

Kirchengericht: Verwaltungsgerichtshof der UEK
Entscheidungsform: Beschluss (rechtskräftig)
Datum: 24.05.2006
Aktenzeichen: VGH 7/06
Rechtsgrundlagen: VwGG (UEK) §§ 19, 20, 71
VwGO § 40
GG Art. 19 Abs. 4, 20 Abs. 3, 140
WRV Art. 137 Abs. 3 und 5
GVG § 17a Abs. 2
Vorinstanzen: Verwaltungskammer (VK 2/06)
Die erstinstanzliche Entscheidung lässt sich online über den Link VK 2/06 aufrufen.

Leitsatz:

Die Zuständigkeit der kirchlichen Verwaltungsgerichte ist in § 19 VwGG abschließend geregelt.

Das kirchliche Verwaltungsgericht kann einen Rechtsstreit nicht an ein staatliches Gericht verweisen.

Tenor:

Die Beschwerde der Antragsteller gegen den Beschluss der Verwaltungskammer der Evangelischen Kirche von Westfalen vom 11. April 2006 wird zurückgewiesen.

Die Antragsteller tragen die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Gerichtliche Kosten sind im Beschwerdeverfahren nicht entstanden.

Gründe:

I.

Die Antragsteller begehren den Erlass einer einstweiligen Anordnung, durch den der Antragsgegnerin untersagt werden soll, Gespräche und Verhandlungen über den Verkauf eines Gemeindezentrums zu führen.

Antragsgegnerin des vorliegenden Eilverfahrens ist die Ev.-Luth. Kirchengemeinde D. Sie ist am 1. Mai 2005 durch die Vereinigung von zwei Kirchengemeinden entstanden. Die Antragsteller sind Gemeindeglieder aus dem Bereich der früheren Kirchengemeinde B; sie waren teilweise auch Presbyter dieser Gemeinde. Sie wenden sich im eigenen Namen und als Vertreter der früheren Kirchengemeinde B und ihres damaligen Presbyteriums sowie des jetzigen Gemeindebezirks C der Antragsgegnerin gegen den beabsichtigten Verkauf eines Gemeindezentrums an die Gemeinde J. Sie machen geltend, ein Verkauf des Gemeindezentrums sei mit der Fusionsvereinbarung zwischen den beiden ehemaligen Ge-

meinden nicht vereinbar. Sie würden in ihrem Vertrauen in die Einhaltung der Vereinbarung verletzt.

Die Antragsteller haben beantragt,

der Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung bis zum Abschluss eines eventuellen Hauptsacheverfahrens zu untersagen, durch ihre Vertreter oder bevollmächtigte Dritte Gespräche und Verhandlungen über den Verkauf des Gemeindezentrums zu führen, sowie begonnene Verhandlungen einschließlich vorbereitender innerkirchlicher Gespräche fortzusetzen.

Die Antragsgegnerin hat beantragt, den Antrag zurückzuweisen.

Sie hält den Rechtsweg zu den kirchlichen Verwaltungsgerichten für nicht gegeben. Im Übrigen seien die Antragsteller nicht antragsbefugt. Ihr Antrag sei auch unbegründet.

Die Verwaltungskammer hat den Antrag mit Beschluss vom 11. April 2006 zurückgewiesen, weil der Rechtsweg zu ihr nicht gegeben sei. Für das Begehren der Antragsteller lägen die Voraussetzungen des § 19 Abs. 1 bis 3 VwGG nicht vor. In dieser Vorschrift sei die Zuständigkeit der Verwaltungskammer abschließend geregelt. Für die kirchlichen Verwaltungsgerichte gelte das Enumerationsprinzip. Die Zuständigkeit der Verwaltungskammer könne auch weder aus Art. 19 Abs. 4 GG noch aus Art. 137 WRV in Verbindung mit Art. 140 GG hergeleitet werden.

