

Kirchengericht:	Verwaltungskammer der Evangelischen Kirche im Rheinland
Entscheidungsform:	Urteil
Datum:	11.09.2009
Aktenzeichen:	VK 45/2008
Rechtsgrundlagen:	§ 2 Abs. 2 PfdG; § 27 Abs. 1 PfdG; § 27 Abs. 2 PfdG; § 87 Abs. 2 PfdG; § 90 Abs. 2 PfdG; Beschluss Nr. 9 der Landessynode vom 10.01.2007; Richtlinien zum zentralen Bewerbungsverfahren für den Pfarrdienst vom 29.11.2007
Vorinstanzen:	keine

Leitsatz:

1. Ein einer Pfarrerin oder einem Pfarrer im Wartestand unter Bezug auf § 90 Abs. 2 PfdG erteilter Beschäftigungsauftrag kann grundsätzlich widerrufen werden.
2. Bei der Entscheidung, ob ein Beschäftigungsauftrag erteilt wird oder ein erteilter Auftrag widerrufen wird, steht dem Landeskirchenamt ein Ermessensspielraum zu.
3. Eine in der Vergangenheit eingeführte Verwaltungspraxis kann aufgrund sachlicher Erwägungen geändert werden, wenn dies unter Berücksichtigung aller Umstände als geboten erscheint, so dass auch ein schutzwürdiges Vertrauen darauf, dass künftig keine Veränderungen der Bewerbungsvoraussetzungen eintreten, nicht besteht.
4. Der Landeskirche steht bei der Besetzung der landeskirchlichen Pfarrstellen, wie auch bei der Ausübung des Vorschlagsrechts für sonstige Pfarrstellen, grundsätzlich ein Auswahlmessen zu. Es steht in ihrem Ermessen hierzu Anforderungsprofile für Bewerber zu erstellen und Grundsätze zu entwickeln, anhand derer die Bewerber beurteilt werden.
5. Bezüglich der Ausübung des Ermessens können ermessensleitende Richtlinien wie die „Richtlinien zum zentralen Auswahlverfahren für Pfarrerinnen und Pfarrer im Wartestand und für aus der Pfarrstelle Abberufene“ vom 29. 11. 2007“ erlassen werden.

Tenor:

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

Der 1952 geborene Kläger ist verheiratet und Vater zweier Kinder (geb. 1992 und 1993). Im Personalbogen zu den Verwaltungsvorgängen des Landeskirchenamtes ist seine Erste

theologische Prüfung 1982 mit „bestanden“ und seine zweite 1984 mit „4“ vermerkt. Von 1985 bis zu seiner Versetzung in den Wartestand zum 01. November 1997 war er Inhaber einer Pfarrstelle. Zum 1. November 1997 erhielt er einen Beschäftigungsauftrag im Umfang von 100 % zur Wahrnehmung der Altenheimseelsorge in X. sowie für Vertretungsaufgaben im Kirchenkreis Y., der nachfolgend wiederkehrend verlängert wurde.

Mit Beschluss Nr. 9 beschloss die Landessynode der Beklagten am 10. Januar 2007, für Pfarrerrinnen und Pfarrer im Wartestand und für aus der Pfarrstelle Abberufene ein zentrales Auswahlverfahren durchzuführen. Für Pfarrerrinnen und Pfarrer, die das zentrale Auswahlverfahren erfolgreich absolviert haben, sollen auf landeskirchlicher Ebene Pfarrstellen mit besonderem Auftrag (mbA-Stellen) errichtet werden. Nach Nr. II.5. des Beschlusses werden Pfarrerrinnen und Pfarrer im Wartestand, die nicht in eine mbA-Stelle berufen worden sind, gemäß § 91 PfdG in der Regel nach drei Jahren in den Ruhestand versetzt.

Der Kläger nahm im August 2008 am zentralen Auswahlverfahren teil.

Mit Bescheid vom 26. August 2008 teilte das Landeskirchenamt der Beklagten dem Kläger mit, aufgrund der Empfehlungen der Auswahlkommission habe das Kollegium des Landeskirchenamtes in seiner Sitzung am 26. August 2008 den Beschluss gefasst, ihn nicht in eine mbA-Stelle zu berufen, weil eine entsprechende Eignung von der Auswahlkommission nicht festgestellt worden sei. Der Kläger habe zwar von den maximal möglichen 60 Punkten 31,1 erreicht, mithin entsprechend der Notwendigkeit mehr als die Hälfte der maximalen Punktzahl. Allerdings habe er in 3 von 8 Kompetenzbereichen nicht die erforderliche Mindestpunktzahl von 3 bzw. 4 Punkten erreicht.

