

- Kirchengericht:** Verfassungs- und Verwaltungsgericht der Evangelischen Kirche der Pfalz (Protestantische Landeskirche)
- Entscheidungsform:** Rechtsgutachten
- Datum:** 27.06.2011
- Aktenzeichen:** XIII 102/09-157
- Rechtsgrundlagen:** § 1 Abs. 2, § 5, § 6 Abs. 1 und Abs. 3, § 8 Abs. 1, § 13 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 6, § 47 Abs. 1, § 64 Abs. 1 Nr. 6, § 65 Abs. 1, § 66 Abs. 1, § 75 Abs. 1 § 76, § 78 Abs. 1, § 89 Abs. 2 Nr. 8, § 90 Abs. 1, § 93 Abs. 1 Satz 1, § 98 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 1 und 5 KV (Kirchenverfassung), § 1 Abs. 2, § 2 Abs. 1 Satz 1, § 5 Abs. 1, § 7 Abs. 1 und 2, § 8 Abs. 1, § 9 Abs. 2 lit. b und Abs. 3, § 10, § 14 Abs. 1 Satz 1, § 15 Abs. 3, § 16 Abs. 1 Satz 2 lit. b und e, § 20 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2, § 22 VwAG (Gesetz über die Verwaltungsämter in der Evangelischen Kirche der Pfalz (Protestantische Landeskirche) - Verwaltungsamtsgesetz), § 1, § 12 VwAVO (Rechtsverordnung über die Finanzierung der Pflichtaufgaben der Verwaltungsämter der Evangelischen Kirche der Pfalz (Protestantische Landeskirche) - Verwaltungsamtsverordnung), § 1 Gesetz über die Bildung von Gesamtkirchengemeinden, § 26 Abs. 1, § 40 Abs. 1, § 63 Abs. 1 und 2, § 65 Abs. 1 Satz 1, § 73 Abs. 4, § 104 Nr. 29 HVO (Gesetz über die Ordnung des Haushalts- und Vermögensrechts der Landeskirche), § 3 Abs. 2 Satz 1 VuVGG (Gesetz über das Verfassungs- und Verwaltungsgericht der Evangelischen Kirche der Pfalz - Protestantische Landeskirche -), Art. 28 Abs. 2, Art. 80 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland), § 68 Abs. 4 Satz 1 GemO (Gemeindeordnung des Landes Rheinland-Pfalz), § 42 Abs. 2 VwGO (Verwaltungsgerichtsordnung)
- Vorinstanzen:** keine

#### Leitsatz:

1. **Die Landessynode darf den Landeskirchenrat durch kirchliches Gesetz zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigen. Weder aus § 66 KV, der die stark synodale Prägung der Verfassung der Landeskirche zum Ausdruck bringt, noch aus anderen Vorschriften der Kirchenverfassung folgt eine ausschließliche Kompetenz der Landessynode zur Rechtssetzung. Der Wirkungsbereich des Landeskirchenrats ist nicht auf Verwaltungsangelegenheiten beschränkt. Das Verhältnis des Landeskirchenrats (wie der Kirchenregierung) zur Landessynode lässt sich**

- nicht mit abgrenzenden, dem staatlichen Recht entnommenen Kategorien wie „Verwaltung“ und „Gesetzgebung“, sondern am ehesten mit den Begriffen der gemeinsamen Verantwortung und des Zusammenwirkens im Dienst der Kirche erfassen (vgl. Urteile vom 9. Februar 2001 in den Verfahren XIII 102/09-119 und 120).
2. Die Grenzen einer kirchengesetzlichen Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung müssen hinreichend deutlich erkennbar sein, aber nicht in einer Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG entsprechenden Art und Weise näher bestimmt werden. Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG ist im kirchlichen Recht nicht entsprechend anwendbar. Er ist Ausdruck des Grundsatzes der Gewaltenteilung, welcher der Begrenzung und Mäßigung der Macht des Staates und damit dem Schutz der Grundrechte dient; Eingriffe in diese Rechte sollen der gewählten Volksvertretung vorbehalten bleiben. Demgegenüber liegt in der Erfüllung kirchlicher Aufgaben keine Ausübung von Herrschaftsgewalt, die wie die Wahrnehmung staatlicher Machtbefugnisse der Beschränkung und Hemmung bedürfte und dem staatlichen Grundrechtsschutz vergleichbare Freiheitssicherungen erforderte. Ebenso wenig kann die Landessynode als Versammlung im Dienst der Kirche ohne Weiteres einem staatlichen Parlament als gewählter Volksvertretung gleichgesetzt werden (vgl. Urteile vom 9. Februar 2001 in den Verfahren XIII 102/09-119 und 120).
  3. Auch im Bereich des kirchlichen Rechts darf von einer gesetzlichen Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung grundsätzlich erst dann Gebrauch gemacht werden, wenn die ermächtigende Norm rechtlich existent geworden ist. Dies ist § 78 Abs. 1 Satz 2 KV zufolge erst dann der Fall ist, wenn das die Norm verlautbarende Amtsblatt der Landeskirche ausgegeben wurde. Eine parallel zum ermächtigenden Gesetz entstandene Rechtsverordnung, die vor einer solchen Verlautbarung des Gesetzes beschlossen und ausgefertigt wurde, ist jedoch nicht unwirksam, wenn das Gesetz in diesem Zeitpunkt seinerseits bereits beschlossen und ausgefertigt war und damit sein Inhalt endgültig feststand und wenn die Verlautbarung der Rechtsverordnung im Amtsblatt später als diejenige des Gesetzes erfolgt (vgl. BVerfGE 32, 199 und 34, 9).
  4. Die Verfassung der Landeskirche misst der Kirchengemeinde eine herausragende Stellung bei. Das den Kirchengemeinden durch § 6 Abs. 3 Satz 1 KV gewährleistete Selbstverwaltungsrecht umfasst auch die Art und Weise der Erledigung von Verwaltungsaufgaben, namentlich im Vermögensbereich. Die Kirchenverfassung erkennt den Kirchengemeinden aber kein Recht auf Selbstverwaltung zu, das demjenigen der politischen Gemeinden (Art. 28 Abs. 2 GG) gleichkäme. Die Kirchengemeinden sind in die gesamtkirchliche Ordnung weitaus stärker eingebunden als Kommunen in die staatliche Organisation. Landeskirche und Kirchengemeinde sind gleichermaßen Kirche und deren Auftrag verpflichtet. Bei

der Erfüllung dieses Auftrags haben sie als Dienstgemeinschaft zusammenzuwirken (wie Urteil vom 29. August 2008 in dem Verfahren XIII 102/09-155).

5. **Gesetze und Einzelakte, die das kirchengemeindliche Selbstverwaltungsrecht betreffen, müssen den Kernbereich dieses Rechts wahren. In ihn wird eingegriffen, wenn die Existenz des Instituts der Kirchengemeinde in Frage gestellt oder die Veränderung oder Auflösung einer einzelnen Kirchengemeinde ohne vorherige Anhörung oder ohne sachlichen Grund bewirkt wird. Den Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts verletzen auch gesetzliche Regelungen oder Einzelakte, die die organisatorischen Gestaltungsmöglichkeiten der Kirchengemeinden ersticken, indem sie diesen praktisch die Freiheit nehmen, über die Art und Weise der Erledigung ihrer Aufgaben selbstverantwortlich zu entscheiden.**
6. **Die Regelung des § 7 Abs. 1 VwAG und § 1 VwAVO greift nicht in den Kern des kirchengemeindlichen Selbstverwaltungsrechts ein. Zwar wird durch den gesetzlichen Anschluss an ein Verwaltungsamt (§ 7 Abs. 1 VwAG) die organisatorische Gestaltungsfreiheit der Kirchengemeinden ein Stück weit eingeschränkt. Die den Verwaltungsämtern nach § 1 VwAVO zugewiesenen Aufgaben sind aber nur ausführender, unterstützender und beratender Art; die Sachentscheidungskompetenz verbleibt weitestgehend bei den Kirchengemeinden.**
7. **Das kirchengemeindliche Selbstverwaltungsrecht ist außerhalb seines Kernbereichs zumindest verhältnismäßigen Beschränkungen zugänglich. Die Beschränkungen, denen Kirchengemeinden aufgrund der Regelung des § 7 Abs. 1 VwAG und § 1 VwAO unterliegen, halten einer Verhältnismäßigkeitsprüfung stand.**
  - a) **Das mit § 7 Abs. 1 VwAG und § 1 VwAO verfolgte Ziel, eine möglichst effektive Erledigung der wichtigsten in den Kirchengemeinden und -bezirken anfallenden Verwaltungsaufgaben zu gewährleisten, hält sich im Rahmen der Verfassung und des Auftrags der Landeskirche.**
  - b) **Die Schaffung von Verwaltungsämtern, die diese Aufgaben in den Kirchenbezirken durch hauptamtliche, über besondere Fachkenntnisse verfügende Kräfte erledigen, ist als Mittel zur Erreichung dieses Ziels geeignet. Es liegt in der Freiheit des kirchlichen Gesetzgebers, im Lichte künftiger Erfahrungen zu überprüfen, ob innerhalb eines Kirchenbezirks eine Zahl von Arbeitsvorgängen anfällt, die groß genug ist, um eine hinreichend starke personelle Besetzung eines Verwaltungsamts zu ermöglichen.**
  - c) **Ein die Kirchengemeinden weniger belastendes, gleichermaßen wirksames Konzept als das § 7 Abs. 1 VwAG und § 1 VwAVO zugrundeliegende ist nicht ersichtlich. Die Möglichkeit eines Fernbleibens von oder Ausscheidens aus der Zuständigkeit eines Verwaltungsamts könnte dessen Existenz gefährden.**

- d) § 7 Abs. 1 VwAG und § 1 VwAVO hat für die betroffenen Kirchengemeinden keine unangemessenen Härten zur Folge. Das gilt auch für die - geringe - Zahl sog. Rechengemeinden, die die Bearbeitung von Verwaltungsangelegenheiten einem ehrenamtlich tätigen Gemeindeglied anvertraut hatten. Dem kirchlichen Gesetzgeber kommt im Bereich der Verwaltungsorganisation - auch im Verhältnis zu den Kirchengemeinden - eine weite Gestaltungsfreiheit zu, die ihn berechtigt zu typisieren und zu generalisieren. Ebenso wenig kann von unangemessenen Härten die Rede sein, weil in Einzelfällen Schlechtleistungen von Verwaltungsämtern zu verzeichnen (gewesen) sein mögen. Betroffene Kirchengemeinden sind derartigen Mängeln nicht schutzlos ausgesetzt. Gegebenenfalls muss der Landeskirchenrat aufsichtlich tätig werden, die erforderlichen Maßnahmen anordnen und sie - wo nötig - im Wege der Ersatzvornahme selbst durchführen.
- e) Es ist Sache des kirchlichen Gesetzgebers, die finanzielle Belastung, die eine Erledigung von Verwaltungsaufgaben durch hauptamtliche Kräfte mit sich bringt, soweit wie möglich zu beziffern und sie in ein Verhältnis zu dem Nutzen zu setzen, der mit der Regelung angestrebt wird. Diese Wertung ist kirchenpolitisch zu verantworten und unterliegt nicht der rechtlichen Prüfung am Maßstab der Verhältnismäßigkeit.

