

Az.: KVwG 1/2016

**VERWALTUNGSGERICHT  
DER EV.-LUTH. LANDESKIRCHE SACHSENS**

**URTEIL**

In der Verwaltungsrechtssache

der Ev.- Luth. Kirchgemeinde  
vertreten durch den Kirchenvorstand

prozessbevollmächtigt:  
Rechtsanwalt

- Kläger -

gegen

die Ev.-Luth. Landeskirche Sachsens  
vertreten durch das Landeskirchenamt  
dieses vertreten durch den Präsidenten  
Lukasstr. 6, 01069 Dresden

- Beklagte -

wegen

Verpflichtung zur Zahlung einer außerordentlichen Zuwendung

hat das Verwaltungsgericht der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Sachsens durch die Vorsitzende Franke, den Beisitzer Dr. John und die Beisitzerin Zuchold aufgrund der mündlichen Verhandlung

vom 30. Januar 2017

### **für Recht erkannt:**

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

### **Tatbestand**

Die Beteiligten streiten um die Finanzierung eines durch das Regionalkirchenamt genehmigten Bauvorhabens, für welches die Klägerin von der Beklagten die Zahlung einer außerordentlichen Zuwendung begehrt.

Die Klägerin ist Eigentümerin des Friedhofs in A.. Auf diesem befindet sich ein den Opfern des Ersten Weltkriegs gewidmetes Ehrenmal, das im Jahr 1931 geweiht wurde. An den Mauern des Ehrenmals sind auf Kupferplatten die Namen der im Krieg gefallenen Gemeindemitglieder verzeichnet. Der bauliche Zustand des Ehrenmals war vor der inzwischen erfolgten Sanierung schlecht. Im April 2014 wurde festgestellt, dass sich der Zustand gegenüber demjenigen von Begehungen in den Jahren 2009 und 2012 weiter verschlechtert hatte. Das Mauerwerk der Pfeilerköpfe und der Mauerkrone war teilweise gerissen und lose, es waren große Fehlstellen vorhanden. Der Bodenbelag, bestehend aus im Sandbett verlegten unregelmäßigen Schieferplatten, war uneben, schadhaft und wies teilweise Absätze von bis zu 7 cm auf. Die vor den Querwänden angeordneten rechteckigen Podeste wiesen ebenfalls Ausbrüche und Schäden auf. Die Mörtelfugen des Natursteinmauerwerks waren ausgewaschen und ausgewittert. Die Standsicherheit der Wände und Pfeiler war größtenteils nicht mehr gegeben. Es waren Mauersteine aus erheblicher Höhe (3,25 m) herabgefallen. Das Ehrenmal stellte eine Gefahr für die Friedhofsbesucher dar. Die Stadtverwaltung B. hatte der Klägerin Auflagen zur Sicherung und Absperrung des Bauwerks erteilt. Die Klägerin hatte daraufhin aus eigenen Mitteln einen Bauzaun um das Bauwerk errichtet.

Die Klägerin hatte eine Sanierung des Ehrenmals projiziert und dieses inzwischen teilweise zurückgebaut. Das Mauerwerk und das Bauwerk wurde dabei insgesamt saniert und instand gesetzt.

Die Klägerin hat bei der Stadt B. für die Sanierungsmaßnahmen eine denkmalschutzrechtliche Genehmigung beantragt, weil das Ehrenmal ein Kulturdenkmal im Sinne von § 2 des Sächsischen Denkmalschutzgesetzes - SächsDSchG - ist. Die Stadt B. hat mit Bescheid vom 2. Oktober 2009 unter Bedingungen und Auflagen eine denkmalschutzrechtliche Genehmigung erteilt.

Am 2. Dezember 2014 hat die Klägerin beim Regionalkirchenamt C. ein Antrag auf Erteilung einer kirchlichen Baugenehmigung gestellt. Sie hat die Kosten der Baumaßnahme auf 41.525,00 € beziffert und um eine außerordentliche Zuweisung i. H. v. 20.251,06 € gebeten. Das Regionalkirchenamt hat mit dem angefochtenen Bescheid vom 30. Juni 2015 (BA1, 62) die kirchliche Baugenehmigung erteilt, jedoch die beantragte außerordentliche Zuweisung nicht bewilligt. Die Finanzierungslücke beläuft sich derzeit noch auf ca. 14.300,00 €, da die Klägerin Eigenleistungen i. H. v. 7.000,00 € aktiviert hat und ihr weitere 14.206,00 € aus Mitteln der staatlichen Denkmalpflege und 6.000,00 € von der Stadt B. zur Verfügung standen. Das Regionalkirchenamt hat die Inanspruchnahme von Mitteln aus der Friedhofserhaltungsrücklage (mit einem Bestand von 161.052,87 €) für geboten angesehen. Dies stehe mit § 12 Abs. 3 Kirchliche Bauordnung (KBO) in Einklang, wonach Eigenmittel einzusetzen seien. Es handele sich nicht um eine zwingende Substanzerhaltungsmaßnahme, die dem Friedhofszweck diene.

Die Klägerin hat mit Schreiben vom 8. Juli 2015 Widerspruch erhoben und ausgeführt, eine Deckung der Finanzierungslücke aus den Mitteln der Friedhofsrücklage sei nicht statthaft, weil diese Mittel zweckgebunden für die Maßnahmen des Friedhofs seien. Sie dürfte dagegen nicht zu anderen, wenn auch im räumlichen Zusammenhang stehende bauliche Anlagen verwendet werden. Die Klägerin habe bereits gemäß § 12 Abs. 3 KBO Eigenmittel eingesetzt.

Mit Widerspruchsbescheid vom 16. Dezember 2015, zugestellt am 21. Dezember 2015, wies das Landeskirchenamt der Beklagten den Widerspruch zurück. Das Ehrenmal sei Eigentum der Klägerin. Es sei aber auch Teil der Friedhofsanlage, so dass für die Erhal-

tung des dem Friedhofszweck dienenden Ehrenmals nach der Kirchlichen Bauordnung zunächst die vorhandenen Eigenmittel der Klägerin einzusetzen seien. Die Friedhofserhaltungsrücklage der Klägerin weise einen ausreichenden Bestand aus, so dass die Verwendung von Mitteln daraus für das Ehrenmal sachgerecht, zweckmäßig und auch geboten sei. Ein Anspruch auf eine außerordentliche Zuweisung bestehe daher nicht.

