

Az.: KVwG 1/2009

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

**URTEIL**

In der Verwaltungsrechtssache

1. Evangelisch-Lutherische Kirchgemeinde S.
2. Evangelisch-Lutherische Kirchgemeinde L.
3. Evangelisch-Lutherische Kirchgemeinde W.
4. Evangelisch-Lutherische Kirchgemeinde E.
5. Evangelisch-Lutherische Kirchgemeinde S.
6. Evangelisch-Lutherische Kirchgemeinde G.
7. Evangelisch-Lutherische Kirchgemeinde T.
8. Evangelisch-Lutherische Kirchgemeinde C.
9. Evangelisch-Lutherische Kirchgemeinde Z.
10. Evangelisch-Lutherische Kirchgemeinde A.
11. Evangelisch-Lutherische Kirchgemeinde S.
12. Evangelisch-Lutherische Kirchgemeinde L.
13. Evangelisch-Lutherische Lutherkirchgemeinde C.
14. Evangelisch-Lutherische Kirchgemeinde B.
15. Evangelisch-Lutherische Kirchgemeinde E.

16. Evangelisch-Lutherische Kirchengemeinde S.
17. Evangelisch-Lutherische Kirchengemeinde D.
18. Evangelisch-Lutherische Kirchengemeinde B.
19. Evangelisch-Lutherische Kirchengemeinde C.
20. Evangelisch-Lutherische Kirchengemeinde J.
21. Evangelisch-Lutherische Kirchengemeinde S.
22. Evangelisch-Lutherische Kirchengemeinde Z.
23. Evangelisch-Lutherische Kirchengemeinde S.
24. Evangelisch-Lutherische Kirchengemeinde B.
25. Evangelisch-Lutherische Kirchengemeinde G.
26. Evangelisch-Lutherische Kirchengemeinde K.
27. Evangelisch-Lutherische Kirchengemeinde N.
28. Evangelisch-Lutherische Kirchengemeinde D.
29. Evangelisch-Lutherische Kirchengemeinde B.

alle jeweils vertreten durch den Kirchenvorstand  
dieser vertreten durch d. Vorsitz.

prozessbevollmächtigt zu 1. bis 26. und 29.:  
Rechtsanwalt

prozessbevollmächtigt zu 27.:  
Rechtsanwältin

- Klägerinnen -

gegen

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

- Beklagte -

wegen

Beiträgen zu den Kassenstellen

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 24. November 2009

### **für Recht erkannt:**

Die Bescheide des Kirchenbezirks Bautzen – Kassenverwaltung – gegen die Klägerin zu 1) vom                    in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamts vom                    gegen die Klägerin zu 2) vom                    in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamts vom                    gegen die Klägerin zu 23) vom                    in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamts vom                    gegen die Klägerin zu 24) vom                    in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamts vom                    gegen die Klägerin zu 25) vom                    in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamts vom                    gegen die Klägerin zu 26) vom                    in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamts vom                    gegen die Klägerin zu 27) vom                    in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamts vom                    gegen die Klägerin zu 29) vom                    in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamts vom                    die Bescheide des Kirchenbezirks Chemnitz – Kassenverwaltung – gegen die Klägerin zu 3) vom                    in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamts vom                    gegen die Klägerin zu 6) vom                    in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamts vom                    gegen die Klägerin zu 7) vom                    in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamts vom                    gegen die Klägerin zu 8) vom                    in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamts vom                    gegen die Klägerin zu 10) vom                    in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamts vom                    gegen die Klägerin zu 11) vom                    in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamts vom                    gegen die Klägerin zu 12) vom                    in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamts vom                    gegen die Klägerin zu 13) vom                    in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamts vom                    gegen die Klägerin zu 15) vom                    in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamts vom                    gegen die Klägerin zu 17) vom                    in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamts vom                    gegen die Klägerin zu 19) mit Bescheid vom                    in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamts vom                    gegen die Klägerin zu 20) vom                    in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamts vom                    gegen die Klägerin zu 21) vom                    in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamts vom                    des Kirchenbezirks Leipzig – Kassenverwaltung – gegen die Klägerin zu 4) vom                    in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamts vom                    und gegen die Klägerin zu 5) vom                    in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamts vom                    des Kirchenbezirks Zwickau – Kassenverwaltung – gegen die Klägerin zu 9) vom                    in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamts vom                    gegen die Klägerin zu 14) vom                    in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamts vom                    gegen die Klägerin zu 16) vom                    in Gestalt des Widerspruchs-

bescheids des Landeskirchenamts vom [ ] gegen die Klägerin zu 18) vom [ ] in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamts vom [ ] und gegen die Klägerin zu 22) vom [ ] in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamts vom [ ] und des Kirchenbezirks Nord – Kassenverwaltung Dresden – gegen die Klägerin zu 28) vom [ ] soweit mit ihm ein über 1.833,33 € hinausgehender Grundbeitrag festgesetzt wird, werden aufgehoben. Der Bescheid des Regionalkirchenamts Dresden gegen die Klägerin zu 1) vom [ ] in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamtes vom [ ] wird aufgehoben, soweit durch ihn der Haushaltsplan [ ] der Klägerin zu 1) nur unter Einfügung von Beiträgen zur Kassenstelle Bautzen in den Haushaltsstellen 0811.00.7414 und 7620.00.7414 genehmigt wurde, und die Beklagte verpflichtet, den Haushaltsplan [ ] der Klägerin zu 1) ohne diese Einfügungen zu genehmigen. Der Bescheid des Regionalkirchenamts Dresden gegen die Klägerin zu 2) vom [ ] in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamtes Dresden vom [ ] wird aufgehoben, soweit durch ihn der Haushaltsplan [ ] der Klägerin zu 2) nur unter Einfügung eines Beitrages zur Kassenstelle Bautzen in der Haushaltsstelle 7620.00.7414 genehmigt wurde, und die Beklagte verpflichtet, den Haushaltsplan [ ] der Klägerin zu 2) ohne diese Einfügung zu genehmigen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Die Revision wird zugelassen.

### **Tatbestand**

Die Klägerinnen wenden sich dem Grunde und teilweise auch der Höhe nach gegen die Heranziehung zu Beiträgen zugunsten von bei den Kirchenbezirken eingerichteten kassenführenden Stellen (sog. Kassenstellen).

Das Kirchengesetz über die Bildung und Tätigkeit kassenführender Stellen (Kassenstellengesetz – KSG – v. 2. April 2006, ABl. S. A 51), zuletzt geändert durch Art. 11 Abs. 8 des Verwaltungsstrukturgesetzes (v. 19. November 2008, ABl. 2007 S. A 231), ist Teil des von der 25. Landessynode am 2. April 2006 beschlossenen Kirchengesetzes zur Reform der Verwaltungsstruktur in der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Sachsens. Die Reformmaßnahmen gehen zurück auf eine seit 2003 in der Landeskirche geführte Diskussion über die aus dem prognostizierbaren Rückgang der Finanzkraft der Landeskirche zu ziehenden Konsequenzen und die Vorschläge einer durch die Kirchenleitung und die Synode eingesetzten „Projektgruppe Verwaltungsstruktur“. Ziel der Reformmaßnahmen ist es, durch die Konzentration von Verwaltungstätigkeit auf Gemeindeebene, mittlerer Ebene und dem Landeskirchenamt eine Umverteilung von noch in