Mit ihrer Beschwerde, der die Verwaltungskammer nicht abgeholfen hat, machen die Antragsteller geltend:

Die Zuständigkeit der Verwaltungskammer möge enumerativ geregelt sein. Aus dem Verzicht des Staates, kirchliche Angelegenheiten zu regeln, folge jedoch die Pflicht der kirchlichen Gerichtsbarkeit, Rechtsschutz zu gewähren. Die evangelische Kirche sei gemäß Art. 137 Abs. 5 Satz 1 WRV (i.V.m. Art. 140 GG) eine Körperschaft öffentlichen Rechts. Daraus ergebe sich ihre Verpflichtung, grundlegende Verfassungsprinzipien zu achten. Zu ihnen gehöre die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG. Auch aus Art. 137 Abs. 3 WRV (i.V.m. Art. 140 GG) folge, dass die Rechtsschutzgarantie als Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips auch für die Religionsgemeinschaften bindend sei. Erforderlichenfalls müsse Rechtsschutz im Wege gerichtlicher Rechtsfortbildung gewährt werden.

Die Entscheidung der Verwaltungskammer verletze ferner § 17a Abs. 2 GVG. Nach dieser Vorschrift hätte die Verwaltungskammer, wenn sie entgegen der Rechtsauffassung der Antragsteller nicht zuständig sein sollte, den Rechtsstreit an das zuständige Gericht verweisen müssen. § 17a GVG sei anwendbar, weil gemäß § 71 VwGG die Verwaltungsgerichtsordnung und damit auch § 173 VwGO, der auf § 17a GVG verweise, ergänzend anzuwenden seien.

Die Antragsteller beantragen,

den Beschluss der Verwaltungskammer vom 11. April 2006 zu ändern und der Antragsgegnerin bis zum rechtskräftigen Abschluss eines eventuellen Hauptsacheverfahrens zu untersagen, durch ihre Vertreter oder bevollmächtigte Dritte Gespräche oder Verhandlungen über den Verkauf des Gemeindezentrums zu führen, sowie begonnene Verhandlungen – einschließlich vorbereitender innerkirchlicher Gespräche – fortzusetzen,

hilfsweise,

das Verfahren an das zuständige Gericht zu verweisen.

Die Antragsgegnerin tritt der Beschwerde unter Bezugnahme auf ihr früheres Vorbringen entgegen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird auf den angefochtenen Beschluss der Verwaltungskammer und auf die im gerichtlichen Verfahren gewechselten Schriftsätze der Beteiligten Bezug genommen.

II.

Die Beschwerde ist zurückzuweisen. Zu Recht hat die Verwaltungskammer den Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt. Denn für den vorliegenden Rechtsstreit ist der Rechtsweg zu den kirchlichen Verwaltungsgerichten nicht gegeben. Der Rechtsstreit kann auch nicht an ein staatliches Gericht verwiesen werden.

1. Die Zuständigkeit der kirchlichen Verwaltungsgerichte ist in § 19 VwGG geregelt. Der Kontrolle durch ein kirchliches Verwaltungsgericht unterliegen nach Absatz 1 dieser Vorschrift bestimmte (in ihr näher beschriebene) Entscheidungen aus dem Bereich der kirchlichen Aufsicht. Die kirchliche Verwaltungsgerichtsbarkeit erstreckt sich gemäß Absatz 2 ferner auf Streitigkeiten aus einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zur Kirche und auf Streitigkeiten, die sich auf die Entstehung eines solchen Dienstverhältnisses beziehen. Schließlich ist nach § 19 Abs. 3 VwGG das kirchliche Verwaltungsgericht für die Entscheidung anderer Streitigkeiten aus dem Bereich der kirchlichen Ordnung und Verwaltung (nur) zuständig, soweit das kirchliche Recht dies bestimmt. Der Streit innerhalb einer Kirchengemeinde über die Zulässigkeit des Verkaufs eines mit einem Gemeindezentrum bebauten Grundstücks fällt nicht unter § 19 Abs. 1 oder 2 VwGG; und es fehlt auch eine besondere Regelung, die einen solchen Rechtsstreit der kirchlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit unterstellt. Dies hat die Verwaltungskammer im Einzelnen dargelegt; die Beschwerde nimmt dies hin.

