



Ausarbeitung

**Rechtsschutz bei Streitigkeiten über innere Angelegenheiten der
evangelischen Kirchen**

Rechtsschutz bei Streitigkeiten über innere Angelegenheiten der evangelischen Kirchen

Aktenzeichen: WD 10 – 3000 – 060/17
Abschluss der Arbeit: 5. Dezember 2017
Fachbereich: WD 10: Kultur, Medien und Sport

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung	4
2.	Kirchliche Gerichtsbarkeit	4
3.	Allgemeines Verwaltungsgerichtsverfahren	5
3.1.	Kirchengesetzliche Grundlagen	5
3.2.	Zulässigkeitsvoraussetzungen	6
4.	Beschwerdeverfahren	8

1. Einführung

Die evangelischen Kirchen ordnen und verwalten gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV ihre Angelegenheiten selbstständig innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes. Das kirchliche Selbstbestimmungsrecht umfasst auch die Befugnis, eigene Regeln zu erlassen, deren Anwendung im Konfliktfall durch eigene rechtsprechende Instanzen überprüft wird. Sofern Maßnahmen, die diesen religionsgemeinschaftlichen Innenbereich betreffen,¹ überprüft bzw. angegriffen werden sollen, steht hierfür nicht der staatliche, sondern der kirchliche Rechtsweg offen.²

Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden die Organisation kirchlicher Gerichtsbarkeit (2.), kirchengesetzliche Grundlagen und Zulässigkeitsvoraussetzungen des allgemeinen Verwaltungsgerichtsverfahrens (3.) sowie Beschwerde- und Einspruchsmöglichkeiten gegen Maßnahmen kirchlicher Stellen (4.) im Bereich der evangelischen Kirchen vorgestellt.

2. Kirchliche Gerichtsbarkeit

Das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften bezieht sich schon dem Wortlaut des Art. 137 Abs. 3 WRV nach auf *ihre* Angelegenheiten. Die Einrichtung, Ausgestaltung und Ausübung der kirchlichen Gerichtsbarkeit ist eine „eigene Angelegenheit“ der Kirchen, die keinen Anteil an der staatlichen Justizhoheit hat.³

Die staatliche Justizgewährung steht deshalb jedoch nicht in einem bloßen Alternativverhältnis zur kirchlichen Gerichtsbarkeit.⁴ Auch wenn der reine Verweis, dass eine allein innerkirchliche Angelegenheit per se der staatlichen Einflussnahme und Justiz entzogen sei⁵ (Bereichslehre), in seiner Starrheit kritisiert wird⁶, gebietet es jedenfalls die Wahrung des Selbstbestimmungsrechts, den Kirchen ausreichend Gelegenheit zu lassen, ihr Handeln selbstständig zu regulieren, sofern sie entsprechende Möglichkeiten geschaffen haben.⁷ Im Ergebnis ist daher festzuhalten, dass rein

1 Beispielsweise Beschlüsse von Organen der kirchlichen Mittelstufe über den Stellenplan eines Kirchenkreises oder über die Errichtung, Änderung und Aufhebung von Gemeindepfarrstellen. Zu Aufgaben und Befugnissen der sog. Kirchlichen Mittelstufe innerhalb der Evangelischen Kirchen vgl. *Goos*, in: Anke/de Wall/Heinig, Handbuch des evangelischen Kirchenrechts, § 12, Rn. 21.

2 *Stelkens/Panzer*, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 1, Rn. 23; vgl. auch *Germann, Michael*, Staatliche Verwaltungsgerichte vor der Aufgabe der Justizgewährung in religionsgemeinschaftlichen Angelegenheiten, Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht (ZevKR) 2006, 589 ff.

3 *Germann, Michael*, in: Anke/de Wall/Heinig, Handbuch des evangelischen Kirchenrechts, 1. Auflage 2016, § 31, Rn. 25, 27.

4 *Germann, Michael*, in: Anke/de Wall/Heinig, Handbuch des evangelischen Kirchenrechts, § 31, Rn. 29.

5 So VG Hannover, Urt. v. 8.3.2006, Az. 6 A 2792/05, Leitsatz (juris).

6 *Germann, Michael*, in: Anke/de Wall/Heinig, Handbuch des evangelischen Kirchenrechts, § 31, Rn. 29 ff; ders. in: ZevKR 2006, 589 ff.