Die Klägerin hat am 21. Januar 2016 Klage erhoben. Soweit im Widerspruchsbescheid ausgeführt sei, das Ehrenmal sei prägender Bestandteil einer einheitlich gestalteten Friedhofsanlage mit der Folge, dass die Erhaltung des Ehrenmals dem Friedhofszweck diene, sei dies für die Entscheidung über die Bewilligung einer außerordentlichen Zuweisung unerheblich und widerspreche früheren Aussagen des Regionalkirchenamts. Dieses habe mit Schreiben vom 2. September 2009 geäußert, dass das Ehrenmal nicht in einem Zusammenhang mit Soldatengräbern stehe, für die ein dauerndes Ruherecht gelte. Es stelle sich deshalb die Frage nach der Zuständigkeit für die Unterhaltung. Mit dem Friedhof und dessen Funktion habe das Ehrenmal jedenfalls eigentlich nichts zu tun. Vielmehr solle die Stadt B. gebeten werden, sich ihrer Pflicht zur baulichen Unterhaltung des Ehrenmals zu erinnern und dieser nachzukommen. Dieser Standpunkt sei vom Regionalkirchenamt auch später vertreten worden. Es habe die Klägerin wegen der Erhaltung des Denkmals und der damit verbundenen Erhaltungsmaßnahmen als nicht verpflichtet angesehen. Das Regionalkirchenamt habe weiter die Auffassung vertreten, dass selbst wenn der Erhalt des Denkmals nicht Aufgabe staatlicher Stellen sei, sondern einer Verpflichtung der Klägerin, sich diese jedenfalls nicht aus der Verpflichtung zum Erhalt des Friedhofs ergebe. Erst als sich herausgestellt habe, dass die Klägerin wegen des Eigentums am Denkmal und aufgrund öffentlich-rechtlicher Vorschriften zu Erhaltungsmaßnahmen verpflichtet ist, habe das Regionalkirchenamt eine sachliche und darüber hinaus prägende Verbindung zwischen dem Ehrenmal und dem Friedhof angenommen und das Ehrenmal als prägenden Teil des Friedhofs angesehen. Dieses Verhalten sei widersprüchlich. Die Klägerin habe darauf vertraut, dass das Regionalkirchenamt das Denkmal nicht als prägenden Teil des Friedhofs ansehe und die Klägerin deshalb aus ihrer Verpflichtung zum Erhalt des Friedhofs kirchenrechtlich nicht auch zum Erhalt des Denkmals verpflichtet sei.

Die Ansicht des Regionalkirchenamts, wonach die Klägerin zur Instandhaltung des Ehrenmals verpflichtet sei, weil dieses ein prägender Teil des Friedhofs sei, ergebe sich weder aus kirchenrechtlichen noch aus staatlichen Vorschriften. Sie entspreche auch

nicht der Praxis. Das Ehrenmal habe nichts mit Sakralhandlungen zu tun, die auf dem Friedhof stattfinden. Seine herausgehobene örtliche Position auf dem Friedhof und die deshalb wegen der Schadhaftigkeit des Ehrenmals nachteilige Wirkung auf den Gesamteindruck des Friedhofs führe nicht dazu, dass das Ehrenmal im kirchenrechtlichen, baurechtlichen oder friedhofsrechtlichen Sinn als Bestandteil der Friedhofsanlage anzusehen sei. Die Friedhofsanlage bleibe eine solche, auch ohne das Ehrenmal. Das Ehrenmal könne daher kein prägender Bestandteil der Friedhofsanlage sein, jedenfalls nicht in einer Art und Weise, dass haushaltsrechtlich zwingend die Sanierung des Ehrenmals geboten wäre, um den Zweck der Friedhofsanlage nicht zu gefährden. Dann aber könne auch keine Verpflichtung der Klägerin bestehen, die Mittel der Friedhofserhaltungsrücklage für die Instandsetzung des Ehrenmals zu verwenden.

Das folge auch § 77 Kirchliche Haushaltsordnung - KHO -, wonach Rücklagen zweckgebunden seien. Die Zweckbestimmung einer Rücklage dürfe nur geändert werden, wenn die bisherige Zweckbestimmung entfalle oder ein anderer Zweck dringender und die Änderung des Rücklagezwecks sachlich vertretbar erscheine. Hier liege weder das eine noch das andere vor. Die Klägerin könne daher nicht aus der Rücklage Mittel entnehmen und diese zweckwidrig einsetzen. Dies werde ihr, der Klägerin, jedoch vom Regionalkirchenamt angesonnen. Der Zweck der Friedhofsrücklage bestehe darin, den Betrieb des Friedhofs sicherzustellen, zu erhalten und die dem Betrieb des Friedhofs dienenden Anlagen zu pflegen, zu erhalten und gegebenenfalls instand zu setzen. Eine zweckwidrige Entnahme von Mitteln sei allenfalls nach § 83 KHO möglich, aber nur, wenn sichergestellt sei, dass die Greifbarkeit im Bedarfsfall nicht beeinträchtigt sei und eine Schädigung des Vermögens nicht eintrete. Ferner seien eine Rückzahlung und eine angemessene Verzinsung festzulegen. Hier sei jedoch eine Rückzahlung bei einer Entnahme aus der Friedhofserhaltungsrücklage nicht gesichert.