Mit Bescheid vom 02. Oktober 2008 widerrief das Landeskirchenamt gem. § 90 Abs. 2 PfdG den dem Kläger erteilten Beschäftigungsauftrag mit Ablauf des 31. Oktober 2008. Zur Begründung führte es unter Hinweis auf den Beschluss Nr. 9 der Landessynode aus: Die Kirchenleitung habe in Ausführung des Beschlusses der Landessynode am 29. November 2007 Richtlinien zum zentralen Auswahlverfahren beschlossen, die der Landessynode 2008 zur Kenntnis gegeben und auf Anregung der Synode nachfolgend noch einmal geändert worden seien. Danach sei vorgesehen, dass in Fällen, in denen eine Berufung in eine mbA-Stelle nicht ausgesprochen werde, gemäß § 91 PfdG drei Jahre nach Beginn des Wartestandes die Versetzung in den Ruhestand erfolge. Auf dieser Grundlage habe das Personaldezernat des Landeskirchenamtes entschieden, den Beschäftigungsauftrag des Klägers zu widerrufen. Bei der Ermessensentscheidung seien der Beschluss der Landessynode und die persönlichen Verhältnisse des Klägers berücksichtigt worden. Ein Härtefall liege nicht vor, da der Kläger künftig 75 % seiner Bezüge erhalte und die Möglichkeit habe, im Wege der Nebentätigkeit einen Verdienst bis zur Höhe seines vollen Gehaltes zu erzielen.

Seinen Widerspruch gegen die Bescheide vom 26. August 2008 und 02. Oktober 2008 begründete der Kläger im wesentlichen unter Bezugnahme auf eine im Auftrag des Evangelischen Pfarrvereins im Rheinland e.V. von seinem Prozessbevollmächtigten unter dem

15. April 2008 erstellte gutachterliche Stellungnahme zum Wartestands-Konzept der Evangelischen Kirche im Rheinland und ein weiteres Gutachten des Prof. Dr. Dr. L. vom 14. Juli 2008, erstellt für den Verband der Pfarrvereine in Deutschland, mit einer Rechts- und Verfassungswidrigkeit des neu beschlossenen Wartestandskonzeptes. Er habe ursprünglich "aus sozialen Gründen" einen 100 %-igen Beschäftigungsauftrag erhalten und es sei nicht ersichtlich, weshalb die Gründe nunmehr weggefallen sein sollten. Außerdem sei nicht berücksichtigt, dass sich die Bezüge drei Jahre nach Versetzung in den Wartestand bei Eintritt in den Ruhestand weiter verkürzten.

Mit Bescheid des Landeskirchenamtes vom 28. November 2008 wies die Kirchenleitung der Beklagten die Widersprüche zurück. Zur Begründung führte es im Wesentlichen aus: Die Nichtberufung des Klägers in eine Pfarrstelle mit besonderem Auftrag sei rechtmäßig. Gemäß § 27 Abs. 4 PfdG richte sich die Übertragung einer Pfarrstelle bei Beachtung der Voraussetzungen des § 27 Abs. 1 bis 3 PfdG nach gliedkirchlichem Recht. Nach dem Recht der Beklagten stehe die Übertragung einer Pfarrstelle, die dem Besetzungsrecht der Landeskirche unterliege, im pflichtgemäßen Ermessen der Kirchenleitung. In Ausübung dieses Ermessens habe die Kirchenleitung zur Besetzung der landeskirchlichen Pfarrstellen mit besonderem Auftrag Richtlinien erlassen. Zum Erlass dieser Richtlinien, mit denen der Beschluss der Landessynode vom 10. Januar 2007 umgesetzt werde, sei die Kirchenleitung gemäß § 106 iVm § 27 PfdG ermächtigt. Die Entscheidung, den Kläger nicht in eine Pfarrstelle mit besonderem Auftrag zu berufen, sei auf der Grundlage der Richtlinien und unter Berücksichtigung des Ergebnisses des Auswahlverfahrens getroffen worden. Auch der Widerruf des Beschäftigungsauftrages sei rechtmäßig. Er finde in § 90 Abs. 2 PfdG seine Rechtsgrundlage. Grundsätzlich sei der Widerruf eines erteilten Beschäftigungsauftrages möglich. Bei der Ermessensentscheidung darüber sei die Kirchenleitung an den Beschluss Nr. 9 vom 10. Januar 2007 der Landessynode gebunden gewesen, wonach Pfarrfrauen und Pfarrer im Wartestand, die nicht in eine mbA-Stelle berufen worden sind, gemäß § 91 PfdG in der Regel nach drei Jahren in den Ruhestand versetzt werden. Ohne den Widerruf des Beschäftigungsauftrages wäre der Lauf der Frist gehemmt und die im Beschluss der Landessynode vorgesehene Versetzung in den Ruhestand nicht möglich. Soweit dem Landeskirchenamt noch ein begrenzter Ermessensspielraum zur Verfügung gestanden habe, habe es davon Gebrauch gemacht und in der Begründung des angegriffenen Bescheides dargelegt, welche Ermessenserwägungen der Entscheidung zu Grunde liegen. Aus dieser Darlegung ergebe sich, dass das Landeskirchenamt sowohl den Beschluss der Landessynode als auch die persönliche Lage des Widerspruchsführers berücksichtigt habe. Der Widerruf des Beschäftigungsauftrages verletze auch nicht die Fürsorgepflicht, da diese dem Dienstherrn nur gebiete, den Pfarrfrauen und Pfarrern im Wartestand bei der Übertragung einer Pfarrstelle behilflich zu sein, sich aus ihr aber kein Anspruch auf Erteilung von Beschäftigungsaufträgen ergebe. Ein Verstoß gegen den gebotenen Vertrauensschutz bestehe gleichfalls nicht. Nach der gesetzlichen Regelung sei ein unbefristeter Auftrag jederzeit widerrufbar und auch in der Vergangenheit seien Beschäft-