### Rechtsgutachten

zur Vereinbarkeit von § 7 Abs. 1 und § 20 Abs. 2 des Gesetzes über die Verwaltungsämter in der Evangelischen Kirche der Pfalz (Protestantische Landeskirche) vom 9. Juni 2006 (ABl. vom 21. Juli 2006, S. 118) i. V. m. § 1 der Rechtsverordnung über die Finanzierung der Pflichtaufgaben der Verwaltungsämter der Evangelischen Kirche der Pfalz (Protestantische Landeskirche) vom 27. Juni 2006 (ABl. vom 31. August 2006, S. 151) mit § 6 Abs. 3 Satz 1 und § 13 Abs. 2 Nr. 6 der Verfassung der Evangelischen Kirche der Pfalz (Protestantische Landeskirche)

#### I.

Gegenstand des vom Gericht erbetenen Rechtsgutachtens sind Vorschriften des von der Landessynode am 9. Juni 2006 beschlossenen Gesetzes über die Verwaltungsämter in der Evangelischen Kirche der Pfalz (Protestantische Landeskirche) - Verwaltungsamtsgesetz (VwAG) - und der hierzu ergangenen Rechtsverordnung über die Finanzierung der Pflichtaufgaben der Verwaltungsämter der Evangelischen Kirche der Pfalz (Protestantische Landeskirche) - Verwaltungsamtverordnung (VwAVO) -, die der Landeskirchenrat am 27. Juni 2006 erlassen hat.

Ziel des Gesetzes ist es, die bisherige Struktur unterschiedlicher Verwaltungseinrichtungen innerhalb der Landeskirche durch die Errichtung von Verwaltungsämtern in den einzelnen Kirchenbezirken (§ 1 Abs. 1 VwAG) oder von Verwaltungsämtern in Zweckverbänden, die von mehreren Kirchenbezirken gebildet werden (§ 1 Abs. 2 VwAG), neu zu ordnen und zu vereinheitlichen. Es sollen Einrichtungen von hinreichender Größe entstehen, die den gestiegenen Anforderungen an die Erfüllung der Verwaltungsaufgaben der Kirchengemeinden und Kirchenbezirke gerecht werden. Die Finanzierung der von den Verwaltungsämtern zu erfüllenden Pflichtaufgaben erfolgt durch Zuweisungen aus dem Anteil der Kirchengemeinden und -bezirke an der Kirchensteuer nach Maßgabe einer fortzuschreibenden Personalbedarfsermittlung (§ 4 Abs. 1 bis 3 VwAG).

Ein Verwaltungsamt nach § 1 Abs. 1 VwAG, das für die Erledigung der Verwaltungsaufgaben eines Kirchenbezirks zuständig ist, ist eine rechtliche unselbständige Einrichtung dieses Kirchenbezirks (§ 7 Abs. 2 VwAG). Über die Einstellung seines Leiters oder seiner Leiterin entscheidet der Bezirkskirchenrat auf Vorschlag des Dekans oder der Dekanin. Der Bezirkskirchenrat ist des Weiteren dafür zuständig, die Erledigung des Pflichtaufgabenkatalogs des Verwaltungsamts sicherzustellen, und kann dem Leiter oder der Leiterin des Verwaltungsamts Vollmacht für die Ausübung der laufenden Geschäfte der Verwaltung, die Einstellung, tarifliche Eingruppierung und Entlassung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erteilen (§ 9 Abs. 2 Buchst. b) und c) und Abs. 3 VwAG). Im Übrigen liegt die Zuständigkeit für das Verwaltungsamt beim Dekan oder der Dekanin und der Bezirkssynode.

Ein Verwaltungsamt nach § 1 Abs. 2 VwAG, das für die Erledigung der Verwaltungsaufgaben mehrerer Kirchenbezirke zuständig ist, wird von einem Verwaltungszweckverband errichtet, der seinerseits von den beteiligten Kirchenbezirken durch eine Verbandsordnung gebildet wird und eine Körperschaft des öffentlichen Rechts ist (§ 1 Abs. 2 und § 10 Abs. 1 und 2 VwAG). Organe des Verwaltungszweckverbands sind die Verbandsvertretung und der Verbandsvorstand. Die Verbandsvertretung besteht aus den Mitgliedern der Bezirkskirchenräte der beteiligten Kirchenbezirke (§ 13 Abs. 1 VwAG), der Verbandsvorstand aus sieben, von der Verbandsvertretung zu wählenden Mitgliedern. Vorsitzender des Verbandsvorstands ist der Dekan oder die Dekanin einer der verbandsangehörigen Kirchenbezirke, der oder die von der Verbandsvertretung zu wählen ist (§ 15 Abs. 1 VwAG). Über die Einstellung des Leiters oder der Leiterin des Verwaltungsamts entscheidet auf Vorschlag des Verbandsvorstandes die Verbandsvertretung (§ 14 Abs. 1 Buchst. g) VwAG). Soweit in der Verbandsordnung nichts anderes bestimmt ist, hat der Verbandsvorstand die Erledigung des Pflichtaufgabenkatalogs des Verwaltungsamts sicherzustellen und durch seinen Vorsitzenden über die Leitung des Verwaltungsamts die Dienstaufsicht auszuüben (§ 14 Abs. 2, § 16 Abs. 1 Buchst. b) und e) VwAG).

Die Tätigkeit der Verwaltungsämter unterliegt dem geltenden kirchlichen Recht, insbesondere der Ordnung des Haushalts- und Vermögensrechts der Landeskirche - HVO - und der Aufsicht des Landeskirchenrats (§ 5 Abs. 1 VwAG).

Durch die Bestimmungen des § 2 Abs. 1 Satz 1, § 4 Abs. 2 und § 19 VwAG wird der Landeskirchenrat ermächtigt, zu den Vorschriften des Gesetzes Ausführungsbestimmungen zu erlassen, insbesondere einen Katalog der Pflichtaufgaben der Verwaltungsämter aufzustellen und die Einzelheiten der die finanziellen Zuweisungen bestimmenden Personalbedarfsermittlung festzulegen. Von dieser Ermächtigung hat der Landeskirchenrat mit der eingangs genannten Rechtsverordnung über die Finanzierung der Pflichtaufgaben der Verwaltungsämter vom 27. Juni 2006 Gebrauch gemacht. § 1 VwAVO führt die von den Verwaltungsämtern wahrzunehmenden Pflichtaufgaben auf. Dazu gehören Aufgaben aus dem Bereich des Finanzwesens, des Personalwesens, der Kindertagesstätten, der Elektronischen Datenverarbeitung, des Gebäudebestandes und der Liegenschaftsverwaltung. Die Aufgaben des Finanzwesens umfassen das Erstellen der Haushaltspläne, die Verwaltung des Finanzflusses und der Finanzanlagen und das Erstellen des Jahresabschlusses (vgl. im Einzelnen: § 1 Nr. 1.1 bis 1.3 VwAVO); zu den Aufgaben des Personalwesens gehört u. a. die Meldung der Merkmale, die für die Gehaltsabrechnung durch die zuständige zentrale Gehaltsabrechnungsstelle der Landeskirche maßgebend sind (§ 1 Nr. 2.3 VwAVO), zu den die kirchlichen Kindertagesstätten betreffenden Aufgaben der Beitragseinzug und die Betriebskostenfinanzierung (§ 1 Nr. 3.2 und 3.3 VwAVO), zu den Aufgaben der Elektronischen Datenverarbeitung die Beschaffung von Hard- und Software (§ 1 Nr. 4.1 VwAVO) und zu den Aufgaben der Verwaltung des Gebäudebestandes und der Liegenschaften die Abrechnung von Baumaßnahmen, das Erstellen von Verwendungsnachweisen sowie die Abrechnung von Nebenkosten (§ 1 Nr. 5.6 und 6.4 VwAVO). Die weiteren Vorschriften der Rechtsverordnung betreffen die Grundsätze der Personalbedarfsermittlung der Verwaltungsämter und die hierauf beruhende Zuweisung von Mitteln.

