

Zitierung: BVerfG, 2 BvR 717/08 vom 9.12.2008, Absatz-Nr. (1 - 20),
http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20081209_2bvr071708.html

Frei für den nicht gewerblichen Gebrauch. Kommerzielle Nutzung nur mit Zustimmung des Gerichts.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvR 717/08 -

In dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde

des Herrn R...

- Bevollmächtigte:
Rechtsanwälte Dr. Armin Schwalfenberg & Judith Jackel,
Uckendorfer Weg 1, 35745 Herborn -

- gegen den Beschluss der Verwaltungskammer der Evangelischen Kirche im
- a) Rheinland vom 7. März 2008 - VK 16/2006 -,
 - b) das Urteil der Verwaltungskammer der Evangelischen Kirche im Rheinland vom 17. August 2007 - VK 16/2006 -,
 - c) den Widerspruchsbescheid des Landeskirchenamtes der Evangelischen Kirche im Rheinland vom 24. Oktober 2006 - 11-41:R/0293/01 -,
 - d) den Widerspruchsbescheid des Kollegiums des Landeskirchenamtes der Evangelischen Kirche im Rheinland vom 15. August 2006 - 11-41:R/0293 -,
 - e) den Bescheid der Gemeinsamen Versorgungskasse für Pfarrer und Kirchenbeamte vom 8. August 2006 - 55 088 5 -,
 - f) den Bescheid des Landeskirchenamtes der Evangelischen Kirche im Rheinland vom 22. Juni 2006 - 11-41:R/0293 -

hat die 2. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

die Richter Broß,
Di Fabio
und Landau

gemäß § 93b in Verbindung mit § 93a BVerfGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473) am 9. Dezember 2008 einstimmig beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.

Gründe:

1

Die Verfassungsbeschwerde ist nicht zur Entscheidung anzunehmen, weil die Annahmenvoraussetzungen des § 93a Abs. 2 BVerfGG nicht vorliegen.

I.

2

1. Die Verfassungsbeschwerde ist unzulässig. Eine Verfassungsbeschwerde kann nach § 90 Abs. 1 BVerfGG nur wegen Grundrechtsverletzungen durch die "öffentliche Gewalt" erhoben werden. Akte der öffentlichen Gewalt im Sinne dieser Vorschrift sind aber nur Maßnahmen aller drei grundrechtsverpflichteten Staatsfunktionen, mithin alle Staatsgewalt (vgl. Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, 25. Erg.-Lief. März 2006, § 90 Rn. 182; Ruppert, in: Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, 2. Aufl. 2005, § 90 Rn. 53 f.). Angesprochen sind der (deutsche) Staat in seiner Einheit (BVerfGE 4, 27 <30>) und die von ihm ausgehenden - unmittelbaren oder mittelbaren - Einwirkungen auf die Sphäre eines Grundrechtsträgers. Folglich umfasst dieser Begriff nicht rein innerkirchliche Maßnahmen (BVerfGE 18, 385 <386>; stRspr: BVerfGE 42, 312 <334 f.>; 66, 1 <20>; 72, 278 <289>; 111, 1 <5>; BVerfG, Vorprüfungsausschuss, Beschluss vom 1. Juni 1983 - 2 BvR 453/83 -, NJW 1983, S. 2569; BVerfG, Vorprüfungsausschuss, Beschluss vom 5. Juli 1983 - 2 BvR 514/83 -, NJW 1983, S. 2569 f.; BGHZ 12, 321 <325>; 34, 372 <373 f.>; 46, 96 <99>; BVerwGE 25, 226 <229 ff.>; 28, 345 <347 f.>; 30, 326 <327 f.>; 66, 241 <244 f.>; 95, 379 <380>; 117, 145 <147>; BVerwG, Urteil vom 25. November 1982 - 2 C 38/81 -, ZevKR 28 <1983>, S. 421, 424 f.>; BVerwG, Beschluss vom 20. November 1992 - 7 B 48/92 -, NVwZ 1993, S. 672; BAGE 30, 247 <252 ff.>; 51, 238 <244 f.>; 64, 131 <135 ff.>; BAG, Urteil vom 7. Februar 1990 - 5 AZR 84/89 -, NJW 1990, S. 2082 <2083>; OVG Magdeburg, Beschluss vom 24. Februar 1997 - B 2 S 30/96 -, NJW 1998, S. 3070 <3071 f.>; HessVGH, Beschluss vom 6. November 2002 - 10 UZ 2439/00 -, DÖV 2003, S. 256 f.; OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 15. Juli 2004 - 6 B 10891/04 -, NJW 2004, S. 3731 f.; VG Stuttgart, Urteil vom 14. Juli 2005 - 17 K 1515/05 -, verfügbar in JURIS; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 13. Oktober 2005 - 4 S 1542/05 -, DÖV 2006, S. 177 f.; VG Hannover, Urteil vom 8. März 2006 - 6 A 2792/05 -, ZevKR 51 <2006>, S. 602 <603>).