der Verwaltung eingesetzten Mitteln hin zum Verkündigungsdienst vorzunehmen, um dadurch einen Beitrag zur Konsolidierung der Stellen im Verkündigungsdienst zu erreichen (vgl. Begründung der Vorlage Nr. 56 zur 25. Synode, S. 16). In Umsetzung dieser Vorschläge wurden u. a. die Bezirkskirchenämter aufgelöst, Zentralstellen für Grundstücks-, Mitglieder- und Personalverwaltung gebildet (Kirchengesetz zur Bildung und Tätigkeit von Zentralstellen für Grundstücks-, Mitglieder- und Personalverwaltung in der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Sachsens – Zentralstellengesetz – ZentStG – v. 2. April 2006, ABl. S. A 51) und regionale kassenführende Stellen in Trägerschaft der Kirchenbezirke errichtet. Die Möglichkeit der Gemeinden, sich auf der Grundlage des Kirchengesetzes über die Kirchengemeindeverbände (Kirchengemeindeverbandsgesetz – KGVG – v. 20. April 1994, ABl. S. A 100, zuletzt geändert durch Kirchengesetz v. 11. April 2005, ABl. S. A 53) zum Zwecke der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben Kirchengemeindeverbände zu bilden, wurde auf den Bereich der Friedhofs- und Waldverwaltung beschränkt. Der der 25. Synode hierzu vorgelegte Entwurf sah überdies eine Änderung der Kirchenverfassung (Verfassung der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Sachsens vom 13. Dezember 1950, ABl. S. A 99 Verfassung der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Sachsens v. 13. Dezember 1950, ABl. S. A 99 – Kirchenverfassung – KV) vor, durch die § 10 Abs. 2 KV neu gefasst werden sollte. Diese Verfassungsänderung wurde nicht beschlossen.

Nach § 2 Abs. 1 KSG obliegt der kassenführenden Stelle die Erstellung der Haushalt- und Stellenplanentwürfe nach den Vorgaben der ihr zugeordneten Kirchengemeinden und Kirchenbezirke sowie deren gesamte Kassen- und Rechnungsführung gemäß § 41 Abs. 1 der Kirchlichen Haushaltsordnung, mit Ausnahme vorhandener Zahlstellen. Weitere Aufgaben können ihr durch Vereinbarung übertragen werden. Nach § 3 Satz 1 KSG sind die Kirchengemeinden und Kirchenbezirke verpflichtet, die Leistungen der kassenführenden Stelle in Anspruch zu nehmen. Die Kosten der kassenführenden Stelle sind durch Beiträge der ihr zugeordneten Kirchengemeinden und Kirchenbezirke zu decken, wobei sich die Beiträge jeweils aus einem Grundbeitrag und einem Deckungsbeitrag zusammensetzen (§ 4 KSG). Das Nähere ist in der Rechtsverordnung zur Ausführung des Kassenstellengesetzes – Beitragsordnung (AVO KSG, v. 26. Februar 2008, ABl. S. A 36) geregelt. Durch Änderungen des Kirchengesetzes über Zuweisungen an die Kirchengemeinden und Kirchenbezirke (Zuweisungsgesetz – ZuwG – v. 2. April 1998, ABl. S. A 61, zuletzt geändert durch Kirchengesetz v. 2. November 1999, ABl. S. A 232), wurde eine neue Zuweisungsart eingeführt, mit der die Mindestzuweisung für 0,25 VzÄ

einer Verwaltungskraft je Pfarrstelle sichergestellt werden soll. § 3 KSG trat am 1. Januar 2008, die übrigen Bestimmungen des KSG traten am 1. Juli 2006 in Kraft. Eine von 143 Kirchgemeinden vor dem Verfassungs- und Verwaltungsgericht der VELKD erhobene Klage auf Feststellung der Nichtigkeit von § 3 KSG wurde mit Urteil vom 22. Juli 2008 als unzulässig abgewiesen. Unter dem 27. Februar 2009 legte die Kirchenleitung der Beklagten der 26. Synode den Entwurf eines Kirchengesetzes zur Neuregelung der Finanzierung der Kassenverwaltungen zur Beratung und Beschlussfassung vor (Vorlage Nr. 12), nach der u. a. die Pflichtaufgaben der Kassenstellen nicht mehr durch (Grund-)Beiträge, sondern aus im Haushaltsplan der Landeskirche für Zuweisungen an die Kirchgemeinden und Kirchenbezirke veranschlagten Mitteln finanziert werden sollten. Zur Begründung ist in der Vorlage u. a. ausgeführt, dass sich das an sich sachgerechte Beitragsmodell in der Praxis nicht bewährt habe. Der Entwurf wurde von der Synode nicht beschlossen. Von den insgesamt 780 Kirchgemeinden der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Sachsens waren zum 1. Juli 2006 rund zwei Drittel an insgesamt 35 Kirchgemeindeverbände angeschlossen, ein Drittel erledigte seine Kassen- und Haushaltsführung selbst.

Der Kirchenbezirk Bautzen – Kassenverwaltung – setzte den jeweiligen Grundbeitrag für 2008 mit Bescheiden vom [ ] gegen die Klägerin zu 1) in Höhe von 2.475,- €, gegen die Klägerin zu 2) in Höhe von 1.145,84 €, gegen die Klägerin zu 24) in Höhe von 1.375,- €, gegen die Klägerin zu 25) in Höhe von 2.933,33 €, gegen die Klägerin zu 26) in Höhe von 252,08 €, gegen die Klägerin zu 27) in Höhe von 2.750,- €, gegen die Klägerin zu 29) in Höhe von 4.537,50 € (einschl. Grundbeitrag für Friedhof und Kindergarten) fest. Der Kirchenbezirk Chemnitz – Kassenverwaltung – setzte den jeweiligen Grundbeitrag für 2008 mit Bescheiden vom [ ] gegen die Klägerin zu 7) in Höhe von 1.947,92 € und gegen die Klägerin zu 19) in Höhe von 692,08 €, mit Bescheiden vom [ ] gegen die Klägerin zu 3) in Höhe von 275,- €, gegen die Klägerin zu 8) in Höhe von 3.781,25 €, gegen die Klägerin zu 10) in Höhe von 3.850,- €, gegen die Klägerin zu 11) in Höhe von 1.672,92 €, gegen die Klägerin zu 12) in Höhe von 2.222,92 €, gegen die Klägerin zu 13) in Höhe von 1.512,50 €, gegen die Klägerin zu 17) in Höhe von 1.260,42 €, gegen die Klägerin zu 20) in Höhe von 1.695,83 €, mit Bescheid vom [ ] gegen die Klägerin zu 6) in Höhe von 577,50 €, mit Bescheid vom [ ] gegen die Klägerin zu 15) in Höhe von 1.947,92 €, mit Bescheid vom [ ] gegen die Klägerin zu 21) in Höhe von 825,- € und mit Bescheid vom [ ] gegen die Klägerin zu 23) in Höhe von 985,42 € fest. Mit Bescheiden vom [ ]