Entgegen der Rechtsauffassung der Beschwerde ist die Zuständigkeitsregelung in § 19 VwGG abschließend. Dies folgt aus dem eindeutigen Wortlaut des § 19 Abs. 3 VwGG, nach dem das Verwaltungsgericht für andere (als die in Absatz 1 und 2 aufgeführten) Streitigkeiten nur zuständig ist, wenn das kirchliche Recht dies bestimmt. Die Beschränkung der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung auf die in § 19 VwGG genannten Fall-

gruppen entspricht auch dem Willen des kirchlichen Gesetzgebers. Im Gesetzgebungsverfahren für das Verwaltungsgerichtsgesetz war streitig, ob die kirchlichen Verwaltungsgerichte nur bei bestimmten Fallgruppen oder – ebenso wie die staatlichen Verwaltungsgerichte gemäß § 40 VwGO – in allen verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten zuständig sein sollten. Derartige Regelungen hat es verschiedentlich auch im kirchlichen Recht gegeben. In Kenntnis dieses Streites hat sich die Synode der EKU (jetzt: Vollkonferenz der UEK in der EKD) jedoch für das Enumerationsprinzip in § 19 VwGG und damit für eine Beschränkung des Rechtswegs auf die ausdrücklich im Gesetz aufgeführten Streitfälle entschieden.

Das Gegenteil folgt auch nicht etwa aus § 20 VwGG, aus dem die Antragsteller möglicherweise geschlossen haben, dass nur die in ihm genannten Entscheidungen der kirchenverwaltungsgerichtlichen Kontrolle entzogen sein sollten. Der in § 20 VwGG geregelte Ausschluss des Verwaltungsrechtswegs beschränkt einerseits die Zulässigkeit verwaltungsgerichtlicher Verfahren nach § 19 VwGG, indem er Ausnahmetatbestände zu dieser Vorschrift formuliert. Er stellt andererseits (deklaratorisch) klar, dass bestimmte Entscheidungen – wie etwa die Entscheidungen der Synoden (§ 20 Nr. 2 VwGG) – niemals unmittelbar Gegenstand eines kirchlichen Verwaltungsrechtsstreits sein können. Weitere Aussagen lassen sich § 20 VwGG aber nicht entnehmen; insbesondere wird durch ihn das Enumerationsprinzip des § 19 VwGG nicht beseitigt.

Bei einer derart klaren gesetzlichen Regelung ist eine gerichtliche Rechtsfortbildung, wie sie die Beschwerde fordert, grundsätzlich ausgeschlossen. Die Richter der Verwaltungsgerichte sind dem in der Kirche geltenden Recht unterworfen (§ 3 Abs. 1 Satz 2 VwGG). Rechtsfortbildungen, die sich materiell als Änderungen gesetzlicher Regelungen darstellen, sind dem (kirchlichen) Gesetzgeber vorbehalten.

Entgegen der Rechtsauffassung der Beschwerde kann der Anwendungsbereich des § 19 VwGG auch nicht aus verfassungsrechtlichen Gründen auf den vorliegenden Rechtsstreit erweitert werden. Die Einschränkung des kirchenverwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes durch das Enumerationsprinzip mag zwar rechtspolitisch diskussionswürdig sein; sie ist jedoch nach ständiger Rechtsprechung der kirchlichen Verwaltungsgerichte rechtlich nicht zu beanstanden (vgl. z.B. VGH der EKU, Beschluss vom 12. November 1991 – VGH 15/89 – RsprB ABL.EKD 1995, 28 <30>; Beschluss vom 29. August 1997 – VGH 6/96 – RsprB ABL.EKD 1999, 3 <4f>). § 19 VwGG verstößt nicht gegen höherrangiges Recht. Insbesondere ergibt sich weder aus Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 3 und Abs. 5 WRV noch aus Art. 19 Abs. 4 GG oder aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) die Notwendigkeit eines umfassenden verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes durch die Kirchen.

Nach Art. 137 Abs. 3 Satz 1 WRV (i.V.m. Art. 140 GG) ordnet und verwaltet jede Religionsgesellschaft ihre Angelegenheiten selbständig innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes. Für ihre eigenen Angelegenheiten besitzen die Religionsgesellschaften

ten also das Selbstbestimmungsrecht. Dieses Recht ist allerdings durch die für alle geltenden Gesetze beschränkt. Daraus folgt aber nicht, dass die Kirchen verpflichtet wären, sämtliche staatlichen Gesetze gleichsam zu übernehmen, und dass sie deshalb kirchliche Verwaltungsgerichte mit einer umfassenden Zuständigkeit einrichten müssten. Zwar schließt das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen auch das Recht ein, in ihren eigenen Angelegenheiten Gerichte einzurichten (vgl. Winter, Staatskirchenrecht, 2001, S. 117). Eine Verpflichtung hierzu besteht jedoch nicht. Erst recht braucht sich der kirchengerichtliche Rechtsschutz nicht auf alle denkbaren Rechtsstreitigkeiten zu erstrecken.