Ihr Anspruch ergebe sich aus § 9 Abs. 1, 3 KBO, weil die Baumaßnahme zur Abwehr konkreter Gefahren für Leib und Leben dringend erforderlich gewesen sei. Ihr, der Klägerin, sei die Vorschrift des § 9 Abs. 5 KBO bekannt. Das Regionalkirchenamt habe ihr gegenüber jedoch ständig die Auffassung vertreten, dass das Ehrenmal nicht Friedhofsbestandteil sei. Sie habe deshalb darauf vertraut, dass die Beklagte mit einer maßgeblichen Beteiligung an der Finanzierung des Bauvorhabens rechnen könne, was insbesondere seinen Niederschlag in dem Schreiben des Regionalkirchenamts vom 11. Juni 2015 gegenüber dem Baugenehmigungsamt der Stadt B. seinen Niederschlag gefun-

den habe. Das Regionalkirchenamt habe in dem Schreiben dem Baugenehmigungsamt die finanzielle Absicherung des Bauvorhabens durch ein abgesichertes Eigenkapital der Klägerin von 21.319,- € bestätigt. Dem Regionalkirchenamt sei damals wegen ihres Antrags vom 2. Dezember 2014 jedoch bekannt gewesen, dass sie, die Klägerin, das Vorhaben nur bei einer außerordentlichen Zuweisung von 14.319,- € durch die Beklagte werde finanzieren können. Die im Schreiben des Regionalkirchenamts vom 11. Juni 2015 enthaltene finanzielle Bestätigung der Eigenmittel beinhalte gegenüber der Klägerin eine Bindung des von der Beklagten auszuübenden Ermessens. Sie könne dieses nicht mehr dahin ausüben, dass sie, die Klägerin, aus anderen Rücklagen die Eigenmittel beisteuern solle.

Es sei maßgeblich auf die Rechtslage vor dem 1. Januar 2016 abzustellen, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der geänderten kirchlichen Bauordnung.

Die Klägerin beantragt,

die Beklagte zu verpflichten, der Klägerin zur Finanzierung der Baumaßnahme Sanierung und Instandsetzung des Kriegsofopferdenkmals auf dem Kirchofriedhof A. eine außerordentliche Zuweisung i. H. v. 14.319,00 € zu bewilligen, und den Bescheid des Regionalkirchenamtes C. vom 30. Juni 2015 in Gestalt des Widerspruchsbesehides des Landeskirchenamtes vom 16. Dezember 2015 aufzuheben, soweit dieser der Verpflichtung entgegensteht,

hilfsweise, die Beklagte zu verpflichten, über den Antrag auf Bewilligung einer außerordentlichen Zuwendung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu entscheiden.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Für die inzwischen erfolgte Sanierung des Kriegsofopferdenkmals sei die Friedhofsinstandhaltungsrücklage in Anspruch zu nehmen. Friedhöfe seien Bestattungsplätze. Über die Beisetzung hinaus dienten sie dem würdigen Totengedenken. Dies geschehe vielerorts mit Blick auf die Gefallenen der Weltkriege in Form von Kriegerdenkmalen. Dass diese auch auf Friedhöfen zu finden sein, sei Ausdruck der „sittlichen Vorstellungen“ und der „anerkannten gesellschaftlichen Ordnungen“ im Sinne von § 1 Abs. 2 Sächsisches Bestattungsgesetz - SächsBestG -. Bei der Errichtung der Denkmale auf Friedhöfen habe gesellschaftlicher Konsens darüber bestanden, dass diese als

Teil des Friedhofs und nicht als zufällig an dieser Stelle entstandene Anlagen erbaut worden seien. Inzwischen seien die Denkmale häufig denkmalgeschützt. Das Denkmal sei Ausdruck der örtlichen und überörtlichen Kultur des Totengedenkens.

Wegen der Denkmaleigenschaft nach staatlichem Denkmalrecht habe das Regionalkirchenamt die Klägerin darin unterstützt, von der Stadt B. Erhaltungsmittel für das Ehrenmal zu erlangen. Dies gründe sich darauf, dass der kirchgemeindliche Friedhofsträger eine kommunale Pflichtaufgabe wahrnehme, und dass nach sächsischem Denkmalrecht der Eigentümer eines Denkmals nur im Rahmen des Zumutbaren zu dessen Erhalt verpflichtet sei. Im Schreiben vom 25. Januar 2010 an die Stadtverwaltung B. habe die Klägerin zum Ausdruck gebracht, dass das Ehrenmal und der Friedhof gleichermaßen dem Gedenken der Toten diene. Daher sei es inhaltlich dem Friedhof zuzuordnen. Gleiches folge aus der sachenrechtlichen Beurteilung.

Gemäß der seit dem 1. Januar 2016 geltenden Kirchlichen Bauordnung und der hierzu ergangenen Verwaltungsvorschrift könnten außerordentliche Zuwendungen nach dem Zuweisungsgesetz nur bewilligt werden, wenn die Baumaßnahme ein Gebäude des sakralen oder nichtsakralen Zweckvermögens betreffe, das auf Liste A der kirchgemeindlichen Gebäudekonzeption eingeordnet sei. Die Gebäudekonzeption sei nach der Rechtsverordnung zur Erstellung kirchgemeindlicher Gebäudekonzeptionen und zur Bildung von Substanzerhaltungsrücklagen (v. 21. Januar 2014) mit Anlage (Gebäudeleitfaden) zu entwickeln. Gebäude und Anlagen eines Friedhofs seien vom Gebäudeleitfaden nicht erfasst und könnten daher auch nicht Gegenstand der kirchgemeindlichen Gebäudekonzeption sein. Grund dieser Regelung sei § 5 Abs. 2 und 3 Friedhofsverordnung - FriedhVO -, wonach die Kosten für Einrichtung und Unterhaltung eines Friedhofs durch Gebühren und andere Einnahmen zu decken seien, und ggf. durch die Anforderung von Zuschüssen bei der Kommunalgemeinde (§ 12 Abs. 5 FriedhVO). Eine Finanzierung durch außerordentliche Zuweisungen sei mit dem Kostendeckungsprinzip grundsätzlich nicht vereinbar.

