

Az.: KVwG 2/2011

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

URTEIL

In der Verwaltungsrechtssache

der Pfarrerin

- Klägerin -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwalt

gegen

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

- Beklagte -

wegen

Dienstwohnungsvergütung

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 21. Mai 2012

für Recht erkannt:

Der Bescheid der Beklagten vom 21. März 2011 in Gestalt ihres Widerspruchsbescheides vom 9. Juni 2011 wird aufgehoben, soweit mit ihm eine den Betrag von 704,70 € übersteigende monatliche Dienstwohnungsvergütung festgesetzt wird.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Beklagte. Die Zuziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren war notwendig.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Das Urteil ist im Kostenpunkt vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand

Die Beteiligten streiten um die Höhe der von der Klägerin für die ihr zugewiesene Wohnung zu zahlenden Dienstwohnungsvergütung.

Der Klägerin wurde mit Wirkung zum 1. April 2011 die mit der Pfarramtsleitung verbundene 2. Pfarrstelle des Evangelisch-Lutherischen Kirchspiels A. (Kirchenbezirk B.) übertragen. Ihr wird neben ihrem Grundgehalt der Besoldungsgruppe A 13 nach § 8 Abs. 1 Pfarrerbesoldungsgesetz (PfBG) gem. § 8 Abs. 2 PfBG in Verbindung mit der Festlegung des Landeskirchenamtes vom 2. November 1999 eine ruhegehaltsfähige Zulage in Höhe des Unterschiedsbetrages zum Grundgehalt der Besoldungsgruppe A 14 gewährt, sodass sie im Ergebnis bis auf eine Differenz von rund 20,- € ebenso hohe Bezüge erhält, wie ein Pfarrer in Besoldungsgruppe A 14. Mit Bescheid vom 21. März 2011 setzte das Grundstücksamt der Beklagten die von der Klägerin für die ihr mit bestandskräftigem Bescheid vom 11. März 2011 zugewiesene Wohnung in C., zu leistende Dienstwohnungsvergütung auf monatlich 744,11 € zuzüglich 80,- € Betriebskostenvorauszahlung und 150,- € Heizkostenvorauszahlung, insgesamt auf 974,11 € fest. Dabei ging es von einem Mietwert für die Dienstwohnung in Höhe von 5,22 €/qm und einer anrechenbaren Wohnfläche von 142,55 qm aus.

Mit Schreiben vom 15. April 2011 erhob die Klägerin gegen die Dienstwohnungsvergütungsfestsetzung Widerspruch, weil nach Ziffer II Nr. 1 a der Dienstwohnungsvergütungsrichtlinie die Wohnfläche maximal bis zu einer Größe von 135 qm berücksichtigt werden dürfe. Danach ergebe sich eine Dienstwohnungsvergütung in Höhe von nur 934,70 €. Das Landeskirchenamt wies den Widerspruch mit Bescheid vom 9. Juni 2011, dem Verfahrensbevollmächtigten der Klägerin am 15. Juni 2011 zugestellt, zurück. Er sei unbegründet. Die Klägerin sei in die Besoldungsgruppe A 13 eingeordnet und erhalte eine Zulage, wodurch sie insgesamt nahezu eine Besoldung gemäß der Besoldungsgruppe A 14 erhalte. Der Umstand, dass in der Dienstwohnungsvergütungsrichtlinie eine Regelung für den Fall fehle, dass eine Zulage gezahlt wird, stelle eine unbeabsichtigte Lücke dar, so dass für diese Fallgestaltung eine ergänzende Auslegung vorzunehmen sei. Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Dienstwohnungsvergütungsrichtlinie am 1. Januar 1997 hätte es für Pfarrer, denen eine Pfarrstelle mit besonderer Verantwortung in einer Kirchgemeinde übertragen worden war, keine Zulage zur Besoldung nach Besoldungsgruppe A 13 gegeben, sondern die Pfarrer hätten ein Grundgehalt der Besoldungsgruppe A 14 erhalten. Mit Wirkung zum 1. Januar 2000 hätte § 8 des PfbG eine neue Fassung erhalten, wonach alle Pfarrer, denen eine Gemeindepfarrstelle mit besonderer Verantwortung übertragen ist, nach dem Grundgehalt der Besoldungsgruppe A 13 besoldet werden, aber ggf. eine Zulage in Höhe der Differenz zum Grundgehalt der Besoldungsgruppe A 14 erhalten. Eine Ergänzung der Dienstwohnungsvergütungsrichtlinie sei unterblieben und vermutlich übersehen worden. Die vorgeschriebene Kapung der anrechenbaren Wohnungsgröße diene ebenso wie die Begrenzung der Dienstwohnungsvergütung auf maximal 25 % der monatlichen Bruttodienstbezüge dem Schutz des Dienstwohnungsinhabers vor einer übermäßigen finanziellen Belastung. In einer Besprechung der Sachbearbeiter am 7. Juni 2000 habe man sich deshalb darauf geeinigt, dass es auf die faktische Eingruppierung ankommen soll, so dass die Pfarramtsinhaber mit einer Zulage nach A 14 wie Inhaber einer A 14 - Stelle zu behandeln sind. Dies sei auch durch ein Schreiben des Landeskirchenamtes vom 16. Juni 2000 an die Kirchenamtsratsstellen bekannt gegeben worden und werde seither so praktiziert.

