

Kirchengericht:	Verfassungs- und Verwaltungsgericht der VELKD
Entscheidungsform:	Urteil (rechtskräftig)
Datum:	15.03.2021
Aktenzeichen:	RVG 1/2019
Rechtsgrundlagen:	§§ 1 Abs. 2 Nr. 1, 2 Abs. 3 Nr. 7, 2 Abs. 5 PUKVO; Art. 137 Abs. 5 S. 1 WRV iVm. Art 140 GG + Art 4 Abs. 1 Verfassung VELKD; Abschn. I Abs. 6 S. 2 PastVO, Abschn. II § 1 Abs. 3 S. 1 PastoVO, Abschn. I Abs. 5 Nr. 2 iVm. Abschn. II § 1 Abs. 3 S. 1 PastVO, Abschn. II § 1 Abs. 1 PastVO + § 18 PFGergG, Abschn. II § 10 Abs. 2 PastVO; § 18 Abs. 2 S. 1 + Abs. 5 PFGergG
Vorinstanzen:	Kirchliches Verfassungs- und Verwaltungsgericht der Ev.-Luth. Kirche in Norddeutschland, Urteil v. 08.11.2018, Az.: NK-VG I 2/2017

Tenor:

1. Das Urteil des Kirchlichen Verfassungs- und Verwaltungsgerichts der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Norddeutschland vom 8. November 2018 – NK-VG I 2/2017 – wird geändert. Die Beklagte wird verpflichtet, dem Kläger Umzugskostenvergütung für einen Umzug von [A...] nach [B...] zuzusagen. Der Bescheid der Beklagten vom 14. Dezember 2016 und ihr Widerspruchsbescheid vom 7. März 2017 werden aufgehoben.
2. Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.
3. Der Streitwert für das Revisionsverfahren wird auf 3.000,00 Euro festgesetzt.

Gründe:

I.

Der Kläger begehrt die Zusage von Umzugskostenvergütung für einen Umzug von [A...] nach [B...] anlässlich seines Eintritts in den Ruhestand.

Der zuvor in einer [...] Kirchengemeinde tätige Kläger hatte seit Beginn des Jahres 2008 die [...] Pfarrstelle der Beklagten inne und versah ab dem 16.11.2008 die Aufgabe einer Elternzeitvertretung in der [...]gemeinde in [A...]. Dort bekleidete er nach Wahl durch den Kirchenvorstand seit dem 01.12.2009 die [...] Pfarrstelle. Die Beklagte hatte ihm für den Umzug von [B...] nach [A...], wo er eine von ihm privat gemietete Wohnung bezog, Umzugskostenvergütung zugesagt. Nachdem die Vermieterin des Klägers gegenüber dem Kirchenvorstand der Kirchengemeinde der Nutzung der Wohnung als Pastorat zugestimmt hatte, erließ dieser am 08.04.2010 folgenden Beschluss: „Der KV der [...]gemeinde [A...]

beschließt die Widmung der jetzigen, privat angemieteten Wohnung von Herrn Pastor C. [...] zum Pastorat als neuen Dienstsitz des Inhabers der [...] Pfarrstelle (Pastor C.) per 1. Juli 2010. Hierzu ist es notwendig, dass die [...]gemeinde den auf Herrn Pastor C. ausgestellten Mietvertrag für seine jetzige Wohnung übernimmt. Über ihren Haushalt trägt die Kirchengemeinde alle Kosten für die angemietete Wohnung. Herr Pastor C. erstattet der Kirchengemeinde die Kosten in Höhe der von der Verwaltung zu errechnenden Dienstwohnungsvergütung. Die Pastoratsvorschriften sind dabei einzuhalten.“

Entgegen der Beschlusslage trat die Kirchengemeinde nicht in den Mietvertrag des Klägers ein. Es erfolgte auch keine Anrechnung einer Dienstwohnungsvergütung auf seine Dienstbezüge. Vom 01.03.2013 bis zum 31.07.2016 wechselte der Kläger zum Kirchenkreis [...], bei dem er auf der [...] Pfarrstelle Seelsorgeaufgaben in [...] Altenheimen wahrnahm. Er verblieb auch in dieser Zeit in der Wohnung, die – wie andere Dienstwohnungen von Gemeindepastoren – vom Kirchenkreis verwaltet wurde. Seit dem 01.08.2016 befindet er sich im Ruhestand.