7 BVerfG, Beschl. v. 18.9.1999, NJW 1999, 349 (Leitsatz); *Germann, Michael*, in: Anke/de Wall/Heinig, Handbuch des evangelischen Kirchenrechts, § 31, Rn. 32.

innerkirchliche Streitigkeiten ohne besondere bürgerliche Statusbezüge der kirchlichen Gerichtsbarkeit zuzuordnen sind.

Die in den evangelischen Kirchen geschaffenen Möglichkeit zur gerichtlichen Überprüfung von kirchlichen Maßnahmen erstreckt sich auf insgesamt vier Gerichtszweige: die Verfassungs-, die Disziplinar- und allgemeine Verwaltungsgerichtsbarkeit sowie die Gerichte für mitarbeitervertretungsrechtliche Streitigkeiten. Darüber hinaus existieren außerdem Spruchkörper für sog. Lehrbeanstandungsverfahren.

Mit Ausnahme der Disziplinargerichte und den Gerichten für mitarbeitervertretungsrechtliche Streitigkeiten unterscheiden sich Aufbau, Zuständigkeiten und Gerichtsverfassung zwischen den Landeskirchen, wobei grundsätzlich ein zweistufiger Instanzenaufbau zu finden ist.⁸ Durch verschiedene Zusammenschlüsse von Landeskirchen befinden sich diese Strukturen jedoch in einem gewissen Vereinheitlichungsprozess.⁹

3. Allgemeines Verwaltungsgerichtsverfahren

3.1. Kirchengesetzliche Grundlagen

Das kirchliche Verwaltungsgerichtsverfahren richtet sich nach den prozessrechtlichen Vorschriften des einschlägigen kirchenrechtlichen Gesetzes. Durch den angedeuteten Vereinheitlichungsprozess haben sich einige Landeskirchen für die prozessualen Regelungen zusammengeschlossen oder das Verwaltungsgerichtsgesetz der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) für anwendbar erklärt. Das Kirchengesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit der Evangelischen Kirche in Deutschland (VwGG.EKD)¹⁰ stellt für die Verwaltungsgerichtsbarkeit eine Vollregelung zur Verfügung¹¹, die durch die Zustimmung der einzelnen Gliedkirchen in deren Bereich Geltung beanspruchen kann (Art. 10a II GO.EKD, § 67 Abs. 2 VwGG.EKD). Sofern die Anwendbarkeit des VwGG.EKD bestimmt wurde, können die Gliedkirchen eigene oder gemeinsame Verwaltungsgerichte erster Instanz einrichten oder das Verwaltungsgericht der EKD in Anspruch nehmen, § 2 Abs. 1 VwGG.EKD.¹²

8 Eine Ausnahme bilden hier die evangelische Kirche in Hessen und Nassau (§§ 1, 3 KVVG.EKiHN) sowie die evangelische Landeskirche in Württemberg (§ 1 KVwGG.ELiW), die ein Rechtsmittel zu einer zweiten Instanz nicht vorsehen.

9 Vgl. *de Wall, Heinrich/Muckel, Stefan*, Kirchenrecht, 3. Auflage 2012, § 41, Rn. 4.

10 Kirchengesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit der Evangelischen Kirche in Deutschland (Verwaltungsgerichtsgesetz der EKD - VwGG.EKD) vom 10. November 2010 (ABl. EKD 2010, S. 330) Berichtigung vom 4. Juli 2011 (ABl. EKD 2011, S. 149), abrufbar unter: <https://www.kirchenrecht-ekd.de/document/15015>.

11 *Germann*, in: *Anke/de Wall/Heinig*, Handbuch des evangelischen Kirchenrechts, § 31, Rn. 16.

12 Die Aufgaben des Verwaltungsgerichts der EKD werden vom Kirchengesetz der EKD wahrgenommen, vgl. § 2 Abs. 1 S. 2 VwGG.EKD.

