VG Regensburg, Beschluss v. 02.12.2021 – RO 12 S 21.2134

Titel:

Änderung der Besoldung eines Pfarrers infolge Versetzung und Zuweisung einer Dienstwohnung

Normenketten:

PfBesG § 25, § 27 Abs. 6
PfDG.EKG § 25 Abs. 1, Abs. 2, § 38 Abs. 1, § 79, § 105 Abs. 3 Nr. 4
AG PfDG § 4 Abs. 2
VwGO § 52 Nr. 4, § 80 Abs. 5 S. 3

Leitsätze:

1. Dem Anwendungsbereich des § 80 Abs. 5 S. 3 VwGO unterfallen auch die aus der Zuweisung einer Pfarrdienstwohnung resultierenden Besoldungsabschläge als gesetzliche Folge des Vollzugs der Zuweisung. (Rn. 17 – 18) (redaktioneller Leitsatz)
2. Wegen der Sonderkonstellation der Aufteilung des Rechtsschutzes zwischen dem kirchlichen und dem staatlichen Verwaltungsgericht ist dem staatlichen Verwaltungsgericht die Bewertung der statusrechtlichen Vorfragen der besoldungsrechtlichen Fragen verwehrt. Die Interessenabwägung des staatlichen Verwaltungsgerichts nach § 80 Abs. 5 VwGO kann daher nicht anhand der Erfolgsaussichten der Klage gegen die Zuweisung der Dienstwohnung vor dem kirchlichen Verwaltungsgericht erfolgen. (Rn. 20 – 21) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Anfechtungsklage, aufschiebende Wirkung, Besoldung, dienstlicher Wohnsitz, Dienstort, Versetzung, Verwaltungsrechtsweg, Vollziehung, Widerspruch, Dienstwohnung, Dienstwohnungszuweisung, Interessenabwägung, kirchliches Dienstverhältnis, Pfarrdienstverhältnis, vorläufiger Rechtsschutz, örtliche Zuständigkeit, Pfarrer, Dienstwohnungsabschlag, kirchliches Verwaltungsgericht, staatliches Verwaltungsgericht, Rechtsschutz

Rechtsmittelinstanz:

VGH München, Beschluss vom 21.02.2022 – 3 CS 21.3248

Tenor

I. Der Antrag wird abgelehnt.

II. Die Kosten des Verfahrens trägt der Antragsteller.

III. Der Streitwert wird auf 8 551,- EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1
Der im Jahr … geborene Antragsteller wurde mit Wirkung vom 01.10.1996 zum Pfarrer auf Lebenszeit berufen. Zuletzt war er seit 01.09.2013 als Pfarrer mit allgemeinkirchlichen Aufgaben zur Dienstleistung im Büro des Regionalbischofs von R* … eingesetzt. Er wendet sich gegen Änderungen seiner Besoldung seit Oktober 2021, die in Zusammenhang mit einer Versetzung durch Übertragung einer Pfarrstelle in U* … stehen.

2
Mit Bescheid des Landeskirchenrats der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Bayern vom 24.08.2021 wurde ihm mit Wirkung vom 01.10.2021 nach § 79 i.V.m. § 25 Abs. 1 und 2 des Kirchengesetzes zur Regelung der Dienstverhältnisse der Pfarrerinnen und Pfarrer in der Evangelischen Kirche in Deutschland (nachfolgend PfDG.EKD) der gemeindliche Auftrag mit Einsatz auf der Pfarrstelle B* … im Umfang eines vollen Dienstverhältnisses übertragen. Die Wahrnehmung des Amtes in einem allgemeinen kirchlichen Auftrag auf

der Stelle Dienstleistung/Besondere Einsätze im Dekanat R* … im Umfang eines vollen Dienstverhältnisses ende mit Ablauf des 30.09.2021. Für den Antragsteller bestehe Dienstwohnungspflicht gemäß § 38 Abs. 1 PfDG.EKD. Eine für ihn bestimmte Dienstwohnung werde ihm hiermit zugewiesen.

3
Der Antragsteller hat gegen den Bescheid Widerspruch einlegen lassen, der mit Widerspruchsbescheid des Landeskirchenrats vom 29.09.2021 zurückgewiesen wurde. Der Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs gegen die Übertragung des gemeindlichen Auftrags auf der Pfarrstelle B* … wurde mit Beschluss des Verwaltungsgerichts der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Bayern vom 30.09.2021 (Az. VG-330) abgelehnt. Über die Klage gegen den Bescheid vom 24.08.2021 wurde noch nicht entschieden.