Aus der Bindung an das für alle geltende Gesetz (Art. 137 Abs. 3 Satz 1 WRV) und aus dem Status der evangelischen Kirche als Körperschaft öffentlichen Rechts gemäß Art. 137 Abs. 5 Satz 1 WRV (i.V.m. Art. 140 GG) mag sich auch die Verpflichtung ergeben, grundlegende Verfassungsprinzipien zu achten, wie die Beschwerde geltend macht. Nach herrschender Auffassung ist die Kirche allerdings bei der Regelung ihrer eigenen Angelegenheiten den Vorschriften des Grundgesetzes nicht (unmittelbar) unterworfen. Stattdessen wird aber für den innerkirchlichen Rechtsbereich die Geltung eines ungeschriebenen kirchlichen Rechtssatzes angenommen, der seinem Inhalt nach dem staatlichen Rechtsstaatsprinzip entspricht (vgl. z.B. VGH der EKU, Beschluss vom 12. November 1991 – VGH 15/89 – a.a.O.).

Nicht zu folgen ist der Beschwerde jedoch darin, dass zu den grundlegenden Verfassungsprinzipien oder zum Rechtsstaatsprinzip auch eine Rechtsschutzgarantie nach Art des Art. 19 Abs. 4 GG gehöre. Ob die durch Art. 137 Abs. 5 Satz 1 WRV privilegierten Religionsgemeinschaften zur Schlichtung ihrer internen Streitigkeiten eigene Gerichte errichten, ist zunächst Sache der Religionsgemeinschaften selbst. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergeben sich für die Angelegenheiten der Religionsgesellschaften, die allein ihren "inneren Bereich" betreffen, aus den staatlichen Gesetzen überhaupt keine Schranken ihres Handelns (BVerfG, Beschluss vom 18. September 1998 – 2 BvR 69/93 – NJW 1999, 350). Und soweit Regelungen der Angelegenheiten von Religionsgesellschaften in den Bereich des Öffentlichen hinüberreichen, innerhalb dessen der Staat ordnen kann, müssen die staatlichen Regelungen jedenfalls keineswegs stets dem Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften vorgehen (BVerfG, Beschluss vom 18. September 1998 – 2 BvR 1476/94 – NJW 1999, 349). Vielmehr sind die Prinzipien des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts einerseits und der Geltung des allgemeinen staatlichen Rechts andererseits unter Zuhilfenahme des Maßstabs der Verhältnismäßigkeit gegeneinander abzugrenzen (VGH der EKU, Beschluss vom 29. August 1997 – VGH 6/96 – a.a.O.). Zwingende Gründe dafür, dass bei Streitigkeiten innerhalb einer Kirchengemeinde nur eine Schlichtung durch kirchliche Verwaltungsgerichte dem Rechtsstaatsprinzip entspricht, können weder dem Vortrag der Antragsteller entnommen werden noch sind sie sonst ersichtlich.

Im Übrigen dürfte die Rechtsauffassung der Beschwerde, dass alle Religionsgesellschaften, die nach Art. 137 Abs. 5 WRV Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, Rechtsschutz durch eigene Gerichte garantieren müssten, auch realitätsfremd sein. Soweit ersichtlich, besitzt keine der anderen Religionsgesellschaften in Deutschland einen umfassenderen Rechtsschutz als die evangelischen Kirchen; vielmehr dürfte die Möglichkeit, Rechtsschutz durch eigene Gerichte zu erhalten, bei den übrigen Religionsgesellschaften sogar teilweise erheblich geringer sein.

Unmittelbar auf Art. 19 Abs. 4 GG können sich die Antragsteller für ihre Forderung nach Rechtsschutz durch ein kirchenverwaltungsgerichtliches Verfahren auch deshalb nicht stützen, weil Art. 19 Abs. 4 GG den Rechtsschutz durch staatliche Gerichte garantiert. Sollten sich die Antragsteller im vorliegenden Fall auf Art. 19 Abs. 4 GG berufen können, so könnten sie nur Rechtsschutz durch ein staatliches Gericht verlangen. Eine Rechtsschutzgarantie durch kirchliche Gerichte enthält die Vorschrift nicht.

