

Az.: KVwG 37/2009

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

**URTEIL**

In der Verwaltungsrechtssache

der Pfarrerin z. A.

- 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. Juni 2010

### **für Recht erkannt:**

Die Beklagte wird unter Aufhebung des Bescheides des Regionalkirchenamtes Leipzig vom 6.10.2008 in Gestalt des Widerspruchsbescheides des Landeskirchenamtes vom 16.7.2009 verpflichtet, über den Antrag der Klägerin auf Beschränkung der ihr zugewiesenen Dienstwohnung im ersten Obergeschoss des Hauses in P. unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu entscheiden. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Von den Kosten des Verfahrens trägt die Klägerin 1/3, die Beklagte 2/3.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

### **Tatbestand**

Die Klägerin begehrt die Beschränkung des Umfangs ihrer Dienstwohnung.

Die Klägerin steht als Pfarrerin zur Anstellung in einem privatrechtlichen Dienstverhältnis zur Beklagten. Sie ist seit dem 1.9.2006 Inhaberin der ersten Pfarrstelle der Ev.-Luth. Kirchgemeinde P. mit Schwesterkirchgemeinden K. und W. mit Dienstsitz in P..

Mit Bescheid vom 21.9.2006 wies ihr das Ev.-Luth. Bezirkskirchenamt R. die Wohnung im ersten Obergeschoss des Hauses in P. zur alleinigen Nutzung zu. Zugleich setzte das Bezirkskirchenamt R. die Dienstwohnungsvergütung auf 580,53 € zuzüglich 20,- € Garagenmiete und 180,- € Betriebs- und Heizkostenvorauszahlung fest. Außerdem verfügte das Bezirkskirchenamt R. die Festsetzung einer monatlichen Aufwandsentschädigung in Höhe von 40,- € für das innerhalb der Dienstwohnung liegende Dienstzimmer. Die zugewiesene Wohnung besteht aus vier Wohnräumen, Küche, Bad und Flur. Zur Wohnung gehört neben der Garage noch ein Schuppen. Aus dem Wohnungsblatt, das dem Bescheid als dessen Bestandteil beigelegt ist, ergeben sich die Flächen der einzelnen Wohn- und Funktionsräume der insgesamt 123,78 qm großen Wohnung. Der Anlage zufolge ist kein Raum der Wohnung auf Antrag des Dienstwohnungsinhabers stillgelegt worden. Dem insbesondere gegen die Höhe der Dienstwohnungsvergütung

gerichteten Widerspruch der Klägerin, die zugleich Baumängel geltend machte und den Zuschritt rügte, half das Bezirkskirchenamt R. mit Bescheid vom 27.12.2006 ab und setzte die Dienstwohnungsvergütung auf 482,74 € und 180,- € Betriebs- und Heizkostenvorauszahlung fest. Der Bescheid ist ausweislich der Akte bestandskräftig geworden.

Mit Schreiben der Klägerin vom 10.6.2008 an die Ev.-Luth. Kirchgemeinde P. bat die Klägerin gemäß § 4 Abs. 2 der Kirchlichen Dienstwohnungsverordnung (v. 22.10.1996, ABl., S. A 209 – KiDWVO) i. V. m. § 2 der Durchführungsverordnung zur KiDWVO (v. 28.1.1997, ABl., S. A 42 DVO-KiDWVO) um Schließung eines 21,79 qm großen Eckzimmers. Dem stimmte der Kirchenvorstand zu und bat mit Schreiben vom 25.7.2008 das Regionalkirchenamt Leipzig um Genehmigung mit dem Bemerkten, dass bei Schließung des Raumes die „Miete“ um 84,98 € zu reduzieren sei.