rund neun Monate nach Einlegung ihres Widerspruchs Klage erhoben. Sie alle nehmen Leistungen der Kassenstellen nach wie vor nicht in Anspruch. Sie sind der Auffassung, dass § 3 KSG mit ihrem in § 10 Abs. 2 der Verfassung der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Sachsens garantierten Recht der Kirchgemeinden, sich im Rahmen der kirchlichen Ordnung selbst zu verwalten, nicht vereinbar sei. Sie seien deshalb nicht verpflichtet, sich der Kassenverwaltung anzuschließen und unterlägen deshalb auch keiner Beitragspflicht. Schon das Zustandekommen des Verwaltungsstrukturgesetzes sei zu kritisieren, weil über Details und Daten nicht oder zu spät informiert worden sei. Selbst der Synode habe bei Verabschiedung des Kassenstellengesetzes eine nachvollziehbare Unterlage über die Kosten des Vollzuges des Gesetzes nicht vorgelegen. Die Synode habe versäumt, den „magnus consensus“ herzustellen. Die im staatlichen Bereich bestehende Pflicht, bei einem Gesetzesvorhaben die entstehenden Kosten und zu erwartenden Nutzen darzustellen, gelte auch hier. Der Gesetzgeber des Kassenstellengesetzes sei davon ausgegangen, dass das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden durch das Solidaritätsprinzip aus § 10 Abs. 3 KV begrenzt werde und nicht umgekehrt. Dies ergebe sich daraus, dass nach dem – insoweit nicht umgesetzten – Entwurf des Verwaltungsstrukturgesetzes auch eine Änderung des § 10 Abs. 2 KV vorgesehen gewesen sei, wonach dies deutlich gemacht werden sollte. Dieser Ansatz sei jedoch unzutreffend. Vielmehr sei dem Recht der Selbstverwaltung Priorität eingeräumt. Das ergebe sich schon daraus, dass das Recht auf Selbstverwaltung in § 10 Abs. 2 KV vor dem Solidaritätsprinzip (§ 10 Abs.3 KV) eingeordnet sei. Das Selbstverwaltungsrecht der Kirchgemeinden dominiere und begrenze das Solidaritätsprinzip, weil durch die Ausübung des Selbstverwaltungsrechts erst die Voraussetzungen dafür geschaffen würden, dass eine Kirchgemeinde in die Lage versetzt wird, sich über ihren Verantwortungsbereich hinaus an der Erfüllung landeskirchlicher Aufgaben zu beteiligen und im Bedarfsfall anderen Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu helfen. Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden beziehe sich nicht nur auf den Verkündigungsdienst, die Kirchenmusik, die schriftliche Unterweisung usw., sondern auch auf die Verwaltung und damit auch auf ihre Finanzen. § 10 Abs. 2 KV stelle dabei lediglich klar, dass das selbst bestimmte gemeindliche Handeln nicht der völligen Unabhängigkeit unterliege, sondern sich im Rahmen der gesamtkirchlichen Ordnung zu bewegen habe. Der Zwangsanschluss der Gemeinden an eine kassenführende Stelle sei auch nach dem Solidaritätsprinzip nicht gerechtfertigt. Es sei nicht nachvollziehbar und nicht nachgewiesen, dass und inwieweit die Mehrbelastung einzelner Gemeinden anderen Gemeinden zugutekomme und dass überhaupt Geld gespart würde. Entscheidende Kompetenzbereiche



der Verwaltung würden aus der Ortsgemeinde ausgelagert und zentralen Verwaltungsstrukturen zugeordnet. So hätten die Gemeinden auf die Anlage ihrer finanziellen Rücklagen keinen Einfluss mehr. Die Gemeinden verfügten nicht mehr über ein eigenes Konto. Sie würden gehindert, die kostengünstigste und für ihre konkreten Gegebenheiten effektivste Lösung zur Erledigung dieser Aufgabe zu bestimmen. De facto werde in das Recht des Kirchenvorstandes, über die Verwendung der Haushaltsmittel zu entscheiden, eingegriffen und damit in die gemeindliche Finanzhoheit. Es würden nicht nur „verwaltungstechnische“ Kompetenzen übertragen. Die Besetzung einer Verwaltungsstelle, deren Auslastung, die dadurch mögliche Öffnungszeit der Kanzlei und damit die Gewährleistung einer kirchlichen Ansprechstelle seien wichtige Bestandteile und Grundlage des Gemeindelebens. Da die Höhe des zu leistenden Grundbeitrages von der Gemeinde nicht beeinflusst werden kann, sei ihr insoweit ein verantwortungsbewusster Einsatz des gemeindlichen Vermögens verwehrt. Diese Einschränkungen seien mit dem Status der Kirchengemeinden als Körperschaften des öffentlichen Rechts nicht vereinbar. Die Gemeinden hätten auch keinerlei direkten Einfluss auf die Arbeit der für sie tätigen kassenführenden Stelle, sondern nur sehr mittelbaren Einfluss über den Kirchenbezirksvorstand. Gleichzeitig bleibe jedoch die volle Verantwortung für alle sich aus der Kirchengemeindeordnung ergebenden Pflichten bei der Gemeinde. Selbst im Falle mangelhafter Wahrnehmung der Aufgaben durch die Kassenstelle habe die Gemeinde keine Möglichkeit, die Kassenstelle bzw. deren verantwortlichen Mitarbeiter zu belangen oder Schadensersatzansprüche geltend zu machen. Das Verwaltungsstrukturgesetz zwingt ihnen – den Klägerinnen – ineffektive Verwaltungsstrukturen auf. Durch die Zentralisierung träten keine Arbeitseinsparungen ein, vielmehr nehme der Aufwand für Vorbereitung, Übergabe und Kontrolle zu. Da die Belege während des laufenden Haushaltsjahres benötigt würden, aber auch an die Kassenstellen übersandt werden müssten, nehme der Kopieraufwand zu. Eine Vereinheitlichung der Buchungen werde nicht verbessert, weil die Gemeinden gehalten seien, die Haushaltsstellen auf den Rechnungen zu vermerken. Insbesondere bei Ausgaben im Zusammenhang mit Bauvorhaben bleibe z. B. die Überwachung des Zahlungsverkehrs insbesondere im Hinblick auf Skonti, die Abrechnung staatlicher Fördermittel und kirchlicher Zuwendungen und die Beachtung der Gewährleistung bei den Gemeinden. Die bei der Gemeinde damit verbleibenden Kosten machten ca. 70 % der bisher bestehenden Kosten für die Kassen- und Rechnungsführung aus, die neben den jetzt noch zu zahlenden Beiträgen aufzubringen seien. Hinzu kämen bei einigen Gemeinden die Kosten für Arbeitskräfte, die aus arbeitsrechtlichen Gründen nicht entlassen, aber nicht mehr beschäftigt werden könnten, oder

für arbeitsgerichtliche Auseinandersetzungen. Es gebe insbesondere kleine Gemeinden, in denen die gesamte Buch- und Kassenführung der Gemeinde ehrenamtlich erledigt werde. Diesen seien bislang keine Kosten entstanden, nunmehr müssten sie die Dienste der Kassenstellen in Anspruch nehmen und bezahlen. Die Vergangenheit habe gezeigt, dass viele Gemeinden ihre Kassen- und Haushaltsführung ordnungsgemäß wahrnehmen. Dies gelte umso mehr, als mit der Zusammenlegung von Gemeinden oder mit der Bildung von Schwesterkirchgemeinden Organisationseinheiten entstanden seien, die sich auch das qualifizierte Personal leisten könnten, das für die Kassenführung notwendig sei. Es hätte zumindest eine Ausnahmemöglichkeit zum Anschlusszwang geben müssen. Die unterschiedslose, gleichförmige Behandlung aller Gemeinden werde den verschiedenartigen Belangen der Kirchgemeinden nicht gerecht. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern und des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes zur gemeindlichen Selbstverwaltung sei auf das Selbstverwaltungsrecht der Kirchgemeinden übertragbar. Danach sei insbesondere dem demokratischen Gesichtspunkt der Teilnahme der örtlichen Bürgerschaft an der Erledigung der öffentlichen Aufgaben der Vorzug zu geben vor ökonomischen Erwägungen für eine zentralistisch organisierte Verwaltung und müssten die Gründe des öffentlichen Wohls umso gewichtiger sein, je schwerwiegender die Nachteile für die Selbstverwaltung sind. Außerdem sei die Erstreckung der zwangsweisen Kassenführung auf Sonderkassen nach § 41 Abs. 2 KHO fehlerhaft.