3

2. Nach dem kirchenpolitischen System des Grundgesetzes ordnet und verwaltet jede Religionsgesellschaft ihre Angelegenheiten selbstständig innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes. Sie verleiht ihre Ämter ohne Mitwirkung des Staates oder der bürgerlichen Gemeinde (Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 1 und Abs. 3 WRV). Damit erkennt der Staat die Kirchen als Institutionen mit dem Recht der Selbstbestimmung an, die ihrem Wesen nach unabhängig vom Staat sind und ihre Gewalt nicht von ihm herleiten. Die Folge ist, dass der Staat in ihre inneren Verhältnisse nicht eingreifen darf (BVerfGE 18, 385 <386>).

4

Die Verfassungsgarantie des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts bedeutet keine Ausklammerung aus der staatlichen Rechtsordnung im Sinne rechtsfreier Räume, sondern sie begründet im Gegenteil eine die gemeinschaftliche Freiheitsausübung respektierende Sonderstellung innerhalb der staatlichen Rechtsordnung (vgl. Grzeszick, Staatlicher Rechtsschutz und kirchliches Selbstbestimmungsrecht, AöR 2004, S. 168 <203>). Dies ist nicht nur dem Grundrecht aus Art. 4 GG im Sinne gemeinschaftlicher Glaubens- und Religionsfreiheit geschuldet, es handelt sich vielmehr auch um eine institutionelle Sicherung der geforderten Staatsfreiheit der Kirchen im Sinne des Art. 137 Abs. 3 WRV.

a) Die Eigenständigkeit der Kirchen wird auch nicht durch ihren Charakter als Körperschaften des öffentlichen Rechts (Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV) in Frage gestellt. Angesichts der religiösen und konfessionellen Neutralität des Staates nach dem Grundgesetz bedeutet diese zusammenfassende Kennzeichnung der Rechtsstellung der Kirchen keine Gleichstellung mit anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, die in den Staat eingegliederte Verbände sind, sondern nur die Zuerkennung eines öffentlichen Status, der sie zwar über die Religionsgesellschaften des Privatrechts erhebt, aber keiner besonderen Kirchenhoheit des Staates oder einer gesteigerten Staatsaufsicht unterwirft. Infolge dieser öffentlichen Rechtsstellung und öffentlichen Wirksamkeit der Kirchen, die sie aus ihrem besonderen Auftrag herleiten und durch die sie sich von anderen gesellschaftlichen Gebilden grundsätzlich unterscheiden, ist die kirchliche Gewalt keine staatliche Gewalt. Nur soweit sie die vom Staat verliehenen Befugnisse ausüben oder soweit ihre Maßnahmen den kirchlichen Bereich überschreiten oder in den staatlichen Bereich hineinreichen, betätigen die Kirchen mittelbar auch staatliche Gewalt mit der Folge, dass ihre Selbstbestimmung eine in der Sache begründete Einschränkung erfährt (BVerfGE 18, 385 <387>).

