

Kirchengericht:	Verwaltungskammer der Evangelischen Kirche im Rheinland
Entscheidungsform:	Urteil
Datum:	22.06.1998
Aktenzeichen:	VK 16/1997
Rechtsgrundlagen:	§ 2 ZulagenVO 1997; § 1 Abs. 1, § 2 Satz 1 der Ordnung über die Besoldung und Versorgung der Kirchenbeamten (KBVO)
Vorinstanzen:	keine

Leitsatz:

1. Hat sich die Bemessungsgrundlage für die Amtszulage infolge einer Änderung der Struktur der Grundgehälter gravierend geändert und ist dadurch die ursprüngliche Basis für die Zulagenberechnung nicht mehr vorhanden, dann bezieht sich die Unwideruflichkeit einer gewährten Amtszulage in Höhe von 75 % der maßgeblichen Grundgehaltsdifferenz nicht auch auf diesen Vomhundertsatz.
2. Kein Eingriff in einen geschützten Vertrauenstatbestand liegt mit der Zulagen VO 1997 vor, wenn die Reduzierung des Prozentsatzes kein Eingriff in eine geschützte Rechtsposition darstellt, insbesondere der neue Vomhundertsatz nicht zur Reduzierung, sondern zu einer geringfügigen Steigerung der Amtszulage führt.

Tenor:

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

Die Berufung wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Der am 21. Juni 1937 geborene Kläger war Leiter des Rechnungsprüfungsamtes der K. Kirchenkreise. Er gehörte als Kirchenoberverwaltungsrat der Besoldungsgruppe A 14 der Bundesbesoldungsordnung (BBesO) an und erhielt seit dem 1. Januar 1993 als Inhaber einer sog. A 14-Plus-Stelle eine unwiderrufliche ruhegehaltfähige Amtszulage, die nach § 2 Abs. 1 der Verordnung über Zulagen an Kirchenbeamte und Kirchenbeamtinnen im Verwaltungsdienst vom 3. Dezember 1992 (ZulagenVO 1992) 75 % des Unterschieds zwischen den jeweiligen Dienstaltersstufen der Besoldungsgruppen A 14 und A 15 BBesO betrug. Der Unterschiedsbetrag hatte ab 1. März 1997 in der für den Kläger zutreffenden 14. Dienstaltersstufe eine Höhe von 559,67 DM, die Amtszulage betrug unter Berücksichtigung der gemäß § 2 Abs. 2 der ZulagenVO 1992 vorzunehmenden Anrechnung der Allgemeinen Stellenzulage (73,66 DM) 486,01 DM.

Der Kläger wurde auf seinen Antrag vom Landeskirchenamt mit Bescheid vom 8. November 1996 gemäß § 54 Absatz 3 b) Kirchenbeamtenengesetz mit Ablauf des 30. Juni 1997 in den Ruhestand versetzt.

Die Gemeinsame Versorgungskasse für Pfarrer und Kirchenbeamte der Evangelischen Kirche im Rheinland, der Evangelischen Kirche von Westfalen und der Lippischen Landeskirche (Gem. Versorg.-Kasse) legte mit Bescheid vom 25. Juni 1997 die Versorgungsbezüge des Klägers auf 75 % der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge fest. Sie errechnete die ruhegehaltfähigen Dienstbezüge wie folgt:

Grundgehalt A 14, Dienstaltersstufe 12 7.489,50 DM

(gemäß Neufassung des Bundesbesoldungsgesetzes [BBesG] zum 1. Juli 1997)

Plusstellenzulage 489,20 DM

Familienzuschlag Stufe 1 zu Hälfte 90,68 DM

Ruhegehaltfähige Dienstbezüge 8.069,38 DM

Daraus folgte ein Ruhegehalt von 6.025,04 DM (75 % der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge).