tigungsaufträge widerrufen worden. Zudem sei im Bereich der Beklagten schon ab Januar 2005 über die Möglichkeit der Reduzierung der Anzahl von Pfarrern und Pfarrerinnen im Wartestand diskutiert worden. Zur Rechtmäßigkeit des Bescheides des Landeskirchenamtes im Übrigen werde auf eine Stellungnahme des Landeskirchenamtes vom 15. September 2008 zur gutachterlichen Stellungnahme des Prozessbevollmächtigten des Klägers vom 15. April 2008 bzw. zu einem Rechtsgutachten von Prof. Dr. Dr. L. vom 14. Juli 2008 Bezug genommen.

Der Widerspruchsbescheid wurde dem Prozessbevollmächtigten des Klägers gegen Empfangsbekanntgabe am 03. Dezember 2008 zugestellt.

Der Kläger hat am 30. Dezember 2008 Klage erhoben.

Zur Begründung der Klage trägt er im Wesentlichen vor: Die Bescheide des Landeskirchenamtes vom 26. August 2008 und 02. Oktober 2008 sowie der Widerspruchsbescheid vom 28. November 2008 seien rechtswidrig und verletzen ihn in seinen Rechten.

Das von der Landessynode 2007 beschlossene „Wartestands-Konzept“ stelle eine wesentliche Modifizierung der Rechtsstellung der im Wartestand befindlichen Pfarrern und Pfarrer dar. Für eine solche Modifizierung des Status enthielten die einschlägigen Bestimmungen der §§ 88 - 91 PfdG keinerlei Anhaltspunkte für eine gliedkirchliche Regelung. Es sei damit eine gliedkirchliche Unzuständigkeit zu rügen. Außerdem stünden die Regelungen in Widerspruch zum Wartestandsrecht der Union, das nach §§ 88 - 91 PfdG nicht vorsehe, dass die Verwendung im Wartestand und insbesondere die erneute Übertragung einer Pfarrstelle von einem zentralen Auswahlverfahren abhängig gemacht werden kann. Der Widerspruch werde noch dadurch verstärkt, dass die Bedeutung der theologischen Prüfungen für die Entscheidung über eine Berufung auf eine mbA-Stelle zu einer vernachlässigbaren Größe werde.

Angesichts dessen, dass das „Wartestands-Konzept“ ganz wesentlich in den Status der Pfarrern und Pfarrer im Wartestand eingreife, wäre, wenn überhaupt eine gliedkirchliche Kompetenz anzunehmen wäre, der Erlass eines Kirchengesetzes erforderlich gewesen. Die Verfassung der Rheinischen Landeskirche gehe davon aus, dass grundlegende Bestimmungen abstrakt - genereller Art dem „Parlamentsvorbehalt“ unterliegen. Angesichts dessen, dass das Auswahlverfahren die bisher jederzeit mögliche Wiederverwendung im Pfarrdienst nachhaltig in Frage stelle, reiche ein einfacher Synodenbeschluss, ergänzt durch ermessenslenkende Richtlinien, nicht aus. Es hätte vielmehr einer kirchengesetzlichen Regelung mit den damit verbundenen Verfahrenssicherungen bedurft.

Der Widerruf des Beschäftigungsauftrages sei rechtswidrig. Der Widerruf der Beschäftigungsaufträge sei weder von den Landessynoden 2007 bzw. 2008 vorgegeben noch in den daraufhin von der Kirchenleitung erlassenen Richtlinien zur Umsetzung des Wartestands-Konzeptes, die die Landessynode 2008 gutgeheißen habe. Vielmehr sei einseitig einer Entscheidung der Abteilung I des Landeskirchenamtes gefolgt worden, wonach die Beschäftigungsaufträge einheitlich zum Ende des auf die Entscheidung bzw. Bekanntgabe

folgenden Monats beendet werden. Das zeige dies, dass von einem Ermessen kein Gebrauch gemacht worden sei.

