Kirchengericht:	Verwaltungskammer der Evangelischen Kirche von Westfalen
Entscheidungsform:	Urteil (rechtskräftig)
Datum:	18.05.1979
Aktenzeichen:	VK 4/1978
Rechtsgrundlagen:	§ 2 Abs. 5 KiVwGO § 41 PfDG Art. 148 Abs. 1, 183 Abs. 1 KO
Vorinstanzen:	keine

Leitsatz:

Die Entscheidung des Präses, einen Aktenvermerk mit ausschließlich seelsorglichem Inhalt nicht zu den Personalakten zu nehmen, unterliegt nicht der kirchengerichtlichen Nachprüfung, da Entscheidungen aus dem Bereich des Dienstes an Wort und Sakrament von der Zuständigkeit der Verwaltungskammer ausgenommen sind.

Tenor:

Die Klage abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens werden dem Kläger auferlegt.

Tatbestand:

Gegen den im 60. Lebensjahr stehenden Kläger, der nach seiner Rückkehr aus dem Kriege Theologie studierte, wurde im Jahre 1977 das Verfahren zu seiner Abberufung und Wartestandsversetzung als Pfarrer der Evangelischen …-Kirchengemeinde L. (1. Pfarrstelle) eingeleitet. Die gegen den Beschluss der Beklagten erhobene Klage hat die Verwaltungskammer durch Urteil vom 10. April 1978 im Wesentlichen abgewiesen. Über die dagegen eingelegte Berufung des Klägers hat der Verwaltungsgerichtshof der Evangelischen Kirche der Union – VGH 24/78 – noch nicht entschieden.

Bis es zu den von der Beklagten getroffenen Entscheidungen über die Abberufung und Wartestandsversetzung des Klägers gekommen war, waren der Beklagten u.a. Berichte und Unterlagen zugegangen. So hatte Superintendent M. des für den Kläger zuständigen Kirchenkreises L. seinem mit Schreiben vom 14. Juni 1977 der Beklagten gegebenen Bericht einen Aktenvermerk beigefügt, der sich nach der Darstellung des Klägers auch im rechtlichen Sinne schon bis zum 25. August 1977 bei seinen Personalakten befunden hat und den der Präses wieder entnahm. Unbestritten hat der Präses diesen Aktenvermerk des Superintendenten M. zu seinen Akten als pastor pastorum genommen, wie sich aus seinem darüber erstellten Vermerk vom 25. August 1977 ergibt. Dort heißt es:

> „Der Vermerk, der sich als Anlage beim Schreiben des Superintendenten des Kirchenkreises L. vom 14. Juni 1977 in der Angelegenheit des Pfarrers A. in den Akten „Pers. …, Beih. A“ befindet, habe ich heute wegen ihres ausschließlich seelsorgerlichen Inhaltes zu meinen Akten als pastor pastorum genommen.
>
> Der Inhalt dieses Vermerks war nicht Gegenstand der Beratung und der Beschlussfassung der Kirchenleitung im Blick auf die Abberufung und die Versetzung in den Wartestand.“

Wegen dieses Aktenvermerkes wandte sich in der Folgezeit der Kläger an die Beklagte. Seinen Antrag, den Aktenvermerk (wieder) in seine Personalakten zu nehmen, lehnte die Beklagte durch Bescheid vom 21. März 1978 ab.