Am 15. Juli 2011 hat die Klägerin hiergegen Klage vor dem Kirchlichen Verwaltungsgericht erhoben. Zur Begründung verweist sie darauf, dass § 4 Abs. 4 Satz 1 der Dienstwohnungsdurchführungsverordnung eine Auslegung, wie die Beklagte sie vornehme, nicht zulasse. Es könne sich auch nicht um eine unbeabsichtigte Lücke handeln, denn

§ 8 Abs. 3 PfBG in der Fassung vom 23. Juni 1996 habe bereits eine ähnliche Regelung enthalten wie jetzt § 8 Abs. 2 PfBG. Dass es solche Fälle selten gegeben habe, ändere nichts. Würde tatsächlich eine Regelungslücke bestehen, hätte der Verordnungsgeber seit über 10 Jahren die Gelegenheit gehabt, diese zu schließen. Dies habe er aber nicht getan, auch nicht bei Änderung der Dienstwohnungsdurchführungsverordnung im Jahre 2001. Eine eindeutige Regelung könne auch nicht durch eine Absprache der Mitarbeiter geändert und abweichend angewendet werden.

Die Klägerin beantragt,

den Bescheid der Beklagten vom 21. März 2011 in Gestalt ihres Widerspruchsbescheides vom 9. Juni 2011 aufzuheben, soweit mit ihm eine den Betrag von 704,70 € übersteigende monatliche Dienstwohnungsvergütung festgesetzt wird.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie nimmt zur Begründung auf die Ausführungen in ihrem Widerspruchsbescheid Bezug und führt ergänzend im Wesentlichen aus, dass es bei Erlass der Dienstleistungsvergütungsrichtlinie einer Regelung in Bezug auf Zulagen nicht bedurft hätte. Nur Pfarrer, denen eine allgemeinkirchliche Aufgabe von besonderer Bedeutung übertragen worden war, hätten Zulagen erhalten können. Diesen werde aber regelmäßig keine Dienstwohnung zugewiesen. Es bestehe keine Verpflichtung des Verordnungsgebers, eine erkannte Regelungslücke unverzüglich durch eine singuläre Änderung der lückenhaften Normen zu schließen. Es liege in seinem Ermessen, in welcher Weise er Rechtssicherheit herstellt und rechtmäßiges Verwaltungshandeln sicherstellt. Die praktizierte Auslegung der Dienstwohnungsvergütungsrichtlinie sei von den Pfarrern nicht beanstandet worden, was ein sicheres Indiz dafür sei, dass sie auch als sachgerecht angesehen werde.

Im Übrigen wird zur Ergänzung des Sach- und Streitstandes auf den Inhalt der Gerichtsakte und der von der Beklagten vorgelegten Verwaltungsvorgänge (2 Heftungen) Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Die zulässige Klage ist begründet. Die angefochtenen Bescheide sind rechtswidrig und verletzen die Klägerin in ihren Rechten, soweit mit ihnen ein den Betrag von 704,70 € übersteigende Dienstwohnungsvergütung festgesetzt wird (§ 58 Abs. 1 Satz 1 Kirchliches Verwaltungsgerichtsgesetz – KVwGG –). Die Beklagte hätte bei der Festsetzung der von der Klägerin zu zahlenden Dienstwohnungsvergütung nur 135 qm der Wohnfläche zu Grunde legen dürfen.