Gegen diesen Bescheid legte der Kläger den am 2. Juli 1997 bei der Gem. Versorg.-Kasse eingegangenen Widerspruch vom 30. Juni 1997 ein, mit dem er sich gegen die betragsmäßige Festsetzung der Plusstellenzulage wandte. Da ihm eine unwiderrufliche ruhegehaltfähige Amtszulage in Höhe von 75 % der Differenz zwischen den Grundgehältern der Besoldungsgruppen A 14 und A 15 zugestanden habe, sei dieser Differenzbetrag auch der Ermittlung seines Ruhegehaltes jetzt und in Zukunft zugrunde zu legen und dürfe nicht, wie im Bescheid vom 25. Juni 1997 geschehen, auf 50 % des Unterschiedes abgesenkt werden.

Die Gem. Versorg.-Kasse half dem Widerspruch nicht ab und legte ihn dem Landeskirchenamt zur Entscheidung vor. Sie teilte dabei mit, der Kläger sei bereits vor der Festsetzung des Ruhegehaltes über die aus § 2 Buchstabe e) der Verordnung über Zulagen an Kirchenbeamte und Kirchenbeamtinnen im Verwaltungsdienst vom 30. Mai 1997 - ZulagenVO 1997 - (Kirchliches Amtsblatt 1997 Seite 169) resultierende Rechtslage hinsichtlich der Höhe der Zulage informiert worden. Daher habe man auf eine schriftliche Information im Bescheid vom 25. Juni 1997 verzichtet.

In ihrer Sitzung vom 24. Juli 1997 beschloß die Abteilungskonferenz I des Landeskirchenamtes, den Widerspruch des Klägers zurückzuweisen. Die Beklagte teilte dies dem Kläger mit Bescheid vom 5. August 1997 mit. Zur Begründung wies sie auf die Änderung der Struktur der Besoldung mit Wirkung vom 1. Juli 1997 hin. Der Ortszuschlag der Stufe 1 und die Allgemeine Zulage seien nunmehr Teil des Grundgehaltes. Der dadurch bewirkte Anstieg des Grundgehaltes solle aber nicht zu einer Erhöhung der Besoldung führen.

Daher sei durch die ZulagenVO 1997 die Höhe der Zulagen geändert worden. Durch die Neuregelung sei der Kläger nicht beschwert, da die Zulage nach neuem Recht 489,20 DM ausmache, während sie nach dem bis 30. Juni 1997 geltenden Recht 486,01 DM betragen habe.

Gegen diesen durch Niederlegung bei der Post am 7. August 1997 zugestellten Bescheid hat der Kläger mit Schreiben vom 23. September 1997 - bei der Geschäftsstelle eingegangen am 1. Oktober 1997 - die Verwaltungskammer angerufen.

Zur Begründung führt er aus: Es treffe nicht zu, daß die Einbeziehung des Ortszuschlages der Stufe 1 und der Allgemeinen Zulage in das Grundgehalt zu der Erhöhung des Unterschiedes zwischen den Grundgehältern A 14 und A 15 geführt hätten, da diese Bestandteile in die Grundgehälter beider Besoldungsgruppen eingebaut worden seien. Die Erhöhung der Differenz der Grundgehälter beruhe vielmehr auf der Verringerung auf jeweils 12 Dienstaltersstufen. Ausgehend jeweils von der 12. Dienstaltersstufe bestehe zwischen den neu geschnittenen Grundgehältern in A 14 bzw. A 15 eine Differenz von 978,40 DM. Hiervon seien 75 % oder 733,80 DM als Bestandteil seiner ruhegehaltfähigen Dienstbezüge anzusetzen, was bei einem 75 %-igen Ruhegehaltsatz eine gegenüber dem Bescheid vom 25. Juni 1997 monatlich um 183,45 DM höhere Pension ausmache.

