschlussverpflichtung in § 3 KSG am 01.01.2008 in Kraft getreten ist (Art. 13 Abs. 3, Art. 13 Abs. 1 des Gesetzes nach der Vorlage Nr. 56 zur 25. Landessynode). Aufgrund der längeren Übergangszeit konnten sich die Kirchengemeinden rechtzeitig auf die Anschlusspflicht einstellen. Auch soweit Personalverschiebungen aufgrund des Gesetzes erforderlich werden konnten, ist dem in § 6 KSG Rechnung getragen worden. Der Schwer-

punkt der Regelung liegt aber in der Bewältigung anderer Änderungen der kirchlichen Verwaltungsstruktur durch das verabschiedete Gesetzespaket.

Das KSG berührt damit die Selbstverwaltung der Kirchgemeinde allenfalls in einem Randbereich und ist auch unter dem Gesichtspunkt der Angemessenheit der Regelung zu rechtfertigen.

Auch die mit dem Kassenstellengesetz verbundenen Finanzwirkungen sind nicht zu beanstanden. Die Finanzierung der Kassenstellen erfolgt nach § 4 KSG durch Beiträge der ihr zugeordneten Kirchgemeinden. Damit werden die einzelnen Kirchgemeinden für die Kassen- und Haushaltsführung finanziell belastet. Die Verfassung der Landeskirche Sachsens enthält keine finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben, die diesem Finanzierungsmodell entgegenstehen könnten.

In der Verfassung der Landeskirche Sachsens findet sich allein ein Abschnitt über das Finanzwesen der Landeskirche. Nach § 44 Kirchenverfassung ergibt sich der Geldbedarf der Landeskirche unter anderem aus dem Aufwand, der zur Erfüllung der landeskirchlichen Aufgaben erforderlich ist. Nach § 10 Abs. 3 Kirchenverfassung trägt die Kirchgemeinde eingedenk ihrer Gliedschaft am Ganzen nach Kräften auch zur Erfüllung der landeskirchlichen Aufgaben bei und hilft den anderen Kirchgemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben. Die vermögensrechtlichen Fragen und die Finanzen der Kirchgemeinden werden u. a. durch die Kirchgemeindeordnung geregelt. § 2 Abs. 4 der Kirchgemeindeordnung regelt, dass die Kirchgemeinde bei der Erfüllung ihres Auftrags in Gemeinschaft mit den anderen Kirchgemeinden, insbesondere den Nachbarkirchgemeinden, sowie mit allen Ämtern, Werken und Einrichtungen der Landeskirche steht. Die Kirchgemeinde trägt nach Kräften zur Erfüllung der landeskirchlichen Aufgaben bei und lässt andere Kirchgemeinden an ihren personellen, räumlichen, finanziellen und anderen materiellen Grundlagen teilhaben, soweit dies möglich und zumutbar ist. Daraus ergibt sich, dass in kirchenfinanzverfassungsrechtlicher Hinsicht der Gedanke der Solidarität im Vordergrund steht. Die finanziellen Beziehungen zwischen den verschiedenen kirchlichen Ebenen sind danach im Wesentlichen einfachgesetzlich geregelt und durch das in der Verfassung niedergelegte Prinzip der Solidarität bestimmt.

Die landeskirchliche Gesetzgebung durch die Landessynode ist danach nicht durch finanzverfassungsrechtliche Vorgaben beschränkt, sondern hat eine umfassende Kompetenz zur Ordnung der Finanzverhältnisse. Nach dem KSG bleibt es im Prinzip bei der Aufgabewahrnehmung und Aufgabenverantwortung der Kirchgemeinde für ihre Verwaltungsaufgaben. Daraus folgt, dass sie auch deren Finanzierung im Rahmen ihres kirchlichen Auftrages leisten muss. Danach bestehen keine Bedenken, die Leistungen der kassenführenden Stelle durch Beiträge zu finanzieren. Die Beitragspflicht ergibt sich aus dem Anschlusszwang und der Verpflichtung, die Leistungen der kassenführenden Stelle in Anspruch zu nehmen.

Auch dass inzwischen andere Finanzierungsmodelle angedacht worden sind und umgesetzt werden sollen, mag der tatsächlichen Entwicklung und Praktikabilität sowie der Transparenz der Finanzierungsmodelle geschuldet sein. Dies macht die hier zur Überprüfung anstehende Regelung aber nicht rechtswidrig. Maßgeblich für die Bewertung ist der Zeitpunkt der Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt des Erlasses der Widerspruchsbescheide. Danach ist gegen die Beitragsfinanzierung nichts zu erinnern. Es ist nicht Aufgabe des Gerichts, andere Finanzierungsmodelle zu entwickeln oder anderen Modellen einen Vorrang einzuräumen. Das Gericht ist auf die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Bescheide beschränkt.