Die Klägerinnen beantragen,

Klägerin zu 1): den Bescheid des Regionalkirchenamtes Dresden vom  
in Gestalt des Widerspruchsbescheides des Landeskirchenamtes vom  
aufzuheben, soweit durch ihn der Haushaltsplan 2008 der Klägerin zu 1)  
nur unter Einfügung von Beiträgen zur Kassenstelle Bautzen in den Haushaltsstellen 0811.00.7414 und 7620.00.7414 genehmigt wurde, und die Beklagte zu verpflichten, den Haushaltsplan 2008 ohne diese Einfügungen zu genehmigen, und den Bescheid des Kirchenbezirks Bautzen – Kassenverwaltung – vom  
in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamtes vom  
aufzuheben,

Klägerin zu 2): den Bescheid des Regionalkirchenamtes Dresden vom  
in Gestalt des Widerspruchsbescheides des Landeskirchenamtes vom  
aufzuheben, soweit durch ihn der Haushaltsplan 2008 der Klägerin zu 2) nur unter Einfügung eines Beitrages zur Kassenstelle Bautzen in der Haushaltsstelle 7620.00.7414 genehmigt wurde, und die Beklagte zu verpflichten, den Haushaltsplan 2008 ohne diese Einfügung zu genehmigen, und den Bescheid des Kirchenbezirks Bautzen – Kassenverwaltung – vom  
in Gestalt des  
Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamtes vom  
aufzuheben,

Klägerin zu 3): den Bescheid des Kirchenbezirks Chemnitz – Kassenverwaltung – vom in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamtes vom aufzuheben,

Klägerin zu 4): den Bescheid des Kirchenbezirks Leipzig – Kassenverwaltung – vom in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamtes vom aufzuheben,

Klägerin zu 5): den Bescheid des Kirchenbezirks Leipzig – Kassenverwaltung – vom in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamtes vom aufzuheben,

Klägerin zu 6): den Bescheid des Kirchenbezirks Chemnitz – Kassenverwaltung – vom in Gestalt des Widerspruchsbescheides des Landeskirchenamtes vom aufzuheben,

Klägerin zu 7): den Bescheid des Kirchenbezirks Chemnitz – Kassenverwaltung – vom in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom aufzuheben,

Klägerin zu 8): den Bescheid des Kirchenbezirks Chemnitz – Kassenverwaltung – vom in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom aufzuheben,

Klägerin zu 9): den Bescheid des Kirchenbezirks Zwickau – Kassenverwaltung – vom in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamtes vom aufzuheben,

Klägerin zu 10): den Bescheid des Kirchenbezirks Chemnitz – Kassenverwaltung – vom in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamtes vom aufzuheben,

Klägerin zu 11): den Bescheid des Kirchenbezirks Chemnitz – Kassenverwaltung – vom in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom aufzuheben,

Klägerin zu 12): den Bescheid des Kirchenbezirks Chemnitz – Kassenverwaltung – vom in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom aufzuheben,

Klägerin zu 13): den Bescheid des Kirchenbezirks Chemnitz – Kassenverwaltung – vom in Gestalt des Widerspruchsbescheides des Landeskirchenamtes vom aufzuheben,

Klägerin zu 14): den Bescheid des Kirchenbezirks Zwickau – Kassenverwaltung – vom in Gestalt des Widerspruchsbescheides des Landeskirchenamtes vom aufzuheben,

Klägerin zu 15): den Bescheid des Kirchenbezirks Chemnitz – Kassenverwaltung – vom in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamtes vom aufzuheben,

Klägerin zu 16): den Bescheid des Kirchenbezirks Zwickau – Kassenverwaltung  
– vom in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamtes  
vom aufzuheben,

Klägerin zu 17): den Bescheid des Kirchenbezirks Chemnitz – Kassenverwaltung  
– vom in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamtes  
vom aufzuheben,

Klägerin zu 18): den Bescheid des Kirchenbezirks Zwickau – Kassenverwaltung  
– vom in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamtes  
vom aufzuheben,

Klägerin zu 19): den Bescheid des Kirchenbezirks Chemnitz – Kassenverwaltung  
– vom in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamtes  
vom aufzuheben,

Klägerin zu 20): den Bescheid des Kirchenbezirks Chemnitz – Kassenverwaltung  
– vom in Gestalt des Widerspruchsbescheides des Landeskirchenamtes  
vom aufzuheben,

Klägerin zu 21): den Bescheid des Kirchenbezirks Chemnitz – Kassenverwaltung  
– vom in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamtes  
vom aufzuheben,

Klägerin zu 22): den Bescheid des Kirchenbezirks Zwickau – Kassenverwaltung  
– vom in Gestalt des Widerspruchsbescheides des Landeskirchenamtes  
vom aufzuheben,

Klägerin zu 23): den Bescheid des Kirchenbezirks Bautzen – Kassenverwaltung  
– vom in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamtes  
vom aufzuheben,

Klägerin zu 24): den Bescheid des Kirchenbezirks Bautzen – Kassenstelle – vom  
in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamtes  
vom aufzuheben,

Klägerin zu 25): den Bescheid des Kirchenbezirks Bautzen – Kassenverwaltung  
– vom in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamtes  
vom aufzuheben,

Klägerin zu 26): den Bescheid des Kirchenbezirks Bautzen – Kassenverwaltung  
– vom in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamtes  
vom aufzuheben,

Klägerin zu 27): den Bescheid des Kirchenbezirks Bautzen – Kassenverwaltung  
– vom in Gestalt des Widerspruchsbescheides des Landeskirchenamtes  
vom aufzuheben,

Klägerin zu 28): den Bescheid des Kirchenbezirks Nord – Kassenverwaltung  
Dresden – vom insoweit aufzuheben, als mit ihm ein über 1.833,33  
€ hinausgehender Grundbeitrag festgesetzt wird,

Klägerin zu 29): den Bescheid des Kirchenbezirks Bautzen – Kassenverwaltung  
– vom                    in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landeskirchenamtes  
vom                    aufzuheben.

Die Beklagte beantragt,

die Klagen abzuweisen.

Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus: Die Pflicht der Klägerinnen zur Einstellung des Grundbeitrages in ihre Haushaltspläne ergebe sich aus § 8 Abs. 1 Kirchliche Haushaltsordnung (KHO), die Pflicht zur Leistung des Grundbeitrages folge aus § 1 und § 2 Beitragsordnung (AVO KSG) in Verbindung mit § 1 Abs. 1 Satz 2 und § 3 KSG. Der Grundbeitrag werde auch fällig, wenn die Leistungen der Kassenstellen nicht in Anspruch genommen werden, denn es habe die Inanspruchnahmefähigkeit bestanden. Die Vorschriften seien verfassungsgemäß. Im Verfahren vor dem Kirchlichen Verwaltungsgericht sei eine inzidente Normenkontrolle möglich und geboten. Das Anschluss- und Benutzungsgebot zugunsten der Kassenstellen sei verfassungsmäßig. Mit der geplanten aber nicht beschlossenen Verfassungsänderung habe lediglich stärker klargestellt werden sollen, was ohnehin gelte. § 10 Abs. 2 KV enthalte in sich die Beschränkung, dass das Selbstverwaltungsrecht der Klägerinnen im Rahmen der kirchlichen Ordnung bestehe und eben nicht vorrangig vor der kirchlichen Ordnung oder unbeschränkt. Gerade den Entscheidungen synodaler Organe komme in diesem Zusammenhang ein besonderes Gewicht zu, wie sich auch aus § 18 Abs. 1 KV ergebe. Versuche, über eine systematische Auslegung, etwa der Reihenfolge der Regelungen in § 10 KV, den Vorrang des einen vor dem anderen zu begründen, verkennten die unterschiedliche historische Entwicklung des Selbstverwaltungsrechts der kommunalen Gemeinden und der Kirchengemeinden. Insofern lasse die Argumentation der Klägerinnen auch den theologischen Ansatz offen. Ecclesia seien Kirchengemeinden und Landeskirche, was den entscheidenden Unterschied zu den staatlichen Strukturen und damit zum staatlichen Selbstverwaltungsrecht der Kommunen ausmache. Eine den staatlichen Regelungen vergleichbare Abgrenzung der Kirchengemeinden von der Landeskirche habe es zu keinem Zeitpunkt gegeben. Wegen dieses untrennbaren Zusammenhangs habe die Landeskirche – die Gemeinschaft der Kirchengemeinden – immer die Möglichkeit, in einem ordnungsgemäßen Verfahren den Rahmen der kirchlichen Ordnung zu gestalten, neu auszurichten und Kompetenzen zu verlagern. Es sei im Übrigen unmöglich, dass die Landeskirche alle Kirchengemeinden „verwalte“. Sie sei darauf angewiesen, dass Kirchengemeinden „sich selbst verwalten“. Für die Aufgabenfülle, die den Kirchengemeinden ob-