Der Kläger beantragt sinngemäß,

unter Aufhebung des Bescheides der Gem. Versorg-Kasse vom 25. Juni 1997 und des Widerspruchsbescheides des Landeskirchenamtes vom 5. August 1997 die Beklagte für verpflichtet zu erklären, bei der Festsetzung der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge des Klägers eine Amtszulage in Höhe von 75 % des Unterschiedes zwischen den Grundgehältern der Besoldungsgruppen A 14 und A 15 - jeweils in der 12. Dienstaltersstufe - der Bundesbesoldungsordnung zugrunde zu legen.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Auf die Bemessung der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge des Klägers treffe § 2 Abs. 2 der ZulagenVO 1997 zu. Nach dieser Vorschrift betrage ab 1. Juli 1997 in der Besoldungsgruppe A 14 die Amtszulage 50 % des Unterschieds zwischen den Grundgehältern - in der jeweiligen Dienstaltersstufe - nach A 14 und A 15. Diese Reduzierung von bisher 75 auf 50 % sei erforderlich gewesen, da sich die Besoldungsstruktur zum 1. Juli 1997 geändert habe. So seien der bisherige Ortszuschlag Stufe 1 und die Allgemeine Stellenzulage Bestandteil des Grundgehaltes geworden. Ferner gebe es künftig statt 14 bzw. 15 nur noch 12 Dienstaltersstufen. Schließlich seien die Wartezeiten für den Aufstieg in Dienstaltersstufen geändert worden.

Wegen des weiteren Vorbringens der Parteien wird ergänzend auf die Akte der Verwaltungskammer sowie auf die von der Beklagten eingereichten Verwaltungsvorgänge Bezug genommen.

Beide Parteien haben auf eine mündliche Verhandlung verzichtet, der Kläger mit Schreiben vom 5. Mai, die Beklagte mit Schreiben vom 3. Juni 1998.

Gründe:

Die Klage ist zulässig, aber unbegründet.

Gemäß § 19 Abs. 2 des Kirchengesetzes über die kirchliche Verwaltungsgerichtsbarkeit - VwGG- ist die Verwaltungskammer für die Entscheidung über die Klage zuständig. Die Klage ist frist- und formgerecht erhoben worden. Sie ist zwar nicht innerhalb eines Monats nach Zustellung des Widerspruchsbescheides, wie in § 26 VwGG vorgeschrieben, eingereicht worden. Gleichwohl ist die Klagfrist nicht versäumt worden, da die Rechtsbehelfsbelehrung im Widerspruchsbescheid auf eine Frist von zwei Monaten für die Erhebung der Klage gelaute hatte. Die dann gemäß § 25 Abs. 2 VwGG eingreifende Frist für die Klage hat der Kläger eingehalten.

Die Klage ist ferner gegen die richtige Beklagte im Sinne von § 9 des Kirchengesetzes über die kirchliche Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Evangelischen Kirche im Rheinland (VwKG) gerichtet worden.

Die Klage ist jedoch nicht begründet.

Ein Anspruch, bei der Berechnung der Amtszulage als Teil der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge einen Vomhundertsatz von 75 % zugrunde zu legen, steht dem Kläger nicht zu. Die Höhe der ihm ab seinem Eintritt in den Ruhestand zustehenden Amtszulage richtet sich nach der ZulagenVO 1997, die - zeitgleich mit der Pensionierung des Klägers - zum 1. Juli 1997 inkraft getreten ist. Nach § 2 dieser Verordnung beträgt die Amtszulage seit dem 1. Juli 1997 für Inhaber einer A 14-Plus-Stelle 50 % des Unterschieds zwischen dem Grundgehalt der jeweiligen Stufe der Besoldungsgruppe A 14 und derselben Stufe der Besoldungsgruppe A 15. Die ZulagenVO 1992, nach der die Amtszulage noch 75 % des Unterschieds zwischen den Grundgehältern - in der jeweiligen Stufe - der Besoldungsgruppe A 14 und der Besoldungsgruppe A 15 betragen hatte, war mit dem Inkrafttreten der ZulagenVO 1997 aufgehoben worden (§ 4 Abs. 2 der letztgenannten Verordnung). Die Festsetzung der Amtszulage für den Kläger auf 489,20 DM ab 1. Juli 1997 durch die Gem. Versorg.-Kasse stand also in Einklang mit den erwähnten Bestimmungen der ZulagenVO 1997.