Nach erfolglosem Widerspruchsverfahren trägt der Kläger zur Begründung seiner mit Schriftsatz vom 17. Juli 1978 eingereichten Klage im Wesentlichen vor: Der Inhalt des von dem Superintendenten des Kirchenkreises L. dem Bericht beigefügten Aktenvermerkes sei nie als „ausschließlich seelsorgerlich“ angesehen und behandelt worden. Ein Schriftstück könne überhaupt nicht eo ipso seelsorgerlich sein oder seelsorgerlichen Inhalt haben. Teilweise sei ihm vonseiten der Beklagten auch gesagt worden, dass das fragliche Schriftstück „unter Beichtgeheimnis“ stünde. Über eine Beichte könne es aber weder einen Schriftwechsel geben, noch könne sie Gegenstand einer Sitzung sein. Der Inhalt des ihm am 8. August 1977 bei seiner Einsicht in seine Personalakten widerrechtlich vorenthaltenen und dann am 25. August 1977 aus seinen Personalakten entfernten Vermerkes sei am 25. August 1977 und 19. Oktober 1977 nicht nur Bestandteil des Wissens der Abstimmenden, sondern auch Gegenstand der Information und Beratungen gewesen. Nach seiner Ansicht könne kirchenrechtlich nicht zwischen „Personalakten“ und „Seelsorgeakten“ unterschieden werden. Schon der Begriff „Seelsorgeakten“ sei in sich widersprüchlich. Die Rechtsauffassung der Beklagten, dass der Präses als pastor pastorum das Recht habe, dienstrechtliche Vorgänge, die einen Pfarrer betreffen, unter Ausschluss des Einsichtsrechtes des Pfarrers zu Seelsorgeakten zu nehmen, sei falsch. Die Art, wie das Ganze in seinem Fall gehandhabt worden sei, widerspreche sowohl der dienstrechtlichen Fürsorgepflicht der Beklagten wie auch dem Begriff der Seelsorge.

Der Kläger beantragt,

> die Beklagte unter Aufhebung des Bescheides vom 21. März 1978 und des Widerspruchsbescheides vom 1. Juni 1978 zu verpflichten, ihm Einsicht in den Aktenvermerk zu geben, der dem Schreiben des Superintendenten des Kirchenkreises L. vom 14. Juni 1977 beigefügt war und gemäß Vermerk des Präses vom 25. August 1977 zu seinen Akten als pastor pastorum genommen worden ist,

hilfsweise

die Beklagte unter Aufhebung des Bescheides vom 21. März 1978 und des Widerspruchsbescheides vom 1. Juni 1978 zu verpflichten, den Aktenvermerk, der dem Schreiben des Superintendenten des Kirchenkreises L. vom 14. Juni 1977 beigefügt war und gemäß Vermerk des Präses vom 25. August 1977 zu seinen Akten als pastor pastorum genommen worden ist, zu den Personalakten des Klägers zu nehmen.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie wendet sich unter Wiederholung der Gründe der angefochtenen Bescheide gegen die vom Kläger vertretene Auffassung und führt ergänzend aus, dass die Entscheidung des Präses, den genannten Aktenvermerk des Superintendenten des Kirchenkreises L. wegen des ausschließlich seelsorgerlichen Inhaltes zu seinen Akten als pastor pastorum zu nehmen, rechtlich nicht überprüfbar sei.

Wegen des weiteren Sachverhaltes und des Vorbringens der Beteiligten im Einzelnen wird auf den Inhalt der gewechselten Schriftsätze und der von dem Kläger überreichten Abschriften bzw. Fotokopien verwiesen.

Entscheidungsgründe:

Die Klage ist nach Art. 152 der Kirchenordnung (KO) in der Fassung des 9. Kirchengesetzes zur Änderung der KO vom 18. Oktober 1974, KABl. S. 193 i.V.m. §§ 2, 10 der kirchlichen Verwaltungsgerichtsordnung, KABl. S. 194 (KiVwGO), zulässig, weil es sich bei der Führung von Personalakten und ihrer Einsicht durch den betroffenen Pfarrer um eine zu dem Dienstverhältnis als ordinierter Diener am Wort gehörende Streitigkeit handelt.

Sachlich ist die Klage aber unbegründet.

1. Hinsichtlich seines Hauptantrages kann die Klage schon deshalb keinen Erfolg haben, weil für dieses Begehren des Klägers die dafür notwendige Rechtsgrundlage fehlt. Der Kläger hat keine Rechtsnorm dafür angeben können, auf die er dieses Begehren stützen kann. Zwar mehren sich für den öffentlichen Bereich in der Rechtslehre neuerdings Stimmen, die dafür eintreten, jedem Staatsbürger einen Rechtsanspruch auf Akteneinsicht in die ihn betreffenden Angelegenheiten schlechthin zu gewähren.

Vgl. Dagtoglou, Juristen-Zeitung (JZ) 1965, 320, Förster, Staats- und Kommunalverwaltung 1970, 10 und Wiethaup, Monatsschrift für deutsches Recht (MDR) 1958, 474.