Mit Bescheid vom 14.12.2016 lehnte die Beklagte den Antrag des Klägers auf Zusage von Umzugskostenvergütung für den von ihm geplanten Umzug von [A...] nach [B...] ab. Zur Begründung hieß es, der Tatbestand von § 2 Abs. 3 Nr. 7 der Rechtsverordnung über die Erstattung von Auslagen aus Anlass von dienstlich veranlassten Umzügen und die Gewährung von Trennungsgeld für Pastorinnen und Pastoren, Vikarinnen und Vikare (Pastorenumzugskostenverordnung – PUKVO) vom 05.01.2015 (KABl. S. 70), die Räumung einer Dienstwohnung wegen Versetzung in den Ruhestand, sei nicht erfüllt. Die von der Kirchengemeinde als Dienstwohnung anerkannte Wohnung sei schon während der Tätigkeit des Klägers beim Kirchenkreis ab März 2013 keine Dienstwohnung mehr gewesen. Ein Auszug aus der Wohnung bei Eintritt in den Ruhestand sei nicht dienstlich veranlasst; der Kläger könne weiterhin dort wohnen. Auch § 2 Abs. 5 PUKVO sei nicht anwendbar, weil kein wichtiger Grund vorliege, aus dem im Ermessenswege aus einem anderen Anlass Umzugskostenvergütung gewährt werden könne. Die freie Wahl eines neuen Lebensumfeldes bei Beginn des Ruhestands sei ein normaler Vorgang und daher kein solcher wichtiger Grund.

Nach Durchführung des Widerspruchsverfahrens hat der Kläger Klage vor dem Kirchlichen Verfassungs- und Verwaltungsgericht der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Norddeutschland erhoben und vorgetragen, er sei ursprünglich von [B...] nach [A...] gezogen, um seiner Residenzpflicht zu genügen, so dass ihm für den actus contrarius des Rückzugs von [A...] nach [B...] Umzugskostenvergütung zustehe. Die Wohnung in [A...] sei für den Zeitraum bis 2016 einer Dienstwohnung gleichzustellen. Zumindest sei die Ermessensvorschrift des § 2 Abs. 5 PUKVO anwendbar, weil die meisten Pastoren bei Eintritt in den Ruhestand eine Dienstwohnung innehätten und der Sonderfall des Klägers dem gleich zu behandeln sei. Er wolle somit nicht bloß aus privaten Gründen die Wohnung in [A...] verlassen.

Der Kläger hat sinngemäß beantragt,

den Bescheid der Beklagten vom 14.12.2016 in der Gestalt ihres Widerspruchsbescheids vom 07.03.2017 aufzuheben und die Beklagte zu verpflichten, ihm Umzugskostenvergütung für einen Umzug von [A...] nach [B...] zuzusagen, hilfsweise über den Antrag auf Zusage von Umzugskostenvergütung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden.

Die Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie hat vorgetragen, der Kirchenkreis habe dem Kläger, der weiterhin Vertragspartner des privaten Mietvertrags geblieben sei, die Wohnung nicht als Dienstwohnung zugewiesen. Der Kläger habe insoweit auch keiner Residenzpflicht mehr unterlegen. Eine Dienstwohnung müsse als öffentliches, jedermann zugängliches Gebäude nutzbar sein. Es sei auch im Hinblick auf die mangelnde Einbehaltung einer Dienstwohnungsvergütung fraglich, ob zuvor die Kirchengemeinde dem Kläger die Wohnung als Dienstwohnung zugewiesen habe. Eine Zusage im Ermessenswege scheidet, wie bei allen übrigen von einer allgemeinen Pfarrstelle aus in den Ruhestand tretenden Pastoren, aus.