4
Wegen der Zuweisung der Dienstwohnung wird von den Bruttobezügen des Antragstellers ab Oktober 2021 der Dienstwohnungsabschlag nach § 25 des Kirchengesetzes über die Besoldung und Versorgung der Pfarrer und Pfarrerinnen der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Bayern (Pfarrbesoldungsgesetz - nachfolgend PfBesG) in Höhe von 769,08 € einbehalten, der Familienzuschlag nur in der gekürzten Höhe von 124,46 € nach § 27 Abs. 6 PfBesG gezahlt und steuerlich geldwerte Vorteile berücksichtigt. Im Ergebnis ergibt sich eine Brutto-Differenz von 950,16 €. Der Antragsteller hat sich dagegen mit Schreiben seines Bevollmächtigten vom 12.10.2021 gewendet und hat darauf hinweisen lassen, dass Widerspruch und Klage aufschiebende Wirkung hätten, weil der Ausschluss der aufschiebenden Wirkung nach § 105 Abs. 3 Nr. 4 PfDG.EKD sich nur auf die Versetzung beziehe.

5
Nachdem innerhalb einer gesetzten Frist keine Nachzahlung der Besoldung erfolgte, hat der Antragsteller am 27.10.2021 den streitgegenständlichen Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes stellen lassen. Es wird beantragt,

1. nach § 80 Abs. 5 Satz 3 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) die Aufhebung der Vollziehung des Bescheids der Antragsgegnerin mit Schreiben vom 24.08.2021 ab dem 01.10.2021 anzuordnen, soweit die Antragsgegnerin einen Dienstwohnungsabschlag vom Grundgehalt und eine Kürzung des Familienzuschlags vorgenommen und einen geldwerten Vorteil für eine Dienstwohnung steuerlich berücksichtigt hat. Die seit Oktober 2021 einbehaltenen Brutto-Besoldungsbezüge für den Dienstwohnungsabschlag, sowie der Betrag, um den der Familienzuschlag gekürzt wurde, sind ohne Berücksichtigung eines steuerlichen geldwerten Vorteils für eine Dienstwohnung nachzuzahlen.

Hilfsweise,

2. nach § 123 Abs. 1 VwGO die Antragsgegnerin zu verpflichten, ab 01.10.2021 das Grundgehalt ohne Dienstwohnungsabschlag und den ungekürzten Familienzuschlag ohne steuerliche Berücksichtigung eines geldwerten Vorteils für eine Dienstwohnung an den Antragsteller zu bezahlen. Die seit Oktober 2021 einbehaltenen Brutto-Besoldungsbezüge für den Dienstwohnungsabschlag, sowie der Betrag, um den der Familienzuschlag gekürzt wurde, sind ohne Berücksichtigung eines steuerlichen geldwerten Vorteils für eine Dienstwohnung nachzuzahlen.

6
Zur Begründung des Antrags wird der Verfahrensgang geschildert und im Wesentlichen ausgeführt, dass Voraussetzung für die Besoldungsänderung eine rechtmäßige bestandskräftige bzw. sofort vollziehbare Zuweisung einer Dienstwohnung sei. Eine solche sei wegen der aufschiebenden Wirkung der Klage beim kirchlichen Verwaltungsgericht gegen den Bescheid vom 24.08.2021 nicht gegeben.

7
Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

8
Sie schildert im Detail die Vorgeschichte der Versetzung und führt aus, dass diese rechtmäßig sei. Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Versetzung hätten keine aufschiebende Wirkung, nach der Ablehnung des Antrags auf vorläufigen Rechtsschutz durch das Verwaltungsgericht der evangelisch-lutherischen Kirche in Bayern dürfe die Versetzung sofort vollzogen werden. Die Besoldung sei eine dieser

statusrechtlichen, innerkirchlichen Fragestellung nachgeordnete Angelegenheit, sodass über die Richtigkeit der konkreten Besoldung nicht entschieden werden könne, solange nicht Klarheit über die Rechtmäßigkeit der Versetzung herrsche. Die Besoldung erfolge derzeit, wie sie für die Gemeindepfarrstelle in B* … unter Anwendung der besoldungsrechtlichen Regelungen korrekt sei.