Nach dem Willen des kirchlichen Gesetzgebers hat die Errichtung von Verwaltungsämtern zur Folge, dass die Gemeinden eines Kirchenbezirks kraft Gesetzes dem jeweiligen Verwaltungsamt angeschlossen sind und die ihnen obliegenden Verwaltungsaufgaben, soweit es sich um Pflichtaufgaben nach § 1 VwAVO handelt, nicht mehr selbst wahrnehmen dürfen. Hiergegen wurden im Gesetzgebungsverfahren insbesondere mit Blick auf das (Ehren-)Amt des gemeindlichen Kirchenrechners kirchenpolitische und -verfassungsrechtliche Einwände erhoben. Die Synode des Kirchenbezirks ... sah in der geplanten Neuregelung eine Verletzung von § 6 Abs. 3 Satz 1 der Verfassung der Evangelischen Kirche der Pfalz (Protestantische Landeskirche) - KV -. Der Zwang, bestimmte Aufgaben durch hauptamtliche Mitarbeiter eines Verwaltungsamts wahrnehmen zu lassen, beeinträchtigt das Recht der Kirchengemeinden, sich zur gemeinsamen Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben und deren Finanzierung freiwillig zusammenschließen, und verstoße gegen den in der Haushalts- und Vermögensordnung der Landeskirche verankerten Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Dem folgte die Mehrheit der Landes-

synode nicht. Zu Gunsten der Kirchengemeinden, die bei Inkrafttreten des Verwaltungsamtsgesetzes über einen Kirchenrechner oder eine Kirchenrechnerin verfügten, wurde aber eine Übergangsregelung zur Bestimmung des § 20 Abs. 1 VwAG, wonach die Errichtung der Verwaltungsämter bis zum 1. Januar 2008 zu erfolgen hat, geschaffen. Danach können diese Gemeinden bis zum Ausscheiden ihres Rechners oder ihrer Rechnerin aus dem Amt, längstens aber für fünf Jahre, von diesem oder dieser weiter betreut werden (vgl. zum Ganzen: Verhandlungen der Landessynode vom 7. bis 10. Juni 2006, S. 154 bis 176 und A 33 bis A 43, 103, 120 und 132).

Einige der betroffenen Kirchengemeinden, namentlich die Kirchengemeinden A-B und C, sowie die Kirchengemeinden D und E, F, G und H, sahen durch diese Regelung ihren Einwänden nicht hinreichend Rechnung getragen. Zur Beendigung der Auseinandersetzungen kamen sie mit der Landeskirche schließlich überein, durch den Landeskirchenrat ein Rechtsgutachten des Verfassungs- und Verwaltungsgerichts der Landeskirche einholen zu lassen, dessen Ergebnis von allen Betroffenen als bindend zu behandeln sein wird.

## II.

Mit Schriftsatz vom 16. Mai 2009 hat der Landeskirchenrat dem Gericht vereinbarungsgemäß einen Gutachtenauftrag erteilt und um Beantwortung der Frage gebeten, ob die Bestimmungen des Verwaltungsamtsgesetzes und der Verwaltungsamtsverordnung gegen § 6 Abs. 3 Satz 1 und § 13 Abs. 2 Nr. 6 KV verstoßen. Der Landeskirchenrat vertritt die Auffassung, dass dies nicht der Fall sei. Zur Begründung führt er im Wesentlichen aus:

Nach § 6 Abs. 3 Satz 1 KV habe sich die Selbstverwaltung der Kirchengemeinden im Rahmen der kirchlichen Ordnung zu bewegen. Kirchengemeinden seien sehr viel stärker in die gesamtkirchliche Ordnung einbezogen als politische Gemeinden in die staatliche Ordnung. Kirchengemeindliche Selbstverwaltung sei kein subjektives Recht gegenüber der Landeskirche, sondern eine Form der Aufgabenzuweisung. Das schlage sich in der Kirchenverfassung im Recht des Landeskirchenrats nieder, die gesamtkirchliche Ordnung zu wahren und weiterzubilden und die Aufsicht über die kirchlichen Körperschaften auszuüben (§ 98 Abs. 2 Nr. 1 und 5 KV). Selbst im staatlichen Bereich werde das Selbstverwaltungsrecht der politischen Gemeinden als nicht verletzt angesehen, wenn von diesen wahrzunehmende Aufgaben durch Gesetz auf Verwaltungsgemeinschaften übertragen würden, solange dies nicht eine personelle oder organisatorische Auszehrung der Gemeinden zur Folge habe. Eine solche Auszehrung werde durch die zur Prüfung gestellte Regelung nicht bewirkt.

Die Neuordnung der Verwaltungseinrichtungen der Landeskirche beruhe auf der Erkenntnis, dass es hinreichend großer Einrichtungen mit hauptamtlichen Mitarbeitern bedürfe, um die Herausforderungen an die Erfüllung der kirchlichen Verwaltungsaufgaben bewältigen zu können. Diese Herausforderungen seien Folge der Umstellung der Buchführung von der Kameralistik auf die kaufmännische Buchführung im gesamten Bereich der EKD,

welcher sich die Landeskirche nicht entziehen könne, der Abwicklung von Baumaßnahmen auf der Ebene der Kirchenbezirke, der Automatisierung von Verwaltungs- und Kommunikationsabläufen durch das landeskirchliche Intranet, der Einführung der neuen Finanz-Management-Software KFM, von Änderungen der Haushaltsplangestaltung u.a.m. Kirchengemeinden, die sich diesen Neuerungen nicht stellten und nicht zeitgemäßer Hilfsmittel bedienten, verursachten bei kirchlichen Zentralstellen einen erheblichen Verwaltungsaufwand. So müssten Haushaltspläne, die nicht mit Hilfe der neuen Software KFM erstellt würden, einzeln nachbearbeitet werden. Entsprechendes gelte z. B. auch für die Meldung von Personaldaten für Gehaltsabrechnungen. Um finanzpolitische Entscheidungen verantwortlich treffen zu können, müsse den zuständigen Organen aller Ebenen der Landeskirche rasch aussagekräftiges Zahlenmaterial zur Verfügung stehen. Das setze ein einheitliches, umfassendes, verlässliches und effizientes Rechnungs- und Kassenwesen voraus. Nur dieses gewährleiste auch die von der kirchlichen wie der außerkirchlichen Öffentlichkeit zu Recht erwartete Transparenz der Herkunft und Verwendung kirchlicher Mittel. Diesen Anforderungen könne nur genügt werden, wenn zumindest innerhalb eines Kirchenbezirks alle Kirchengemeinden einem Verwaltungsamt angehörten. Nur dann sei eine Zahl von Arbeitsvorgängen zu erwarten, welche so hoch sei, dass auch eine größere Zahl von Mitarbeitern beschäftigt werden könne, die es wiederum ermögliche, eine ordnungsgemäße Vertretung in Krankheits- und Urlaubsfällen und die notwendige Fortbildung und Spezialisierung sicherzustellen. Die Ausrüstung einzelner Kirchengemeinden mit den erforderlichen Hilfsmitteln und die Fortbildung einzelner Gemeindeglieder vor Ort wären demgegenüber völlig unwirtschaftliche Maßnahmen. Einzelfallentscheidungen darüber, ob sich eine Kirchengemeinde einem Verwaltungsamt anschließen müsse oder von einem solchen Anschluss befreit werden könne, setzten aufwändige Prüfungen voraus und könnten die Existenzfähigkeit des betreffenden Verwaltungsamts in Frage stellen. Zumindest wären personelle Konsequenzen bis hin zu betriebsbedingten Entlassungen der Mitarbeiter des Verwaltungsamts nicht auszuschließen.

Der gesetzlich vorgeschriebene Anschluss der Kirchengemeinden an Verwaltungsämter habe lediglich administrativ-technische Aufgaben zum Gegenstand und betreffe das Selbstverwaltungsrecht im Vergleich zum Auftrag der Wortverkündigung oder Sakramentsverwaltung nur in einen Randbereich. Die Verwaltungsämter hätten wie Kirchenrechnerinnen und Kirchenrechner lediglich eine unterstützende und ausführende Funktion; sämtliche Entscheidungsbefugnisse über den Haushalt und die Mittelverwendung verblieben bei den Kirchengemeinden. So dürfe das Verwaltungsamt als kassenführende Stelle nur auf Anordnung der Kirchengemeinde tätig werden. Bei etwaigen Schlechtleistungen eines Verwaltungsamts seien Einwirkungsmöglichkeiten u. a. über die Dienstaufsicht gegeben. Bei einem schuldhaften Verhalten des Mitarbeiters eines Verwaltungsamts bestünden diesem gegenüber gegebenenfalls Schadensersatzansprüche der betroffenen Kirchengemeinde, deren Erfüllung durch eine Versicherung gewährleistet sei.

Zur weiteren Begründung beruft sich der Landeskirchenrat auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 19. November 2002 im Verfahren 2 BvR 329/97 über die Verfassungsbeschwerde politischer Gemeinden des Landes Sachsen-Anhalt gegen die Verpflichtung zum Anschluss an Verwaltungsgemeinschaften. In dieser Entscheidung habe das Bundesverfassungsgericht den dort zur Beurteilung stehenden Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht gebilligt, obwohl die zwangsweise Zuordnung der betroffenen politischen Gemeinden zu einer Verwaltungsgemeinschaft deutlich tiefer reiche als der Eingriff des Verwaltungsamtsgesetzes in das Selbstverwaltungsrecht der Kirchengemeinden. Das Bundesverfassungsgericht habe in seiner Entscheidung auch betont, dass dem Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum zukomme, der ihn berechtige, bei organisatorischen Vorgaben zu typisieren, und ihn der Verpflichtung enthebe, die besondere Situation einer jeden einzelnen Gemeinde zu berücksichtigen oder jeder Gruppe von Gemeinden, ungeachtet ihrer Größe und Bedeutung, Rechnung zu tragen.

Das Gericht hat den betroffenen Kirchengemeinden die Möglichkeit zur schriftlichen Stellungnahme gegeben. Hiervon haben die Kirchengemeinden A-B und C, vertreten durch Herrn Rechtsanwalt ... sowie die Kirchengemeinden D und E Gebrauch gemacht. Sie tragen im Wesentlichen vor:

§ 7 Abs. 1 VwAG verstoße gegen die Vorschriften des § 6 Abs. 3 Satz 1 KV i. V. m. § 13 Abs. 2 Nr. 6 KV, die den Kirchengemeinden das Recht der selbständigen Aufgabenwahrnehmung zuerkenne und die Verwaltung des kirchengemeindlichen Vermögens allein dem Presbyterium zuweise. Die Befugnis des Presbyteriums zu entscheiden, wie die Vermögensverwaltung vonstatten gehe, stehe nicht unter dem Vorbehalt der in § 6 Abs. 3 Satz 1 KV in Bezug genommenen „kirchlichen Ordnung“. Diese habe vielmehr in § 13 Abs. 2 Nr. 6 KV abschließend eine verfassungsunmittelbare Ausprägung erfahren. Nichts anderes ergebe sich aus § 98 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 5 KV oder § 89 Abs. 2 Nr. 8 KV. Es sei auch verfehlt, aus Art. 28 Abs. 2 GG und der hierzu ergangenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Schlüsse auf die Vereinbarkeit von § 7 Abs. 1 VwAG mit dem Selbstverwaltungsrecht der Kirchengemeinden zu ziehen.