Mit Urteil vom 08.11.2018 hat das Kirchliche Verfassungs- und Verwaltungsgericht der Beklagten die Klage abgewiesen. Der Kläger habe am 31.07.2016 unstreitig nicht mehr in einer Dienstwohnung gewohnt. Die Normsystematik von § 2 PUKVO lasse sich nicht durch den vom Kläger angeführten *actus-contrarius*-Gedanken überwinden. Es fehle an einem dienstlichen Anlass für den Umzug und damit auch an einem wichtigen Grund im Sinne von § 2 Abs. 5 PUKVO. Der Kläger hätte bereits ab 01.08.2016 mangels fortbestehender Residenzpflicht nach B. zurückziehen können. Eine Gleichbehandlung mit anderen Pastoren scheidet aus, weil es hier gerade nicht um die Räumung einer Dienstwohnung gehe.

Der Kläger hat rechtzeitig Revision beim Verfassungs- und Verwaltungsgericht (VuVG) der Vereinigten Evangelischen-Lutherischen Kirche Deutschlands (VELKD) eingelegt. Er trägt vor, die Auffassung der Beklagten, er könne in [A...] wohnen bleiben, sei unzutreffend, weil er bereits vor dem Wechsel nach [A...] eine altersgerechte Wohnung in [B...] erworben und von vornherein beabsichtigt habe, mit seiner Gattin bei Beginn seines Ruhestands dort hinzuziehen.

Der Kläger beantragt,

das Urteil der Vorinstanz vom 08.11.2018 zu ändern und der Klage stattzugeben.

Die Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

Sie trägt vor, ein erhebliches Interesse an der Räumung einer bei Eintritt in den Ruhestand zugewiesenen Dienstwohnung bestehe (nur) dann, wenn sie benötigt werde, um sie dem Nachfolger zuweisen zu können. Daran fehle es hier, weil es sich um keine Dienstwohnung (mehr) handele und auch kein anderer Bedarf an der Wohnung bestehe. Das hindere sowohl die Anwendung des § 2 Abs. 3 Nr. 7 PUKVO als auch des § 2 Abs. 5 PUKVO, weil in dieser Konstellation kein den Fällen des § 2 Abs. 3 PUKVO nach seinem Gewicht vergleichbarer Grund vorliege.

II.

1. Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Kirchlichen Verfassungs- und Verwaltungsgerichts der Beklagten vom 08.11.2018 hat Erfolg. Sie ist statthaft (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 lit. a Kirchengesetz über die Errichtung eines VuVG der VELKD i. d. F. vom 01.11.1978 [ABl. Bd. V S. 142] i. V. m. § 8 Satz 1 Kirchengesetz über ein kirchliches Verfassungs- und Verwaltungsgericht der Beklagten [VerfVwGG] i. d. F. vom 09.10.2015 [KABl. S. 390]) und auch sonst zulässig sowie in der Sache begründet. Die Vorinstanz hat die Klage zu Unrecht abgewiesen. Die Klage ist als Leistungsklage zulässig (§ 17 Abs. 2 Kirchengesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit der Evangelischen Kirche in Deutschland vom 10.11.2010 [ABl. S. 330] i. V. m. § 9 VerfVwGG) und schon mit dem Hauptantrag auf Vornahme des begehrten Verwaltungsakts begründet. Der Kläger ist Pastor und hat einen Anspruch auf Zusage von Umzugskostenvergütung nach § 1 Abs. 2 Nr. 1 und § 2 Abs. 3 Nr. 7 PUKVO, weil der von ihm beabsichtigte Umzug von [A...] nach [B...] aus Anlass der Räumung einer Dienstwohnung wegen Versetzung in den Ruhestand erfolgen wird. Der Kläger wurde mit Wirkung vom 01.08.2016 in den Ruhestand versetzt. In diesem Zeitpunkt bewohnte er auch eine Dienstwohnung.