Nach § 13 Abs. 1 der Dienstwohnungsverordnung (KiDWVO) hat der Pfarrer für die ihm zugewiesene Dienstwohnung eine monatliche Vergütung zu zahlen, deren Höhe sich gem. § 13 Abs. 4 und § 23 KiDWVO nach den dafür vom Landeskirchenamt erlassenen Richtlinien richtet. Nach Abschnitt II Abs. 1 Buchst. A) der Dienstwohnungsvergütungsrichtlinien soll für die Berechnung des maßgeblichen Mietwertes die tatsächliche, höchstens jedoch eine für Pfarrer und Kirchenbeamte nach „Besoldungsgruppen“ differenzierende und nach Quadratmetern festgelegte Wohnfläche zugrunde gelegt werden. Für Pfarrer und Kirchenbeamte in den Besoldungsgruppen A 11 bis A 13 ist eine anrechenbare Wohnfläche von 135 qm festgelegt. Danach hätte die Beklagte auch im Falle der Klägerin nur eine Wohnfläche von 135 qm zu Grunde legen dürfen, ungeachtet des Umstandes, dass die Klägerin eine Zulage in Höhe des Unterschiedsbetrages zum Grundbetrag nach A 14 erhält. Denn die Richtlinie differenziert ihrem Wortlaut nach nicht nach der Höhe der Bezüge, sondern eindeutig nach „Besoldungsgruppen“. Da die Richtlinie an anderer Stelle (Abschnitt III) aber von Bezügen spricht und auch Zulagen berücksichtigt, kann der Begriff der Besoldungsgruppe nicht anders ausgelegt werden. Insbesondere verbietet sich eine Auslegung dahin, dass es um „tatsächliche“ Besoldungsgruppen geht. Solche Besoldungsgruppen gibt es nicht. Auch Sinn und Zweck der Regelung gebieten es nicht, auf die tatsächlichen Bezüge abzustellen. Abgesehen davon, dass eine solche Auslegung die Wortlautgrenze überschritte und damit unzulässig wäre, wird der Zweck der Regelung, den Dienstwohnungsinhaber vor übermäßigen Dienstwohnungsvergütungen zu bewahren, auch erreicht, wenn ausschließlich auf die Besoldungsgruppe abgestellt wird. Darüber hinaus ist Sinn und Zweck der Regelung erkennbar auch eine Pauschalierung zur Vereinfachung der Festsetzung des Mietwertes. Diese Pauschalierung wird durch ein Abstellen auf die Besoldungsgruppen besser erreicht, als durch die Berücksichtigung von Zulagen. Wie gerade das Beispiel der Klägerin zeigt, die zwar den Unterschiedsbetrag nach A 14 erhalten soll, im Ergebnis jedoch geringere

Bezüge als nach A 14 erhält, würde die Berücksichtigung von Zulagen zu einer höheren Besoldungsgruppe neue Abgrenzungsfragen aufwerfen, die mit einer Pauschalierung gerade vermieden werden sollen.