Das „Wartestands-Konzept“ stelle zudem einen so deutlichen Widerspruch zu der pfarrdienstgesetzlich vorgeschriebenen Fürsorgepflicht der Kirchenleitung gegenüber den im Wartestand befindlichen Pfarrerinnen und Pfarrern dar, dass es auch wegen dieses Normwiderspruchs keinen Bestand haben könne. Aufgrund des Konzeptes verzichte die Kirchenleitung im Ergebnis auf die Wahrnehmung ihrer gesteigerten Fürsorgepflicht gegenüber sämtlichen „Warteständlern“ und zwingt sie stattdessen, sich in ihrer biographischen Lebensmitte, unter maßgeblicher Relativierung der ihnen bereits vor Jahren und Jahrzehnten bestätigten Anstellungsfähigkeit, einem „Zentralen Auswahlverfahren“ zu unterziehen. Dadurch werde die Fürsorgepflicht von einer Bringschuld zu einer Holschuld, die sich an der Grenze des Zumutbaren bewege. Diejenigen, die sich dem Zentralen Auswahlverfahren nicht stellten oder dort durchgefallen seien, müssten mit der Aufkündigung der ihnen erteilten Beschäftigungsaufträge sowie damit rechnen, dass sie ohne irgendwelche weitere Hilfestellungen seitens der Kirchenleitung nach Ablauf von drei Jahren in den Ruhestand versetzt werden.

Der mit Blick auf das Wartestands-Konzept ausgesprochene Widerruf des Beschäftigungsauftrages bedeute auch eine Verletzung des Vertrauensgrundsatzes. Wenn das Pfarrdienstverhältnis nach den gesetzlichen Regelungen von vornherein mit der „Hypothek“ des (unverschuldeten) Wartestandes und einer ggf. nachfolgenden, frühzeitigen zur-Ruhe-Setzung belastet sei, so sei diese Last zwar den angehenden Pfarrerinnen und Pfarrern als spezielles Berufsrechts- und Dienstrechtsrisiko bekannt. Mit der Verpflichtung, sich nach Eintritt in den Wartestand grundsätzlich einem Zentralen Auswahlverfahren unterziehen zu müssen und nur nach dessen erfolgreicher Absolvierung und nach Berufung auf eine mbA-Stelle die Chance zu haben, eine neue Pfarrstelle übertragen zu erhalten, hätten die Betroffenen indes bisher nicht rechnen müssen. Es hätte zumindest eine Übergangsregelung getroffen werden müssen, um das neue Konzept auch auf Pfarrerinnen und Pfarrer im Wartestand anwenden zu können.

Letztlich seien auch die Tauglichkeit und der Aussagewert des Auswahlverfahrens zu beanstanden. Das folge bereits daraus, dass der Notendurchschnitt bei den theologischen Prüfungen lediglich einen 10 %-Anteil bei der Gesamtbewertung ausmache. Dies bedeute eine nicht zu rechtfertigende Relativierung der bereits in der Vergangenheit erbrachten Nachweise und betone das Auswahlverfahren für Warteständler als neue, vom Pfarrdienstrecht der Union nicht vorgesehene Eignungsprüfung. Auch die Bewährung in den bisher wahrgenommenen Pfarrstellen und im Wartestand, insbesondere bei der Erfüllung der Beschäftigungsaufträge, werde völlig unzureichend berücksichtigt. Mit der Minderbewertung der theologischen Prüfungen und der beruflichen Bewährung korrespondiere die absolut unverhältnismäßige Berücksichtigung der Präsentation der Prüflinge am Auswahltag, die mit 60 % in die Gesamtbewertung eingehe. Die Einführung eines gewisser-

maßen frei schwebenden „Assessment-Centers“ für Pfarrerinnen und Pfarrer in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis auf Lebenszeit, im vorgerückten Alter und nach jahrzehntelanger Bewährung in verschiedenen Verwendungen, sei weder zumutbar noch zulässig. Dies habe auch die Kirchenleitung mittlerweile erkannt. Ausweislich ihres vor der Landesynode 2009 abgegebenen Berichtes würden Konsequenzen aus der vorläufigen Auswertung des Zentralen Auswahlverfahrens überlegt. Zwar seien diese noch nicht umgesetzt. Festzustellen sei aber, dass die Durchfallquote im zentralen Auswahlverfahren deutlich zurückgegangen sei. Dies spreche für einen deutlichen Wechsel der Bewertungsmaßstäbe, was einen Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz darstelle.

Zur weiteren Begründung bezieht sich der Kläger auf die gutachterliche Stellungnahme seines Prozessbevollmächtigten vom 15. April 2008 sowie ein im Auftrag des Verbandes der Vereine evangelischer Pfarrer und Pfarrerinnen in Deutschland e.V. „Zur Problematik der Abberufung und Wartestandsversetzung von Geistlichen sowie der Einführung eines Zentralen Auswahlverfahrens in der Evangelischen Kirche im Rheinland“ erstelltes Rechtsgutachten des Prof. Dr. Dr. L., Erlangen, vom 14. Juli 2008. Eine gegenteilige Stellungnahme des Landeskirchenamtes vom 15. September 2008 könne nicht überzeugen.