Neun Gliedkirchen haben das VwGG.EKD in ihrem Bereich in Geltung gesetzt¹³, wovon vier Gliedkirchen auch das Verwaltungsgericht der EKD als Verwaltungsgericht erster Instanz in Anspruch nehmen¹⁴. Die evangelische Kirche in Baden und die evangelische Kirche der Pfalz haben beispielsweise jeweils ein eigenes erstinstanzliches Verwaltungsgericht mit eigenem Prozessrecht, verweisen für die zweite Instanz aber auf den Verwaltungsgerichtshof der EKD und entsprechend auf das VwGG.EKD.¹⁵ Die evangelisch-lutherischen Landeskirchen Braunschweig, Hannover, Oldenburg, Schaumburg Lippe und die evangelisch-reformierte Kirche haben ihre erste Verwaltungsgerichtsinstanz bei dem gemeinsamen Rechtshof der Konföderation evangelischer Kirchen in Niedersachsen mit Sitz in Hannover (§ 1 Abs. 1, 2 ReHO¹⁶) und mit der Rechtschhofordnung ein eigenes gemeinsames Prozessrecht. Als Revisionsinstanz wird auf das Verfassungs- und Verwaltungsgericht der Vereinigten Evangelisch-Lutherischen Kirche Deutschlands verwiesen, § 65 Abs. 1 ReHO.

3.2. Zulässigkeitsvoraussetzungen

Trotz der Unterschiedlichkeit der verschiedenen Prozessrechte im Detail, sind die Zulässigkeitsvoraussetzungen überwiegend kongruent ausgestaltet und den Regelungen des staatlichen Verwaltungsprozessrechts nachempfunden.¹⁷ Im Folgenden wird beispielhaft auf das VwGG.EKD, das Verwaltungsgerichtsgesetz der Landeskirche Baden (VwGG.EKiBa)¹⁸ und das Kirchengesetz der Konföderation evangelischer Kirchen in Niedersachsen über den Rechtshof (ReHO) Bezug genommen.

Eine Generalklausel für die Eröffnung des kirchlichen Verwaltungsrechtswegs in Anlehnung an § 40 Abs. 1 VwGO¹⁹ kennen die kirchlichen Verwaltungsgerichtsgesetze nicht. Hier werden die

13 Die evangelische Kirche in Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz, die Bremische evangelische Kirche, die evangelische Kirche in Kurhessen-Waldeck, die evangelische Kirche im Rheinland und die evangelische Kirche von Westfalen.

14 Die evangelische Landeskirche Anhalts, die Lippische Landeskirche, die evangelische Kirche in Mitteldeutschland und die evangelisch-reformierte Kirche.

15 Baden: §§ 1, 63, 64 VwGG.EKiBa; Pfalz: §§ 1, 3 lit. a-c, 26, 27 VwGG.EKdP.

16 Kirchengesetz der Konföderation evangelischer Kirchen in Niedersachsen über den Rechtshof vom 20. November 1973 (KABl. 1973, S. 217), zuletzt geändert durch das Kirchengesetz vom 13. März 2010 (KABl. 2010, S. 42), ab dem 1. Januar als Kirchengesetz der Ev.-luth. Landeskirche Hannover (§ 4 des Kirchengesetzes zu dem Vertrag über die Bildung einer Konföderation evangelischer Kirchen in Niedersachsen vom 17. Dezember 2013, KABl. 2013, S. 186), abrufbar unter: <https://www.kirchenrecht-ekvka.de/document/20987/search/ReHO#down1>.

17 So auch *Penßel, Renate*, Gerichtliche Kontrolle von kirchlichen Amtshandlungen, in: ZevKR 2014, 279 (294).

18 Kirchliches Gesetz über die Ordnung der kirchlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit (Verwaltungsgerichtsgesetz – VwGG) vom 16. April 1970 (GVBl. S. 53) geändert am 20. April 2011 (GVBl. 113, 119) zuletzt geändert am 28. April 2017 (GVBl. S. 145), abrufbar unter: <https://www.kirchenrecht-baden.de/document/4135/search/VwGG>.