Auch soweit für einzelne Kirchgemeinden damit eine höhere Belastung eintreten mag, ist dies vor dem Hintergrund des Solidaritätsprinzips gerechtfertigt. Das Verwaltungsgericht hat insoweit zutreffend ausgeführt, dass die Zentralisierung bei einigen Gemeinden zu neuen finanziellen Belastungen führe, die durch den ersparten Verwaltungsaufwand vor Ort nicht aufgewogen werde. Gleichwohl hat das Verwaltungsgericht angenommen, dass das Kassenstellengesetz grundsätzlich geeignet ist, die gesetzten Ziele zu erreichen. Die grundsätzliche Eignung hänge bei gesamtkirchlicher Betrachtung nicht davon ab, ob bei jeder Gemeinde Kosten eingespart werden können. Dem ist beizutreten.

Da das Kassenstellengesetz verfassungsgemäß ist, sind die auf seiner Grundlage ergangenen Bescheide nicht zu beanstanden. Die Haushaltsplangenehmigung wurde zu Recht davon abhängig gemacht, dass die gesetzlich gebotene Einstellung von Mitteln für Beiträge an die kassenführende Stelle erfolgte. Die in den einzelnen Bescheiden erfolgten Beitragsfestsetzungen sind nicht zu beanstanden. Nach § 4 KSG ist ein Grundbeitrag und ein Deckungsbeitrag zur Finanzierung der kassenführenden Stelle zu entrichten. Das Gesetz enthält eine genügende Ermächtigung für den Erlass einer Ausführungsverordnung (§ 4 Abs. 3 KSG).

Die Ausführungsverordnung (Rechtsverordnung zur Ausführung des Kassenstellengesetzes - Beitragsordnung (AVO KSG) vom 26.02.2008, Amtsblatt A 2008 S. 36) regelt die Einzelheiten zur Bestimmung des Grundbeitrages und des Deckungsbeitrag. Dabei richtet sich der Grundbeitrag nach § 2 AVO KSG nach einem bestimmten Haushaltsplanvolumen, dessen Bestimmung im Einzelnen geregelt ist. Der Deckungsbeitrag nach § 3 AVO KSG wird als kostendeckende Mindestbeitrag pro Buchung erhoben und ist von der Kassenverwaltung rechnerisch gesondert zu ermitteln.

Die Klägerin zu 28) wendet sich ausdrücklich gegen eine Veranlagung zu einem Beitrag für den Friedhofsbereich der Kirchgemeinde und hatte ihren Widerspruch dementsprechend beschränkt. Indes ist auch diese Veranlagung nicht zu beanstanden. Sonderkassen sind nach § 41 KHO (Kirchliche Haushaltsordnung) i. V. m. § 22 Ausführungsverordnung zur KHO nur für die Einnahmeverwaltung bestimmter Bereiche zugelassen. Damit gilt das KSG auch für den Friedhofsbereich, so dass grundsätzlich auch dieser Bereich durch die kassenführende Stelle zu verwalten ist. Der Beitrag wurde also auch zu Recht für den Friedhofsbereich gefordert. Die übrigen Klägerinnen haben gegen die Höhe der Beitragsveranlagung keine substantiierten Einwendungen erhoben. Auf der Grundlage dieser Regelungen sind die einzelnen Beitragsbescheide nicht zu beanstanden.

C.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 20 Abs. 1 der Rechtsverordnung zur Ausführung des Kirchengesetzes über die Errichtung eines Verfassungs- und Verwaltungsgerichts der Vereinigten Evangelisch-Lutherischen Kirche Deutschlands (Verfahrensordnung) vom 17.11.2006 (ABI. VELKD Bd. VII S. zuletzt geändert durch Beschluss der Kirchenleitung vom 16.12.2010, ABI. Bd. VII S. 450) wonach der unterlegene Teil die Kosten des Verfahrens vor dem Verfassungs- und Verwaltungsgerichts trägt. Aus der Regelung des § 21 Verfahrensordnung in Verbindung mit § 72 KVerwGG ergibt sich, dass das Gericht über die gesamten Verfahrenskosten entscheiden kann. Die Streitwertfestsetzung bleibt nach § 22 Abs. 3 Verfahrensordnung einem besonderen Beschluss vorbehalten

gez. Dr. Gemählich

gez. Bruhn

gez. Dr. Henze