Mit Bescheid vom 6.10.2008 wies das Regionalkirchenamt Leipzig den Antrag der Klägerin ab. Zur Begründung gab es an, nach § 4 Abs. 2 KiDWVO solle einem Antrag auf Beschränkung des Umfanges der Dienstwohnung entsprochen werden, wenn der Umfang einer angemessenen Dienstwohnung wesentlich überschritten werde. Einzelne Räume sollten nur in besonderen Ausnahmefällen stillgelegt werden. Nach § 2 Abs. 1 DVO-KiDWVO sei in der Regel eine solche Ausnahme nur bei alleinstehenden Pfarrern oder kinderlosen Ehepaaren gerechtfertigt. Dennoch könne hier dem Antrag nicht entsprochen werden. Es läge keine wesentliche Überschreitung des Umfangs einer angemessenen Dienstwohnung vor, weil eine Überschreitung von mehr als 50 % des Maßgeblichen hier nicht gegeben sei. Wegen des Außenwandanteils und der Lage der übrigen Räume sprächen auch baufachliche Gründe gegen eine Stilllegung. Schließlich würde diese zu Einnahmeverlusten von 1.020,- € jährlich bei der Kirchgemeinde führen, die nicht in der Lage sei, die Mindereinnahmen auszugleichen.

Hiergegen erhob die Klägerin mit Schreiben vom 28.10.2008 Widerspruch. Sie machte geltend, das Eckzimmer in den vergangenen zwei Jahren nur zweimal für Übernachtungsgäste genutzt zu haben. Sie heize das Zimmer nicht. Der Außenwandanteil der Wohnung sei hoch. Sie habe deshalb und wegen der Größe der Wohnung hohe Energiekosten zu tragen. Die Wohnung entspreche nicht energietechnischen Anforderungen. Nach der Kirchlichen Dienstwohnungsverordnung sei der Mietzins nach der ortsüblichen Miete festzusetzen. Das gleiche Maß sollte auch für die Größe der Wohnung gelten. Für eine allein lebende Person sei eine Wohnung von 123 qm bei Sozialhilfebezug auch zu

groß. Das „wesentliche Überschreiten“ i. S. v. § 4 Abs. 2 KiDWVO beziehe sich nicht auf die Anzahl der Zimmer, sondern auf die Größe der Wohnung insgesamt. Die haushaltsrechtlichen Erwägungen seien ihr und der Gemeinde bekannt gewesen, als sie den Antrag auf Beschränkung des Umfanges der Dienstwohnung gestellt habe. Es könne aber nicht sein, dass sie das Pfarrhaus mit ihrer Miete allein „saniere“. Ihr sei vom Landeskirchenamt mit Schreiben vom 3.4.2008 empfohlen worden, den Umfang der Dienstwohnung beschränken zu lassen. Hintergrund ihres Begehrens sei das aufgrund ihres privatrechtlichen Anstellungsverhältnisses geringere Nettoeinkommen.

Mit Widerspruchsbescheid vom 16.7.2009, dessen Absende- oder Zustelldatum aus der Akte nicht ersichtlich ist, wies das Landeskirchenamt der Beklagten den Widerspruch zurück. Es gab zur Begründung an, ausweislich eines im Widerspruchsverfahren erbetenen Schreibens des Grundstücksamtes vom 13.5.2009 würden Wohnungen in P. mit einer Fläche von ca. 90 qm für einen Mietwert von 4,00 bis 4,90 € / qm angeboten. Wohnungen mit einer Fläche von ca. 120 qm hätten nicht ermittelt werden können. Wohnungen über 60 qm in sehr guter Ausstattung würden zu bis zu 4,90 € / qm angeboten. Eine Anpassung der Dienstwohnungsvergütung sei deshalb wegen veränderter ortsüblicher Vergleichsmieten nicht veranlasst.

