

Kirchengericht: Kirchliches Verfassungs- und Verwaltungsgericht der EKHN
Entscheidungsform: Urteil (rechtskräftig)
Datum: 28.11.2014
Aktenzeichen: KVVG I 4/14
Rechtsgrundlagen: Art 93 GG; §§ 13,76 BVerfGG; Art 131 HV; § 19 StGHG; Art 130 LVPR; Art 2,18,32 KO; §§ 1,2,4 DSO; §§ 2,6 KVVG
Vorinstanzen:

Leitsatz:

Zu den „gemäß der Kirchenordnung gebildeten Organen“ im Sinne von § 6 Nr. 1 KVVG gehören nur solche Organe, die unmittelbar durch die Kirchenordnung errichtet und mit eigenen Rechten und Pflichten versehen werden, ohne dass es einer weiteren gesetzlichen oder administrativen Maßnahme bedarf (wie U. v. 16.05.2014 – I 7-9/13 –, Amtl. Sammlg. Nr. 154).

Tenor:

Der Antrag wird als unzulässig zurückgewiesen.

Tatbestand:

Der Antragsteller begehrt die Feststellung, dass das „Kirchengesetz zur Fortführung der Dekanatsstrukturreform in der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau“ vom 23. November 2013 (ABl. Nr. 1/2014, S. 32) nichtig ist.

Bereits 1992 erfolgte mit der Schrift „Person und Institution. Volkskirche auf dem Weg in die Zukunft“ der Startschuss für eine umfangreiche Strukturreform der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau. Acht Jahre später folgte mit dem Dekanatsstrukturgesetz ein wichtiger Schritt der Veränderung. Vor allem die Verantwortung der „Mittlere Ebene“, der Dekanate, wurde gestärkt. Das Amt des Dekans / der Dekanin wurde hauptamtlich. In den Dekanaten wurden eigens Stellen für die Arbeitsfelder Bildung, Gesellschaftliche Verantwortung, Ökumene und Öffentlichkeitsarbeit eingerichtet. Mit der Revision der Kirchenordnung 2010 wurde die Strukturreform vorerst abgeschlossen.

Um den Dekanaten vor dem Hintergrund zurückgehender Mitgliederzahlen sowie geringerer personeller und finanzieller Möglichkeiten Stabilität und Planungssicherheit zu gewährleisten und um gleichzeitig deren Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten zu stärken, brachte die Kirchenleitung mit dem „Impulspapier zur Neuordnung der Dekanate“ vom 24. Mai 2012 das Projekt zur Neuordnung der Dekanate auf den Weg. Das Ziel ist, zeitnah zum Beginn der nächsten Amtsperiode der Dekanatsynoden im Jahr 2016 die

derzeit 47 Dekanate in 25 bis 28 regionalen Räumen neu zu ordnen, wobei vorrangig die Zusammenlegung von Dekanaten in den heutigen Zuschnitten Priorität haben soll.

In der Folgezeit wurden in allen sechs Propsteibereichen Konsultationsprozesse durchgeführt, um die jeweiligen Vorschläge der Kirchenleitung aus regionaler Perspektive zu beraten und mögliche alternative Gestaltungsvorschläge zu bedenken. Die Dekanatssynodalvorstände konnten bis zum 31. Januar 2013 Stellungnahmen einreichen, die im Gesetzentwurf berücksichtigt werden sollten. Der Synode lag im November 2011 ein Zwischenbericht (Bericht zur Neuordnung der Dekanatsgebiete, Drs. Nr. 75/12) vor, in dem u.a. über die Konsultationsprozesse informiert und der weitere Verfahrensablauf dargestellt wurde.

In der Sitzung der Kirchensynode im Frühjahr 2013 legte die Kirchenverwaltung den Entwurf eines „Kirchengesetzes zur Neuordnung der Dekanatsgebiete in der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau“ (Drs. Nr. 12/13) vor. Der Gesetzentwurf besteht aus drei Abschnitten. Abschnitt 1 regelt in einem ersten Abschnitt die beabsichtigten Dekanatsvereinigungen. Hierbei heißt es u.a. in § 9 des Entwurfs:

„Das Dekanat A und das Dekanat B werden mit Wirkung vom 1. Januar 2019 zu einem Dekanat vereinigt. Dem neuen Dekanat gehören die Kirchengemeinden der bisherigen Dekanate A und B an.“

Abschnitt 2 befasst sich mit den Rechtsfolgen der Dekanatsneuordnungen, Abschnitt 3 enthält Schlussbestimmungen. In der Begründung zu Abschnitt 1 wird u.a. bezüglich der Vereinigung der Dekanate A und B ausgeführt, dass beide Dekanate, die ihrerseits aus Dekanatsvereinigungen hervorgegangen sind, perspektivisch nur gemeinsam über ausreichende personelle Ressourcen verfügen werden.