Mit deren zwangsweisen Anschluss an ein Verwaltungsamt und der Verpflichtung, die in § 1 VwAVO angeführten Aufgaben durch dieses wahrnehmen zu lassen, werde das bewährte Amt des Kirchenrechners und damit das zweitälteste biblische Amt, das des Almosenpflegers, abgeschafft. Es sei bereits fraglich, ob die Vorschrift des § 2 Abs. 1 Satz 1 VwAG, auf der die Bestimmung des § 1 VwAVO beruhe, in dieser eine ausreichende Rechtsgrundlage finde; denn es fehle eine Bestimmung von Inhalt, Zweck und Ausmaß der dem Landeskirchenrat erteilten Ermächtigung zur Normsetzung im Wege der Rechtsverordnung. Zumindest aber stehe § 7 Abs. 1 VwAG im Widerspruch zur Hochschätzung des Ehrenamts, die die Kirchenverfassung in § 8 Abs. 1 und § 9 zum Ausdruck bringe. Die Auffassung des Landeskirchenrats, die Tätigkeit der Kirchenrechner betreffe nur einen „Randbereich“ der kirchengemeindlichen Selbstverwaltung, gehe an der Wirklichkeit vor-

bei. Das gelte auch für die Behauptung, dass Kirchenrechner mit den ihnen übertragenen Aufgaben überfordert seien. Vielmehr habe sich gezeigt, dass sie sich durch Kompetenz, Qualifikation und ein hohes Engagement auszeichneten. Dies gelte auch in Bezug auf die Arbeit mit modernen Hilfsmitteln. Vor diesem Hintergrund erscheine zumindest fraglich, ob die zur Prüfung gestellte Regelung erforderlich sei. Sie erscheine im Übrigen unwirtschaftlich. An die Stelle unentgeltlich oder zumindest kostengünstig arbeitender Kräfte träten hauptamtlich Beschäftigte, deren Tätigkeit (höher) vergütet werden müsse. Die Zentralisierung verlängere Dienstwege und Bearbeitungszeiten. Die kurzfristige Versorgung mit Barmitteln sei zumindest sehr erschwert. Eine freie Auswahl der Bank, über die der Zahlungsverkehr der Kirchengemeinde abgewickelt werde und bei der Guthaben angelegt würden, sei für die Kirchengemeinde nicht mehr möglich. Die Einstandspflicht, die sich aus der Führung einer Einheitskasse bei den Verwaltungsämtern ergebe, stelle einen Eingriff in die Finanzhoheit der Kirchengemeinden dar, für den es keine gesetzliche Grundlage gebe. Die Zusammenarbeit des Verwaltungsamts mit den Presbyterien sei nicht geregelt. Eine Einflussnahme auf dessen Tätigkeit sei für die Kirchengemeinden praktisch ausgeschlossen. Das wirke sich im Fall von Schlechtleistungen besonders ungünstig aus. Nach alledem sei es falsch, wenn behauptet werde, sämtliche Entscheidungsbefugnisse verblieben bei der Kirchengemeinde.

Zur weiteren Begründung berufen sich die betroffenen Kirchengemeinden auf das Urteil des Verwaltungsgerichts der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Sachsens vom 24. November 2009 im Verfahren KVwG 1/2009. Das Gericht habe § 3 Satz 1 des Gesetzes über die Bildung und Tätigkeit kassenführender Stellen der sächsischen Landeskirche, das alle Kirchengemeinden verpflichte, für ihre Haushalts- und Kassenführung die Leistungen der auf Kirchenbezirksebene eingerichteten kassenführenden Stellen in Anspruch zu nehmen, für unvereinbar mit dem kirchengemeindlichen Selbstverwaltungsrecht erklärt, weil die Vorschrift es nicht zulasse, die Entscheidung über den Anschluss von einer Beurteilung der Verhältnisse in der einzelnen Kirchengemeinde abhängig zu machen. Diese Beurteilung der Rechtslage in der sächsischen Landeskirche sei auf § 7 Abs. 1 VwAG ohne Weiteres übertragbar. Das gelte umso mehr, als das Recht der sächsischen Landeskirche ausdrücklich vorsehe, dass die Haushalts- und Stellenplanentwürfe nach den „Vorgaben der Kirchengemeinden“ zu erstellen seien, und eine solche Regelung im Recht der pfälzischen Landeskirche fehle.

Das Gericht hat den vom Gutachtenverfahren Betroffenen die Möglichkeit gegeben, sich in einer mündlichen Anhörung zu äußern (vgl. hierzu: BVerfG, Beschluss vom 8. Dezember 1952 - 1 PBvV 1/52 -, juris, Rdnr. 59). Hiervon haben der Landeskirchenrat und alle unter I. genannten Kirchengemeinden Gebrauch gemacht. Wegen des Inhalts ihrer Äußerungen wird auf die Niederschrift über die Anhörung vom 3. Dezember 2010 (Bl. 169 bis 172 der Gerichtsakte) Bezug genommen. Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf die zwischen den Betroffenen gewechselten Schriftsätze verwiesen, deren Inhalt Gegenstand der Beratungen des Gerichts war.

### III.

Die Zuständigkeit für die Erstattung des erbetenen Rechtsgutachtens beruht auf § 3 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes über das Verfassungs- und Verwaltungsgericht der Pfälzischen Landeskirche - VuVGG -. Der Landeskirchenrat hat den Gutachtauftrag in der mündlichen Anhörung sachdienlicherweise dahin gefasst, dass die Vereinbarkeit der Vorschriften des § 7 Abs. 1 und § 20 Abs. 2 VwAG und § 1 VwAVO, insbesondere § 1 Nr. 1 (Finanzwesen) VwAVO, mit § 6 Abs. 3 Satz 1 und § 13 Abs. 2 Nr. 6 KV beurteilt werden möge.

#### 1.

Die Einbeziehung der Vorschrift des § 1 VwAVO in die Prüfung scheidet nicht deshalb aus, weil sie ohne hinreichende gesetzliche Grundlage ergangen und deshalb nichtig wäre. Die Landessynode hat den Landeskirchenrat durch § 2 Abs. 1 Satz 1 VwAG ermächtigt, den Katalog der von den Verwaltungsämtern wahrzunehmenden Pflichtaufgaben durch Rechtsverordnung festzulegen. Dem steht - unbeschadet des Umstandes, dass die Kirchenverfassung keine Bestimmung enthält, die der Verordnungsermächtigung des Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG entspreche - von Rechts wegen nichts entgegen. Die Landessynode war nicht verpflichtet, die in § 1 VwAVO getroffene Regelung selbst zu erlassen. Eine solche Verpflichtung ergibt sich weder aus der Vorschrift des § 76 KV, die allein die Abänderung der Kirchenverfassung, den Erlass von Vorschriften über Lehre, Kultus und Zucht, die Einführung von neuen Lehr-, Gesang- und Kirchenbüchern, die Feststellung des Haushalts der Landeskirche und der vom Landeskirchenrat verwalteten Stiftungen sowie die Aufnahme von Anleihen für die Landeskirche einem Gesetz vorbehält, noch aus der Bestimmung des § 90 Abs. 1 KV, die der Kirchenregierung die Befugnis vermittelt, in Eilfällen vorläufige Gesetze zu erlassen. Dass für den Erlass kirchenrechtlicher Normen jenseits des Anwendungsbereichs von § 76 und § 90 Abs. 1 KV ausschließlich die Landessynode zuständig wäre, folgt auch nicht aus ihrer Stellung im Gefüge der Landeskirche. Zwar erklärt § 66 Abs. 1 KV die Landessynode zur „kirchlichen Volksvertretung“ und als solche zur „Inhaberin der Kirchengewalt“. Damit wird die stark synodale Prägung der Verfassung der Landeskirche besonders deutlich zum Ausdruck gebracht. Schlüsse auf konkrete Zuständigkeiten lassen sich der Vorschrift indessen nicht entnehmen. Insbesondere folgt aus ihr keine allumfassende Kompetenz der Landessynode zur Rechtssetzung, die den Wirkungsbereich des Landeskirchenrats auf Verwaltungsangelegenheiten beschränkte. Die Begriffswahl in § 66 Abs. 1 KV spiegelt lediglich den Umbruch von der konstitutionellen Monarchie zur Republik, die zur Ablösung des landesherrlichen Kirchenregiments und einer Anlehnung des kirchlichen Verfassungsgebers an das parlamentarisch-demokratische Modell der Weimarer Reichsverfassung führte. Auch § 75 Abs. 1 KV, der der Landessynode das Recht einräumt, über alle Angelegenheiten der Landeskirche zu beraten und beschließen, lässt sich zur Frage der Zulässigkeit einer Normsetzung durch den Landeskirchenrat nichts entnehmen. Vor allem aber widerstritte die Auffassung, dass ausschließ-

lich die Landessynode zur Rechtssetzung berufen sei, den Vorschriften der § 93 Abs. 1 Satz 1 und § 98 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 1 KV, die dem Landeskirchenrat ausdrücklich eine Leitungsfunktion und eine Auffangzuständigkeit zuerkennen und die „Wahrung und Weiterbildung der gesamten kirchlichen Ordnung im Rahmen der Verfassung und der Kirchengesetze“ seinem Wirkungskreis zuordnen. Das Verhältnis des Landeskirchenrats (wie der Kirchenregierung) zur Landessynode lässt sich danach am ehesten mit den Begriffen der gemeinsamen Verantwortung und des zusammenwirkenden Dienstes, nicht aber mit abgrenzenden, dem staatlichen Recht entnommenen Kategorien wie „Verwaltung“ und „Gesetzgebung“ erfassen (vgl. zum Ganzen das aufgrund mündlicher Verhandlung vom 8. Dezember 2000 und 9. Februar 2001 ergangene Urteil des Verfassungs- und Verwaltungsgerichts der Pfälzischen Landeskirche im Verfahren XIII 102/09 - 119, m. N. aus dem kirchenrechtlichen Schrifttum).