Nach § 4 Abs. 2 Satz 1 KiDWVO sei einem Antrag auf Beschränkung des Umfangs einer Dienstwohnung zu entsprechen, wenn der Umfang der Dienstwohnung wesentlich überschritten sei. Ein alleinstehender Pfarrer habe nach § 4 Abs. 2 Satz 3 KiDWVO Anspruch auf eine mindestens 2 Zimmer umfassende Dienstwohnung. Gemeint seien damit Wohn- und Schlafräume, was sich aus dem Zusammenhang mit § 4 Abs. 2 Satz 2 KiDWVO ergebe. Die der Klägerin zugewiesene Wohnung umfasse vier Räume, wobei das Dienstzimmer allerdings kein Wohn- oder Schlafräum sei. Mit den verbleibenden 3 Räumen sei zwar die angemessene Größe einer Dienstwohnung überschritten. Eine „wesentliche“ Überschreitung erfordere, dass über das Übersteigen der Regelgröße hinaus weitere Räume vorhanden seien. Hier käme daher eine Stilllegung nur in Betracht, wenn zusätzlich zum Dienstzimmer vier Wohn- und Schlafräume vorhanden seien. Das sei hier nicht der Fall, die der Klägerin nach deren Lebensumständen angemessene Größe der Dienstwohnung sei lediglich überschritten. Aus § 2 Abs. 1 DVO-KiDWVO folge nichts anderes. Dort werde nur der Ausnahmecharakter einer Stilllegung betont.

Die Klägerin verfolgt mit der am 18.8.2009 erhobenen Klage ihr Begehren weiter. Sie wiederholt und vertieft ihr bisheriges Vorbringen und vertritt die Auffassung, dass die Beklagte dem Grund für ihr Begehren, nämlich ihrer Einkommenssituation im Vergleich zu beamteten Pfarrern, nicht Rechnung getragen habe. Die Wohnung sei ihr wegen der Wohnfläche zu groß. Bei einer Stilllegung werde der Mindestumfang der Wohnung nach § 4 Abs. 2 Satz 3 KiDWVO nicht unterschritten. Die Beklagte stelle einseitig auf die Zahl der Zimmer ab. Davon gehe vordergründig auch § 4 Abs. 2 KiDWVO aus. Allerdings sei nicht die Anzahl der Zimmer das Kernproblem, sondern die sich über die Wohnfläche ergebende Miete. Die Beschränkung der Dienstwohnung solle den Pfarrer vor den wirtschaftlichen Folgen einer zu großen Dienstwohnung schützen. Eine Beschränkung könne aber nur über die Stilllegung ganzer Zimmer erreicht werden. Aus rechtlichen Gründen sei in diesem Zusammenhang die Wohnfläche ungeeignet. Die weitere Möglichkeit, die wirtschaftliche Belastung des Pfarrers wegen einer zu großen Wohnung durch Kappung der Miete nach Abschnitt III. Abs. 1 der Richtlinie zur Festsetzung von Dienstwohnungsvergütungen (v. 22.10.1996, ABl., S. A. 220 – Richtlinie) zu begrenzen, sei hier nicht gegeben, weil die dort gesetzten Grenzen nicht erreicht seien. Allerdings sehe Abschnitt II. Abs. 2 Satz 2 der Richtlinie eine Zweizimmerwohnung für einen Alleinstehenden als angemessen an. Abschnitt II. Abs. 4 sehe sogar vor, dem Dienstwohnungsinhaber Mehrraum ohne Mietwertersatz zu überlassen, wenn die Berechnung nach den Absätzen 1 und 2 zu dem Ergebnis komme, dass dem Dienstwohnungsinhaber ein oder mehrere Räume nicht zuzurechnen seien. Die in § 2 DVO-KiDWVO geregelten persönlichen Voraussetzungen für eine ausnahmsweise Stilllegung einzelner Räume lägen hier vor.