Der Kläger beantragt,

1. die Bescheide des Kollegiums des Landeskirchenamtes der Beklagten vom 26. August 2008 und vom 2. Oktober 2008 in der Fassung des Widerspruchsbescheides ihrer Kirchenleitung vom 28. November 2008 aufzuheben;
2. die Vertretung des Klägers im Widerspruchsverfahren für notwendig zu erklären.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie verweist sie auf die Gründe des Widerspruchsbescheides, die Stellungnahme des Landeskirchenamtes vom 15. September 2008 zum Rechtsgutachten des Prof. Dr. Dr. L. und zur gutachterlichen Stellungnahme des Prozessbevollmächtigten des Klägers sowie auf ein im Auftrag des Landeskirchenamtes zu „Rechtsfragen des Wartestands-Konzepts der Evangelischen Kirche im Rheinland“ erstelltes Rechtsgutachten des Rechtsanwaltes Dr. B. vom 26. November 2008.

Wegen der Einzelheiten im Übrigen wird auf den Inhalt der Gerichtsakten, der genannten gutachterlichen Stellungnahmen sowie der von der Beklagten vorgelegten Verwaltungsvorgänge ergänzend Bezug genommen.

Gründe:

Die Klage ist unbegründet. Die angefochtenen Bescheide sind rechtmäßig und verletzen den Kläger nicht in seinen Rechten (§ 71 VwGG in Verbindung mit § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO). Das folgt daraus, dass

1. der dem Kläger erteilte Beschäftigungsauftrag grundsätzlich widerrufbar war,

2. der Widerruf mit der erfolglosen Teilnahme des Klägers am zentralen Auswahlverfahren begründet werden konnte und

3. die Widerrufsentscheidung nicht wegen unzureichender Berücksichtigung sonstiger Umstände des Einzelfalles zu beanstanden ist.

Zu 1. Grundsätzlich war der dem Kläger erteilte Beschäftigungsauftrag widerrufbar. Zwar enthielt er keinen entsprechenden Hinweis. Er war dem Kläger als Warteständler jedoch unter Bezug auf § 90 Abs. 2 PfdG erteilt worden, der die Möglichkeit der Übertragung einer widerruflichen Tätigkeit regelt. Jedenfalls außerhalb der 6-Monatsfrist (§ 90 Abs. 2 S. 2 PfdG) ist damit ein solcher Beschäftigungsauftrag, der dem Kläger zudem befristet erteilt und jeweils verlängert worden ist, widerrufbar (Urteile der Kammer vom 25. Juni 1996 – VK 17 und 18/1995 -).

Vertrauensgesichtspunkte stehen dem grundsätzlich nicht entgegen. Die Widerrufbarkeit ergibt sich aus dem Gesetz und deshalb muss ein Warteständler mit der Möglichkeit eines Widerrufs rechnen. Auch Fürsorgegesichtspunkte stehen im Grundsatz einem Widerruf nicht entgegen. Die allgemeine Fürsorgepflicht (§ 2 Abs. 2 S. 2 PfdG) und selbst die besondere Fürsorgepflicht gegenüber abberufenen Pfarrerinnen und Pfarrern (§ 87 Abs. 2 S. 2 PfdG) können die Versetzung eines Warteständlers nach Ablauf von drei Jahren, wenn ihm bis dahin keine neue Pfarrstelle übertragen worden ist und der Lauf der Frist nicht durch eine auftragsweise Beschäftigung gehemmt worden ist (§ 91 Abs. 1 S. 1 und 2 PfdG), nicht verhindern (VGH, Urt. v. 11. 05. 1990 – VGH 14/89 – RsprB ABl.EKD 1992, 20; Urt. v. 01. 03. 2002 – VGH 6/99 – RsprB ABl.EKD 2003, 7; B. v. 15. 09. 2005 – VGH 10.03 -). Eine Einschränkung gilt nur bei einer hier nicht gegebenen rechtsmissbräuchlichen Vereitelung der Bemühungen eines Pfarrers um eine neue Stelle durch das Landeskirchenamt. Folgt mithin aus dem Fürsorgegrundsatz weder ein Rechtsanspruch auf die Übertragung einer neuen Pfarrstelle noch die Übertragung eines Beschäftigungsauftrages, so kann grundsätzlich auch der Widerruf eines Beschäftigungsauftrages nicht gegen den Fürsorgegrundsatz verstoßen. Bestätigt wird dies letztlich auch durch § 90 Abs. 2 S. 2, Abs. 3 PfdG. Die Vorschriften zeigen, dass der Gesetzgeber die Möglichkeit eines Beschäftigungsauftrages als Pflicht eines Warteständlers im Interesse der Kirche und nicht als Recht auf Verlängerung des Wartestandes geregelt hat.

Zu 2. Bei der Entscheidung, ob ein Beschäftigungsauftrag erteilt wird oder ein erteilter Auftrag widerrufen wird, steht dem Landeskirchenamt ein Ermessensspielraum zu. Gerichtlich ist die Entscheidung nur darauf zu prüfen, ob die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten oder hiervon in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht worden ist (§ 46 VwGG).