Wenn staatliche Gerichte in der Sache über kirchliche Angelegenheiten zu entscheiden haben, bestimmen sie in diesen Angelegenheiten mit, und zwar selbst dann, wenn sie sich bemühen, der kirchlichen Eigenständigkeit bei der materiellen Entscheidung gerecht zu werden. Die konkrete Betrachtung der konfligierenden Interessen und Rechte im Einzelfall kann erfahrungsgemäß zu einer allmählichen Steigerung der richterlichen Kontrolldichte führen und birgt so die Gefahr, dass die religiöse Legitimation kirchenrechtlicher Normen verkannt und damit gegen den Grundsatz der Neutralität des Staates in religiösen Dingen verstoßen wird. Das aber ist gerade in dem sensiblen Bereich der durch Art. 137 Abs. 3 Satz 2 WRV ausdrücklich gewährleisteten kirchlichen Ämterhoheit problematisch (vgl. Rüfner, in: Handbuch des Staatskirchenrechts II, 2. Aufl., 1995, § 73, S. 1081 <1082>; Schmidt/Aßmann, in: Maunz/Dürig/Herzog, GG, 48. Erg.-Lief. November 2006, Art. 19 Abs. 4 GG, Rn. 115; Grzeszick, Staatlicher Rechtsschutz und kirchliches Selbstbestimmungsrecht, AöR 2004, S. 168 <183 f., 204 f.>; Kazele, Ausgewählte Fragen des Staatskirchenrechts, VerwArch 2005, S. 557 <564 ff.>).

b) Die angefochtenen Beschlüsse der Verwaltungskammer der Evangelischen Kirche im Rheinland betreffen keinen Bereich, in dem der Staat der Kirche hoheitliche Gewalt verliehen hat. Vielmehr entscheiden sie lediglich einen Streit im Bereich der inneren kirchlichen Angelegenheiten. Die Versetzung eines Pfarrers in den Ruhestand wie auch die Festsetzung eines Ruhegehalts betreffen Fragen der Verfassung und Organisation der Evangelischen Kirche im Rheinland. Die Ausgestaltung des Dienst- und Amtsrechts unterliegt aber - wie der über die Verweisung des Art. 140 GG weitertelnde Art. 137 Abs. 3 Satz 2 WRV besonders betont - dem Selbstbestimmungsrecht der Kirche und ist - sofern diese es nicht selbst dem staatlichen Recht unterstellt - der staatlichen Gerichtsbarkeit entzogen. Ist die Kirche nur im Bereich ihrer innerkirchlichen Angelegenheiten tätig geworden, so liegt kein Akt der öffentlichen Gewalt vor, gegen den der Rechtsbehelf der Verfassungsbeschwerde gegeben sein könnte. Die von der Verfassung anerkannte Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der kirchlichen Gewalt würde geschmälert werden, wenn der Staat seinen Gerichten - auch dem Bundesverfassungsgericht - das Recht einräumen würde, innerkirchliche Maßnahmen, die im staatlichen Zuständigkeitsbereich keine unmittelbaren Rechtswirkungen entfalten, auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz zu prüfen (BVerfGE 18, 385 <387 f.>).

Ungeachtet der mangelnden Zulässigkeit wäre die Verfassungsbeschwerde aber auch in der Sache unbegründet. Mit seiner Verfassungsbeschwerde rügt der Beschwerdeführer allein, dass das von den kirchlichen Behörden und Gerichten angewandte Kirchenrecht - Rechtsanwendungsfehler dieser Stellen macht er nicht geltend - gegen Verfassungsrecht verstößt. Diese Rügen greifen indessen nicht durch.