liege, bedürfe es der Kirchengemeinde vor Ort. Fraglich sei lediglich, ob die Kreativität der Kirchengemeinden in Bezug auf die Organisation des Gemeindelebens nicht nötiger sei als die Kreativität, die mancherorts in die Buchführung gelegt worden sei. Dass die Entscheidung über die Mittelverwendung in den Gemeinden verbleibe, werde vom Kassenstellengesetz nicht in Frage gestellt. Die Landessynode habe das Verwaltungsstrukturgesetz mit verfassungsändernder Mehrheit gemäß § 49 Abs. 1 KV beschlossen. Dies werfe die Frage auf, inwieweit die Kirchenverfassung durch ein ausdrücklich als mit verfassungsändernder Mehrheit bezeichnetes und beschlossenes Kirchengesetz punktuell verändert werden kann. Dafür spreche, dass ein Kirchengesetz, das zum einen im Rubrum auf die verfassungsrechtlichen Aspekte durch den Hinweis auf die verfassungsändernde Mehrheit hinweist, einer Synode deutlich vor Augen führe, dass die Kirchenverfassung berührt wird. Wenn sich eine Synode dann entscheide, ein Kirchengesetz mit dieser verfassungsändernden Mehrheit anzunehmen, entscheide sie sich bewusst für eine Weiterentwicklung der materiell-rechtlichen Verfassungslage. Kirchenordnungen hätten eine andere Aufgabe als staatliches Recht. Sie konstituierten weder Kirche noch Kirchengemeinde, sondern seien eine der Antworten auf den Auftrag der Kirche. Deshalb müsse nicht erst der Text einer Kirchenverfassung formal geändert werden, um sie fortzuentwickeln. Unabhängig hiervon sei das Kassenstellengesetz auch ohne Verfassungsänderung verbindlich. Die Selbstverwaltung der Kirchengemeinden werde durch dieses Gesetz weder suspendiert noch aufgehoben. Die Entscheidungsbefugnisse der Kirchenvorstände blieben – soweit sie sich im Rahmen der zu beachtenden Vorgaben hielten – unberührt. Beide Grundsätze des § 10 Abs. 2 und 3 KV seien tragende Verfassungsprinzipien der Kirchenverfassung, die sich gegenseitig begrenzen, teilweise aber auch gegenseitig bedingen. Es sei unstrittig, dass die kirchengemeindliche Selbstverwaltung einen eigenen Verfassungswert darstelle und dass die Gesetzgebung auf die Belange der kirchlichen Selbstverwaltung Rücksicht nehmen müsse. Aber es gebe im Kirchenverfassungsrecht keinen Bereich, der nicht unter dem Vorbehalt des Auftrages der Kirche stehe. Die staatliche Rechtsprechung sei auf das Kirchenrecht deshalb nicht ohne weiteres übertragbar. Soweit den Gemeinden durch Fehlverhalten der Kassenstellen Schäden entstünden, müsse dies im Rahmen der Zuweisungen ausgeglichen werden. Bereits im Verlauf der zwischen 2006 und 2008 erfolgten Umgestaltung sei deutlich geworden, wie unterschiedlich die einzelnen Kirchengemeinden, Dienstleistungseinrichtungen und Kirchengemeindeverbände buchen, so dass es kaum möglich gewesen sei, einen realistischen Überblick über die Finanzsituation der Landeskirche zu gewinnen. Nachdem im Jahre 1993 die Systematik der EKD eingeführt worden sei, sei-

en zwischen 1995 und 2005 zahlreiche Kirchenverbände entstanden, die nach Art und Weise der Buchungen sehr unterschiedlich agiert hätten. Es sei nicht gelungen, im Wege der Aufsicht unter diesen Kassenverbänden und den nicht angeschlossenen Gemeinden eine einheitliche rechtmäßige Verfahrensweise zu erreichen, zumal die Situation durch laufende Ein- und Austritte aus den Verbänden verkompliziert worden sei. Die erhöhten Anforderungen an das Kassen- und Rechnungswesen der Landeskirche und die Einführung der veränderten Haushaltssystematik würden zu einem hohen Maß an Standardisierung, das in einer zersplitterten Buchungslandschaft kaum effektiv zu gestalten sei, zwingen. Der Haushalt der Landeskirche werde auch durch den Finanzausgleich der EKD gestützt. Es sei eine Verpflichtung der Landeskirche, das Ihre zu tun, um nicht dauerhaft die Solidarität der westdeutschen Gliedkirchen in Anspruch nehmen zu müssen. Dies zwingt nicht nur zur Kostenersparnis, sondern auch dazu, dass der EKD realistische Zahlen der Kirchgemeinden und der Landeskirche übermittelt werden. Vor dem Hintergrund, dass auch ein Buchhaltungswerk einheitlich gestaltet und für alle mit einem vertretbaren Aufwand auswertbar sein müsse, müsse es der Synode erlaubt sein, eben diese Einheitlichkeit und Standardisierung einzuführen und die notwendigen organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen. Die Verstärkung der Aufsicht sei keine Alternative gewesen, weil gerade auch auf mittlerer und oberer Ebene Verwaltungskosten eingespart werden sollten. Der Einwand, dass ein Friedhof als Sonderkasse geführt werden könne, trage nicht, weil als Sonderkasse gemäß § 22 Abs. 2 AVO KHO nur die Einnahmeverwaltung des Friedhofs geführt werden könne. Der Friedhofshaushalt sei Teil der Einheitskasse und müsse durch die Kassenverwaltung beim Haushaltsvollzug der Gemeinde zwangsläufig mitbearbeitet werden.

Mit Beschlüssen vom 6. Juli 2009 und 10. November 2009 hat das Gericht die Verfahren zur gemeinsamen Verhandlung und Entscheidung verbunden.

Im Übrigen wird zur Ergänzung des Sach- und Streitstands auf die Gerichtsakten (8 Ordner), die von der Beklagten vorgelegten Verwaltungsvorgänge (31 Heftungen) und die beigezogene Gerichtsakte zum Aktenzeichen KVwG 3/2007 Bezug genommen.