§ 1 VwAVO ist auch nicht deshalb unwirksam, weil die Verwaltungsamtsverordnung bereits am 27. Juni 2006 beschlossen und ausgefertigt wurde, während die ihr zugrundeliegende Vorschrift des § 2 Abs. 1 Satz 1 VwAG erst am 1. Juli 2006 in Kraft getreten ist (§ 22 VwAG) und erst in dem am 21. Juli 2006 ausgegebenen Amtsblatt Nr. 6/2006 verlautbart wurde. Zwar ist auch im Bereich des kirchlichen Rechts grundsätzlich davon auszugehen, dass von einer gesetzlichen Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung erst dann Gebrauch gemacht werden darf, wenn die ermächtigende Norm rechtlich existent geworden ist (vgl. zum staatlichen Recht: BVerfG, Beschluss vom 26. Juli 1972 - 2 BvF 1/71 -, juris, Rdnr. 45 bis 48). Dies stellt die Wirksamkeit der Bestimmungen der Verwaltungsamtsverordnung aber nicht durchgreifend in Frage. Das ergibt sich aus folgenden Erwägungen:

Das Verwaltungsamtsgesetz wurde am 9. Juni 2006 von der Landessynode beschlossen und gemäß § 78 Abs. 1 Satz 1 KV vom Kirchenpräsidenten als Vorsitzenden der Kirchenregierung am 10. Juni 2006 „verkündet“ (ABl. 2006, S. 118 und 126). Sieht man in dieser „Verkündung“ die entscheidende Voraussetzung für die rechtliche Existenz des Gesetzes, durfte die Verwaltungsamtsverordnung ohne Zweifel am 27. Juni 2006 beschlossen und ausgefertigt werden. Dass § 22 VwAG den 1. Juli 2006 als Tag des Inkrafttretens des Gesetzes bestimmt, ändert hieran nichts; denn diese Vorschrift ist Teil des Inhalts des Gesetzes, der den Zeitpunkt der erstmaligen Anwendbarkeit der Norm regelt, auf den es im vorliegenden Zusammenhang nicht ankommt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 26. Juli 1972, a. a. O., Rdnr. 51, und Urteil vom 22. März 1983 - 2 BvR 475/78 -, juris, Rdnr. 43). Allerdings ist mit Blick auf die Bestimmung des § 78 Abs. 1 Satz 2 KV, wonach die von der Landessynode beschlossenen Gesetze im Amtsblatt zu veröffentlichen sind, davon auszugehen, dass § 78 Abs. 1 Satz 1 KV mit der „Verkündung“ eines Gesetzes durch die Kirchenregierung dessen Ausfertigung bezeichnet und ein Kirchengesetz wie ein staatliches Gesetz erst nach der Ausgabe des Amtsblatts, in dem es veröffentlicht ist, rechtlich existent wird (vgl. wiederum BVerfG, Urteil vom 22. März 1983, a.a.O.). Danach wurde die Bestimmung des § 1 VwAVO zwar schon beschlossen und ausgefertigt, als die zu-

grundliegende gesetzliche Norm in diesem Sinne noch nicht vorhanden war. Die Verwaltungsamtsverordnung ist aber parallel zu dem ihr zugrunde liegenden Verwaltungsamtsgesetz entstanden. So war dem der Landessynode vorgelegten Entwurf des Verwaltungsamtsgesetzes ein Entwurf von § 1 VwAVO beigefügt, der unverändert Bestandteil der am 26. Juni 2006 beschlossenen Verordnung geworden ist. Aufgrund der „Verkündung“ (Ausfertigung) des Verwaltungsamtsgesetzes, die bereits am 10. Juni 2006 erfolgt war, stand dessen Inhalt am 26. Juni 2006 endgültig fest. In einem solchen Fall genügt es jedenfalls, wenn der Ordnungsgeber dafür Sorge trägt, dass die Verordnung später als das zugrundeliegende Gesetz verlautbart wird (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. November 1971 - 2 BvF 1/70 -, juris, Rdnr. 46, und Beschluss vom 26. Juli 1972, a. a. O., Rdnr. 52 f. und 60; vgl. auch BGH, Urteil vom 25. Februar 1965 - VII ZR 79/63 -, juris, Rdnr. 21). Diesem Erfordernis ist hier Genüge getan. Denn die Verwaltungsamtsverordnung wurde erst in dem am 31. August 2006 ausgegebenen Amtsblatt Nr. 7/2006 (ABl. 2006 S. 149, 151), mithin mehr als einen Monat nach dem Verwaltungsamtsgesetz veröffentlicht. Danach liegt auch der Beginn ihres zeitlichen Anwendungsbereichs - der Tag der Veröffentlichung im Amtsblatt (§ 12 VwAVO) - nach demjenigen des Verwaltungsamtsgesetzes, das sich, wie dargelegt, Anwendbarkeit ab dem 1. Juli 2006 bemisst (§ 22 VwAG).

Schließlich steht der Wirksamkeit von § 1 VwAVO nicht entgegen, dass § 2 Abs. 1 Satz 1 VwAG Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung des Landeskirchenrats zum Erlass einer Rechtsverordnung nicht näher umschreibt. Die Verfassung der Landeskirche enthält keine Vorschrift, die Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG, demzufolge ein Gesetz, welches zum Erlass einer Rechtsverordnung ermächtigt, zugleich Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmen muss, vergleichbar wäre. Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG ist im kirchlichen Recht auch nicht entsprechend anwendbar. Er ist vornehmlich Ausdruck des Grundsatzes der Gewaltenteilung, welcher der Begrenzung und Mäßigung der Macht des Staates und damit dem Schutz der Grundrechte dient; die Entscheidung über Eingriffe in Freiheit und Eigentum soll dem Parlament als der gewählten Volksvertretung vorbehalten bleiben. Dieser Gedanke ist auf den kirchlichen Bereich nicht übertragbar. Denn weder liegt in der Erfüllung kirchlicher Aufgaben eine Ausübung von Herrschaftsgewalt, die wie die Wahrnehmung staatlicher Machtbefugnisse der Beschränkung und Hemmung bedürfte und dem Grundrechtsschutz vergleichbare Freiheitssicherungen erforderte, noch kann die Landessynode als Versammlung im Dienst der Kirche ohne Weiteres einem staatlichen Parlament als gewählter Volksvertretung gleichgesetzt werden (vgl. wiederum das aufgrund mündlicher Verhandlung vom 8. Dezember 2000 und 9. Februar 2001 ergangene Urteil des Verfassungs- und Verwaltungsgerichts der Pfälzischen Landeskirche, a.a.O., m.N. aus dem kirchenrechtlichen Schrifttum, bestätigt durch Urteil des Verwaltungsgerichts der Evangelischen Kirche der Union vom 23. Mai 2003 - VG 8/01 -; vgl. aus der Sicht des staatlichen Rechts auch: BVerfG, Beschluss vom 23. Oktober 1986 - 2 BvL 7 und 8/84, juris, Rdnr. 29: „Die in Art. 80 Abs. 1 GG ausgeprägten ... Grundsätze

...lassen sich auf die Religionsgesellschaften, denen gemäß Art. 140 GG i. V. m. Art 137 Abs. 3 WRV das Recht zusteht, ihre Angelegenheiten selbständig innerhalb der Schranken des geltenden Gesetzes zu ordnen und zu verwalten, ebenso wenig anwenden ... wie auf die Verleihung autonomer Satzungsgewalt an rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts ...“).

Danach muss ein Gesetz, das den Landeskirchenrat zum Erlass einer Rechtsverordnung ermächtigt, Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung nicht näher bestimmen. Dies bedeutet zwar nicht, dass eine solche Ermächtigung schlechthin ohne jeden Vorbehalt erteilt werden dürfte. Die äußersten Schranken, denen der kirchliche Gesetzgeber insoweit unterliegt, sind aber jedenfalls dann nicht überschritten, wenn die Befugnis zur Rechtssetzung durch Verordnung lediglich einen begrenzten Sachbereich betrifft und deren Grenzen für den Ordnungsgeber hinreichend deutlich erkennbar sind. Das ist hier der Fall. Aus der in den Verhandlungen der Landessynode deutlich zum Ausdruck gekommenen Zielrichtung des Verwaltungsamtsgesetzes in Verbindung mit dem im Zeitpunkt der Verhandlungen bereits vorliegenden Entwurf eines Katalogs der Pflichtaufgaben der Verwaltungsämter ist klar zu ersehen, dass der kirchliche Gesetzgeber die neuen Einrichtungen insbesondere im Finanz- und Personalwesen lediglich mit der Ausführung von Verwaltungsaufgaben betrauen will und sie im Übrigen nur unterstützend und beratend, u. a. in Fragen der Gebäudeunterhaltung, tätig werden sollen.

Nach alledem unterliegt die zur Begutachtung gestellte Regelung keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken in formeller Hinsicht.

## 2.

Die vom Gericht erbetene materiellrechtliche Prüfung der Vorschriften des § 7 Abs. 1 und § 20 Abs. 2 VwAG i. V. m. § 1 VwAVO erfordert zunächst eine Bestimmung von Inhalt und Reichweite der als Prüfungsmaßstab heranzuziehenden Bestimmungen der § 6 Abs. 3 Satz 1 und § 13 Abs. 2 Nr. 6 KV.