9

1. Ein Verstoß der Vorschriften über die Versetzung in den Warte- und Ruhestand (§ 53 Abs. 3 PfdDG 1991, § 91 PfdDG 1996) und der damit verbundenen finanziellen Folgen (§ 6, § 7 des Kirchengesetzes über die Versorgung der Pfarrer, Pfarrerrinnen, Kirchenbeamten und Kirchenbeamtinnen in der Evangelischen Union - Versorgungsgesetz - vom 16. Juni 1996) gegen Art. 33 Abs. 5 GG liegt nicht vor.

10

a) Art. 33 Abs. 5 GG kommt nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Vorprüfungsausschuss, Beschluss vom 29. November 1978 - 2 BvR 316/78 -, NJW 1980, S. 1041; Vorprüfungsausschuss, Beschluss vom 5. Juli 1983 - 2 BvR 514/83 -, NJW 1983, S. 2569 <2570>) auf die öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse der Kirchen weder unmittelbar noch entsprechend zur Anwendung. Art. 33 Abs. 5 GG enthält inhaltliche Vorgaben lediglich für die Regelung des öffentlichen Dienstes als Bestandteil der Staatsverwaltung (vgl. Masing, in: Dreier, GG, 2. Aufl., 2006, Art. 33 Rn. 43; Jarass/Pieroth, GG, 9. Aufl., 2007, Art. 33 Rn. 46; BVerwGE 28, 345 <351>; 30, 326 <332>; 66, 241 <250>; BVerwG, Urteil vom 25. November 1982 - 2 C 38.81 -, NJW 1983, S. 2582 <2583>).

11

Die Frage, ob der mit Besoldungskürzungen einhergehende Warte- oder der Ruhestand als ein hergebrachtes beamtenrechtliches Institut angesehen werden kann, dessen Voraussetzungen nicht vom Verschulden des Beamten abhängen (vgl. dazu OVG Münster, Urteil vom 23. September 1997 - 5 A 3031/95 -, DÖV 1998, S. 393 <394> m. w. N.), kann daher dahingestellt bleiben. Selbst wenn dem staatlichen öffentlichen Dienstrecht ein solcher Typenzwang innewohnen sollte (vgl. von Campenhausen, Staatskirchenrecht, 4. Aufl., 2006, S. 293 FN 30; von Tiling, Die Versetzung von Pfarrern, insbesondere „mangels gedeihlichen Wirkens“, ZevKR 43 <1998>, S. 55 <68 f.>; H. Weber, Auslegung und Rechtsgültigkeit der Versetzungsbefugnis nach § 71 I c Pfarrergesetz der VELKD, ZevKR 15 <1970>, S. 20 <43>), fehlt es jedenfalls schon an einer Grundlage, einen solchen entsprechend für das kirchliche Dienstrecht zu postulieren. Die gegenteilige Rechtsansicht des Beschwerdeführers liefe darauf hinaus, die Religionsgesellschaften auf die Grundmuster staatlich geregelter Beschäftigungsverhältnisse festzulegen. Dies aber steht mit der durch Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 3 Satz 2 WRV gewährleisteten kirchlichen Ämterautonomie nicht in Einklang (vgl. OVG Münster, Beschluss vom 8. November 2002 - 5 A 751/01 -, NVwZ 2003, S. 1002 <1003>).

12

b) Auch aus den einfachgesetzlichen staatlichen Vorschriften und Grundsätzen des Beamtenrechts kann nichts in Bezug auf die Frage der Wirksamkeit der kirchenrechtlichen Regelungen hergeleitet werden, weil sie weder höherrangig sind noch zu den für alle geltenden Gesetzen im Sinne des Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 3 Satz 1 WRV gehören (BVerwGE 28, 345 <349>; OVG Münster, Urteil vom 23. September 1997 - 5 A 3031/95 -, DÖV 1998, S. 393 <394>). Andere staatliche Rechtssätze, die als für alle geltende Gesetze angesehen werden und deshalb auf kirchliche Dienstverhältnisse einwirken könnten, sind vom Beschwerdeführer weder aufgezeigt worden noch sonst ersichtlich.