19 Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.03.1991 (BGBl. I S. 686) zuletzt geändert durch Gesetz vom 8.10.2017 (BGBl. I S. 3546).

einzelnen zulässigen Streitigkeiten einzeln genannt²⁰ und sodann gewisse Konstellationen wieder ausgeklammert²¹. Während das VwGG.EKD abstrakt bleibt und neben Streitigkeiten im kirchlichen Aufsichtsrecht (§ 15 Abs. 1 Nr.1) und im kirchlichen Dienstrecht (Nr. 2) allgemein auf solche Streitigkeiten verweist, für die der kirchliche Verwaltungsrechtsweg ausdrücklich eröffnet ist (Nr. 3), orientiert sich sowohl das VwGG.EKiBa als auch die ReHO an den statthaften Klagearten. Dabei stellen die beiden letzteren maßgeblich auf den Begriff des (kirchlichen) Verwaltungsaktes ab. Der § 14 Abs. 3 VwGG.EKiBa enthält für diesen eine Legaldefinition und beschreibt den Verwaltungsakt als Verfügungen und Entscheidungen der kirchlichen Leistungsorgane, Verwaltungs- und Dienststellen zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des kirchlichen Verwaltungsrechts. Diese Definition zeigt eine starke Parallele zur staatlichen Definition des Verwaltungsaktes in § 35 VwVfG²² und betont insbesondere die Ausrichtung auf einen bestimmten Einzelfall.²³

Sofern für den Einzelfall danach der kirchliche Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist, decken sich die Zulässigkeitsvoraussetzungen überwiegend mit denen der staatlichen Zulässigkeit einer verwaltungsgerichtlichen Klage. So ist beispielsweise die Anfechtungsklage dann die statthafte Klageart, wenn die Aufhebung eines Verwaltungsaktes begehrt wird.²⁴ Hier finden sich lediglich Formulierungsunterschiede: während das VwGG.EKiBa nur vom „kirchlichen Verwaltungsakt“ spricht, findet man in der ReHO die Formulierung „Verwaltungsakt einer kirchlichen Amtsstelle“ und im VwGG.EKD wird die Umschreibung „kirchliche Entscheidung“ benutzt. Tatsächlich unterschiedliche Anwendungsbereiche ergeben sich aus diesen Formulierungsfeinheiten aber nicht. Insbesondere weil in allen drei Gesetzen für die Klagebefugnis vorausgesetzt wird, dass der Kläger geltend machen kann, durch die Entscheidung in eigenen Rechten verletzt zu sein.²⁵ So wird gerade der vermeintlich weitere Anwendungsbereich des VwGG.EKD eingeschränkt.²⁶ Auch im Hinblick auf das im staatlichen Prozessrecht erforderliche Vorverfahren

20 § 15 VwGG.EKD; § 14 VwGG.EKiBa; § 12 ReHO.

21 § 16 VwGG.EKD; § 15 VwGG.EKiBa; § 15 ReHO.

22 Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.01.2003 (BGBl. S. 102) zuletzt geändert durch das Gesetz vom 18.07.2017 (BGBl. S. 2745).

23 Quasi Wortgleich mit der staatlichen Definition des Verwaltungsaktes § 22 VVZG-EKD.

24 § 17 Abs. 1 VwGG.EKD; § 14 Abs. 1 lit. a VwGG.EKiBa; § 12 Abs. 1 lit. a ReHO.

25 § 17 Abs. 1 VwGG.EKD; § 18 Abs. 1 VwGG.EKiBa; § 12 Abs. 2 ReHO.

26 Die Begrifflichkeit „kirchliche Entscheidung“ entspricht derjenigen des VwGG.UEK (Geltung bis 31.12.2010) und wurde nur zur Rücksichtnahme gewählt, vgl. Begründung zum Verwaltungsgerichtsgesetz der EKD zu § 17, abrufbar unter: <https://www.kirchenrecht-ekd.de/document/15027>.

nach §§ 68 ff. VwGO treffen die kirchenrechtlichen Gerichtsordnungen vergleichbare Regelungen. Für die Zulässigkeit der Klage ist ebenso ein Vorverfahren durchzuführen²⁷, das im Einzelnen kirchenrechtliche Besonderheiten aufweisen kann²⁸, aber im Wesentlichen dem staatlichen Vorbild entspricht.

Auch im kirchenrechtlichen Verwaltungsgerichtsverfahren ist mithin im Einzelfall zu prüfen, ob für eine Klage der Rechtsweg zum Verwaltungsgericht eröffnet ist und sie den Zulässigkeitsvoraussetzungen entspricht. Wie auch im staatlichen Prozess kommt es dabei maßgeblich darauf an, ob die streitbefangene Entscheidung als (kirchlicher) Verwaltungsakt einzuordnen ist und die Möglichkeit geltend gemacht werden kann, dass der Kläger durch diese in seinen subjektiven Rechten verletzt wird.