2. Der Antrag muss auch mit seinem Hilfsantrag erfolglos bleiben. Zu Recht hat die Verwaltungskammer den vorliegenden Rechtsstreit nicht gemäß § 17a Abs. 2 GVG von Amts wegen an das zuständige (staatliche) Gericht verwiesen. Denn diese Vorschrift ist für die kirchlichen Verwaltungsgerichte nicht anwendbar. Dahinstehen kann, ob Vorschriften des Gerichtsverfassungsgesetzes über die doppelte Verweisung in § 71 VwGG und § 173 VwGO im kirchlichen Verwaltungsprozess überhaupt Anwendung finden können. § 17a Abs. 2 GVG jedenfalls kann nicht entsprechend angewendet werden, weil dem Besonderheiten des kirchlichen Rechtsschutzes entgegenstehen (§ 71 VwGG).

Der Zweck des § 17a GVG besteht darin, Zweifel darüber, welches staatliche Gericht für einen bestimmten Rechtsstreit zuständig ist, möglichst schnell zu beenden. Wegen dieses Zweckes nimmt es das staatliche Recht hin, dass ein an sich nicht zuständiges Gericht, an das der Rechtsstreit – materiell zu Unrecht – verwiesen worden ist, dennoch zuständig wird und in der Sache entscheidet. Dies ist eine (beabsichtigte) Folge von § 17a Abs. 2 Satz 3 GVG, nach dem die Verweisung hinsichtlich des Rechtsweges bindend ist. Unter den Begriff des "Gerichts" im Sinne des Gerichtsverfassungsgesetzes fallen jedoch nur staatliche Gerichte; denn nur für sie kann der staatliche Gesetzgeber Regelungen treffen. Auf das Verhältnis zwischen staatlichen Gerichten und anderen "Gerichten", die aus der Sicht des Staates nur den Rang von Schiedsgerichten haben können, kann die Verweisungsregel nicht übertragen werden. Eine Verweisung von einem staatlichen Gericht zu einem kirchlichen Verwaltungsgericht wäre mit dem Justizgewährungsanspruch des Grundgesetzes unvereinbar. Und auch in umgekehrter Richtung, von einem kirchlichen an ein staatliches Gericht, kann nicht verwiesen werden, weil ein "Schiedsgericht" keine bindenden Vorentscheidungen für ein staatliches Gericht treffen kann.

Spürbare Nachteile für die Antragsteller des vorliegenden Verfahrens ergeben sich aus dieser Rechtslage nicht. Denn es bleibt ihnen unbenommen, selbst das nach ihrer Rechtsauffassung zuständige staatliche Gericht anzurufen. Soweit sich ein Kläger auf Art. 19

Abs. 4 GG oder auf den allgemeinen Justizgewährungsanspruch gemäß Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip sowie Art. 92 GG stützen kann, steht ihm der Rechtsweg zu den staatlichen Gerichten grundsätzlich immer offen, und zwar unabhängig davon, ob auch innerhalb der Religionsgemeinschaft eine Klagemöglichkeit besteht oder ob er dort keinen Rechtsschutz finden kann. Keinen Rechtsschutz durch die staatlichen Gerichte erlangen kann ein Kläger gemäß Art. 137 Abs. 3 WRV (i.V.m. Art. 140 GG) nur dann, wenn sich der Rechtsstreit allein auf den inneren Bereich der Religionsgesellschaft betreffende Angelegenheiten bezieht. Zu diesem Bereich gehört auch das kirchliche Organisationsrecht, wenn und soweit es allein um die innere Organisation geht, die den bürgerlichen Rechtskreis nicht berührt (BVerfG, Beschluss vom 18. September 1998 – 2 BvR 69/93 – a.a.O.). Möglicherweise gehört auch der Rechtsstreit der Beteiligten des vorliegenden Verfahrens zu diesem inneren Bereich. Diese Frage zu entscheiden, ist jedoch nicht Aufgabe der kirchlichen Gerichte.

3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 66 Abs. 3 VwGG.