## Entscheidungsgründe

Die zulässigen Klagen sind begründet. Die Beitragsbescheide sind im angefochtenen Umfang rechtswidrig und verletzen die Klägerinnen in ihren Rechten (§ 58 Abs. 1 Satz 1 des Kirchengesetzes über die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Sachsens – Kirchliches Verwaltungsgerichtsgesetz – KVwGG – v. 3. April 2001, ABl. S. A 107, geändert durch Art. 10 des Verwaltungsstrukturgesetzes v. 2. April 2006, ABl. S. A 51). Darüber hinaus sind die Genehmigungsbescheide der Beklagten rechtswidrig, soweit die Haushaltspläne 2008 der Klägerinnen zu 1) und 2) nur unter Einstellung von Beiträgen für die Kassenstellen genehmigt werden, und verletzen die Klägerinnen zu 1) und 2) auch dadurch in ihren Rechten (§ 58 Abs. 4 Satz 1 KVwGG).

Die Klägerinnen sind zur Zahlung der Beiträge nicht verpflichtet, weil sie den kassenführenden Stellen nicht im Sinne von § 4 Satz 1 KSG zugeordnet sind. Eine nach § 2 Abs. 3 KSG mögliche Vereinbarung über die Erledigung von Aufgaben durch die kassenführenden Stellen haben sie nicht geschlossen. Sie sind auch nicht nach § 3 KSG verpflichtet, die Leistungen der kassenführenden Stellen in Anspruch zu nehmen, denn § 3 KSG verstößt gegen die Kirchenverfassung.

1. Das entscheidende Gericht ist befugt, von der Synode beschlossene Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfen und im Falle ihrer Verfassungswidrigkeit nicht anzuwenden. Eine ausdrückliche Regelung über die Prüfungs- und Verwerfungskompetenz des Kirchlichen Verwaltungsgerichts zu Kirchengesetzen enthält das KVwGG nicht. Nach § 5 Abs. 3 Buchst. c) des Kirchengesetzes über die Errichtung eines Verfassungs- und Verwaltungsgerichts der vereinigten Evangelisch-Lutherischen Kirche Deutschlands vom 23. Juni 1950 (Bayer.ABl. S. 75) entscheidet das Verfassungs- und Verwaltungsgericht der VELKD über Vorlagen von Gerichten der Gliedkirchen, soweit das Recht der Gliedkirche dies vorsieht. Eine solche Befugnis oder Pflicht zur Vorlage enthält das Kirchliche Verwaltungsgerichtsgesetz nicht. Damit bleibt es bei dem Grundsatz aus § 2 Abs. 2 KVwGG, wonach die Mitglieder des Gerichts in Bindung an die Heilige Schrift und das Bekenntnis dem in der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Sachsens geltenden Recht unterworfen sind, mithin auch den vorrangigen Geltungsanspruch der Kirchenverfassung zu beachten haben. Aspekte, die im staatlichen Bundesrecht gegen eine Verwerfungskompetenz der Fachgerichte sprechen, wie insbesondere die Autorität



des unmittelbar demokratisch gewählten Souveräns und die Wahrung der Rechtseinheit, sind auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit der Landeskirche nicht übertragbar.

2. Die Regelung zum Anschlusszwang an die kassenführenden Stellen in § 3 KSG mit der Folge der Beitragspflicht nach § 4 KSG ist am Maßstab der Kirchenverfassung zu messen. Ihnen kommt selbst kein Verfassungsrang zu, selbst wenn sie – wie die Beklagte unwidersprochen behauptet – mit verfassungsändernder Mehrheit im Sinne von § 49 Abs. 1 KV beschlossen worden sind. Allerdings ist in § 49 KV anders als in Art. 79 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland (GG) nicht bestimmt, dass eine Verfassungsänderung im Text der Verfassung ihren Niederschlag finden muss. Die Beklagte weist auch zutreffend darauf hin, dass etwa die Weimarer Reichsverfassung von 1919 geändert werden konnte, ohne den Verfassungstext zu ändern, wenn nur das Änderungsgesetz die für eine Verfassungsänderung nötige Mehrheit fand (vgl. Herdegen, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Losebl., Stand Dezember 2007). Es kann auch offen bleiben, ob angesichts der seit der Verabschiedung der Kirchenverfassung ausdrücklich mit Textänderungen verbundenen Änderungen der Verfassung eine gewohnheitsrechtliche Geltung des Textänderungsgebotes anzunehmen ist (so im Ergebnis Heckel, Rechtsprobleme der kirchlichen Wiedervereinigung, ZevKR 36 (1991), S. 112 ff., 150 Fn. 59) oder dies nur gutem verfassungsrechtlichem Stil entspricht (so Claessen, Grundordnung der Evangelischen Kirche in Deutschland, Kommentar und Geschichte, 2007, S. 448). Denn einem mit verfassungsändernder Mehrheit beschlossenen Kirchengesetz kommt allenfalls dann Verfassungsrang zu, wenn der Gesetzgeber ihm diesen Rang beimessen wollte. Hierfür spricht neben dem Bedürfnis nach Rechtsklarheit – auch im Hinblick auf das erforderliche Quorum zum Inkrafttreten (vgl. § 49 Abs. 2 Kirchenverfassung) und für künftige Gesetzesänderungen – insbesondere die Überlegung, dass der Synode andernfalls die Entscheidungsgewalt über den Rang ihrer Gesetzesbeschlüsse genommen würde.

Danach besitzt das Kassenstellengesetz keinen Verfassungsrang. Die Vorlage Nr. 56 an die 25. Synode enthält im Vorspruch zwar den Hinweis, dass die Synode das Kirchengesetz mit der gemäß § 49 Abs. 1 KV erforderlichen Mehrheit beschlossen habe, differenziert in den nachfolgenden Artikeln aber ausdrücklich zwischen der vorgeschlagenen Änderung der Verfassung in Art. 1 und den übrigen gesetzlichen Regelungen in den Art. 2 bis 11. Deren Inhalt hat die Synode mithin gerade nicht als Verfassungsrecht gekennzeichnet.

3. Entgegen der Auffassung der Klägerinnen ist § 3 KSG allerdings nicht wegen Verstoßes gegen das Gesetzgebungsverfahren verfassungswidrig. Ein Verstoß gegen §§ 40, 41 KV ist ebenso wenig ersichtlich, wie ein Verstoß gegen die einschlägigen Regelungen der – ohnehin nur Binnenwirkung entfaltenden – Geschäftsordnung der Landessynode (ABl. 1996 S. A 134). Eine Regelung wie in Art. 84 Abs. 2 der Verfassung des Freistaates Sachsen, wonach Gemeinden oder Gemeindeverbände rechtzeitig zu hören sind, bevor durch Gesetz oder Rechtsverordnung allgemeine sie berührende Fragen geregelt werden, existiert im Kirchenrecht der sächsischen Landeskirche nicht. Staatliche Regelungen, nach denen die Kostenfolgen eines Gesetzes und die erstrebten Ziele in einem Gesetzentwurf darzustellen sind, begründen schon im staatlichen Recht keine eigenen Rechte der Normunterworfenen und sind als internes Organisationsrecht auch nicht in der kirchlichen Rechtsordnung der Landeskirche entsprechend anwendbar. Es ist vielmehr allein Aufgabe und Pflicht der Synode und ihrer Mitglieder, ihre Beschlüsse nur auf Grundlage einer hinreichend geklärten Sachlage und Abwägung zu fassen. Ob der Synodalbeschluss eines sog. „magnus consensus“ bedurft hätte, d. h. neben einer qualifizierten Mehrheit auch des Konsenses der übrigen verfassungsrechtlichen Leitungsorgane und – wie einige Klägerinnen wohl meinen – eines „verständigen Gespräches“ mit den Gemeinden, kann dahin stehen. Denn selbst die Nichtbeachtung eines so verstandenen „magnus consensus“ hätte keine verfassungsrechtliche Relevanz (Verfassungs- und Verwaltungsgericht der VELKD, Ur. v. 21. Juni 2004 – RVG 5/2003 –, Beilage zu Heft 4 v. 15. April 2005, ABl. EKD 2005, S. 44).