Jedoch ist bis jetzt im geltenden Recht ein allgemeines Recht des Bürgers auf Einsicht in behördliche Unterlagen nicht normiert. Auch wird es gewohnheitsrechtlich nicht anerkannt.

> Vgl. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Urteil vom 23. August 1968 – IV C 235/65 – Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE) 30, 154 = MDR 1969, 75 und Oberverwaltungsgericht (OVG) NW, Beschluss vom 18. November 1958 – VII B 873/58 – Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte Münster und Lüneburg (OVGE) 14,199 = MDR 1959, 427 und Urteil vom 19. Januar 1972 – XII A 239/71 – (n.v.).

Für den kirchlichen Bereich gilt nichts anderes. Auch hier muss es bei dem seit langem, im staatlichen Bereich geltenden Zustand bleiben, nach welchem das Recht auf Einsicht in behördliche Akten und Vorgänge für die jeweiligen Bereiche in den einzelnen gesetzlichen Regelungen mit verschiedenen Ausgestaltungen, wie z.B. § 1563 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) über die Einsicht ins Güterrechtsregister oder § 9 Abs. 1 des Handelsgesetzbuches (HGB) über die Einsicht ins Handelsregister oder § 12 Abs. 1 der Grundbuchordnung (GBO) über die Einsicht in das Grundbuch oder § 61 Abs. 1 des Personenstandsgesetzes PersStG) über die Einsicht in die Personenstandsbücher zeigen, bestimmt worden ist.

2. Aber auch bezüglich des Hilfsantrages ist die Klage unbegründet. Der Kläger als Pfarrer hat nach § 41 Abs. 1 S. 1 des Pfarrerdienstgesetzes vom 11. November 1960, KABl. 1962 S. 26 (PfDG) das Recht auf Einsicht in seine Personalakten. Dieses Recht wird dem Kläger von der Beklagten auch nicht verweigert. Vielmehr möchte der Kläger auf diesem Wege erreichen, dass der von dem Präses tatsächlich aus den Personalakten entfernte Aktenvermerk des Superintendenten des Kirchenkreises L. wieder zu den Personalakten des Klägers genommen wird, um nach Ergänzung seiner Personalakten durch diesen Vermerk Einsicht auch in dessen Inhalt nehmen zu können.

Die für das Begehren des Klägers maßgebende Vorschrift des § 41 PfDG bestimmt:

> „Personalakten
>
> (1) Der Pfarrer hat auch nach Beendigung des Dienstverhältnisses das Recht auf Einsicht in seine Personalakten. Über das Recht auf Einsicht in die Ausbildungs- und Prüfungsakten bestimmt das gliedkirchliche Recht.
>
> (2) In die Personalakten des Pfarrers dürfen ungünstige Tatsachen erst eingetragen werden, wenn der Pfarrer Gelegenheit gehabt hat, sich über sie zu äußern. Die Äußerung des Pfarrers ist in die Personalakten mit aufzunehmen.
>
> Dienstliche Beurteilungen werden hiervon nicht berührt.

> (3) Soweit eine andere Landeskirche nach ihrem Recht keine Personalakteneinsicht gewährt, darf Einsicht in den bei ihr entstandenen Teil der Personalakten nur mit ihrer Zustimmung gewährt werden."

Wie schon der Wortlaut dieser Regelung im Verhältnis zu den vergleichbaren Vorschriften der §§ 56 des Beamtenrechtsrahmengesetzes (BRRG), 90 des Bundesbeamtengesetzes (BBG) und 102 des Landesbeamtengesetzes NW (LEG) zeigt, besteht gegenüber dem staatlichen Bereich kein wesentlicher Unterschied. Zwar gilt das staatliche Beamtenrecht für die Kirchen und Religionsgemeinschaften grundsätzlich nicht.

> Vgl. Frank, im Handbuch des Staatskirchenrechts I, Berlin 1974 (S. 706).

Jedoch haben die Kirchen wiederholt durch Übernahme oder Verweisungen dortiges Recht auch für den kirchlichen Bereich übernommen.

> Vgl. Frank, wie vor.