Aus der Konzeption des Gesetzes (Eintritt in den Ruhestand nach drei Jahren, es sei denn, es wurde erneut eine Pfarrstelle übertragen, bei einer auftragsweisen Beschäftigung, die zudem widerruflich ist, tritt indes lediglich eine Hemmung der Frist für die Zeit der Beschäftigung ein) wird deutlich, dass ein Beschäftigungsauftrag nach dem Pfarrerdienstrecht

der UEK – auch wenn die landeskirchliche Praxis offensichtlich lange anders war – als zeitlich begrenzte Zwischenzeit gedacht ist. Und aus § 90 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 PfdG wird zudem deutlich, dass die Entscheidung über einen Beschäftigungsauftrag wesentlich an dienstlichen Aspekten zu orientieren ist.

Im Rahmen des so gekennzeichneten Ermessensspielraums hat sich die Kirchenleitung bei ihrer Entscheidung maßgeblich von dem Beschluss der Landessynode 2007 leiten lassen:

Anhaltspunkte dafür, dass der Beschluss dabei in unzutreffender Weise ausgelegt worden ist, bestehen nicht. Der Beschluss zielt gerade auch auf die im Bereich der Beklagten besonders gravierende Wartestandsproblematik (ursprünglich rund 120 Pfarrerrinnen und Pfarrer im Wartestandsstatus). Die Lösung wird u.a. in Abschnitt I Ziffer 12 und Abschnitt II des Beschlusses 2007 vorgegeben (Ausweitung des Vorschlags- und Besetzungsrechts der Kirchenleitung, die dabei ausschließlich Pfarrerrinnen und Pfarrer im Wartestand, bevorzugt aus den Gruppen, die entweder das in dem Beschluss aufgezeigte zentrale Auswahlverfahren erfolgreich absolviert haben, Abschnitt II Ziffer 2, oder die davon befreit sind, Abschnitt II Ziffer 3, vorschlagen soll). Abschnitt II Ziffer 5 des Beschlusses („...werden gemäß § 91 PfdG in der Regel nach drei Jahren in den Ruhestand versetzt“) verdeutlicht, dass die Synode eine Änderung der bisherigen Praxis anstrebte, nach der Warteständler offensichtlich in großem Umfang mittels Beschäftigungsaufträgen über drei Jahre hinaus im Wartestand verbleiben konnten. Die in dem Beschluss verwendete Formulierung „in der Regel“ wurde dabei nach den Erläuterungen der Vertreter der Beklagten in der mündlichen Verhandlung, an denen zu zweifeln kein Anlass besteht, zur Verdeutlichung verwendet, dass dies für Pfarrerrinnen und Pfarrer gilt, die nicht bereits vor dem den Fristenlauf hemmenden Beschäftigungsauftrag anzurechnende Wartestandszeiten hatten. Falls solche Zeiten vorliegen, sollen diese auf den in Ziffer 5 des Beschlusses genannten Dreijahreszeitraum angerechnet werden und ihn entsprechend verkürzen.

Den Beschluss der Landessynode hatte die Kirchenleitung, unterstützt durch das Landeskirchenamt (Art. 159 Abs. 1 KO), bei ihrer Ermessensentscheidung zu berücksichtigen (Art. 148 Abs. 3a KO).

Rechtliche Bedenken gegen den Beschluss bestehen nicht:

Das gilt zunächst hinsichtlich des dem Beschluss zu entnehmenden Zieles, die Zahl der Warteständler mit Beschäftigungsauftrag zurückzuführen. Denn die Entscheidung über Beschäftigungsaufträge steht, wie ausgeführt, im Ermessen des Landeskirchenamtes, das vornehmlich an dienstlichen Belangen zu orientieren ist, und Beschäftigungsaufträge sind widerrufbar. Ein Verstoß gegen einen Grundsatz der Unversetzbarkeit von Geistlichen liegt darin nicht, wie sich schon aus der gesetzlichen Regelung über eine Widerrufbarkeit eines Beschäftigungsauftrages ergibt.

Bestand grundsätzlich – wie ausgeführt – schon bisher für einen Warteständler kein Vertrauensschutz in den Fortbestand eines Beschäftigungsauftrages, so gilt dies auch angesichts des neu beschlossenen Wartestandskonzeptes. Die Widerrufbarkeit nach § 90 Abs. 2

S. 1 PfdG verdeutlicht die mit einem Beschäftigungsauftrag verbundene unsichere Rechtsposition. Zu deren Festigung war und ist die erfolgreiche Bewerbung auf eine unbefristete Stelle erforderlich. Ein schutzwürdiges Vertrauen darauf, dass künftig keine Veränderungen der Bewerbungsvoraussetzungen eintreten, bestand und besteht nicht. Grundsätzlich kann eine in der Vergangenheit eingeführte Verwaltungspraxis aufgrund sachlicher Erwägungen geändert werden, wenn dies unter Berücksichtigung aller Umstände als geboten erscheint.