9
Auf eine Nachfrage des Gerichts zum dienstlichen Wohnsitz des Antragstellers im Zeitpunkt der Antragserhebung hat der Antragstellervertreter geantwortet, dass der Antragsteller keinen dienstlichen Wohnsitz habe, sondern nur einen Wohnsitz nach § 7 Bürgerliches Gesetzbuch in R* … Dorthin sende auch die Antragsgegnerin ihre dienstlichen Schreiben.

10
Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte und die beigezogene Behördenakte Bezug genommen.

II.

11
1. Der Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes ist zulässig.

12
a) Für den Antrag ist die Zuständigkeit des Bayerischen Verwaltungsgerichts Regensburg gegeben.

13
aa) Die Eröffnung des Rechtswegs zu den staatlichen Verwaltungsgerichten ergibt sich daraus, dass Streitgegenstand im vorliegenden Verfahren ausschließlich eine besoldungsrechtliche Frage ist. Grundsätzlich ist bei Streitigkeiten in innerkirchlichen Angelegenheiten, zu denen auch die Dienstverhältnisse der Pfarrer zählen, infolge des den Kirchen verfassungsrechtlich gewährleisteten Selbstbestimmungsrechts (Art. 140 Grundgesetz i.V.m. Art. 137 Abs. 3 Satz 2 Weimarer Reichsverfassung) der Rechtsweg zu den staatlichen Gerichten nicht gegeben. Nach § 135 Satz 2 des Beamtenrechtsrahmengesetzes (BRRG) ist es jedoch den öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften überlassen, die Vorschriften des BRRG über den Verwaltungsrechtsweg für Klagen aus dem Beamtenverhältnis für anwendbar zu erklären (vgl. BVerwG, U. v. 28.4.1994 - Az. 2 C 23.92; VGH BW, U.v. 15.3.2011 - Az. 4 S 684/10). Eine derartige Rechtswegzuweisung an die staatlichen Verwaltungsgerichte ist mit § 4 Abs. 2 des Ausführungsgesetzes der Evangelischen Kirche Deutschland zum Pfarrdienstgesetz (AGPfDG) sowie mit § 11 des Kirchengesetzes über die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Evangelischlutherischen Kirche in Bayern (KVGG), wonach das kirchliche Verwaltungsgericht nicht über vermögensrechtliche Ansprüche aus einem kirchlichen Dienstverhältnis entscheidet, erfolgt.

14
bb) Es ist auch die örtliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts Regensburg gegeben.

15
Nach § 52 Nr. 4 VwGO ist für alle Klagen aus einem gegenwärtigen oder früheren Beamtenverhältnis das Verwaltungsgericht örtlich zuständig, in dessen Bezirk der Kläger oder Beklagte seinen dienstlichen Wohnsitz oder in Ermangelung dessen seinen Wohnsitz hat. Entgegen der Auffassung der Antragstellerseite ist die Kammer zwar der Auffassung, dass der Antragsteller seinen dienstlichen Wohnsitz in B* … und demnach außerhalb des Gerichtsbezirks des Verwaltungsgerichts Regensburg hat. Dabei kann dahinstehen, ob Art. 17 des Bayerischen Besoldungsgesetzes (dienstlicher Wohnsitz des Berechtigten ist der Ort, an dem die Behörde oder ständige Dienststelle ihren Sitz hat) heranzuziehen ist, wofür der Verweis in § 2 Abs. 2 Satz 2 des Kirchenbeamtenbesoldungsgesetzes spricht. Jedenfalls ist im Rahmen des § 52 Nr. 4 VwGO auch für Kirchenbeamte von einer Zuständigkeitsverteilung entsprechend dem „dienstlichen Wohnsitz“ auszugehen. Der Antragsteller steht zu seinem Dienstherrn in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis. Die Antragsgegnerin ist als Körperschaft des öffentlichen Rechts auch berechtigt, Beamtinnen und Beamte zu haben (§ 2 Nr. 2 Beamtenstatusgesetz - BeamtStG). Ebenso wie für staatliche Beamte ist daher auch für Pfarrer ein dienstlicher Wohnsitz am zugewiesenen Dienstort gegeben (so auch VG München, B. v. 27.04.2017 - Az. M 12 K 16.2276). Ein solcher steht nicht in Zusammenhang mit der Zuweisung einer Dienstwohnung, sondern ergibt sich allein aus dem Dienstort, an dem der Beamte seinen Dienst auszuüben hat. Mangels aufschiebender Wirkung der Klage gegen die zum 01.10.2021 erfolgte Zuweisung der Pfarrstelle war dies im Zeitpunkt der Erhebung des Antrags am 27.10.2021 B* … Im Bereich