4. Beschwerdeverfahren

Neben dem gegen Verwaltungsakte gerichteten Klageweg zum kirchlichen Verwaltungsgericht finden sich in den landeskirchlichen Regelungen auch Beschwerde- und Einspruchsmöglichkeiten.²⁹ Betrachtet man die unterschiedlichen Kirchengesetze, zeichnet sich landeskirchenübergreifend das Bild ab, dass solche Beschwerdemöglichkeiten nicht abstrakt normiert sind. Sofern dieser Rechtsbehelf in einer bestimmten Konstellation offen stehen soll, ist dies ausdrücklich geregelt.³⁰ Eröffnet eine Norm die Möglichkeit einer Beschwerde, so legt sie nicht nur fest, an wen diese zu richten ist, sondern grundsätzlich auch, wer zur Einlegung berechtigt ist. Gegen Beschlüsse nach Art. 15 Gemeindeordnung der Landeskirche in Baden kann beispielsweise die betroffene Pfarr- oder Kirchengemeinde Beschwerde beim Landeskirchenamt einlegen.

Daneben räumen die Kirchengesetze auch weitere Überprüfungsmöglichkeiten ein. So kennt beispielsweise die Kirchenkreisordnung der Landeskirche Hannover (KKO)³¹ die Beanstandung von Beschlüssen. Nach § 26 Abs. 1 KKO hat der Kirchenkreisvorstand einen Beschluss des Kirchenkreistages dann zu beanstanden, wenn er ihn für rechtswidrig hält oder wenn der Beschluss Weisungen einer kirchlichen Aufsichtsbehörde verletzt. Nach § 26 Abs. 3 KKO kann der Kirchenkreisvorstand darüber hinaus gegen einen Beschluss Einspruch einlegen, wenn er dieses für nicht

27 § 18 VwGG.EKD; § 19 VwGG.EKiBa; § 51 ReHO.

28 Bspw. die Beschwerde zum Evangelischen Oberkirchenrat als vorausgehender Rechtsbehelf, wenn eine Kirchengemeinde Klagegegner ist, § 19 Abs. 2 VwGG.EKiBa.

29 Vgl. zum Recht der Landeskirche Württemberg *Weiss, Andreas*, Kirchenrecht der Evangelischen Landeskirche Württemberg und ausgewählter evangelischer Freikirchen, 2012, S. 487.

30 Vgl. bspw. Landeskirche in Württemberg: §§ 7 Abs. 2, 33 Abs. 3 KGO (<https://www.kirchenrecht-ekwue.de/document/17141/search/KGO#s5070004>), §§ 13, 31 KWO (<https://www.kirchenrecht-ekwue.de/document/17152/search/KWO>); Landeskirche Hannover: § 10 Abs.2 KKO (vgl. Fn. 33), §§ 9 Abs.2, 15 Abs. 2,3 KGO (<https://www.kirchenrecht-evlka.de/document/20826/search/KGO#s12%20A90004>); Landeskirche in Baden: Art. 112a iVm. Art. 15, 15a GO (<https://www.kirchenrecht-baden.de/document/27489/search/GO#s100.100.00034>).

31 Kirchenkreisordnung vom 14. März 2000 (KABl. 2000, S. 47, berichtigt S. 102) zuletzt geändert durch Art. 3 des Kirchengesetzes vom 7. Juni 2016 (KABl. 2016, S. 56), abrufbar unter: <https://www.kirchenrecht-evlka.de/document/20836>.

sachgerecht hält. Daneben ist außerdem das Landeskirchenamt legitimiert, Beschlüsse und andere Maßnahmen des Kirchenkreistages zu beanstanden, wenn sie rechtswidrig oder nicht sachgerecht sind, § 75 KKO. Eine darüberhinausgehende Beschwerdebefugnis wird nicht normiert. Dies legt im Vergleich zu den anderen Normen den Schluss nahe, dass eine Beschwerdemöglichkeit des Einzelnen gerade nicht eröffnet wird. Darüber hinaus enthält die KKO der Landeskirche Hannover auch keine Rechtsgrundlage, nach der ein Einzelner die beanstandungsberechtigten Organe zum Tätigwerden verpflichten könnte.

* * *