Entgegen der Auffassung der Klägerin habe sich das Regionalkirchenamt mit dem Schreiben vom 11. Juni 2015 an die Stadt B. auch nicht selbst gebunden, eine außerordentliche Zuwendung zu bewilligen. Der landeskirchliche Finanzierungsplan, der als Anlage zu einem Bauantrag einzureichen sei, unterscheide zwischen Eigenmitteln und außerordentlicher Zuweisung. Das genannte Schreiben enthalte somit nach dem Emp-

fängerhorizont der Klägerin gerade keine Aussage zu einer außerordentlichen Zuweisung.

Die Beklagte hat nach der mündlichen Verhandlung am 8. August 2016 ergänzend vorgetragen, dass die für die Ausreichung von staatlichen Denkmalschutzfördermitteln zuständigen Unteren Denkmalschutzbehörden bei Förderanträgen von Kirchengemeinden die Bearbeitung der Förderanträge davon abhängig machten, dass die kirchlichen Aufsichtsbehörde gegenüber der staatlichen Stelle dem Förderantrag fachlich zustimme und das im Finanzierungsplan angegebene Eigenkapital der Kirchengemeinden bestätige. Häufig liege dann noch keine kirchliche Baugenehmigung vor, aus der die Finanzierungsmittel im Einzelnen ersichtlich seien. Die Bestätigung der kirchlichen Aufsichtsbehörde gegenüber der staatlichen Förderbehörde solle den Kirchengemeinden eine erfolgreiche Antragstellung in den Fällen ermöglichen, in denen das Eigenkapital vorhanden, aber noch nicht im Sinne eines landeskirchlichen Finanzierungsplans spezifiziert sei. Das kirchliche Baugenehmigungsverfahren werde durch die Bestätigung weder vorweggenommen noch hinsichtlich des Finanzierungsplans überflüssig. Die Verfahrensweise, die kirchliche Baugenehmigung nach einer staatlichen Denkmalförderentscheidung zu erteilen, sei praktikabel, weil anderenfalls erteilte kirchliche Baugenehmigungen nach einer staatlichen Förderzusage wieder geändert und angepasst werden müssten. Da Anträge für die staatliche Denkmalförderung jeweils bis zum 30. September eines Vorjahres gestellt werden müssten, könne so auch eine Verzögerung bei den verschiedenen Genehmigungen vermieden werden. Diese seit vielen Jahren praktizierte Verfahrensweise sei auch der Klägerin bekannt, und zwar wegen eines Förderverfahrens aus dem Jahr 2009 anlässlich der Sanierung ihres Kirchgebäudes, ebenso das nach § 12 Abs. 3 KBO a.F. bestehende Erfordernis der Ausschöpfung von Eigenmitteln. Daran sowie an den Verfahrensgrundsätzen habe sich durch das Inkrafttreten der Neufassung der Kirchlichen Bauordnung zum 1. Januar 2016 nichts geändert.

Das Schreiben des Regionalkirchenamts vom 11. Juni 2016 an das Baugenehmigungsamt der Stadt B. enthalte keine Zusicherung an die Klägerin, dieser eine außerordentliche Zuweisung i. H. v. 14.319,00 € zu bewilligen. Die Klägerin habe das Schreiben aufgrund der ihr bekannten Praxis der Regionalkirchenämter bei der Bestätigung von Eigenmitteln gegenüber Fördermittelstellen nach ihrem objektiven Empfängerhorizont nicht als verbindliche Zusicherung missverstehen können. Außerdem habe die Klägerin bereits zuvor am 5. Juni 2015 in ihrem Schreiben an die Stadt B. (Anlage K4 zur Klage-



schrift) ein „Eigenkapital“ von 21.319,00 € bestätigt. Das Regionalkirchenamt habe somit der Stadt später das bestätigt, was die Klägerin ohnehin schon mitgeteilt habe. Das Schreiben sei auch deshalb keine Zusicherung, weil es nicht an die Klägerin gerichtet worden sei. Es sei auch nicht nachvollziehbar, wie die Klägerin dieses Schreiben erhalten habe. Eine ähnliche Bestätigung für eine frühere Antragsfassung sei vom Baupfleger des Regionalkirchenamts dem mit der Bauausführung beauftragten Architekten der Klägerin zur Kenntnisnahme geschickt worden. Das entspreche dem üblichen Verfahren. Die Kirchgemeinden würden vom Regionalkirchenamt in Förderantragsverfahren nicht beteiligt; sie erhielten lediglich die Mitteilung, dass eine Bestätigung des Regionalkirchenamts bei der Förderstelle eingereicht worden sei. Auch im Übrigen enthalte das Schreiben vom 11. Juni 2015 keine Zusicherung. Es enthalte weder die Angabe, dass eine außerordentliche Zuweisung ausgereicht werden solle, noch Angaben über deren etwaige Höhe. Auch auf den Bauantrag der Klägerin sei nicht Bezug genommen.

Selbst wenn dem Schreiben eine Zusicherung entnommen werden sollte, könne die Klägerin daraus nichts für sich herleiten, weil eine solche Zusicherung rechtswidrig wäre. Denn nach § 12 Abs. 3 KBO a.F. hätte sie, die Beklagte, eine außerordentliche Zuweisung nur im Ermessenswege gewähren können, sie hätte aber ein solches Ermessen nicht ausgeübt. Das Schreiben vom 11. Juni 2015 enthalte insoweit keine Begründung, auf die auch nicht verzichtet werden könne. Eine etwaige Zusicherung wäre auch deshalb rechtswidrig, weil für die Instandsetzung des Denkmals keine außerordentliche Zuweisung hätte bewilligt werden dürfen. Das Denkmal sei Teil der Friedhofsanlage, für deren Erhalt der Friedhofsträger verantwortlich sei. Bei der Instandsetzung habe es sich nicht um eine Notmaßnahme zur Abwehr konkreter Gefahren für Leib und Leben gehandelt. Eine etwaige - rechtswidrige - Zusicherung habe sie, die Beklagte, jedenfalls mit dem angefochtenen Bescheid durch Ablehnung des Antrags auf die Zuweisung zurückgenommen. Die Rücknahme habe wegen des fehlenden Vertrauens der Klägerin in den Bestand einer Zusicherung erfolgen dürfen.