a) Die Beklagte ist in ihrem Ausgangsbescheid selbst davon ausgegangen, dass dem Kläger die von ihm ursprünglich privat gemietete Wohnung bis zur Beendigung seines Dienstes auf der [...] Pfarrstelle der [...] Gemeinde A. am 28.02.2013 als Dienstwohnung zugewiesen war. Die insoweit bei ihr unterdessen aufgekommenen Zweifel sind unbegründet. Die Wohnung eines Pastors hat den Status einer Dienstwohnung, wenn sie von dem zuständigen kirchlichen Träger dazu gewidmet wurde. Ist die Wohnung Teil eines Pastorats, liegt in der Widmung des Pastorats zugleich die Widmung der zu diesem gehörenden Dienstwohnung, weil sich die privaten Wohnräume des Pastors und die für seinen Dienst genutzten Amtsräume häufig nicht gegeneinander abgrenzen lassen, nach dem traditionellen Bild des evangelischen Pfarrhauses auch gar nicht strikt getrennt werden sollen und damit unter dem Dach des Pastorats eine Einheit bilden (Abschnitt I Abs. 5 Satz 3 der damals geltenden Rechtsverordnung über die Bereitstellung, Unterhaltung und Verwaltung von Pastoraten [Pastoratsvorschriften – NEK (PastVO)] vom 14.01.1986 [GVOBl. S. 26]; vgl. auch Mainusch, Das kirchliche öffentliche Sachenrecht, in: ZevKR 38 [1993], 26, 55).

Der Status des Pastorats (einschließlich der Dienstwohnung) wird entsprechend den öffentlichen Sachen in der Hand des Staates oder der Kommunen durch Widmung begründet, weil es – wie das Kirchengebäude und das Gemeindehaus – angesichts der Eigenschaft kirchlicher Träger als juristische Personen des öffentlichen Rechts (Art. 137 Abs. 5 Satz 1 WRV i. V. m. Art. 140 GG sowie Art. 4 Abs. 1 Verfassung der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Norddeutschland vom 07.01.2012 [KABl. S. 2], zuletzt geändert am 27.10.2020 [KABl. S. 355]) ebenfalls eine öffentliche Sache in der besonderen Form einer res sacra darstellt (Abschnitt I Abs. 6 Satz 2 PastVO). Infolge der Widmung wird das private Sachenrecht durch ein öffentlich-rechtliches quasi-dingliches Nutzungsregime überlagert, das bei einer res sacra kirchenrechtlich geprägt und dem kirchlichen Gebrauch zu dienen bestimmt ist (Droege, in: Anke/de Wall/Heinig [Hrsg.], Handbuch des evangelischen Kirchenrechts, 2016, § 27 Rn. 25; Papier/Durner, in: Ehlers/Pünder [Hrsg.], Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2016, § 39 Rn. 54). Auch im Eigentum Dritter stehende Räume können res sacrae sein, wenn der Privateigentümer – wie im vorliegenden Fall – der betreffenden Nutzung – hier als Pastorat – zugestimmt hat (vgl. Mainusch, a. a. O., S. 62). Zumindest gelten die Räume dann als Pastorat (Abschnitt II § 1 Abs. 3 Satz 1 PastVO). Anhaltspunkte dafür, die Dienstwohnung sei nicht öffentlich zugänglich gewesen, liegen nicht vor. Dass sie nicht in kirchlichem Eigentum stand, ist insoweit irrelevant (vgl. Abschnitt I Abs. 5 Satz 2 i. V. m. Abschnitt II § 1 Abs. 3 Satz 1 PastVO). Die Widmung der fraglichen Wohnung als Pastorat und damit zugleich als Dienstwohnung erfolgte hier durch den am 08.04.2010 gefassten Beschluss des Kirchenvorstands der [...]gemeinde als Trägerin ihrer [...] Pfarrstelle; der Beschluss genügt den – ohnehin nur eingeschränkten – Formvorgaben (vgl. Mainusch, a. a. O., S. 59 ff.).