In der Sitzung der Kirchensynode im Herbst 2013 wurde der Gesetzentwurf von den Synodalen mit 89 zu 31 Stimmen verabschiedet. Das Gesetz trat mit seiner Veröffentlichung im Amtsblatt der der Evangelischen Kirche Hessen und Nassau zum 1. Januar 2014 in Kraft.

Mit Schriftsatz vom 2. Juli 2014, eingegangen bei Gericht am 7. Juli 2014, stellte der Dekanatssynodalvorstand für das Evangelische Dekanat A den Antrag,

festzustellen, dass das „Kirchengesetz zur Fortführung der Dekanatsstrukturreform in der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau“ vom 23. November 2013, veröffentlicht im Amtsblatt der EKHN Nr. 1/2014, S. 32 ff.) nichtig ist.

Zur Begründung wurde ausgeführt, der Antragsteller halte das vorgenannte Kirchengesetz für ungültig, weil im Gesetzgebungsverfahren die Zustimmung zur Fusion der Dekanate A und B weder bei den Kirchengemeinden des Dekanats A noch bei der Dekanatssynode des Dekanats B eingeholt worden sei. Dies verstoße gegen § 2 der zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über das Gesetz geltenden Dekanatssynodalordnung. Die Regelung laute: „Über die Neubildung, Grenzveränderung oder Auflösung von Dekanaten beschließt

die Kirchenleitung, wenn die beteiligten Kirchenvorstände und Dekanatssynoden zustimmen, andernfalls die Kirchensynode.“ Aus dem Wortlaut der Vorschrift folge, dass einem Beschluss der Kirchensynode über die Fusion von Dekanaten eine Beschlussfassung der betroffenen Kirchenvorstände und Dekanatssynoden vorausgehen müsse. Die Kirchengemeinden seien im Vorfeld der Fusion nicht um ihre Zustimmung gebeten, sondern lediglich informiert worden. Man sei sich zwar bewusst, dass dieses Mitspracherecht durch die Änderung der Dekanatssynodalordnung im heutigen § 4 weggefallen sei. Diese Änderung sei jedoch erst am 1. Januar 2014 und damit nach der Beschlussfassung über das Dekanatsstrukturreformgesetz in Kraft getreten.

Zu dem Antrag haben sich die Kirchensynode und die Kirchenleitung geäußert.

Der Kirchensynodalvorstand macht geltend, der Antragsgegner sei bereits nicht antragsbefugt und verweist insoweit auf das Urteil des Kirchlichen Verfassungs- und Verwaltungsgerichts vom 16. Mai 2014 – I 7-9/13 –. Er sei davon überzeugt, dass im synodalen Verfahren zur Verabschiedung des angegriffenen Kirchengesetzes alle Rechtsvorschriften, wie sie sich aus der Kirchenordnung sowie der synodalen Geschäftsordnung ergäben, eingehalten worden seien.

Die Kirchenleitung trägt vor, der Antrag sei mangels Antragsbefugnis des Antragstellers bereits unzulässig. Er sei jedoch auch unbegründet. Nach der Kirchenordnung sei es grundsätzlich Aufgabe der Kirchensynode, die Dekanatsgebiete festzusetzen. Sie könne daher einfachgesetzlich ein Mitwirkungsrecht der betroffenen Kirchengemeinden sowie der Dekanatssynoden regeln, wie in der bis zum 31. Dezember 2013 geltenden Fassung von § 2 DSO geschehen. Sie könne aber auch einfachgesetzlich eine Gebietsreform der Dekanatsgebiete ohne Mitwirkungsrechte der Kirchengemeinden oder der Dekanatssynoden regeln. Hiervon habe sie mit dem angegriffenen Gesetz Gebrauch gemacht, um den ein Jahrzehnt andauernden Prozess der Dekanatsreform zu einem Abschluss zu bringen. Dieses Gesetz gehe § 2 DSO als speziellere Regelung vor. Es hätten daher keine Mitwirkungsrechte der Kirchengemeinde oder Dekanatssynode bestanden, die hätten verletzt werden können. Überdies seien die Dekanate im Verfahren zur Neuordnung der Dekanatsstruktur in vielfältiger Weise eingebunden und informiert worden, was letztlich auch der Antragsteller konstatiere.

Entscheidungsgründe:

Der Antrag des Antragstellers ist unzulässig. Ihm fehlt die Antragsberechtigung.