Daraus folgt, dass im Falle vergleichbarer Regelungen auch die im staatlichen Beamtenrecht entwickelten allgemeinen Rechtsgrundsätze zu übernehmen sind, sofern ihrer sinngemäßen Anwendung nicht Besonderheiten entgegenstehen, die sich aus der anderen Stellung der Beklagten als Kirche und ihren auf den Grundartikeln I bis IV der KO beruhenden Aufgaben ergeben. Wenn nun im Gegensatz zum staatlichen Beamtenrecht in § 41 PfDG über die Vollständigkeit der Personalakten eines Pfarrers ausdrücklich nichts gesagt wird, so ist die Verwaltungskammer nach dem Sinn und Zweck des § 41 PfDG der Auffassung, dass zu den Personalakten eines Pfarrers alle die ihn betreffenden Vorgänge gehören. Wie sich aus dem Vorbringen der Beteiligten entnehmen lässt, entspricht dies wohl auch ihrer Ansicht. Zweck der Personalakten ist es im staatlichen Beamtenrecht nämlich, „ein möglichst vollständiges Bild von der Persönlichkeit des Beamten zu geben und vor allem ein lückenloses Bild der Entstehung und Entwicklung des Dienstverhältnisses als historischen Geschehensablauf zu vermitteln."

> BVerwG, Urteil vom 26. Januar 1978 – 2 C 66.73 – Zeitschrift für Beamtenrecht (ZBR) 1979, 52, mit weiteren Nachweisen.

Für den Bereich der Beklagten hat nichts anderes zu gelt.en, wie die Regelung des § 41 Abs. 2 PfDG deutlich macht. Diese Vorschrift erhält nur dadurch einen Sinn, wenn zu den einen Pfarrer betreffenden Vorgängen nach dem so genannten materiellen Personalaktenbegriff alle auf seine persönlichen und dienstlichen Verhältnisse bezüglichen Urkunden und aktenmäßig festgehaltenen Vorgänge unabhängig von der Art und Weise ihrer Aufbewahrung gehören. Dabei ist nach der Rechtsprechung im staatlichen Bereich zwischen solchen Vorgängen zu unterscheiden, die den Beamten „in seinem Dienstverhältnis" betreffen und ohne Rücksicht darauf, ob sie inhaltlich richtig und rechtsfehlerfrei zustande

gekommen sind, zu den Personalakten genommen werden müssen, sowie solchen, die ihn persönlich betreffen und bei seiner Dienstbehörde entstanden oder ihr zugegangen sind und deswegen zu seinen Personalakten genommen werden können. In beiden Fällen „betreffen“ den Beamten nur Vorgänge, die in einem inneren Zusammenhang mit seinem Beamtenverhältnis stehen.

> Vgl. OVG NW, Urteil vom 24. November 1976 – VI A 870/75 –, ZBR 1977, 328 = Justizministerialblatt NW 1977, 80, mit weiteren Nachweisen.

Entscheidend kommt es auf den Zweck an, dem die Vorgänge zu dienen bestimmt sind, wie das Bundesverwaltungsgericht hinsichtlich der über einen Bundesbahnbeamten entstandenen Sicherheitsakten ausgeführt hat.

> Vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Januar 1978, wie vor, mit weiteren Nachweisen.

An dem gebotenen inneren Zusammenhang des zwar zunächst tatsächlich wohl zu den Personalakten des Klägers genommenen, aber nach eingehender Prüfung wieder entfernten Aktenvermerkes des Superintendenten des Kirchenkreises L. mit dem Pfarrerdienstverhältnis des Klägers fehlt es deshalb, weil dieser Aktenvermerk im Gegensatz zu seinem Bericht einen besonderen, von dem Dienstverhältnis und der Person des Klägers sachlich zu trennenden Zweck dient. Wenn dem nicht so wäre, dann hätte der Präses diesen Aktenvermerk nicht zu seinen Akten als pastor pastorum nehmen dürfen. Ob diese Entscheidung zutreffend ist, kann die Verwaltungskammer als unabhängiges Kirchengericht nicht überprüfen. In Art. 148 KO ist für den Präses u.a. bestimmt, dass seine vornehmste Aufgabe der Dienst der Verkündigung und der Seelsorge ist. Was dazu gehört, ergibt sich aus dem zweiten Teil der KO, in dem u.a. in Art. 183 ff. namentlich auch die Seelsorge aufgeführt ist. Wenn nun der Präses den von dem zuständigen Superintendenten des Kirchenkreises L. gefertigten Aktenvermerk wegen seines ausschließlich seelsorgerlichen Inhaltes zu seinen Akten als pastor pastorum genommen hat, so hat er damit eine Entscheidung getroffen, die nicht von der kirchengerichtlichen Nachprüfung erfasst wird. Gemäß § 2 Abs. 5 KiVwGO unterliegen Entscheidungen aus dem Bereich des Dienstes an Wort und Sakrament (zweiter Teil der Kirchenordnung) nicht dem Verfahren vor der Verwaltungskammer.