Mit diesem Beschluss wurde das Pastorat mitsamt der Dienstwohnung auch dem namentlich genannten Kläger individuell zugewiesen (Abschnitt II § 1 Abs. 1 PastVO und § 18 Abs. 1 Kirchengesetz zur Ergänzung des Pfarrergesetzes der VELKD – PfgERG – vom 05.02.1994 [GVOBl. S. 31] i. d. F. des Gesetzes vom 22.11.1997 [GVOBl. S. 186]). Der gewählte Begriff des „Dienstsitzes“ war nach dem Kontext gerade im Sinne der Dienstwohnung des Klägers, nicht hingegen im normativen Sinn des § 18 Abs. 2 Satz 1 PfgERG zu verstehen, wonach Dienst Sitz des Pastors auf einer Gemeindepfarrstelle die Kirchengemeinde ist, weil sich dies bereits aus jener Vorschrift ergibt und daher in dem Beschluss des Kirchenvorstands nicht weiter regelungsbedürftig war.

Dass es – warum auch immer – nicht zur weiteren Umsetzung des Beschlusses durch Eintritt der Kirchengemeinde in den vom Kläger geschlossenen Mietvertrag und Anrechnung einer Dienstwohnungsvergütung auf seine Dienstbezüge gekommen ist, ändert nichts an der Zuweisung der Dienstwohnung als solcher. Diese ist als rechtsgestaltender kirchlicher Verwaltungsakt in ihrer Wirksamkeit nicht von nachgehenden tatsächlichen Umsetzungsakten abhängig. Wie bei Mehrstufenverhältnissen im staatlichen Recht folgt vielmehr aus der öffentlich-rechtlichen (hier kirchenrechtlichen) Stufe der Zuweisung – in anderen Konstellationen kann diese Stufe eine Zulassung oder Bewilligung sein – eine

Pflicht zur Durchführung auf der – nachrangigen – öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich geregelten Stufe der Abwicklung (vgl. Gurlit, in: Ehlers/Pünder, a. a. O., § 35 Rn. 35). Unterbleibt die Abwicklung, kann dies nicht zum Wegfall der vorrangigen Stufe führen, die hier in der individuellen Zuweisung der Dienstwohnung liegt und zusätzlich durch die dieser nochmals vorgelagerte Stufe der Widmung gestützt wird. Es wäre auch mit der Funktion einer *res sacra*, ihrer Schaffung und Erhaltung zum Zweck kirchlichen Gebrauchs, nicht vereinbar, wenn Störungen auf der Ebene der konkreten Nutzungsbeziehungen ohne Weiteres auch auf ihren Bestand als solchen negativ einwirken könnten.

b) Die Dienstwohnung hat ihren Status nicht durch den Wechsel des Klägers auf die [...]. Pfarrstelle des Kirchenkreises [...] am 01.03.2013 eingebüßt. Ihre Eigenschaft als Teil des Pastorats und damit einer *res sacra* dauert zur Sicherung ihrer Existenz in der Hand der kirchlichen Sachherrn und ihres besonderen kirchlichen Schutzzwecks bis zu ihrer Entwidmung oder ihrer Einziehung fort (vgl. Droege, a. a. O.). Der bloße Umstand, dass eine *res sacra* nicht mehr benötigt wird, bewirkt nicht automatisch den Verlust ihrer Eigenschaft als öffentliche Sache, sondern bedarf zur Wahrung eines Mindestmaßes an Förmlichkeit eines Entwidmungs- bzw. Einziehungsakts. Bei der von einer Kirchengemeinde gewidmeten Dienstwohnung unterliegt die Einziehung überdies dem Vorbehalt der Genehmigung des Kirchenkreisvorstands (so der seinerzeit geltende § 18 Abs. 5 PfGErgG). Dieses Erfordernis soll verhindern, dass die Kirchengemeinde eine Dienstwohnung leichtfertig aufgibt, für die künftig – und sei es für einen anderen kirchlichen Träger – doch noch Bedarf bestehen könnte. Da die Kirchengemeinde das Pastorat und damit die Dienstwohnung nicht eingezogen hat und eine etwaige entsprechende Absichtserklärung auch nicht Gegenstand einer Genehmigung des Kirchenkreisvorstands geworden ist, war die Wohnung des Klägers bei seinem Eintritt in den Ruhestand weiterhin als Dienstwohnung gewidmet. Dass der Kirchenvorstand den ursprünglich von ihm erlassenen Widmungsakt offenbar schlicht vergessen hatte, spielt dabei keine Rolle.