Nach § 6 Nr. 1 KVVG sind in den Fällen des § 2 Nr. 1 – um ein solches Verfahren handelt es sich vorliegend – nur die gemäß der Kirchenordnung gebildeten Organe sowie eine Gruppe von mindestens 10 Mitgliedern der Kirchensynode antragsberechtigt. Danach ist der Antragsteller nicht antragsberechtigt, denn er ist bereits kein Organ. Etwas anderes ergibt sich auch nicht, wenn man zu seinen Gunsten davon ausginge, dass der Normen-

kontrollantrag vom Dekanatssynodalvorstand gestellt ist, denn dieser ist kein gemäß der Kirchenordnung gebildetes Organ.

Der Antragsteller ist bereits kein Organ im Sinne von § 6 Nr. 1 KVVG. Organe sind nicht-rechtsfähige Verwaltungsstellen, welche Aufgaben der Körperschaften (oder anderer Verwaltungsträger) erfüllen. Sie haben keine eigenen Rechte und Pflichten, sondern nehmen lediglich die Rechte und Pflichten ihres jeweiligen Verwaltungsträgers wahr. Hiervon zu unterscheiden sind Körperschaften; diese sind juristische Personen des öffentlichen Rechts und Träger von Rechten und Pflichten. Eine Körperschaft hat zwar Organe, aber sie ist kein Organ. Die beiden Begriffe schließen sich gegenseitig aus (vgl. KVVG, Urteil vom 16. Mai 2014 – I 7-9/13 –, Amtl. Sammlg. Nr. 154).

Der Begriff des „Organs“ in § 6 Nr. 1 KVVG kann auch nicht in analoger Anwendung der Vorschrift auf Körperschaften übertragen werden, denn es fehlt insoweit bereits an einer für eine analoge Anwendung erforderlichen planwidrigen Regelungslücke. Dem Gesetzgeber war in Bezug auf die Antragsberechtigung in Verfahren vor dem Kirchlichen Verfassungs- und Verwaltungsgericht der Unterschied zwischen Organen und Körperschaften bewusst, wie bereits der Wortlaut von § 6 Nr. 2 Buchst. a und Nr. 3 KVVG zeigt; dort ist von „kirchlichen Körperschaften“ und „kirchlichen Organen“ die Rede.

Gemäß Art. 2 Abs. 4 KO sind Dekanate Körperschaften des öffentlichen Rechts. Dies wird durch § 1 Abs. 3 Satz 1 DSO bestätigt, der zufolge jedes Dekanat Körperschaft des öffentlichen Rechts ist. Da der Antragsteller ein Dekanat und demzufolge (kirchliche) Körperschaft des öffentlichen Rechts ist, ist er kein Organ im Sinne des § 6 Nr. 1 KVVG. Er ist daher nicht berechtigt, einen Normenkontrollantrag nach § 2 Nr. 1 KVVG zu stellen.

Zu keinem anderen Ergebnis kommt man, wenn man den Normenkontrollantrag des Antragstellers als Antrag des Dekanatssynodalvorstandes auslegen würde, denn auch dann fehlte es an der Antragsberechtigung. Zwar ist der Dekanatssynodalvorstand gemäß Art. 18 KO „Organ“ (des Dekanats). Er ist jedoch nicht gemäß der Kirchenordnung gebildet.

Vergleicht man die Fälle der Antragsberechtigung von kirchlichen Organen in § 6 Nrn. 1 bis 3 KVVG, so ist in den Fällen von Beschwerden gegen synodale Beschlüsse, soweit die Anwendung der Kirchenordnung oder sonstiger kirchlicher Rechtsnormen gerügt wird (§ 2 Nr. 3 KVVG) und von Anfechtungs-, Verpflichtungs- oder Feststellungsklagen (§ 3 Abs. 1 KVVG) ein kirchliches Organ nur antragsberechtigt, wenn es geltend machen kann, in seinen Rechten berührt zu sein (§ 6 Nr. 2 Buchst. a, Nr. 3 KVVG). Für die Stellung eines Normenkontrollantrages (§ 2 Nr. 1 KVVG) ist dies nicht erforderlich, obwohl dieser Rechtsbehelf im Falle seines Erfolges viel weiterreichende Konsequenzen auslöst als beispielsweise eine Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage. Das zwingt zu der Schlussfolgerung, dass der Begriff „gemäß der Kirchenordnung gebildete Organe“ in § 6 Nr. 1 restriktiver verstanden werden muss als der Begriff „kirchliche Organe“ in § 6 Nr. 2 Buchst. a und Nr. 3. Die Gleichsetzung dieser Begriffe würde zu eklatanten Wertungswidersprüchen führen (vgl. KVVG, Urteil vom 16. Mai 2014, a.a.O.).