§ 6 Abs. 3 Satz 1 KV berechtigt und verpflichtet die Kirchengemeinden, ihre Angelegenheiten sowohl auf innerkirchlichem wie auf vermögensrechtlichem Gebiet durch das Presbyterium im Rahmen der kirchlichen Ordnung selbständig zu ordnen und zu verwalten. In dieser Vorschrift kommt die herausragende Stellung zum Ausdruck, die der Kirchengemeinde verfassungsrechtlich beigemessen wird. Als „Pflanzstätte evangelischen Glaubens und Lebens“ (§ 5 KV) bildet sie den Schwerpunkt des kirchlichen Lebens. In den Regelungen über den Aufbau der Landeskirche wird sie an erster Stelle genannt (§ 5 bis § 45 KV). Sie ist Körperschaft des öffentlichen Rechts (§ 6 Abs. 1 KV) und begründet zusammen mit anderen Kirchengemeinden den Kirchenbezirk (§ 47 Abs. 1 KV) sowie in der Gesamtheit aller Kirchengemeinden die Landeskirche (§ 65 Abs. 1 KV). Das Selbstverwaltungsrecht des § 6 Abs. 3 Satz 1 KV umfasst auch die Art und Weise der Erledigung von Verwaltungsaufgaben, namentlich im Vermögensbereich. Der Kirchengemeinde steht

insoweit eine organisatorische Gestaltungsfreiheit zu; sie entscheidet grundsätzlich eigenverantwortlich, wie sie ihre Geschäfte führt.

Andererseits steht sie der Landeskirche, den anderen Kirchengemeinden, den Gesamtkirchengemeinden, den Kirchenbezirken, den sonstigen kirchlichen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen sowie den gesamtkirchlichen Diensten nicht unverbunden gegenüber, sondern bildet mit diesen eine innere und äußere Einheit (§ 1 Abs. 2 KV; vgl. auch VGH der EKD, Urteil vom 21. Juni 1993 - VGH 8/92 - , Rspr. Beil. ABl. EKD 1995, S. 2 ff., 5, zu Art. 4 Abs. 4 Satz 2 der Grundordnung der Evangelischen Kirche in Berlin-Brandenburg). Kirchengemeinde und Landeskirche sind gleichermaßen Kirche und deren Auftrag verpflichtet. Bei der Erfüllung dieses Auftrags haben sie als Dienstgemeinschaft zusammenzuwirken. Die Kirchenverfassung erkennt den Kirchengemeinden kein Recht auf Selbstverwaltung zu, das dem Selbstverwaltungsrecht der politischen Gemeinden (Art. 28 Abs. 2 GG) gleichzusetzen wäre. Kirchengemeinden sind in die gesamtkirchliche Ordnung weitaus stärker eingebunden als Kommunen in die staatliche Organisation. Das kirchengemeindliche Selbstverwaltungsrecht ist nach § 6 Abs. 3 Satz 1 KV - auch auf vermögensrechtlichem Gebiet - nur „im Rahmen der kirchlichen Ordnung“ gewährleistet und damit der Ordnung und Beschränkung durch kirchliches Gesetz und kirchlichen Einzelakt zugänglich. So steht der Kirchenregierung unter bestimmten Voraussetzungen das Recht zu, Kirchengemeinden zu bilden, zu verändern oder aufzulösen (vgl. § 89 Abs. 2 Nr. 8 KV); dieses Recht umfasst die Befugnis, Gesamtkirchengemeinden zu schaffen (§ 1 des Gesetzes über die Bildung von Gesamtkirchengemeinden). Im Übrigen unterliegen die Kirchengemeinden gemäß § 98 Abs. 2 Nr. 5 KV nach Maßgabe der kirchlichen Ordnung der Aufsicht des Landeskirchenrats (vgl. zum Ganzen das aufgrund mündlicher Verhandlung vom 29. August 2008 ergangene Urteil des Verfassungs- und Verwaltungsgerichts der Pfälzischen Landeskirche im Verfahren XIII 102/09-155 m. N. aus dem kirchenrechtlichen Schrifttum sowie Urteil des Verfassungs- und Verwaltungsgerichts der VELKD vom 10. Juni 2004 - RVG 3/03 - Rspr. Beil. ABl. EKD 2005, S. 3 ff., 4).

Aus der Vorschrift des § 13 Abs. 2 Nr. 6 KV ergibt sich nichts, was die Bindung des Selbstverwaltungsrechts der Kirchengemeinden an die „kirchliche Ordnung“ im Sinne von § 6 Abs. 3 Satz 1 KV auf dem Gebiet der Vermögensangelegenheiten in Frage stellte. § 13 Abs. 2 KV umschreibt wesentliche Aufgaben des Presbyteriums als des Organs, das die Kirchengemeinde vertritt und dessen Mitglieder zusammen mit der Pfarrerin oder dem Pfarrer die Kirchengemeinde leiten (§ 6 Abs. 3 Satz 2 und § 13 Abs. 1 KV). Dabei wird im Anschluss an § 6 Abs. 3 KV unter § 13 Abs. 2 Nr. 6 KV die gewissenhafte Verwaltung des Vermögens der Kirchengemeinde hervorgehoben. Die aus § 6 Abs. 3 Satz 1 KV folgende Rechtsstellung der Kirchengemeinde als Körperschaft wird hierdurch weder erweitert noch anderweitig verändert oder berührt.

Gesetze und Einzelakte, die das kirchengemeindliche Selbstverwaltungsrecht betreffen, müssen allerdings den Kernbereich dieses Rechts wahren. In ihn wird eingegriffen, wenn

die Existenz des Instituts der Kirchengemeinde in Frage gestellt oder die Veränderung oder Auflösung einer einzelnen Kirchengemeinde ohne vorherige Anhörung oder ohne sachlichen Grund bewirkt wird. Den Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts verletzen auch gesetzliche Regelungen oder Einzelakte, die die organisatorischen Gestaltungsmöglichkeiten der Kirchengemeinden ersticken, indem sie diesen praktisch die Freiheit nehmen, über die Art und Weise der Erledigung ihrer Aufgaben selbstverantwortlich zu entscheiden. Insoweit gilt im Kirchenrecht nichts anderes als im staatlichen Recht (vgl. zu Letzterem: BVerfG, Beschluss vom 26. Oktober 1994 - 2 BvR 445/91 -, juris, Rdnr. 29 ff., insbes. Rdnr. 33, und Beschluss vom 19. November 2002 - 2 BvR 329/97 -, juris, Rdnr. 42 ff., insbes. Rdnr. 46). Von einer solchen Rechtsverletzung kann im vorliegenden Zusammenhang indessen keine Rede sein.

Zwar werden die Kirchengemeinden durch § 7 Abs. 1 VwAG, wie dem Zusammenhang der Vorschrift mit der Übergangsregelung des § 20 Abs. 2 VwAG zu entnehmen ist und wie es im Übrigen dem in den Beratungen der Landessynode zum Ausdruck kommenden Willen des kirchlichen Gesetzgebers entspricht, zur Wahrnehmung der in § 1 VwAVO angeführten Aufgaben kraft Gesetzes einem Verwaltungsamt angeschlossen. Damit wird ihre organisatorische Gestaltungsfreiheit ein Stück weit eingeschränkt. Insbesondere ist es den Kirchengemeinden jedenfalls nach dem Ablauf der in § 20 Abs. 2 VwAG vorgesehenen Übergangsfrist verwehrt, die in § 1 VwAVO genannten Aufgaben in überkommener Weise durch einen Kirchenrechner oder eine Kirchenrechnerin ausführen zu lassen. Nach dem Katalog des § 1 VwAVO obliegen dem Verwaltungsamt indessen nur Aufgaben ausführender, unterstützender und beratender Art. Die Sachentscheidungskompetenz verbleibt weitestgehend bei den Kirchengemeinden. So lässt § 1 Nr. 1.1 und 1.2 VwAVO deutlich erkennen, dass die Entscheidung über die Haushaltsansätze und die Mittelverwendung nach wie vor ungeschmälert den Kirchengemeinden zusteht. Sie geben – nicht anders als die Gemeinden der sächsischen Landeskirche unter dem dortigen Gesetz über die Bildung und Tätigkeit kassenführender Stellen - den Inhalt des Haushaltsplans vor und legen fest, in welcher Weise die ihnen zustehenden Mittel verausgabt werden.

Im Bereich der Haushaltsplanung (§ 1 Nr. 1.1 VwAVO) obliegt es dem Verwaltungsamt lediglich, die Kirchengemeinden zu beraten und Sorge dafür zu tragen, dass der Haushaltsplan in seiner äußeren Gestalt dem geltenden Recht entsprechend aufgestellt und geführt wird und hierbei die Mittel der elektronischen Datenverarbeitung zum Einsatz kommen, die insbesondere den aufsichtsführenden Stellen einen reibungslosen Umgang mit den angegebenen Daten ermöglichen. Entsprechendes gilt für die den Verwaltungsämtern obliegende Verwaltung des Finanzflusses und der Finanzanlagen der Kirchengemeinden (§ 1 Nr. 1.2 VwAVO). Die Durchführung von Auszahlungen, die Annahme von Einzahlungen und die Buchung dieser Zahlungen durch die Verwaltungsämter setzen eine Kassenanordnung der mittelbewirtschaftenden Stelle voraus (vgl. hierzu § 40 Abs. 1 und § 104 Nr. 29 des Gesetzes über die Ordnung des Haushalts- und Vermögensrechts der Landeskirche - HVO -). Das ist im Falle der Kirchengemeinde der geschäftsführende Pfarrer (vgl.