Mit Rücksicht auf diese ausdrückliche Beschränkung der kirchengerichtlichen Zuständigkeit erübrigen sich noch allgemeine Ausführungen dazu, ob dem Präses oder einem anderen ordinierten Diener am Wort kraft ihrer jeweiligen Ämter nicht schon aufgrund der Besonderheiten, die sich aus der Stellung der Beklagten als Kirche und ihren auf den Grundartikeln I bis IV der KO beruhenden Aufgaben ergeben, ein gerichtlich nicht nachprüfbarer, weiter Entscheidungsspielraum eingeräumt werden muss. Der seelsorgerliche Gegenstand des Aktenvermerkes des zuständigen Superintendenten des Kirchenkreises L. ist nicht, wie der Kläger nach seinen Ausführungen meint, in seinem Verhältnis zum Präses, sondern im Verhältnis des Superintendenten zum Präses zu sehen. Dass die im Zusam-

menhang mit der Abberufung und der Wartestandsversetzung des Klägers zugetragenen, nicht alltäglichen Vorfälle auch den zuständigen Superintendenten des Kirchenkreises L. belastet und ihn veranlasst haben, sich um Rat und Fürbitte an denjenigen zu wenden, dem nach Art. 148 Abs. 1 S. 1 KO das Hirtenamt an den Gemeinden, insbesondere an den Amtsträgern der Evangelischen Kirche von Westfalen, anvertraut ist, bedarf keiner weiteren Ausführungen mehr. Dies kann auch schriftlich geschehen und deckt sich mit der in Art. 183 Abs. 1 KO getroffenen Regelung. Nach dieser Bestimmung nimmt die Kirche in der Seelsorge ihren Dienst am Wort durch Zuspruch und Tröstung, Ermahnung und Warnung wahr. Dabei kann und darf der Aktenvermerk des Superintendenten des Kirchenkreises L. nicht losgelöst von den Ereignissen bewertet werden, die im Juni 1977 durch den unter einem Rechtsirrtum vom Kläger vor dem Amtsgericht L. erklärten Austritt aus der Evangelischen Kirche entstanden waren.

3. Schließlich sah sich die Verwaltungskammer auch aus rechtlichen Gründen gehindert, auf die vom Kläger in der mündlichen Verhandlung vorgeschlagene Vergleichsregelung einzugehen. Selbst wenn sich der Kläger nach der Vorlage des genannten Aktenvermerkes des Superintendenten des Kirchenkreises L. lediglich zur Kenntnis der Verwaltungskammer verpflichtet hätte, auf das ihm nach § 31 KiVwGO i.V.m. § 100 Abs. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) zustehende Recht auf Einsicht in die Gerichtsakten und die dem Gericht vorgelegten Akten verzichtet hätte, so würde dies im Ergebnis eine Prüfung der Verwaltungskammer über Entscheidungen aus einem Bereich bedeuten, die nach dem Willen des kirchlichen Gesetzgebers gemäß § 2 Abs. 5 KiVwGO dem Verfahren vor der Verwaltungskammer gerade nicht unterliegen sollen. Die Beschränkung der Verwaltungskammer auf die ihr vorgeschriebene Zuständigkeit ist nämlich nicht nur ein Akt, der lediglich auf einer formalen Betrachtungsweise beruht, sondern ein Stück der rechtsstaatlichen Ordnung, die auch im kirchlichen Bereich zu gelten hat.

Vgl. Frank, a.a.O., S. 684 ff.

Nach alledem ist die Klage mit der Kostenfolge aus § 31 KiVwGO i.V.m. § 154 Abs. 1 VwGO abzuweisen.