Die Klägerin hat darauf entgegnet, dass sie im ursprünglichen Bauantrag vom 2. Dezember 2014 eine außerordentlichen Zuweisung in Höhe von 20.251,06 € beantragt hatte. Zuzüglich ihrer Eigenmittel habe sich ein (Eigen-) Kapital von 27.251,06 € ergeben, auf das der ursprüngliche Finanzierungsplan Bezug genommen habe. Wegen der kommunalen Denkmalförderung durch die Stadt B. in Höhe von 6.000,00 € habe sie in ihrem Finanzierungsplan nunmehr ein (Eigen-) Kapital von 21.316,00 € ausgewiesen.

Unter Beibehalt ihrer Eigenmittel von 7.000,00 € habe sich der Bedarf nach einer außerordentlichen Zuweisung auf ca. 14.000,00 € reduziert. Diesen Finanzierungsplan habe sie, die Klägerin, mit dem Baugenehmigungsamt der Stadt B. und mit dem Regionalkirchenamt der Beklagten abgestimmt. Das Schreiben des Regionalkirchenamts vom 11. Juni 2015 beruhe auf einer vom Baugenehmigungsamt erbetenen Bestätigung der gesicherten Finanzierung durch das Regionalkirchenamt. Das Baugenehmigungsamt der Stadt B. habe mit Schreiben vom 28. Mai 2015 eine Förderung des Bauvorhabens in Höhe von 14.206,00 € mitgeteilt und um die deshalb erforderliche Überarbeitung des Finanzierungsplans sowie um seine Bestätigung durch das Regionalkirchenamt gebeten, um den Zuwendungsbescheid zu erstellen. Das Schreiben sei vorab per E-Mail an sie, die Klägerin, und an das Regionalkirchenamt übersandt worden. Sie, die Klägerin, habe die Änderung dann handschriftlich in dem von der Stadt B. überlassenen Formular eingetragen. Das Regionalkirchenamt habe deshalb beim Verfassen des Bestätigungsschreibens vom 11. Juni 2015 gewusst, dass sich die Finanzierung wegen des kommunalen Zuschusses von 6.000,00 € und der Denkmalförderung von 14.206,00 € geändert habe und das „Eigenkapital“ der Klägerin wegen des kommunalen Zuschusses nur noch 21.319,00 € betragen habe. Mit der Bestätigung vom 11. Juni 2015 habe das Regionalkirchenamt damit nicht nur die von Anfang an von der Klägerin allein zur Verfügung gestellten 7.000,00 € bestätigt, sondern auch, dass in die Kalkulation eine außerordentliche Zuweisung von ca. 14.000,00 € einzukalkulieren sei. Das Schreiben des Regionalkirchenamts vom 11. Juni 2015 sei auch auf ihre, der Klägerin, Bitte erstellt worden, weil das Baugenehmigungsamt der Stadt B. von der Klägerin eine Finanzierungsbestätigung durch das Regionalkirchenamt erbeten hatte. Das Schreiben vom 11. Juni 2015 habe das Regionalkirchenamt ihr, der Klägerin, auf ihre Bitte zur Dokumentation überlassen. Das Schreiben enthalte deshalb die Zusicherung einer außerordentlichen Zuweisung, weil das Regionalkirchenamt nicht nur dem Baugenehmigungsamt, sondern auch ihr, der Klägerin, bestätigt habe, dass sie über die finanziellen Eigenmittel verfüge. Diese Bestätigung habe nur bei Hinzurechnung einer außerordentlichen Zuweisung von 14.319,00 € abgegeben werden können.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Vorbringens der Beteiligten wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und die beigezogenen Verwaltungsvorgang der Beklagten (zwei Heftung) Bezug genommen, die vorgelegen haben und Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren.

## Entscheidungsgründe

Die zulässige Klage ist unbegründet. Die Klägerin hat keinen Anspruch auf eine außerordentliche Zuweisung zur Finanzierung der Sanierung und Instandsetzung des Kriegsofenderkmals auf dem Kirchfriedhof A.. Sie hat auch keinen Anspruch auf eine erneute Entscheidung über ihren Bewilligungsantrag unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts. Der den Anspruch ablehnende Bescheid in der Gestalt des Widerspruchsbescheids ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 75 Kirchliches Verwaltungsverfahrensgesetz - KVwGG i. V. m. § 113 Abs. 1 Satz 1, Abs. 5 Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO).

### I.

Nach § 9 der Bauordnung der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Sachsens (v. 27. Oktober 2015, ABl. 2015 S. A 242, Kirchliche Bauordnung - KBO), die seit dem 1. Januar 2016 in Kraft getreten und an die Stelle der Bauordnung vom 4. Dezember 2007 (Abl. 2007 S. A 246 - KBO a.F.) getreten ist (§ 21 Abs. 1, 2 KBO), können für Baumaßnahmen der Kirchgemeinden und Kirchspiele außerordentliche Zuweisungen nach dem Zuweisungsgesetz unter den dort näher geregelten Voraussetzungen und im Rahmen verfügbarer Haushaltsmittel bewilligt werden; ein Rechtsanspruch darauf besteht nicht. § 12 Abs. 3 KBO a.F. regelte, dass außerordentliche Zuweisungen nach dem Zuweisungsgesetz nur unter der Voraussetzung des Einsatzes von Eigenmitteln und der nachweislichen Ausschöpfung anderer Finanzierungsquellen bewilligt werden konnten, ohne dass darauf ein Rechtsanspruch bestand. Nach § 8 Abs. 2 des Zuweisungsgesetzes (v. 2. April 1998, ABl. 1998 S. A 61) regelt das jeweilige Haushaltsgesetz Einzelheiten zur Höhe der außerordentlichen Zuweisung.