Nr. 1 der Ausführungsbestimmungen zu § 26 Abs. 1 HVO in der Fassung vom 9. April 1985). Will eine Kirchengemeinde Rücklagen in einer bestimmten, nach geltendem Recht zulässigen Art und Weise anlegen, ist ihrem Wunsch zu entsprechen. Die Einschränkungen der organisatorischen Gestaltungsfreiheit der Kirchengemeinden, die sich aus der Bildung einer gemeinsamen Kasse (Einheitskasse) bei Verwaltungsämtern ergeben (vgl. hierzu: § 63 Abs. 1 und 2 und § 73 Abs. 4 HVO), sind untergeordneter Art. Sie dienen insbesondere der Sicherung eines Liquiditätssockels der Kasse und lassen im Übrigen die Mittel, die den angeschlossenen Kirchengemeinden zustehen, unberührt. Die Selbständigkeit und Eigenverantwortung der Kirchengemeinden für die Bewirtschaftung ihres Haushalts werden durch die gemeinsame Kassenführung nicht aufgehoben. Lasten, die durch Fehlbeträge bei der Haushaltswirtschaft einzelner Kirchengemeinden entstehen, können gegebenenfalls nach Maßgabe der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz zu möglichen Ansprüchen wegen Aufwendungen, die infolge der Aufnahme von Krediten durch die bei einer Verbandsgemeinde bestehende Einheitskasse (vgl. § 68 Abs. 4 Satz 1 der Gemeindeordnung) verursacht wurden, ausgeglichen werden (vgl. insbesondere Urteil vom 8. März 1994 - 7 A 11649/93.OVG -, juris Rdnr. 32 ff.). Danach kann von einem Eingriff in die organisatorische Gestaltungsfreiheit der Kirchengemeinden durch § 7 Abs. 1 VwAG i. V. m. § 1 Nr. 1.1 und 1.2 VwAVO, die so gewichtig wäre, dass der Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts berührt erschiene, keine Rede sein. Die Darstellung von Erfahrungen, die betroffene Kirchengemeinden im geschäftlichen Verkehr mit Verwaltungsämtern gemacht haben, zeigt praktische Schwierigkeiten im Einzelfall auf, gibt zu einer anderen Beurteilung aber keinen Anlass.

Die übrigen Pflichtaufgaben der Verwaltungsämter nach § 1 Nr. 1.3 und Nr. 2 bis 8 VwAVO sind ausnahmslos dem Bereich der Verwaltung, Unterstützung und Beratung zuzuordnen. Daher ist auch insoweit der Kernbereich des § 6 Abs. 3 Satz 1 KV nicht berührt.

Außerhalb dieses Bereichs ist das Selbstverwaltungsrecht der Kirchengemeinden Beschränkungen zugänglich. Der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Selbstverwaltungsrecht der politischen Gemeinden dürfte zu entnehmen sein, dass für die Rechtmäßigkeit solcher Beschränkungen grundsätzlich das Vorliegen eines Gemeinwohlinteressex ausreicht und eine strengere Prüfung nach Maßgabe des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit nicht in Betracht kommt (Beschluss vom 19. November 2002, a. a. O., Rdnr. 49 und 54 ff.). Angesichts der Tatsache, dass Kirchengemeinden, wie dargelegt, in die gesamtkirchliche Ordnung weitaus stärker eingebunden sind als Kommunen in die staatliche Organisation, spricht viel dafür, dass im kirchlichen Recht zumindest Entsprechendes gilt. Einer Klärung dieser Frage bedarf es aber nicht, wenn die hier zur Beurteilung stehende Regelung auch einer Prüfung am Maßstab der Verhältnismäßigkeit standhielte. Das ist der Fall.

Der kirchliche Gesetz- und Verordnungsgeber will mit § 7 Abs. 1 VwAG i. V. m. § 1 VwAVO die bisherige Struktur der Verwaltungseinrichtungen innerhalb der Landeskirche neu ordnen und vereinheitlichen und hierdurch eine möglichst effektive Erledigung der wichtigsten der auf der Ebene der Kirchengemeinden und Kirchenbezirke anfallenden Verwaltungsaufgaben gewährleisten. Insbesondere sollen die zuständigen Organe der Kirche in die Lage versetzt werden, auf der Grundlage rasch zur Verfügung stehender aussagekräftiger Daten in verantwortlicher Weise finanzpolitische Entscheidungen zu treffen und die in der kirchlichen wie der außerkirchlichen Öffentlichkeit verstärkt erhobene Forderung nach einer vollständigen Transparenz der Quellen und der Verwendung kirchlicher Mittel zu erfüllen. Es liegt auf der Hand, dass sich der kirchliche Gesetz- und Verordnungsgeber damit im Rahmen der Verfassung und des Auftrags der Landeskirche hält. Das wird auch von den betroffenen Kirchengemeinden nicht bestritten.

Die Errichtung hinreichend großer Einrichtungen, welche die in § 1 VwAVO angeführten Aufgaben durch hauptamtliche, über besondere Kenntnisse verfügende Kräfte für alle Kirchengemeinden ihres Einzugsgebiets erledigen und von diesen in Anspruch genommen werden müssen, ist als Mittel zur Erreichung dieses Ziels auch geeignet. Auch das wird von den betroffenen Kirchengemeinden letztlich nicht in Frage gestellt und entspricht im Übrigen jüngeren wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnissen, wonach der Erfolg größerer, nicht auf Gewinnerzielung ausgerichteter Organisationen u. a. davon abzuhängen scheint, ob diese neben ehrenamtlichen Mitgliedern, die sich allein aus innerem Antrieb und nur um der Sache willen in den Dienst der Organisation stellen, über professionelle Mitarbeiter mit speziellen Kenntnissen verfügen, die zu einem wirksamen Einsatz der zur Aufgabenerfüllung vorhandenen Mittel beitragen und über diesen Einsatz wie über die Herkunft der Mittel jederzeit Rechenschaft ablegen können (vgl. Siebart/Mannsky/Seifert, Trends der Professionalisierung in Non-Profit-Organisationen, Mannheim, 2010, S. 14 bis 17, 23 und 26).

Allerdings wird in der Begründung des Entwurfs des Verwaltungsamtgesetzes darauf hingewiesen, dass nach den Feststellungen der Beratungseinrichtungen, deren Sachverstand herangezogen worden sei, fraglich erscheine, ob in Verwaltungsämtern, deren Zuständigkeit sich auf einen Kirchenbezirk beschränke, eine Zahl von Arbeitsvorgängen anfallt, die groß genug sei, um eine hinreichend starke personelle Besetzung der Ämter und damit eine befriedigende Auslastung vorhandener technischer Einrichtungen, eine ordnungsgemäße Vertretung in Krankheits- und Urlaubsfällen sowie die notwendige Fortbildung zu ermöglichen (Verhandlungen der Landessynode vom 7. bis 10. Juni 2006, A 34 und 38). Diesen Bedenken hat der kirchliche Gesetzgeber indessen Rechnung getragen, indem er wahlweise die Errichtung von Verwaltungsämtern mit einer Zuständigkeit für mehrere Kirchenbezirke durch Verwaltungszweckverbände vorsieht (§ 1 Abs. 2 und §§ 10 ff. VwAG). Im Übrigen unterliegt es mangels weitergehender Erkenntnisse seiner Freiheit, die Errichtung von Verwaltungsämtern auf der Ebene eines Kirchenbezirks anzuordnen und diese Entscheidung gegebenenfalls im Lichte künftiger Erfahrungen zu

überprüfen. Die Erfahrungen im Geschäftsverkehr mit Verwaltungsämtern, die von betroffenen Kirchengemeinden geschildert worden sind, zeugen, wie dargelegt, allenfalls von praktischen Schwierigkeiten im Einzelfall, nicht aber davon, dass das § 7 Abs. 1 VwAG i. V. m. § 1 VwAVO zugrunde liegende Konzept an strukturellen Mängeln litte, die es ungeeignet erschienen ließen, das mit ihm angestrebte Ziel zu erreichen.

Dass ein gleichermaßen wirksames Konzept zur Verfügung stünde, welches für die betroffenen Gemeinden weniger belastend wäre, ist weder dargetan noch ersichtlich. Daher fehlt es auch nicht an der „Erforderlichkeit“ der zur Prüfung gestellten Regelung im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Dies ergibt sich aus folgenden Erwägungen:

Der kirchliche Gesetz- und Verordnungsgeber hat sich angesichts der gestiegenen Anforderungen an die Kirchengemeinden in Verwaltungsangelegenheiten, die ihre Ursache u. a. in der Umstellung von der Kameralistik auf die kaufmännische Buchführung im gesamten Bereich der EKD, in der Automatisierung von Verwaltungs- und Kommunikationsabläufen einschließlich der Einführung bestimmter elektronischer Programme z. B. für die Haushaltsplangestaltung, die Kassenführung oder die Meldung von Personaldaten für Gehaltsabrechnungen, in beständigen Neuerungen des für die Beschäftigten der Kirchengemeinden geltenden Tarifrechts, in der zunehmenden Schwierigkeit der Abwicklung von Baumaßnahmen und der Unterhaltung kirchlicher Gebäude angesichts erheblich gesteigener Energiekosten haben, dafür entschieden, die Erledigung dieser Angelegenheiten mit besonderen Kenntnissen ausgestatteten hauptamtlichen Mitarbeitern anzuvertrauen. Das ist nachvollziehbar. Schon der Erlass des Gesetzes über die Errichtung kirchlicher Verwaltungsämter vom 13. November 1974, welches durch das Verwaltungsamtsgesetz vom 9. Juni 2006 abgelöst wurde, war wesentlich von der Erkenntnis bestimmt, dass sich eine immer größere Zahl von Kirchenrechnern und Pfarrern überfordert fühlte, die vor Ort anfallenden Verwaltungsaufgaben wahrzunehmen und zu überwachen (vgl. Verhandlungen der Landessynode vom 11. bis 15. November 1974, Band 1, S. 197 bis 213, insbes. S. 198, und Band 2, A 344). Diese Entwicklung spiegelt sich im Rückgang der Zahl der sog. Rechnergemeinden. So verfügten im Jahre 2006 von den 429 Kirchengemeinden der Landeskirche nur noch 25 über einen eigenen Kirchenrechner oder eine eigene Kirchenrechnerin (Verhandlungen der Landessynode vom 7. bis 10. Juni 2006, S. 154). Deren Zahl ist bis zum Termin der mündlichen Anhörung weiter gesunken.