Für die Frage, inwieweit die Kirchenleitung im Ordnungswege den Vomhundertsatz für die Berechnung der Amtszulage des Klägers, die ihm unwiderruflich und ruhegehaltfähig zustand, von 75 auf 50% herabsetzen durfte, ist der Zusammenhang von Bedeutung, in dem diese Änderung zu sehen ist. Die Neufassung des Vomhundertsatzes durch die ZulagenVO 1997 erfolgte, weil durch das Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts (Reformgesetz) des Bundes vom 24. Februar 1997 (BGBl. 1997 Teil I. Seite 322) die Struktur der Gehälter der Beamten in Bund, Ländern und Gemeinden geändert worden war. Anstelle der früheren Grundgehälter sind neue Grundgehältsätze getreten, in die nun-

mehr der frühere Ortszuschlag und die Allgemeine Zulage eingearbeitet sind. Ferner gelten für die Besoldungsgruppen A 14 und A 15 künftig einheitlich 12 statt bisher 14 (A 14) bzw. 15 (A 15) Dienstaltersstufen. Durch die neue Gehaltsstruktur waren die Grundgehälter und mit diesen die Differenz zwischen den Grundgehältern deutlich gestiegen. Damit hatte sich auch die Bemessungsgrundlage für Zulagen, die an den Grundgehältern orientiert waren, geändert.

Mit der Neugestaltung der Grundgehälter sollte aber keine Besoldungserhöhung verbunden sein. Zielvorstellung des Besoldungsgesetzgebers war, mit den Änderungen der Struktur an der absoluten Höhe der Gehälter nichts zu ändern. Das gilt auch für die Höhe von Zulagen, für die das Grundgehalt Bemessungsgrundlage ist. Art. 14§ 5 Reformgesetz bestimmt dazu:

„Bemißt sich die Höhe von Zulagen ... nach Grundgehältern der Bundesbesoldungsordnungen, gelten für die Höhe dieser Leistungen die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes geltenden Bemessungsgrundlagen weiter, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt.“

Der Neuzuschnitt der Gehälter gilt nach § 1 Abs. 1 der Ordnung über die Besoldung und Versorgung der Kirchenbeamten (KBVO) auch für die Kirchenbeamten. Nach § 2 Satz 1 KBVO stehen ihnen die Ansprüche auf Besoldung und Versorgung im gleichen Umfang zu wie den Landesbeamten entsprechender Stellung. Infolge der Neugestaltung der Grundgehälter hätten sich die an Grundgehältern orientierten Amtszulagen der Kirchenbeamten bei Beibehaltung des Vomhundertsatzes von 75 % laut ZulagenVO 1992 deutlich erhöht -im Falle des Klägers von zuvor 486,01 DM auf 733,80 DM (75 % von 978,40 DM). Der Beklagten hätte es frei gestanden, mit der Übernahme der Bestimmung des Art. 14 § 5 Reformgesetz die alte Höhe der Amtszulagen festzuschreiben. Statt dessen konnte sie aber auch eine Regelung zu treffen, mit der das Ziel der Beibehaltung einer betragsmäßig gleichen Zulagenhöhe (und damit auch einer gleichen Gehaltshöhe) auf anderem Wege als dem des Bundesgesetzgebers erreicht wurde. Die Möglichkeit dazu war ihr durch § 2 Satz 2 KBVO eingeräumt, wonach sie die Zahlung von Amtszulagen abweichend von den Bestimmungen des Bundesbesoldungsgesetzes regeln konnte. Mit der ZulagenVO 1997 hat sie davon in zulässiger Weise Gebrauch gemacht und für die Berechnung von Amtszulagen statt der Beibehaltung der alten Grundgehaltsätze und des alten Vomhundertsatzes die neuen Grundgehälter, aber einen anderen Vomhundertsatz zugrundegelegt. Die bisherige Zulagenhöhe wurde damit betragsmäßig nicht unterschritten, im Falles des Klägers vielmehr sogar geringfügig überschritten.