Das Gericht lässt offen, ob hier die Kirchliche Bauordnung in der derzeit geltenden oder in der bis zum 31. Dezember 2015 geltenden Fassung anzuwenden ist. Diese Frage kann von Belang sein, weil einerseits für die Entscheidung des Gerichts grundsätzlich die Rechtsvorschriften maßgeblich sind, die sich im Zeitpunkt der Entscheidung für die Beurteilung des Klagebegehrens Geltung beimessen. Andererseits kann es aber für die Vergabe einer Zuweisung darauf ankommen, ob ausreichende Mittel vorhanden sind. Deren Verfügbarkeit für außerordentliche Zuweisungen kann sich zwischen Antragstellung und Entscheidung ändern (vgl. im staatlichen Recht zur Rechtslage bei der Verga-

be von Subventionen BVerwG, Urt. v. 18. Juli 2002 - 3 C 53.01 -, juris Rn. 18 f.) mit der Folge, dass der Erfolg einer Klage von den zu den unterschiedlichen Zeitpunkten jeweils anzuwendenden Rechtsvorschriften abhängen kann. Einer Entscheidung darüber bedarf es aber nicht, weil nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2a) KBO ebenso wie § 12 Abs. 3 KBO a.F. die Bewilligung einer außerordentlichen Zuweisung vom vorrangigen Einsatz von Eigenmittel und der Erschöpfung weiterer Finanzierungsquellen abhängig ist. Daran fehlt es hier.

Im Fall der Anwendbarkeit von § 9 Abs. 1 KBO gilt der Vorrang der Eigenfinanzierung auch für die hier in Rede stehenden Baumaßnahmen. Dies ergibt sich aus der Fassung der Vorschrift, wonach eine Zuweisung u. a. bewilligt werden kann für Baumaßnahmen, wenn diese die in § 9 Abs. 1 Nr. 2a) KBO genannten Gebäude oder die in Nr. 2b) der Vorschrift genannten Baumaßnahmen an Glockenanlagen, Orgeln, usw. betreffen und vorhandene Eigenmittel ausgeschöpft sind.

Dem Anspruch auf eine außerordentliche Zuwendung - oder auch nur auf erneute ermessensfehlerfreie Entscheidung - steht hier entgegen, dass die Klägerin vorhandene Eigenmittel der Friedhofsrücklage nicht ausgeschöpft hat. Diese betrug nach einer Aufstellung der Kassenverwaltung D. zum 9. Dezember 2014 - also vor Erlass des angefochtenen Bescheids - 110.934,64 € und nach einer weiteren Aufstellung vom 16. Juli 2015 - vor Erlass des angefochtenen Bescheids - 161.052,87 €. Diese Eigenmittel waren - unabhängig von ihrer konkreten Höhe - ausreichend, um die fehlenden Mittel für die Instandsetzung des Ehrenmals auszugleichen.

Nach § 5 Abs. 2 Satz 2 der Friedhofsverordnung (v. 9. Mai 1995, ABl. 1995 S. A 81 - FriedhVO) sind Rücklagen für die Erhaltung des Friedhofs und seiner Anlagen, für die Beschaffung von Grundmitteln und für andere friedhofsspezifische Zweckbestimmungen zu bilden. Das Ehrenmal ist ein Teil des Friedhofs und seiner Anlagen. Dies ergibt sich sachenrechtlich daraus, dass das Ehrenmal ein wesentlicher Bestandteil des Friedhofgrundstücks im Sinne von § 94 Abs. 1 Satz 1 BGB ist, das im Eigentum der Klägerin steht. Es kommt insoweit nicht darauf an, auf wessen Initiative und mit welchen finanziellen Mitteln das Ehrenmal errichtet worden ist.

Darüber hinaus ist das Ehrenmal auch eine Anlage des Friedhofs im Sinne von § 5 Abs. 2 FriedhVO. Zu den Anlagen eines Friedhofs im Sinne dieser Vorschrift zählen alle

Bestandteile des Friedhofs, die diesen gestalten und seiner Zweckbestimmung dienen und die nicht durch anderweitige Regelungen (etwa Friedhofssatzungen oder vertraglich begründete Nutzungsverhältnisse) von Dritten zu errichten und zu unterhalten sind. Deshalb sind etwa Einfriedungen, Wege und außerhalb einzelner Grabstätten befindliche Anpflanzungen Teile einer Friedhofsanlage gemäß § 5 Abs. 2 FriedhVO, während dies etwa bei Leichenhallen und Aufbahrungsräume gemäß § 5 Abs. 8 FriedhVO oder bei Grabstellen, für die Nutzungsverträge bestehen, nicht der Fall ist. Hier ist das Ehrenmal für die gefallenen Gemeindemitglieder des Ersten Weltkriegs aus den Städten bzw. Stadteilen E. und F. errichtet worden. Es ist ein zentrales Element der Gestaltung des Friedhofs. Das zeigt sich am zentralen Standort des Ehrenmals auf dem Hauptweg des Friedhofs, der vom Friedhofseingang an der G.-Straße zur ebenfalls in der Achse des Hauptweges errichteten Friedhofskapelle führt. Es handelt sich somit um einen Friedhofsbestandteil, der nicht durch besondere Regelungen Dritten zur Errichtung, Unterhaltung oder ausschließlichen Nutzung zugewiesen ist.