Vor diesem Hintergrund durfte eine Ausstattung der einzelnen Kirchengemeinden mit zeitgemäßen technischen Mitteln und die Schulung einzelner Gemeindemitglieder als unwirtschaftliche und damit ungeeignete Alternative ausgeschlossen werden. Entsprechendes gilt für die Möglichkeit, Kirchengemeinden aufgrund von Einzelfallentscheidungen an ein Verwaltungsamt anzuschließen oder von einem solchen Anschluss zu befreien. Zum einen müssten solchen Entscheidungen aufwändige Prüfungen vorangehen. Zum anderen ist nach den Untersuchungen der Beratungseinrichtungen, derer sich die Landeskirche vor der Erarbeitung des hier zur Prüfung stehenden Konzepts bedient hat, davon auszugehen,

dass die Errichtung eines Verwaltungsamts wirtschaftlich allenfalls dann sinnvoll ist, wenn es für sämtliche Gemeinden eines Kirchenbezirks zuständig ist, weil nur dann damit gerechnet werden kann, dass eine Zahl von Arbeitsvorgängen anfällt, die groß genug ist, um eine hinreichend starke personelle Besetzung des Amtes zu rechtfertigen. Das Ausscheiden einzelner Kirchengemeinden aus der Zuständigkeit des Amtes könnte danach dessen Existenz gefährden, zumindest aber Folgen für seine personelle Besetzung haben. Deshalb greifen die von den betroffenen Kirchengemeinden geltend gemachten Zweifel an der Erforderlichkeit der Bestimmung des § 7 Abs. 1 VwAG nicht durch und ist der Entscheidung des Verwaltungsgerichts der Evangelisch-Lutherischen Kirche Sachsens vom 24. November 2009 im Verfahren KVwG 1/2009 für den Bereich der pfälzischen Landeskirche nicht zu folgen.

Schließlich belastet die Regelung des § 7 Abs. 1 VwAG i. V. m. § 1 VwAVO die betroffenen Kirchengemeinden nicht unangemessen schwer und ist deshalb auch nicht (im engeren Sinne) unverhältnismäßig. Allerdings ist nicht zu verkennen, dass sie für Kirchengemeinden, die die Bearbeitung von Verwaltungsangelegenheiten bisher einem Rechner oder einer Rechnerin anvertraut haben, einen erheblichen Einschnitt bedeutet. Dies gilt zumal dann, wenn sich die Betroffenen durch Kompetenz, Qualifikation und ein hohes Engagement auszeichnen. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass dem kirchlichen Gesetzgeber im Bereich der Verwaltungsorganisation auch gegenüber Kirchengemeinden eine weite Gestaltungsfreiheit zukommt. Diese berechtigt ihn, zu typisieren und zu generalisieren, und enthebt ihn der Verpflichtung, die besondere Situation einer jeden einzelnen Kirchengemeinde zu berücksichtigen oder jeder Gruppe von Kirchengemeinden, ungeachtet ihrer Größe und Bedeutung, Rechnung zu tragen. Insoweit gilt nichts anderes als im staatlichen Recht (vgl. hierzu: BVerfG, Beschluss vom 19. November 2002, a.a.O., Rdnr. 49 m.w.N.). Hinzu kommt, dass der kirchliche Gesetzgeber durch die – keineswegs eng bemessene – Übergangsregelung des § 20 Abs. 2 VwAG die Härten, welche für Rechengemeinden mit dem Anschluss an ein Verwaltungsamt verbunden sind, abgemildert hat. Schließlich darf bei der Beurteilung der Angemessenheit von § 7 Abs. 1 VwAG i.V.m. § 1 VwAVO nicht außer Acht gelassen werden, dass die Tätigkeit der Verwaltungsämter die in den Kirchengemeinden haupt- und ehrenamtlich Tätigen entlastet und damit ihrem Einsatz für das Gemeindeleben in Wortverkündigung, Sakramentsverwaltung und Werken der Nächstenliebe größeren Raum eröffnet. Kirchenrechner sind nach dem Ablauf der Übergangsfrist des § 20 Abs. 2 VwAG zwar gehindert, ihre Tätigkeit in der bisherigen Form fortzusetzen, es ist ihnen aber nicht verwehrt, ihre Gaben und Fähigkeiten weiterhin in die Gemeinde einzubringen. So können sie beispielsweise das Presbyterium bei der Haushaltsplanung und bei Baumaßnahmen beraten, die Tätigkeit der Verwaltungsämter begleiten und kontrollieren, indem sie die Entwicklung des Haushalts nachvollziehen, an der Einwerbung von Spenden mitwirken u.a. m. Die Regelung des § 7 Abs. 1 VwAG i. V. m. § 1 VwAVO ist daher auch nicht mit Blick auf die Hochschätzung des Ehrenamts,

das die Kirchenverfassung in § 1 Abs. 2 Satz 3, § 8 Abs. 1 und § 9 zum Ausdruck bringt, unangemessen.

Unverhältnismäßig, weil unangemessen, ist der gesetzliche Anschluss sämtlicher Kirchengemeinden eines Kirchenbezirks an ein Verwaltungsamt darüber hinaus auch nicht deshalb, weil in der Vergangenheit immer wieder Schlechtleistungen von Verwaltungsämtern festzustellen gewesen sein mögen. Erfüllt ein Verwaltungsamt seine Aufgaben nicht ordnungsgemäß, kann sich die betroffene Kirchengemeinde an dessen für die laufenden Geschäfte zuständige Leitung wenden (vgl. § 9 Abs. 3 oder § 15 Abs. 3 VwAG) und gegebenenfalls versuchen, auf die Art und Weise der Aufgabenerledigung über den Bezirkskirchenrat oder den Vorstand des das Verwaltungsamt tragenden Verwaltungszweckverbands, deren Aufgabe es ist, die Erledigung des Pflichtaufgabenkatalogs des § 1 VwAVO durch das Verwaltungsamt sicherzustellen (§ 9 Abs. 2 Buchst. b) und § 16 Abs. 1 Satz 2 Buchst. b) VwAG), Einfluss zu nehmen. Die Kirchengemeinde kann des Weiteren ein dienstaufsichtliches Einschreiten anregen, für das gemäß § 9 Abs. 3 oder § 15 Abs. 3 VwAG die Leitung des Verwaltungsamts und im Übrigen gemäß § 64 Abs. 1 Nr. 6 KV der Dekan oder die Dekanin oder gemäß § 16 Abs. 1 Satz 2 Buchst. e) VwAG der Vorstandsvorstand zuständig sind. Schließlich kann sie sich bei Schlechtleistungen von erheblicher Bedeutung um eine Befassung der Bezirkssynode oder der Vertretung des das Verwaltungsamt tragenden Verwaltungszweckverbands mit der Angelegenheit (vgl. § 8 Abs. 1 und § 14 Abs. 1 Satz 1 VwAG) oder um aufsichtliche Maßnahmen des Landeskirchenrats (§ 5 Abs. 1 VwAG) bemühen. Der Landeskirchenrat ist berechtigt und gegebenenfalls auch verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen anzuordnen und - wenn nötig - im Wege der Ersatzvornahme selbst durchzuführen. Die Kirchengemeinde kann vor dem Verfassungs- und Verwaltungsgericht der Landeskirche insoweit um Rechtsschutz nachsuchen und ein Einschreiten der aufsichtsführenden Organe erstreiten, wenn sich deren Ermessen auf ein Tätigwerden zu Gunsten der Kirchengemeinde verengt. Hiervon unberührt bleiben im Übrigen mögliche Schadensersatzansprüche, wenn ein schuldhaftes Verhalten eines Verwaltungsamtsbeschäftigten vorliegt.

Schließlich erweisen auch die weiteren Einwände, die von den betroffenen Gemeinden gegen die Regelung des § 7 Abs. 1 VwAG i. V. m. § 1 VwAVO erhoben werden, diese nicht als unangemessen. Der in Kirchengemeinden durchweg bestehenden Notwendigkeit, für kleinere Ausgaben über Bargeld zu verfügen, kann über Handvorschüsse (§ 65 Abs. 1 Satz 1 HVO) in angemessener Höhe (vgl. hierzu die Ausführungsbestimmung zu § 65 Abs. 1 HVO) Rechnung getragen werden. Aufwand und Kosten, die durch Fahrten zum zuständigen Verwaltungsamt oder die Übersendung von Unterlagen dorthin verursacht werden, sind vergleichsweise gering. Ihnen steht zudem meist die Ersparnis gegenüber, die sich durch den Wegfall der Aufwandsentschädigung oder Vergütung ergibt, welche Rechnern regelmäßig gewährt wird. Einer Kirchengemeinde ist es auch jederzeit möglich, bei dem zuständigen Verwaltungsamt Einsicht in den Stand der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel zu nehmen. Eine solche Einsichtnahme verursacht insbesondere dann kei-

nen besonderen Aufwand, wenn von den zur Verfügung stehenden technischen Hilfsmitteln Gebrauch gemacht wird.

Letztlich kann die Angemessenheit der zur Prüfung gestellten gesetzlichen Regelung nicht mit dem Hinweis auf die finanzielle Belastung in Frage gestellt werden, die eine Erledigung von Verwaltungsaufgaben durch hauptamtliche Kräfte mit sich bringt. Es ist Sache des kirchlichen Gesetzgebers, die einschlägigen Kosten soweit wie möglich zu beziffern und sie in ein Verhältnis zu dem Nutzen zu setzen, der mit der Regelung angestrebt wird. Diese Wertung ist kirchenpolitisch zu verantworten und unterliegt nicht der rechtlichen Prüfung am Maßstab der Verhältnismäßigkeit.

#### IV.

Das Verfassungs- und Verwaltungsgericht stellt nach alledem gemäß § 3 Abs. 2 Satz 1 VuVGG fest:

**§ 7 Abs. 1 und § 20 Abs. 2 des Gesetzes über die Verwaltungsämter in der Evangelischen Kirche der Pfalz (Protestantische Landeskirche) vom 9. Juni 2006 (ABl. vom 21. Juli 2006, S. 118) i. V. m. § 1 der Rechtsverordnung über die Finanzierung der Pflichtaufgaben der Verwaltungsämter der Evangelischen Kirche der Pfalz (Protestantische Landeskirche) vom 27. Juni 2006 (ABl. vom 31. August 2006, S. 151) sind mit § 6 Abs. 3 Satz 1 und § 13 Abs. 2 Nr. 6 der Verfassung der Evangelischen Kirche der Pfalz (Protestantische Landeskirche) vereinbar.**