Auch eine analoge Anwendung in der Weise, dass Pfarrer mit einer Zulage nach A 14 behandelt werden, wie Pfarrer, die in die Besoldungsgruppe A 14 eingruppiert sind, verbietet sich. Insofern spricht zwar einiges dafür, dass – wie die Beklagte vorträgt – eine planwidrige Regelungslücke vorliegt. Insbesondere erscheint einleuchtend, dass die Zulagenproblematik zunächst vernachlässigt wurde, weil es praktisch keine Fälle gab, in denen Pfarrern oder Kirchenbeamten, die eine Zulage erhielten (bei Pfarrern konnten dies nur solche mit einer allgemeinkirchlichen Aufgabe sein), eine Dienstwohnung zugewiesen wurde. Nachdem mit der Änderung des PfBG Gemeindepfarrer nur noch in die Besoldungsgruppe A 13 eingruppiert werden konnten, entstand jedoch Regelungsbedarf. Allerdings setzt eine Analogie nicht nur voraus, dass eine planwidrige Lücke besteht, sondern auch, dass die Interessenlagen sich derart ähneln, dass die analoge Anwendung zwingend geboten ist. Dies kann vorliegend nicht angenommen werden. Es spräche nämlich nichts zwingend dagegen, Pfarrer, die (nur noch) eine Zulage nach A 14 erhalten, hinsichtlich der Dienstwohnungsvergütung besser zu stellen, als Pfarrer, die sich in einer Besoldungsgruppe von A 14 oder höher befinden. Soweit der Kappung nach dem Abschnitt II neben der prozentualen Begrenzung der Dienstwohnungsvergütung nach dem Abschnitt III überhaupt ein eigenständiger Sinn zukommen kann, kann der wohl nur darin liegen, zu verdeutlichen, dass sich die Angemessenheit einer Wohnungsgröße – auch – nach dem beruflichen Status des Wohnungsinhabers richtet. Dieser Status ist durch die Änderung des § 8 PfBG gerade auch für Gemeindepfarrer, die eine Stelle mit besonderer Verantwortung wahrnehmen und die nach der alten Rechtslage deshalb in A 14 eingruppiert worden wären, auf A 13 festgesetzt worden. Eine Regelung, wonach den hiervon betroffenen Pfarrern deshalb auch nur eine Wohnungsgröße von 135 qm angemessen ist, wäre deshalb weder ausgeschlossen, noch deutlich fern liegender, als eine Regelung, wonach die Pfarrer mit Zulage denjenigen der Besoldungsgruppe mit A 14 gleichgestellt werden.

Dass die Kappung nur erfolgen „soll“, ändert nichts an einem Anspruch auf Berücksichtigung nur der geringeren Wohnfläche, denn das Landeskirchenamt hat in seiner Durchführungsverordnung zur Kirchlichen Dienstwohnungsverordnung und zur Richtlinie zur

Festsetzung von Dienstwohnungsvergütungen vom 28. Januar 1997 bestimmt, dass die zugeordneten Wohnflächen „verbindlich“ sein sollen (§ 4 Abs. 4 Satz 1).

Schließlich folgt aus dem Schreiben des Landeskirchenamtes vom 16. Juni 2000, mit dem bekannt gegeben wurde, dass Pfarrer mit einer Zulage nach A 14 behandelt werden sollen wie Pfarrer in dieser Besoldungsgruppe, und aus der entsprechenden jahrelangen Praxis der Beklagten nichts anderes. Eine formale Änderung der Richtlinien ist in dem Schreiben nicht zu sehen, es berichtet nämlich nur von dem Ergebnis einer Dienstbesprechung. Bei den Dienstwohnungsvergütungsrichtlinien handelt es sich zwar der Sache nach nur um Verwaltungsvorschriften. Ihnen kommt jedoch nicht nur ermessenslenkende Bedeutung zu, sondern rechtsersetzende, da andere Rechtsnormen, insbesondere die Dienstwohnungsverordnung und die zu ihr ergangene Durchführungsverordnung, keinerlei Bestimmungen zur Höhe der Dienstwohnungsvergütung enthalten und dazu auf die Richtlinien verweisen. Die Richtlinie von 1996 kann deshalb nicht durch einfaches Verwaltungshandeln oder eine schlichte Anordnung des Landeskirchenamtes, sondern nur durch eine neue oder abweichende Richtlinie geändert werden.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 72 Abs. 1, § 75 KVwGG i. V. m. § 154 Abs. 1 VwGO. Die Revision ist nicht zuzulassen, weil keine Revisionsgründe vorliegen (§ 63 Abs. 2 KVwGG).

BESCHLUSS

Der Streitwert wird auf 472,96 € festgesetzt.

Gründe

Die Streitwertfestsetzung gem. § 72 Abs. 6 KVwGG beruht auf § 75 KVwGG i. V. m. § 63 Abs. 2 Satz 1, § 52 Abs. 1 GKG. Das Gericht geht dabei von dem Begehren der Klägerin aus, den Grundbetrag der Dienstwohnungsvergütung um 39,41 € monatlich zu mindern. Der Jahresbetrag daraus ist als Streitwert festzusetzen.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 62 Abs. 1, 2 KVwGG)