Dem steht nicht entgegen, dass - wie die Klägerin geltend macht - der Friedhof auch ohne Ehrenmal seiner Zweckbestimmung dienen könne und deshalb kein wesentlicher oder prägender Bestandteil des Friedhofs sei. Wie bereits dargelegt ist das Ehrenmal ein prägender Bestandteil des Friedhofs. Darüber hinaus dient es auch der Zweckbestimmung des Friedhofs. Nach § 1 FriedhVO ist „der kirchliche Friedhof [...] die Stätte der Toten, die zur letzten Ruhe bestattet sind. An seiner Gestalt wird sichtbar, inwieweit ihrer in Liebe gedacht wird und bei ihrem Gedächtnis christlicher Glaube lebendig ist. Deshalb ist der kirchliche Friedhof immer auch Glaubenszeugnis. Gestaltung und Pflege des Friedhofs erfordern besondere Sorgfalt, da der Friedhof ein wichtiger Bereich kirchlicher Arbeit in der Gemeinde ist.“ Nach § 2 FriedhVO dient der kirchliche Friedhof in der Regel der Bestattung aller Personen, die bei ihrem Tode Kirchengemeindeglieder im Einzugsbereich des Friedhofsträgers waren, sowie weiterer Personen. Vor dem Hintergrund, dass das Ehrenmal zur Erinnerung an die im Ersten Weltkrieg gefallenen Gemeindemitglieder errichtet worden ist, kann die sakrale Zweckbestimmung des Ehrenmals nicht zweifelhaft sein. Denn es dürfte zumindest auch zur Erinnerung und zum Gedenken an diejenigen Gemeindemitglieder errichtet worden sein, die kriegsbedingt nicht auf dem Friedhof bestattet werden konnten und denen die Bestattung in einem Grab im Sinne des Gräbergesetzes (in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. Januar 1993, ABl. S. A 87) versagt geblieben ist. Ebenso wenig steht der Qualifikation des Ehrenmals als Friedhofsbestandteil entgegen, dass vergleichbare Ehrenmale auch au-

Berhalb von Friedhöfen errichtet worden sind. Zwar dürfte diesen eine sakrale Zweckbestimmung nicht oder nicht vorrangig zukommen. Dies ändert aber nichts an einer sakralen Zweckbestimmung eines auf einem Friedhof errichteten Ehrenmals. Dessen Instandhaltung ist hier aus der Friedhofsrücklage zu bestreiten.

## II.

Eine andere Entscheidung ist hier nicht wegen einer Zusicherung der Beklagten zur Leistung einer außerordentlichen Zuweisung geboten. Das Bestätigungsschreiben des Regionalkirchenamts vom 11. Juni 2015 an die Baugenehmigungsbehörde der Stadt B. in ihrer Eigenschaft als Förderbehörde beinhaltet keine Zusicherung gegenüber der Klägerin, dass ihr eine außerordentliche Zuweisungen in Höhe von 14.319,00 € gewährt wird.

Eine Zusicherung ist nach staatlichem Recht (§ 38 Abs. 1 Satz 1 Verwaltungsverfahrensgesetz - VwVfG) eine verbindliche Erklärung der Verwaltungsbehörde, unter den in der Zusicherung angegebenen Voraussetzungen einen bestimmten Verwaltungsakt zu erlassen oder nicht zu erlassen. Die Zusicherung bedarf zu ihrer Wirksamkeit der schriftlichen Form.

Das kirchliche Verwaltungsverfahrenrecht enthält keine ausdrücklichen Regelungen über Zusicherungen. Allgemein haben Begriffe aus dem staatlichen Verwaltungsverfahrenrecht nur punktuell Eingang in das kirchliche Recht gefunden: Die Definition des Verwaltungsakts in § 21 Abs. 3 KVwGG entspricht derjenigen in § 35 Abs. 1 VwVfG. Das kirchliche Recht unterscheidet bei Verwaltungsakten zwischen deren Rechtswidrigkeit, § 58 KVwGG, und deren Nichtigkeit, § 22 KVwG. Auch bestimmte Fristen, etwa die Monatsfrist, § 26 KVwGG, zu Erhebung des Widerspruchs, oder die Pflicht zur Rechtsbehelfsbelehrung, § 29 KVwGG, gleichen denjenigen des staatlichen Rechts. Aus der punktuellen Geltung des staatlichen Rechts im kirchlichen Recht oder der Bezugnahme auf das staatliche Recht kann nicht notwendig gefolgert werden, dass sämtliche Regelungen des staatlichen Rechts zum Verwaltungsakt im kirchlichen Verwaltungsrecht entsprechend zu gelten haben. Allerdings können im staatlichen Verwaltungsverfahrenrecht entwickelte und kodifizierte Rechtsfiguren als allgemeine Verwaltungsgrundsätze ergänzend für das kirchliche Verwaltungsverfahrenrecht herangezogen werden. Dies rechtfertigt sich daraus, dass einzelne Regelungen des kirchlichen Verwaltungsrechts

ohne Entlehnungen aus dem staatlichen Recht nicht handhabbar sind. Die Regelung in § 22 KVwGG zur Nichtigkeit von Verwaltungsakten setzt voraus, dass es Gründe geben muss, die nicht nur zur Rechtswidrigkeit eines Verwaltungsakts führen, sondern diesen nichtig machen. Derartige Gründe könnten dann der Regelung des § 44 VwVfG entnommen werden. Es spricht deshalb nichts dagegen, die Rechtsfigur der Zusicherung als allgemeinen Verwaltungsgrundsatz in das kirchliche Verwaltungsverfahrensgesetz zu übernehmen. Da die kirchliche wie die staatliche Verwaltung weitgehend auf der Schriftform aufbaut, erscheint es sachgerecht und zweckmäßig, der kirchlichen Verwaltung die Möglichkeit zu eröffnen, in schriftlicher Form Zusicherungen über noch zu erlassende oder zu unterlassende Verwaltungsentscheidungen abgeben zu können.

Hier enthält das Bestätigungsschreiben des Regionalkirchenamts vom 11. Juni 2015 an die Baugenehmigungsbehörde der Stadt B. keine Zusicherung auf Gewährung einer außerordentlichen Zuweisung. Die Erklärung ist zwar schriftlich erfolgt; allerdings ergibt der objektive Sinngehalt des Schreibens, wie er für den Adressaten unter Berücksichtigung aller Umstände erkennbar ist, nicht die von der Klägerin behauptete Zusicherung.