Soweit der Kläger meint, die Unwiderruflichkeit, mit der ihm 1993 eine Amtszulage in Höhe von 75 % der maßgeblichen Grundgehaltsdifferenz gewährt worden sei, beziehe sich auch auf diesen Vomhundertsatz, so kann dies für den Fall nicht gelten, daß sich die Bemessungsgrundlage für die Amtszulage infolge einer Änderung der Struktur der Grundgehälter gravierend geändert hat und dadurch die ursprüngliche Basis für die Zulagenberechnung nicht mehr vorhanden ist. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsge-

richts (Beschuß des 2. Senats vom 30. 9. 1987 - 2 BvR 933/82 –in Entscheidungen des BVerfG Band 76, Seite 256 ff) hat ein (Staats)-beamter grundsätzlich keinen Anspruch darauf, daß die Versorgungsregelung, unter der er in das Beamtenverhältnis eingetreten ist, ihm unverändert erhalten bleibt. Auch die unverminderte Höhe von Versorgungsbezügen ist danach nicht garantiert (BVerfG Seite 310 und Leitsatz 4 der Entscheidung). Erst recht besteht daher die Möglichkeit einer Änderung der Berechnungsgrundlagen von Bezügen, wenn sie - wie im Fall des Klägers - nicht zu einer Kürzung von Bezügen führt, sondern nur verhindert, daß diese unbeabsichtigt ansteigen, ohne daß für die Erhöhung der Bezüge eine sachliche Rechtfertigung vorläge. Mindestens diese letztgenannte Überlegung ist auf Kirchenbeamte übertragbar.

In einen geschützten Vertrauenstatbestand wird mit der ZulagenVO 1997 nicht eingegriffen. Der Kläger kann sich nicht mit Erfolg darauf berufen, er habe gehofft und erwartet, die durch eine Änderung des Systems bewirkte Änderung der Bemessungsgrundlage werde den Vomhundertsatz der Amtszulage unangetastet lassen und für ihn zu einer Erhöhung der Amtszulage führen. Durch die Reduzierung des Prozentsatzes ist kein Eingriff in eine geschützte Rechtsposition des Klägers gegeben, zumal der neue Vomhundertsatz nicht zu einer Reduzierung, sondern sogar zu einer geringfügigen Steigerung seiner Amtszulage geführt hat.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 66 Abs. 1 VwGG.

Die Berufung war zuzulassen, da der Rechtsfrage, ob und unter welchen Voraussetzungen die Bemessungsgrundlage für unwiderrufliche ruhegehaltfähige Amtszulagen geändert werden darf, grundsätzliche Bedeutung im Sinne von § 3 Abs. 2 VwKG zukommt.

Rechtsmittelbelehrung gemäß § 52 VwGG

Gegen dieses Urteil kann innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils schriftlich (Anschrift: Geschäftsstelle der Verwaltungskammer der Evangelischen Kirche im Rheinland, Hans-Böckler-Str. 7, 40476 Düsseldorf) oder zur Niederschrift der Geschäftsstelle der Verwaltungskammer Berufung eingelegt werden. Die Frist ist auch gewahrt, wenn die Berufung innerhalb der Berufungsfrist bei dem Verwaltungsgerichtshof der Evangelischen Kirche der Union eingeht.

Die Berufungsschrift muß das angefochtene Urteil bezeichnen und einen bestimmten Antrag enthalten. Die zur Begründung dienenden Tatsachen und Beweismittel sollen angegeben werden.