2. Auch eine Verletzung des Willkürverbots (Art. 3 Abs. 1 GG) ist nicht gegeben.

Die Vorschriften des Kirchenrechts über die Versetzung in den Warte- und Ruhestand finden ebenso wie die kirchlichen Regelungen über die Gewährung eines Wartegeldes und eines Ruhegehaltes ihre Grundlage in dem durch Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 3 Satz 1 WRV gewährleisteten Recht der Religionsgesellschaften zur selbstständigen Ordnung und Verwaltung ihrer Angelegenheiten innerhalb des für alle geltenden Gesetzes. Dieses Selbstbestimmungsrecht wie auch die in Art. 137 Abs. 3 Satz 2 WRV ausdrücklich hervorgehobene Gewährleistung der Ämterautonomie beinhaltet das Recht festzulegen, welche Kirchenämter einzurichten, wie diese zu besetzen und welche Anforderungen an die Amtsinhaber zu stellen sind (vgl. BVerwGE 66, 241 <243>).

a) Die Abberufung eines Pfarrers bei Vorliegen eines Tatbestandes, der diesem die gedeihliche Führung seines Pfarramtes unmöglich macht, ist Ausdruck der kirchlichen Ämterhoheit. Mit der Regelung eines solchen Abberufungsgrundes, der sich von Verschuldensmerkmalen löst, erhält die Kirchenleitung ein Steuerungsinstrument, mit dem auf eine in einer Kirchengemeinde objektiv eingetretene Situation in effektiver und rascher Weise reagiert werden kann. Berücksichtigt man, dass die einzelnen Kirchengemeinden der zentrale Ort des kirchlichen Wirkens sind, so besteht an der Beseitigung unüberbrückbarer Zerwürfnisse innerhalb der Gemeinde für die Kirche ein existenzielles Interesse. Insoweit ist dieser Abberufungstatbestand von sachgerechten Gründen getragen (vgl. auch von Tiling, Die Versetzung von Pfarrern, insbesondere „mangels gedeihlichen Wirken“, ZevKR 43 <1998>, S. 55 <69>; Ennuschat, ZeVKR 53 <2008>, S. 113 <136 ff.>). Sie stellt auch nach ihrem Erscheinungsbild eine weniger einschneidende Maßnahme als die disziplinarische Amtsenthebung oder der Verlust der in der Ordination begründeten Rechte in einem Lehrbeanstandungsverfahren dar (Stein, Neue Aspekte im Pfarrerdienstrecht - Soll der Pfarrer kündbar werden?, Kirche und Recht 310, S. 1 <2>).

b) Wendet man sich vor diesem Hintergrund dem im Anschluss an die Abberufung eingreifenden Institut des Wartestandes zu, so kann gleichfalls nicht von einer willkürlichen Regelung des Kirchenrechts gesprochen werden. Nach § 53 Abs. 3 Satz 1 PfdG 1991 ist der Pfarrer in den Wartestand zu versetzen, wenn er nicht innerhalb eines Jahres nach dem Zeitpunkt der Abberufung in eine neue Pfarrstelle berufen wird. Satz 2 dieser Vorschrift besagt ferner, dass eine Versetzung in den Wartestand erst erfolgen kann, wenn seit dem Eintritt der Unanfechtbarkeit der Entscheidung über die Abberufung mindestens sechs Monate vergangen sind. Die Versetzung in den Wartestand ist daher kein Automatismus, sondern eine Reaktion darauf, dass der von einer Pfarrstelle abberufene Pfarrer innerhalb eines Zeitraumes von mindestens einem Jahr - er kann sich bei einer längeren Dauer des innerkirchlichen Rechtszuges theoretisch verlängern - keine Wiederverwendung gefunden hat. Hierin ist eine sachgerechte Regelung zu erblicken. Der betroffene Pfarrer erhält trotz seiner Nichtbewährung in einer Pfarrstelle zunächst die Möglichkeit, eine Wiederverwendung zu erreichen. Nur wenn dies scheitert, kommt die Versetzung in den Wartestand, die eine gebundene Entscheidung darstellt, zum Tragen. Sie ist gegenüber der Beendigung des Dienstverhältnisses oder der sofortigen Versetzung in den Ruhestand eine mildere Maßnahme. Die mit dem Bezug des Wartegeldes, das 75% der ruhegehaltstfähigen Dienstbezüge (§ 7 Versorgungsgesetz) beträgt, verbundene Einkommenseinbuße ist gleichfalls sachgerecht, da er lediglich in gewissem Umfang (vgl. § 57 Abs. 2 und 3 PfdG 1991) seine Arbeitskraft einzusetzen verpflichtet ist.