Das Regionalkirchenamt hat mit dem Schreiben vom 11. Juni 2015 der Stadt B. als Förderbehörde den Fördermittelantrag vom 5. Juni 2015 übersandt. Nach dem Wortlaut des Schreibens erschöpft sich dessen Erklärungsinhalt dahin, dass „die fachliche Zustimmung und die finanzielle Bestätigung der Eigenmittel hinsichtlich des Fördermittelantrags der Ev.-Luth. Kirchgemeinde A. für die o. g. geplante Maßnahme“ übersandt wird. Das Regionalkirchenamt hat damit gegenüber der Stadt B. als Förderbehörde das Vorhandensein eines „Eigenkapitals“ von 21.319,00 € bestätigt, das zusammen mit der beantragten Förderung von 14.206,00 € und dem städtischen Zuschuss von 6.000,00 € die Gesamtausgaben von 41.525,00 € abdecken sollte. Aus der Anlage zum kirchlichen Bauantrag war dem Regionalkirchenamt bekannt, dass die Eigenleistung der Klägerin 7.000,00 € betragen sollte und deshalb eine außerordentlichen Zuweisung von 20.251,06 € beantragt war. Folglich musste dem Regionalkirchenamt aufgrund des Fördermittelantrags vom 5. Juni 2015 bekannt sein, dass die Klägerin trotz der kommunalen Zusage eines Zuschusses von 6.000,00 € noch einen Finanzierungsbedarf in Höhe von 14.319,00 € hatte.

Es mag zutreffen, dass das Schreiben des Regionalkirchenamts auch auf Bitte der Klägerin erstellt worden ist, nämlich im Hinblick auf die vom Baugenehmigungsamt der

Stadt B. - entweder von der Klägerin oder vom Regionalkirchenamt - erbetene Finanzierungsbestätigung. Allerdings enthält das Schreiben keine Zusicherung gegenüber der Klägerin, ihr eine außerordentliche Zuweisung von 14.319,00 € gewähren zu wollen. Denn das Regionalkirchenamt hätte diese Erklärung, sollte sie dem Schreiben entnommen werden können, nicht gegenüber der Klägerin abgegeben. Adressat des Schreibens war die städtische Förderbehörde. Allein die Einbindung der Klägerin und des Regionalkirchenamts in das Verfahren zur Erlangung einer staatlichen Förderung können weder aus der Sicht des Regionalkirchenamts als Erklärendem noch aus dem objektiven Empfängerhorizont der Klägerin als nur mittelbare Empfängerin der Erklärung bei dieser zu der Erkenntnis geführt haben, die Beklagte werde das Bauvorhaben in Höhe der Finanzierungslücke von 14.319,00 € mit einer außerordentlichen Zuweisung fördern. Selbst wenn für das Bestehen einer Zusicherung nicht erforderlich sein sollte, dass diese gegenüber dem begünstigten Empfänger abzugeben ist, also eine mittelbare schriftliche Kenntnisnahme - wie hier erfolgt - ausreichen sollte (vgl. zum Verwaltungsaktcharakter der Zusicherung Kopp / Ramsauer, VwVfG, 16. Aufl. 2015, § 38 Rn. 8 m.w.N.), spricht gegen das Vorliegen einer Zusicherung, dass die Klägerin mit deren Abgabe in diesem Stadium des Verfahrens, also noch vor Erhalt der staatlichen Förderzusage, nicht hat rechnen können. Maßgeblich dafür ist, dass der Klägerin das Förderverfahren und insbesondere die Rolle des Regionalkirchenamts, das zunächst die staatliche Förderung zu sichern und alsdann die kirchliche Baugenehmigung zu erteilen hatte, bekannt war.

Darüber hinaus wäre eine etwaige Zusicherung auch zu unbestimmt, weil dem Schreiben des Regionalkirchenamts vom 11. Juni 2015, auch unter Berücksichtigung der Anlage, nicht, jedenfalls nicht mit der gebotenen Eindeutigkeit, entnommen werden kann, in welcher Höhe genau eine außerordentliche Zuweisung gewährt werden sollte.

Gegen das Vorliegen einer Zusicherung spricht ferner, dass nach der Kirchlichen Bauordnung - alter oder neuer Fassung - nicht entnommen werden kann, dass über die Erteilung der Baugenehmigung getrennt von der Entscheidung über die Gewährung einer außerordentlichen Zuweisung entschieden werden kann. Denn die Regelungen in der Kirchlichen Bauordnung zielen maßgeblich darauf, die finanzielle Durchführbarkeit kirchlicher Bauvorhaben zu sichern und zu überwachen. Eine Baugenehmigung wird nicht erteilt, wenn die Finanzierung des Vorhabens nicht gesichert ist (vgl. § 7 Abs. 1 Nr. 4 KBO n.F.). Deshalb hat mit der Baugenehmigung zugleich auch eine Entscheidung



über die Finanzierbarkeit zu ergehen, was die gleichzeitige Entscheidung über die Gewährung einer etwa beantragten außerordentlichen Zuweisung bedingt.

Es tritt hier schließlich hinzu, dass dem Regionalkirchenamt bei der Erstellung des Schreibens vom 11. Juni 2015 die Gemeindefinanzen und insbesondere auch die Höhe der Friedhofsrücklage bekannt waren. Denn die Anlage zum kirchlichen Bauantrag ist am 10. Dezember 2014 von der Kassenverwaltung des Kirchenbezirks mit unterschrieben worden, die die eingesetzten Haushaltsmittel, Rücklagen usw. bestätigt hat. Am gleichen Tag hat die Kassenverwaltung insoweit Einblick in die Gemeindefinanzen genommen, was sich aus dem in der Akte befindlichen Ausdruck mit der Finanzübersicht der Klägerin ergibt, in der zum 9. Dezember 2014 eine Friedhofsrücklage in Höhe von 110.934,64 € ausgewiesen ist. Deshalb konnte das Regionalkirchenamt ohne weiteres der staatlichen Förderbehörde ein gesichertes „Eigenkapital“ der Klägerin (bestehend aus deren Eigenanteil von 7.000,00 € und weiteren Eigenmitteln) bestätigen, ohne zugleich verbindlich auch gegenüber der Klägerin zu entscheiden, dass die weiteren Eigenmittel aus der Friedhofsrücklage zu bestreiten sind oder als außerordentliche Zuweisung gewährt werden.

### III.

Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 72 Abs. 1, § 75 KVwGG i.V.m. § 154 VwGO. Die Revision ist nicht zuzulassen, weil keine Revisionsgründe nach § 63 KVwGG vorliegen.