Wann ein Organ gemäß der Kirchenordnung gebildet ist, lässt sich § 6 Nr. 1 KVVG selbst nicht entnehmen. Vergleicht man jedoch diese Vorschrift mit Vorschriften des staatlichen (Verfassungs-)Rechts, die Verfahren der abstrakten Normenkontrolle zum Gegenstand haben (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 Abs. 1 BVerfGG; Art. 131 Abs. 1 HV, § 19 Abs. 2 StGHG; Art. 130 Abs. 1 LV RP), lässt sich feststellen, dass auch dort der Kreis der Antragsbefugten eng gefasst ist; ohne das Erfordernis der Geltendmachung einer Verletzung in eigenen Rechten ist letztlich antragsbefugt nur, wer durch die jeweilige Verfassung unmittelbar mit eigenen Rechten und Pflichten ausgestattet ist (so ausdrücklich Art. 130 Abs. 1 Satz 2 Hs. 1 LV RP). Da die abstrakte Normenkontrolle im staatlichen Rechtskreis und die Normenkontrolle vor dem Kirchlichen Verfassungs- und Verwaltungsgericht von ihrer Funktion her identisch sind, spricht vieles dafür, den Begriff des gemäß der Kirchenordnung gebildeten Organs nur auf diejenigen kirchlichen Organe zu erstrecken, die unmittelbar durch die Kirchenordnung mit eigenen Rechten und Pflichten ausgestattet sind.

Zu den „gemäß der Kirchenordnung gebildeten Organen“ zählen deshalb nur solche Organe, die unmittelbar durch die Kirchenordnung errichtet und mit eigenen Rechten und Pflichten versehen werden, ohne dass es einer weiteren gesetzlichen oder administrativen Maßnahme bedarf. Solche Organe sind etwa die Kirchensynode, der Kirchensynodalvorstand, die Kirchenleitung oder der Kirchenpräsident. Keine „gemäß der Kirchenordnung gebildeten Organe“ sind hingegen die Organe der Dekanate. Denn die einzelnen Dekanate verdanken ihre Existenz nicht unmittelbar der Kirchenordnung, sondern kirchlichen Gesetzen, Beschlüssen der Kirchensynode oder Maßnahmen der Kirchenleitung (vgl. KVVG, Urteil vom 16. Mai 2014, a.a.O.). Gemäß § 4 DSO können Dekanate durch die Kirchenleitung neu gebildet, verändert, aufgehoben, geteilt oder zusammengelegt werden, wenn die betroffenen Dekanatssynoden dies beschließen (Satz 1). Können Dekanate sich nicht einigen oder lehnen sie Neuordnungsvorschläge der Kirchenleitung ab, beschließt hierüber die Kirchensynode (Satz 3).

Gehört mithin nach dem Vorgesagten der Dekanatssynodalvorstand nicht zu den „gemäß der Kirchenordnung gebildeten“ Organen im Sinne von § 6 Nr. 1 KVVG, fehlt es auch insoweit an der Antragsberechtigung für die Stellung eines Normenkontrollantrags nach § 2 Nr. 1 KVVG. Der Antrag erweist sich daher auch bei dieser Auslegung als unzulässig. Ungeachtet der fehlenden Zulässigkeit hätte der Antrag aber auch in der Sache keinen Erfolg. Das Kirchengesetz zur Fortführung der Dekanatsstrukturreform in der Evangelischen Kirche Hessen und Nassau“ vom 23. November 2013 (ABl. Nr. 1/2014, S. 32) ist mit höherrangigem Recht, namentlich der Kirchenordnung, vereinbar. Es wurde von der Kirchensynode in dem hierfür vorgesehenen Verfahren als Kirchengesetz beschlossen. Die Kirchensynode durfte in sachlicher Hinsicht auch Regelungen zur Dekanatsstrukturreform treffen, denn sie entscheidet nach Art. 32 Abs. 1 KO über alle grundsätzlichen Angele-

genheiten der Gesamtkirche – und hierzu gehört die Ordnung des Kirchengebiets auf der mittleren Ebene.

Soweit der Antragsteller einen Verstoß des angegriffenen Kirchengesetzes gegen § 2 Satz 1 der Dekanatssynodalordnung vom 26. November 2003 (Abl. 2004, S. 87), zuletzt geändert durch Kirchengesetz vom 24. November 2012 (Abl. 2013, S. 38, 54) geltend macht, kann dies ungeachtet des Umstandes, dass ein Verstoß schon nicht vorliegen dürfte, schon deshalb nicht zum Erfolg des vorliegenden Normenkontrollantrags führen, weil es sich bei der Dekanatssynodalordnung nicht um höherrangiges Recht, sondern um ein (einfaches) Kirchengesetz handelt, welches in der Normenhierarchie auf der selben Ebene wie das angefochtene Dekanatsstrukturreformgesetz steht. Prüfungsgegenstand der Normenkontrolle nach § 2 Nr. 1 KVVG ist jedoch allein die Vereinbarkeit von kirchlichen Rechtsakten mit höherrangigem Recht.