4. § 3 KSG verstößt auch nicht gegen § 3 Abs. 1 Satz 1, § 10 Abs. 1 Satz 1 KV, wonach die Kirchengemeinden Körperschaften des öffentlichen Rechts sind. Diese Normen wiederholen die Zuerkennung eines öffentlich-rechtlichen Status in Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 der Weimarer Reichsverfassung und bestimmen das rechtliche Verhältnis der Kirchengemeinden zum Staat. Sowohl nach ihrem Wortlaut („... des öffentlichen Rechts...“), als auch nach ihrem Sinn und Zweck sind sie nicht auf eine interne kirchenrechtliche Verhältnisbestimmung gerichtet.

5. § 3 KSG ist jedoch mit dem Prinzip der gemeindlichen Selbstverwaltung nach § 10 Abs. 2 KV unvereinbar.

5.1. Nach dieser Vorschrift verwalten die Kirchgemeinden sich selbst im Rahmen der kirchlichen Ordnung. Dieses Recht umfasst – ohne dass es im vorliegenden Fall auf eine exakte Bestimmung ankäme – die Befugnis der Gemeinde, im Rahmen der kirchlichen Ordnung ihre eigenen Angelegenheiten selbst zu regeln und selbst über die Art und Weise des Tätigseins zu entscheiden. § 10 Abs. 2 KV ist – entgegen der Darlegungen einiger Klägerinnen – nicht dahin zu verstehen, dass dem gemeindlichen Selbstverwaltungsrecht ein genereller Vorrang gegenüber anderen Verfassungsgütern, insbesondere auch dem Gebot der Solidarität nach § 10 Abs. 3 KV zukommt. Die Befugnis zur Selbstverwaltung wird den Kirchgemeinden in § 10 Abs. 2 KV nicht einschränkungslos gewährt, sondern ist von vornherein begrenzt durch den „Rahmen der kirchlichen Ordnung“. Zur kirchlichen Ordnung gehören aber jedenfalls auch die Bestimmungen der Kirchenverfassung und damit auch das Gebot des § 10 Abs. 3 KV. Die Reihenfolge der Regelungen in Abs. 2 und Abs. 3 des § 10 KV lassen deshalb Rückschlüsse auf ihr Verhältnis zueinander nicht zu.

Allerdings erschöpft sich § 10 Abs. 2 KV nicht in dem Hinweis, dass Inhalt und Umfang der gemeindlichen Selbstverwaltung durch die kirchliche Ordnung bestimmt werden, ohne dieser Bestimmung auch verfassungsrechtliche Grenzen zu ziehen. Ein solcher bloßer Hinweis wäre nicht nur rechtlich überflüssig, er widerspräche auch der Stellung der Kirchgemeinden, wie sie sich aus den übrigen Regelungen der Kirchenverfassung ergibt. Danach ist die Evangelisch-Lutherische Landeskirche Sachsens von unten nach oben verfasst. Sie gründet (auch verfassungsrechtlich) – wie sich schon aus der Reihenfolge der Regelungsabschnitte in der Verfassung ergibt – auf den Gemeinden. Deutlich wird dies daran, dass die Kirchengliedschaft über die Gliedschaft in einer Kirchgemeinde vermittelt (§ 4 Abs. 1 KV) wird und das gesamte Gebiet der Landeskirche in Kirchgemeinden aufgeteilt ist (§ 10 Abs. 4 Satz 2 KV). Die Gemeinden sind räumlicher Ausgangspunkt der Kirchenbezirke (§ 12 Abs. 1 KV) und stellen personell die Kirchenbezirkssynode (§ 14 Abs. 1 KV). Die Synode stellt die Vertretung „der Kirchgemeinden“ dar (§ 18 Abs. 1 KV). Der Schwerpunkt kirchlichen Lebens und kirchlichen Selbstbewusstseins liegt damit in der Kirchgemeinde.

Die einzelne Kirchgemeinde weist durch ihre Eingebundenheit in den Auftrag der ganzen Kirche, das Evangelium Jesu Christi zu bezeugen (§ 5 Abs. 1 und 2 KV), jedoch unmittelbar über sich selbst hinaus. Sie ist zugleich in die Gemeinschaft mit den anderen Kirchgemeinden und in die übergreifenden Strukturen der Landeskirche gestellt, wie

sie in den Abschnitten III und IV ebenfalls in der Kirchenverfassung vorgesehen sind. Sie ist „Gliedschaft am Ganzen“ (§ 10 Abs. 3 KV), also in die umfassende Gesamtheit der Landeskirche eingebunden. Kirchgemeinde wie Landeskirche sind Kirche im Sinne der ecclesia universalis (ebenso SächsOVG, Beschl. v. 9. November 2009 – 3 B 501/09 –, juris Rn. 3, 14, 15).

Das Selbstverwaltungsrecht der Kirchgemeinden begegnet damit weiteren Verfassungsprinzipien; erst ihre Gemeinsamkeit macht die rechtliche Verfasstheit der Landeskirche aus, wobei weder die Ortsgemeinden auf die Wahrnehmung einer bloßen Teilfunktion der „eigentlichen“ Kirche, noch die übergreifenden Strukturen auf bloße helfende Verwaltungsaufgaben reduziert sind (vgl. Frhr. v. Campenhausen, Die Organisationsstruktur der evangelischen Kirche, in: Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1994, S. 383 f.). Die Eingliederung der Kirchgemeinden stützt sich nicht auf den Gedanken von Über- und Unterordnung, sondern beruht auf der Gemeinschaft aller Kirchenglieder und Organe, die durch den gesamtkirchlichen Auftrag miteinander verbunden sind (vgl. Verfassungs- und Verwaltungsgericht der VELKD, Urt. v. 10. Juni 2004 – RVG 3/2003 –, Beilage zu Heft 4 v. 15. April 2005, ABI. EKD 2005, S. 3 f.). Zur Wahrung dieser Gesamtheit sind deshalb Konflikte zwischen kollidierenden Prinzipien fallbezogen nach dem Grundsatz der praktischen Konkordanz zu lösen. Dieser Grundsatz erfordert, dass nicht eine der widerstreitenden Rechtspositionen bevorzugt und maximal behauptet wird, sondern alle einen möglichst schonenden Ausgleich erfahren, indem allen widerstreitenden Gütern Grenzen gezogen werden, um allen zu optimaler Wirksamkeit zu verhelfen; dabei dürfen die Grenzziehungen nicht weiter gehen als es notwendig ist, um die Konkordanz der Rechtsgüter herzustellen (vgl. dazu insbesondere Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 18. Aufl. 1991, Rz. 71). Deshalb wird etwa nicht nur das Solidaritätsprinzip des § 10 Abs. 3 KV durch das Selbstverwaltungsrecht aus § 10 Abs. 2 KV begrenzt (Kirchliches Verwaltungsgericht, Urt. v. 19. August 2005 – KVwG 2/2004), sondern umgekehrt auch das Selbstverwaltungsrecht durch das Solidaritätsprinzip.