Rechtliche Bedenken bestehen auch nicht hinsichtlich der Vorgabe, auf landeskirchlicher Ebene Pfarrstellen mit besonderem Auftrag (mbA – Stellen) zu errichten. Die Berechtigung zu dieser Vorgabe folgt aus der Leitfunktion der Landessynode (Art. 128 Abs. 1 KO), speziell auch für das Haushaltswesen (Art 129 Abs. 1 d – g KO). Die Umsetzung im Einzelnen konnte der Kirchenleitung übertragen werden, die für die Errichtung von Pfarrstellen der Landeskirche zuständig ist (§ 1 Abs. 1 PStG). Einer weiteren gesetzlichen Regelung für die Errichtung der speziellen landeskirchlichen Pfarrstellen bedurfte es nicht.

Die Synode konnte auch beschließen, dass die mbA – Stellen nur mit Pfarrerinnen und Pfarrern im Wartestand zeitlich begrenzt besetzt werden sollen, die ein zentrales Auswahlverfahren durchlaufen haben, und dass die Kirchenleitung bei Ausübung des Besetzungsrechts ausschließlich Pfarrerinnen und Pfarrer im Wartestand, bevorzugt aus den in Abschnitt II Ziffer 2 und 3 genannten Gruppen, vorschlagen soll. Die Möglichkeit einer zeitlichen Begrenzung (mind. sechs Jahre) ergibt sich aus § 27 Abs. 1 und 2 PfdG. Die Möglichkeit einer Eingrenzung des Kreises der Bewerber auf die, die das zentrale Auswahlverfahren durchlaufen haben, ergibt sich aus §§ 27 Abs. 2, 106 Satz 1 PfdG. Das von der Synode beschlossene Wartestandskonzept stellt eine Bestimmung i.S.d. § 106 Satz 1 PfdG dar.

Grundsätzlich steht der Landeskirche bei der Besetzung der landeskirchlichen Pfarrstellen, wie auch bei der Ausübung des Vorschlagsrechts, ein Auswahlermessen zu. Dazu können auch ermessensleitende Richtlinien erlassen werden. Um solche handelt es sich hier. Auch solche ermessensleitenden Richtlinien sind gerichtlich nur im Rahmen des § 46 VwGG überprüfbar. Im Rahmen dieser eingeschränkten Prüfung kann hier der Beschluss nicht beanstandet werden. Es steht im Ermessen eines Dienstherrn, Anforderungsprofile für Bewerber zu erstellen und Grundsätze zu entwickeln, anhand derer die Bewerber beurteilt werden. Das von der Synode vorgegebene Konzept hat die Kirchenleitung durch die „Richtlinien zum zentralen Auswahlverfahren für Pfarrerinnen und Pfarrer im Wartestand und für aus der Pfarrstelle Abberufene“ vom 29. 11. 2007, zuletzt geändert am 2. 4. 2009, ausgefüllt.

Das neu beschlossene „Wartestandskonzept“ stellt bei alledem keine Regelung dar, die die Rechtsverhältnisse von Pfarrerinnen und Pfarrern im Wartestand abweichend von den gesetzlichen Vorschriften in gliedkirchlicher Unzuständigkeit regelt. Das Konzept einschließlich der von der Kirchenleitung beschlossenen Richtlinien haben vielmehr den

Charakter ermessensbindender Richtlinien, die die gesetzlichen Regelungen nicht ändern, sondern ausschöpfen und die keiner Gesetzesform bedürfen. Die Befugnis zum Erlass solcher untergesetzlicher Richtlinien gibt § 106 Satz 1 PfdG. Es geht nicht um die Errichtung einer gesetzlich nicht geregelten Zugangsschwelle, sondern die Frage, mit welchen der zahlreichen Bewerber, die die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Beschäftigung im pfarramtlichen Dienst erfüllen, die wenigen freien Pfarrstellen – nach Einweisung in eine mbA – Stelle - ermessensgerecht besetzt werden sollen. Die Detailplanung konnte die Synode dabei der Kirchenleitung übertragen und sich – wie erfolgt – auf eine Kontrolle beschränken. Ein gerichtlich zu beanstandender Ermessensfehler liegt darin nicht.

Die Richtlinien zielen auf eine Bestenauslese und sind dazu geeignet.

Das gilt zunächst für die Besetzung des Auswahlausschusses nach Ziff. 3 der Richtlinien. Dabei ist es nicht sachwidrig, jeweils auch zwei Gemeindemitglieder in einen Auswahl-ausschuss aufzunehmen. Immerhin geht es um die Frage der Berufung auf eine Stelle im Rahmen eines Stellenpools, der letztlich der künftigen Sicherstellung eines pfarramtlichen Dienstes dienen soll. Dabei ist auch die Vermittelbarkeit eines Bewerbers gegenüber der Gemeinde von Bedeutung. Schließlich wirken auch bei einem Besetzungsrecht der Gemeinde Laien mit.