Wenn für einen Alleinstehenden eine Zweizimmerwohnung als angemessen gelte, überschreite eine Dreizimmerwohnung den angemessenen Umfang bereits um 50 %. Eine solche Überschreitung sei als wesentlich zu bewerten. Durch das Eckzimmer werde auch die Wohnfläche – ohne Einbeziehung des Dienstzimmers – um ca. 25 % gegenüber der angemessenen Wohnungsgröße mit zwei Zimmern überschritten. Im privaten Mietrecht gelte bereits eine Flächenabweichung von mehr als 10 % zwischen vereinbarter und tatsächlicher Wohnfläche als wesentlich. Die sonstigen gegen eine Stilllegung vorgebrachten tatsächlichen, bauphysikalischen und finanziellen Gründe könnten nicht überzeugen. Das Eckzimmer könne nach einer Stilllegung wegen seiner Lage als gefangenes Zimmer hinter dem Dienstzimmer etwa für Zwecke der Gemeinde anderweit genutzt werden.

Die Klägerin beantragt,

die Beklagte unter Aufhebung des Bescheides des Regionalkirchenamtes Leipzig vom 6.10.2008 in Gestalt des Widerspruchsbescheides des Landeskirchenamtes vom 16.7.2009 zu verpflichten, den Umfang der ihr zugewiesenen Dienstwohnung im ersten Obergeschoss des Hauses in P. zu beschränken und um das 21,79 qm große Eckzimmer zu reduzieren.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Die Voraussetzungen für die Stilllegung einzelner Zimmer einer Dienstwohnung nach § 4 Abs. 2 KiDWVO lägen nicht vor. Die Wohnung verfüge abzüglich des Dienstzimmers über drei Wohn- und Schlafräume, so dass sie nicht wie in § 4 Abs. 2 KiDWVO vorgesehen die angemessenen Größe wesentlich überschreite. Der Tatbestand für eine Beschränkung des Umfangs der zugewiesenen Dienstwohnung knüpfe an die Zahl der Zimmer an, und nicht an die Fläche der Wohnung. Da nach § 4 Abs. 2 KiDWVO die Stilllegung eines Zimmers eine wesentliche Überschreitung der Anzahl der Zimmer voraussetze, sei die bloße Überschreitung der nach Abschnitt II Abs. 2 Satz 2 der Richtlinie angemessenen Zahl von zwei Zimmern um ein Zimmer nicht wesentlich. Der zur Auslegung des Begriffs „wesentlich“ von der Klägerin gegebene Hinweis auf das Mietrecht sei unbeachtlich, weil nach § 1 Abs. 4 KiDWVO Bestimmungen des Mietrechts nicht für Dienstwohnungsverhältnisse gälten. Die Klägerin zähle zwar zu dem Personenkreis, für den nach § 2 Abs. 1 DVO-KiDWVO überhaupt eine Stilllegung zu genehmigen sei. Diese Vorschrift könne aber nicht weiter reichen als die Kirchliche Dienstwohnungsverordnung, die sie ausführe. Es bleibe deshalb bei dem Kriterium der „wesentlichen Überschreitung“ der angemessenen Wohnungsgröße. Die festgesetzte Dienstwohnungsvergütung übersteige die Kappungsgrenze von 25 % der Bruttodienstbezüge der Klägerin gemäß Abschnitt III. Abs. 1 der Richtlinie nicht, und zwar unabhängig ihrem Einkommen im Vergleich zu verbeamteten Pfarrern. Deshalb komme es auch nicht auf die Höhe des Nettoeinkommens der Klägerin an.

Wegen des weiteren Vorbringens der Beteiligten wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und die von der Beklagten vorgelegten Verwaltungsvorgänge (zwei Heftungen) Bezug

genommen, die vorgelegen haben und Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren.

### **Entscheidungsgründe**

Die Klage ist zulässig. Ihr steht die Bestandskraft des Bescheides vom 27.12.2006 nicht entgegen, denn die Beklagte hat mit dem angefochtenen Bescheid und dem Widerspruchsbescheid die Entscheidung des Bezirkskirchenamtes R. vom 27.12.2006 über die Zuweisung der Dienstwohnung und die Höhe der Vergütung selbst wieder aufgegriffen und mit diesem Zweitbescheid der Klägerin auch die Rechtsschutzmöglichkeiten neu eröffnet.