Es handelte sich auch noch um die speziell dem Kläger zugeordnete Dienstwohnung. Dem steht nicht entgegen, dass Abschnitt II § 10 Abs. 2 PastVO eine Beendigung der individuellen Zuweisung des Pastorats unter anderem bei einem Ausscheiden aus der Pfarrstelle vorsieht, denn die Vorschrift lässt die Fortgeltung der Zuweisung – unabhängig vom Wegfall der Residenzpflicht – nach ihrem Wortlaut auch noch bis zum Eintritt in den Ruhestand zu. Im Übrigen bezieht sich die Anspruchsgrundlage des § 2 Abs. 3 Nr. 7 PUKVO ohnehin nicht explizit auf die Räumung einer dem Pastor bis dato „zugewiesenen“ Dienstwohnung, sondern nur überhaupt „einer“ Dienstwohnung. Der Tatbestand der Norm ist jedenfalls solange erfüllt, wie der Pastor die Dienstwohnung nicht unberechtigterweise innehat. Eine mangelnde Berechtigung war hier allerdings nicht anzunehmen, zumal der Kläger auf der [...]. Pfarrstelle des Kirchenkreises nach wie vor für einen kirchlichen Träger tätig war, seinen Dienst weiterhin in [A...] leistete und der Kirchenkreis überdies für die Verwaltung von Dienstwohnungen der ihm angehörenden Kirchengemeinden, auch der [...]gemeinde, verantwortlich war. Schließlich hat der Kläger sowohl bei der Kirchengemeinde als auch

beim Kirchenkreis seinen Dienst immer auch der beklagten Landeskirche als seiner „Dienstherrin“ erbracht (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 1 Kirchengesetz zur Regelung der Dienstverhältnisse der Pfarrerinnen und Pfarrer in der Evangelischen Kirche in Deutschland vom 10.11.2010 [ABl. S 307], zuletzt geändert am 09.11.2020 [ABl. S. 280], i. V. m. Art. 3 Kirchengesetz der VELKD zur Neuordnung des Pfarrdienstrechts vom 08.11.2011 [ABl. 2012 Bd. VII S. 470]), so dass er sich letztlich auch in einem übergreifenden Sinn stets in einer (kirchlichen) Dienstwohnung befand.

Dass auch der Kläger meint, er habe während seines Dienstes für den Kirchenkreis nicht mehr in einer Dienstwohnung gewohnt, sondern sei nur einem Dienstwohnungsinhaber gleich zu behandeln, ist unerheblich. Es geht insoweit nicht um eine „unstreitige Tatsache“, sondern um eine rechtliche Bewertung, die dem Senat vorbehalten ist (*iura novit curia*).

2. Die Kostenentscheidung beruht auf § 21 Abs. 1 Rechtsverordnung zur Ausführung des Kirchengesetzes über die Errichtung eines VuVG der VELKD (Verfahrensordnung – VerfO) vom 17.11.2006 (ABl. Bd. VII S. 340), zuletzt geändert am 16.10.2010 (ABl. Bd. VII S. 450). Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 22 Abs. 3 VerfO; das Gericht folgt der mit Schreiben vom 14.10.2019 gegenüber der Vorinstanz abgegebenen Einschätzung des Klägers.