5.2. An diesen Maßstäben gemessen ist § 3 KSG mit § 10 Abs. 2 KV nicht vereinbar.

Mit der Pflicht zur Inanspruchnahme der Leistungen der kassenführenden Stellen wird in das Selbstverwaltungsrecht der Kirchgemeinden eingegriffen. Ihnen wird im Teilbereich der Kassen- und Rechnungsführung vorgeschrieben, wer diese Tätigkeit wahrnimmt

und damit die Möglichkeit genommen, selbst darüber zu entscheiden, wie sie die Erledigung dieser Aufgabe organisieren. Dazu gehört die Entscheidung über die konkrete Organisation und personelle Aufgabenverteilung im Pfarramt ebenso wie die Entscheidung, ob diese Aufgabe durch andere oder gemeinsam mit Dritten erledigt werden soll. Dass die Kassen- und Rechnungsführung – wie die Erstellung der Haushalt- und Stellenplanentwürfe – weiterhin nach den Vorgaben der Kirchengemeinde erfolgt und ohnehin im Wesentlichen durch anderweitige landeskirchliche Vorgaben inhaltlich bestimmt ist, ändert nichts daran, dass mit der verpflichtenden Aufgabenverlagerung den Gemeinden das Recht zur selbständigen Ordnung dieser Angelegenheiten genommen wird. Dementsprechend ist auch in § 3 Satz 2 KSG die Rede davon, dass das Recht der Kirchengemeinden zur Selbsterledigung dieser Aufgaben auf die kassenführenden Stellen übergeht. Durch die mit dem Anschlussgebot einhergehende Beitragspflicht nach § 4 KSG werden den Kirchengemeinden finanzielle Lasten auferlegt und damit ebenfalls Entscheidungsspielräume genommen.

Diese Einschränkungen dienen dem Ziel, durch Konzentration der Aufgabenwahrnehmung den Verwaltungsaufwand in den Gemeinden und für die Fachaufsicht zu verringern und mit Hilfe der eingesparten Kosten den Stellenabbau im Verkündigungsdienst der Landeskirche zu verlangsamen. Dies ist ein legitimes Ziel, das auf die Aufgabe der Gemeinden, das Evangelium Jesu Christi allen Menschen zu bezeugen (§ 5 Abs. 1 und 2, § 9 Abs. 2 KV), zur Erfüllung der landeskirchlichen Aufgaben beizutragen und den anderen Gemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben beizutragen (§ 10 Abs. 3 KV) gerichtet ist.

Die Pflicht zur Inanspruchnahme der Leistungen der kassenführenden Stellen ist zur Erreichung des gesetzten Zieles auch grundsätzlich geeignet. Insofern ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass der kirchliche Gesetzgeber im Rahmen des ihm zustehenden Prognosespielraumes angenommen hat, durch die Konzentration der Aufgabenwahrnehmung und die damit verbundene Professionalisierung und Standardisierung der Aufgabenwahrnehmung den Aufwand für die Fachaufsicht zu reduzieren. Dass diese Zentralisierung bei einigen Gemeinden zu neuen finanziellen Belastungen führt, die durch den ersparten Verwaltungsaufwand vor Ort nicht aufgewogen wird, steht dem nicht entgegen. Die grundsätzliche Eignung, bei gesamtkirchlicher Betrachtung Verwaltungskosten zu sparen, hängt nicht davon ab, ob bei jeder Gemeinde Kosten eingespart werden können. Der Umstand, dass zum Zeitpunkt des Gesetzesbeschlus-

ses rund zwei Drittel aller Gemeinden bereits freiwillig Zusammenschlüsse eingegangen waren, durfte den Gesetzgeber vielmehr zu der Erwartung veranlassen, dass Kostensparnisse zu erzielen sein würden.

Die ausnahmslose Verpflichtung aller Kirchgemeinden, die Leistungen der Kassenstellen in Anspruch zu nehmen, greift jedoch weiter in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden ein, als es zur Erreichung des verfolgten Ziels notwendig ist. Denn die angestrebte Reduzierung von Verwaltungsaufwand bei der ordnungsgemäßen Haushaltsaufstellung und Kassen- und Haushaltsführung in den Gemeinden und bei der fachlichen Aufsicht lässt sich ebenso gut dadurch erreichen, dass die endgültige Entscheidung über den verpflichtenden Anschluss einer Gemeinde an die Kassenstelle erst nach individueller Betrachtung des Einzelfalles erfolgt und dadurch die Gestaltungsspielräume der einzelnen Gemeinde zur Erreichung einer korrekten und kostengünstigen Wahrnehmung dieser Aufgaben weniger eingeengt werden. Für die rechtliche Konstruktion bietet sich dazu etwa die Ermächtigung des Landeskirchenamtes an, im Einzelfall die Pflicht zum Beitritt zu einer Kassenstelle anzuordnen (vgl. etwa die Parallele in § 12 Abs. 8 KGVG) oder die Ergänzung des Anschlusszwanges um eine Ausnahmeregelung. Dabei kann der Aufwand für diese Einzelfallbetrachtung durch die Tiefe der gesetzlichen Regelung, die etwa die Voraussetzungen für die Anordnung eines Beitritts bzw. umgekehrt für die Erteilung und Dauer einer Befreiung vom Anschlusszwang vorgibt, deutlich begrenzt werden. Durch den Verwaltungsaufwand und die zeitliche Verzögerung verbleibende Nachteile gegenüber dem ausnahmslosen Anschlussgebot muss die Landeskirche hinnehmen. Dafür spricht auch, dass die Strukturreform im Hinblick auf die kassenführenden Stellen vor allem Defizite der Verwaltungsaufsicht und nicht auf Kirchgemeindeebene beheben soll und schon deshalb eine einseitige Regelung zu Lasten kirchgemeindlicher Rechte nicht nahe liegt. Darüber hinaus werden diese Nachteile aufgefangen durch die Vorteile, die mit einer im konkreten Fall effizienten Aufgabenwahrnehmung erzielt werden, aber durch die gegenwärtige pauschale Regelung ungenutzt bleiben.

Dem lässt sich auch nicht entgegenhalten, dass der Kirchgemeinde durch den Anschluss an die Kassenstellen inhaltliche Gestaltungsmöglichkeiten im Bereich des Haushalts- und Rechnungswesens nicht genommen werden, sondern nur „technische“ Umsetzungshilfe gewährt wird. Auch technische und administrative Tätigkeiten haben Anteil an dem geistlichen Auftrag der Kirche, indem durch sie die Voraussetzungen und

Mittel geschaffen werden, damit das Wort Gottes gepredigt und die Sakramente verwaltet werden können (vgl. Frhr. v. Campenhausen, Nach 50 Jahren – Zur Revision der Verfassung der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Sachsens vom 13. Dezember 1950, ABl. 2001 S. B 1). Darüber hinaus gehört es zu den Pflichten und Rechten der Gemeinden, Gemeinschaft von Kirchengliedern herzustellen (§ 9 Abs. 1 KV) und ihre unterschiedlichen Gaben zur Einheit und Stärkung der Kirche und zum Dienst in der Welt wirken zu lassen, wie es seit der Änderung des Kirchenverfassung durch Gesetz vom 20. November 2006 (ABl. 2007 S. A 1) ausdrücklich in § 6 Abs. 2 KV bestimmt ist, und durch diese Einbeziehung der Gemeindeglieder zum inneren Gemeindeaufbau beizutragen. Vorbehaltlich einer ordnungsgemäßen Erfüllung der Verwaltungsaufgaben steht damit die individuelle Entscheidung über die konkrete Wahrnehmung auch nur technisch-administrativer Aufgaben in der Gemeinde durch die verschiedenen Ämter und Dienste im Haupt-, Neben- und Ehrenamt (§ 6 Abs. 3 KV) unter dem Schutz der Kirchenverfassung.

Nach allem sind die angefochtenen Bescheide rechtswidrig und verletzen die Klägerinnen in ihren Rechten.

Die Kosten des Verfahrens hat nach § 72 KVwGG die Beklagte zu tragen.

Die Revision wird wegen grundsätzlicher Bedeutung des Verfahrens zugelassen (§ 63 Abs.1, Abs. 2 Nr. 1 KVwGG).