Die Klage ist aus dem im Tenor ersichtlichen Umfang begründet. Insoweit ist der angefochtene Bescheid in Gestalt des Widerspruchsbescheides rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten. Das Regionalkirchenamt wird über den Antrag der Klägerin auf Stilllegung eines Zimmers ihrer Dienstwohnung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu entscheiden haben (§ 58 Abs. 4 Kirchliches Verwaltungsgerichtsgesetz – KVwGG).

Gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 KiDWVO soll eine Pfarrerdienstwohnung in ihrer Größe dem pfarramtlichen Dienst, den örtlichen Verhältnissen und der Familienstärke des Pfarrers Rechnung tragen. Ist sie nach der Anzahl der Zimmer im Hinblick auf die Familie des Pfarrers so groß, dass der Umfang einer angemessenen Dienstwohnung wesentlich überschritten würde, soll gemäß § 4 Abs. 2 Satz 1 KiDWVO einem Antrag des Pfarrers auf Beschränkung des Umfangs der Dienstwohnung entsprochen werden. Ein alleinstehender Pfarrer hat nach § 4 Abs. 2 Satz 3 KiDWVO Anspruch auf eine mindestens zwei Zimmer umfassende Dienstwohnung.

Die in § 4 Abs. 2 Satz 1 KiDWVO enthaltene Regelung, die nach § 1 Abs. 1 und 2, §§ 20 ff. KiDWVO auch für Pfarrer im Angestelltenverhältnis gilt, verpflichtet die kirchliche Dienststelle bei der Entscheidung über einen Antrag auf Beschränkung des Umfangs der Dienstwohnung im Regelfall so zu verfahren, wie dies in der Vorschrift vorgesehen ist. Das ergibt sich aus ihrer Ausgestaltung als „Soll“-Vorschrift. Derartige Vorschriften

sind im Regelfall für die mit ihrer Durchführung betraute Dienststelle bindend. Nur wenn Umstände vorliegen, die den Fall als atypisch erscheinen lassen, darf die Dienststelle anders verfahren als in der Vorschrift vorgesehen und den atypischen Fall nach pflichtgemäßem Ermessen entscheiden (vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, Kommentar, 10. Aufl, § 44 Rdnr. 44; BVerwG, Urt. v. 2.7.1992, BVerwGE 90, 275; Urt. v. 12.2.1981, BVerwGE 88, 1, jeweils m. w. N.). Dieser Auslegung steht die Regelung in § 2 Abs. 1 DVO-KiDWVO nicht entgegen, wonach nur in besonders begründeten Ausnahmefällen einzelne Räume stillgelegt werden sollen. Denn die Durchführungsverordnung kann die Regelung der Vorschrift, zu deren Durchführung sie erlassen ist, nicht in ihr Gegenteil umkehren. Im Übrigen regelt § 2 Abs. 1 DVO-KiDWVO auch, dass eine Stilllegung einzelner Räume bei alleinstehenden Pfarrern regelmäßig gerechtfertigt ist. Diese Voraussetzung liegt bei der Klägerin vor. Daraus ergibt sich, dass nach dem Wortlaut von § 4 Abs. 2 Satz 1 KiDWVO in der Regel einem Antrag auf Stilllegung von Räumen zu entsprechen ist, wenn die Wohnung im Hinblick auf die Anzahl der Familienmitglieder den Umfang einer angemessenen Dienstwohnung wesentlich überschreitet.