Soweit die Richtlinien der Kirchenleitung für das Auswahlverfahren zwei Elemente vorsehen (Bewertung der schriftlichen Unterlagen und das Ergebnis eines Auswahltag), ist auch dieses nicht zu beanstanden. Soweit der Kläger eine zu geringe Bewertung der theologischen Prüfungen rügt, kann die Beklagte dem nachvollziehbar entgegen halten, dass ein bei Warteständlern in der Regel länger zurückliegendes Prüfungsergebnis in seiner Bedeutung gegenüber jüngeren Erkenntnissen relativiert werden kann. Im Übrigen hat der Kläger beide theologischen Prüfungen nicht mit Ergebnissen absolviert, die ihm gegenüber Mitbewerbern einen deutlichen Vorsprung vermitteln müssten. Soweit der Kläger rügt, die Ergebnisse seiner bisherigen Tätigkeit würden nicht ausreichend berücksichtigt, kann der Beklagte dem entgegenhalten, dass diese bei der Bewertung der schriftlichen Unterlagen von Bedeutung sind und in die Bewertung der Ergebnisse des Auswahltag mit einfließen. Ein „zentrales“ Auswahlverfahren rechtfertigt es im Übrigen, unter vergleichbaren Voraussetzungen unmittelbar gewonnene Erkenntnisse stärker zu berücksichtigen als in der Vergangenheit unter unterschiedlichen Voraussetzungen erbrachte Leistungen, zumal dienstliche Beurteilungen nicht erteilt wurden.

Der vom Kläger geäußerte Zweifel am Aussagewert der Ergebnisse des Auswahltag vermag die Annahme einer Ermessensfehlerhaftigkeit der Richtlinien gleichfalls nicht zu begründen. Die erfolgreiche Teilnahme an Auswahltag ist allgemein bei beruflichen Bewerbungen – unabhängig vom Alter der Bewerber - nicht unüblich, auch nicht in der durch die beanstandeten Richtlinien vorgenommenen Gewichtung. Dabei ist nicht ersichtlich, dass die für den Auswahltag vorgesehenen acht Kompetenzbereiche, die zu beurteilen

sind, sachwidrig oder unvollständig sind und sie nicht auf die Beurteilung der Eignungen und Befähigungen gerichtet sind, die für den pfarramtlichen Dienst von Bedeutung sind.

Soweit der Kläger rügt, in Reaktion auf die allgemeine Beanstandung des Prüfungsverfahrens hätten sich über die Zeit offensichtlich die Maßstäbe zu Gunsten der Bewerber verändert, weil die Ergebnisse zunehmend positiv ausfielen, und darin liege eine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes, kann darin keine Beanstandung des Konzeptes liegen, sondern nur dessen Anwendung. Statistische Verschiebungen der Erfolgsquoten sind in der Prüfungspraxis indes allgemein und immer wieder festzustellen. Sie können vielfältige Gründe haben, vor allem auch abhängig von der Qualifikation der jeweiligen Kandidaten. Ein einklagbarer Anspruch eines schlechter beurteilten Bewerbers folgt daraus nicht. Eine nennenswerte Änderung einer vorgegebenen Beurteilungspraxis ist nicht erkennbar.

Zu 3. Die Widerrufsentscheidung dürfte auch nicht wegen unzureichender Berücksichtigung sonstiger Umstände des Einzelfalles zu beanstanden sein, jedenfalls beeinträchtigt sie nicht (mehr) eigene Rechte des Klägers. Zwar bestehen erhebliche Bedenken, ob der erwähnte Beschluss der Abteilung I des Landeskirchenamtes, Beschäftigungsaufträge der Pfarrerrinnen und Pfarrer im Wartestand nach Feststellung des Ergebnisses des Auswahlverfahrens einheitlich zum Ende des auf die Entscheidung bzw. Bekanntgabe folgenden Monats zu beenden, eine ausreichende Grundlage für die hinsichtlich des Widerrufs vorzunehmende Ermessensentscheidung darstellt. Eine derart generelle Regelung berücksichtigt weder dienstliche Belange der Beschäftigungsstelle des betroffenen Pfarrers noch seine persönlichen Umstände. Der Beschluss der Abteilung I findet auch keine Grundlage in dem Beschluss der Synode oder den Richtlinien der Kirchenleitung. Gleichwohl kann dies nicht zum Erfolg der Klage führen. Zum einen hat das Landeskirchenamt in den angefochtenen Bescheiden auch eine Würdigung der persönlichen Umstände des Klägers vorgenommen und dargelegt, dass gleichwohl keine andere Entscheidung getroffen werde. Zum anderen hatten Widerspruch und Klage aufschiebende Wirkung mit der Folge, dass der Kläger über den 31. Oktober 2008 hinaus weiter unter Fortzahlung der Bezüge und mit der hemmenden Wirkung des § 91 Abs. 1 S. 2 PfdG seinen Beschäftigungsauftrag erfüllen konnte. Bei Würdigung der wechselseitigen Belange ist nicht ersichtlich, dass dem Kläger im konkreten Einzelfall eine längere Frist bis zum Ausscheiden aus dem Beschäftigungsauftrag, als er sie tatsächlich erhalten hat, hätte gewährt oder gänzlich von einem Widerruf hätte abgesehen werden müssen.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 66 Abs. 1 VwGG.

Die Revision war gemäß § 3 Abs. 2 Verwaltungskammergesetz wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zuzulassen.