Die Versetzung in den Ruhestand nach einem dreijährigen Wartestand, währenddessen der Pfarrer ebenfalls keine neue Pfarrstelle gefunden hat (§ 91 Abs. 1 PfdG 1996), wäre ebenfalls nicht zu beanstanden. Das Erfordernis eines dreijährigen Wartestandes gibt dem Pfarrer ausreichend Gelegenheit, eine Wiederverwendung zu erreichen. Der Gesichtspunkt, dass dies wegen der Abberufung mit Schwierigkeiten verbunden ist, mag in Zeiten, in denen nur wenige Pfarrstellen vakant sind und sich dementsprechend viele Bewerber melden, zutreffend sein. Gleichwohl kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Versetzung in den Ruhestand die automatische Folge ist, zumal gerade der Zeitablauf seit der Abberufung auch eine selbstkritische Haltung zu begründen vermag und der Betroffene diese auch im Rahmen eines Bewerbungsverfahrens darstellen kann. Im Übrigen bestehen auch Funktionspfarrstellen, die nicht unmittelbar mit einem Wirken in einer Kirchengemeinde verbunden sind. Festzuhalten ist vor diesem Hintergrund jedenfalls, dass dem im Wartestand befindlichen Pfarrer eine Chance zu Wiederverwendung eröffnet wird. Nur wenn sich diese nicht realisiert, erfolgt die - dann allerdings zwingende - Versetzung in den Ruhestand, die bezüglich der finanziellen Folgen in sachgerechter Weise mit der Gleichstellung mit anderen Ruheständlern einhergeht.

18

c) Vor diesem Hintergrund ist das kirchengesetzliche Stufenmodell mit der Abberufung sowie der Versetzung in den Warte- und Ruhestand von sachgerechten Erwägungen getragen. Es ist ein Instrument, das sich gegenüber anderen Möglichkeiten, wie etwa der sofortigen Beendigung des Dienstverhältnisses, als milderes Mittel erweitert. Es eröffnet einem Pfarrer, der es nicht vermocht hat, tief greifende Spaltungen in einer Kirchengemeinde zu verhindern oder zu überbrücken, sich mithin in seiner Pfarrstelle nicht bewährt hat, die Möglichkeit der Wiederverwendung über einen Zeitraum von vier Jahren hinweg. Bleiben die Versuche über einen solchen Zeitraum ohne Erfolg, so begründet dies die Vermutung, dass der Pfarrer auch in Zukunft keine neue Pfarrstelle finden wird. Die Versetzung in den Ruhestand ist dann eine frei von sachfremden Erwägungen eintretende Folge. Auch die mit Beginn des Warte- und Ruhestandes eintretenden Einkommenseinbußen sind von sachgerechten Erwägungen getragen, da der Pfarrer seinen bei der Übertragung einer Pfarrstelle bestehenden dienstlichen Verpflichtungen nicht nachzugehen braucht und er keine Gleichstellung mit Pfarrern verlangen kann, die eine Pfarrstelle innehaben und demzufolge in vollem Umfang ihre Arbeitskraft einzusetzen haben.

III.

19

Von einer weiteren Begründung der Nichtannahmeentscheidung wird gemäß § 93d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG abgesehen.

20

Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

Broß

Di Fabio

Landau