Ob die der Klägerin zugewiesene Wohnung nach der Anzahl der Räume so groß ist, dass der Umfang einer angemessenen Dienstwohnung wesentlich überschritten wird, mit der Folge, dass ihrem Antrag auf Stilllegung eines Raumes nach der Soll-Vorschrift hätte entsprochen werden müssen, kann aber dahin stehen. Denn aus der Regelung von § 4 Abs. 2 Satz 1 KiDWVO, dass in dem dort vorgesehenen Fall der Umfang der Dienstwohnung reduziert werden „soll“ und ihrem Zusammenhang zu dem in § 4 Abs. 1 Satz 1 niedergelegten Grundsatz folgt, dass in anderen Fällen, in denen die Voraussetzungen des Absatzes 2 nicht vorliegen, die Dienstwohnung aber aus anderen Gründen in ihrer Größe dem pfarramtlichen Dienst, den örtlichen Verhältnissen und der Familiengröße des Pfarrers nicht entspricht, die Beklagte den Umfang verringern „kann“. Dieser Befugnis zur Entscheidung korrespondiert das Recht desjenigen, dem die Wohnung zugewiesen ist oder werden soll, auf ermessensfehlerfreie Entscheidung.

Bei der danach gebotenen Entscheidung über den Antrag nach pflichtgemäßem Ermessen hat die zuständige Dienststelle alle für die Bemessung des Umfangs der dem Dienstwohnungsinhaber zugewiesenen Dienstwohnung maßgeblichen Umstände zu berücksichtigen und abzuwägen. Dies sind in erster Linie die in § 4 Abs. 1 Satz 1 KiDWVO genannten Kriterien der Familienverhältnisse, des pfarramtlichen Dienstes und der örtlichen Verhältnisse. Das letztgenannte Kriterium eröffnet der zuständigen



Dienststelle die Möglichkeit, im Hinblick auf die Frage des wesentlichen Überschreitens der Wohnungsgröße nicht nur eine Relation zwischen der Anzahl der Zimmer und derjenigen der Familienangehörigen herzustellen, sondern auch die flächenmäßige Größe der Wohnung und der einzelnen Zimmer sowie ihre Nutzung in den Blick zu nehmen. Da sich der Umfang der Dienstwohnung maßgeblich an den persönlichen Verhältnissen und Bedürfnissen ihres Nutzers zu orientieren hat, haben weitere Umstände, die für ihre Bemessung maßgeblich sein können, aber nicht in dem Verhältnis zwischen der Wohnung und ihrem Nutzer wurzeln, außer Betracht zu bleiben. Dies schließt es etwa aus, Einnahmeverluste für die Kirchengemeinde bei der Frage der Reduzierung des Umfangs der Dienstwohnung zum Gegenstand der Abwägung zu machen.

Die zuständige Dienststelle der Beklagten wird daher über den Antrag der Klägerin erneut und unter Einbeziehung der erforderlichen Ermessenserwägungen zu entscheiden haben. Eine Überprüfung von Ermessenserwägungen durch das Gericht (vgl. § 59 KVwGG) ist derzeit nicht möglich, weil die Beklagte solche bislang nicht angestellt hat. Die Voraussetzungen für eine Ermessensreduzierung auf Null mit dem Ergebnis, dass allein eine dem Antrag der Klägerin stattgebende Entscheidung rechtmäßig wäre, liegen nicht vor.

Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 72 Abs. 1, § 75 KVwGG i. V. m. § 155 Abs. 1 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO und berücksichtigt das Maß des jeweiligen Obsiegens und Unterliegens. Die Revision war nicht zuzulassen, weil keine Revisionsgründe nach § 63 KVwGG vorliegen.

## **BESCHLUSS**

Der Streitwert wird auf 1.020,- € festgesetzt.

**Gründe:**

Die Streitwertfestsetzung gemäß § 72 Abs. 6 KVwGG beruht auf § 75 KVwGG i. V. m. § 52 Abs. 1 Gerichtskostengesetz – GKG. Festzusetzen ist danach der Jahresmietwert des Raumes, dessen Stilllegung die Kägerin begehrt.

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