des Beamtenrechts geklärt ist aber, dass dann, wenn sich ein Beamter gegen eine Versetzungsverfügung wendet, unabhängig von der Vollziehbarkeit der Verfügung das Verwaltungsgericht örtlich zuständig ist, in dessen Bezirk der dienstliche Wohnsitz des Beamten vor der Versetzung war (vgl. Eck in: Schütz/Maiwald, Beamtenrecht - Kommentar, 32. UPD Oktober 2021, 5.1.1 Zuständigkeit Rdnr. 78 mit Nachweisen der Rechtsprechung). Als Grund hierfür wird angeführt, dass, wenn sich die Zuständigkeit nach dem neuen dienstlichen Wohnsitz richten würde, im Fall einer erfolgreichen Anfechtungsklage, die den angefochtenen Verwaltungsakt grundsätzlich mit Wirkung ex tunc beseitigt, rückwirkend entfallen würde. Nach Ansicht der Kammer besteht die gleiche Problematik im Ergebnis bei der Zuweisung der Dienstwohnung an einen Pfarrer, wenn sie - wie hier - zeitgleich mit der Übertragung einer Pfarrstelle erfolgt. Wegen der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen dem kirchlichen und dem staatlichen Verwaltungsgericht ist zwar hier die Zuweisung der Dienstwohnung nicht selbst Streitgegenstand. Die hier streitgegenständliche Änderung der Besoldung erfolgt aber in Vollzug dieser Verfügung. Wegen der Aufteilung des Rechtswegs ergibt sich die Besonderheit, dass das Verwaltungsgericht nur für die sonst unselbständige Entscheidung über die Rückgängigmachung der Vollzugsfolgen zuständig ist. Es erscheint sachgerecht, die örtliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts nach einer fiktiven örtlichen Zuständigkeit für die Entscheidung über die Zuweisung der Dienstwohnung zu bestimmen. Das entspricht auch der Zielsetzung des § 52 Nr. 4 VwGO, wonach der Beamte seine Klage bei einem Gericht anbringen können soll, das für ihn leicht erreichbar ist. Während eines Streits über die Versetzung und damit in Zusammenhang stehende Maßnahmen ist das das für den bisherigen Dienstort zuständige Verwaltungsgericht.

16
b) Der Antrag ist im Hauptantrag als Antrag auf Vollzugsfolgenbeseitigung gem. § 80 Abs. 5 Satz 3 VwGO statthaft.

17
Der Begriff der Vollziehung ist in einem weiten Sinn zu verstehen und umfasst jegliche rechtliche und tatsächliche Folgerung, auch mittelbarer Art, die durch behördliches oder privates Handeln aus dem Verwaltungsakt gezogen wird und auf Verwirklichung seines Inhalts gerichtet ist. In diesem Sinne unterfallen auch die aus der Zuweisung einer Pfarrdienstwohnung resultierenden Besoldungsabschläge als gesetzliche Folge des Vollzugs der Zuweisung dem Begriff der Vollziehung und damit dem Anwendungsbereich des § 80 Abs. 5 Satz 3 VwGO (so BayVGH, B. v. 11.12.2020 - Az. 3 CS 20.1407 Rdnr. 18).

18
Als Annexverfahren ist die Aufhebung der Vollziehung nur möglich, wenn nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO die aufschiebende Wirkung eines Rechtsbehelfs eingetreten ist und der Verwaltungsakt durch die Behörde vollzogen worden ist. Dies ist hier der Fall. Der Vollziehung, nämlich der Änderung der Besoldung, zugrunde liegt die Zuweisung der Dienstwohnung im Bescheid vom 24.08.2021. Obwohl der gegen diesen Bescheid erhoben Widerspruch die Zuweisung der Dienstwohnung nicht eigens problematisiert, erfasst er mangels Einschränkung auch diese Verfügung. Die Kammer geht davon aus, das Gleiches für die ihr nicht vorliegende Klage zum kirchlichen Verwaltungsgericht gilt. Der Widerspruch und die noch anhängige Klage hat kraft Gesetzes aufschiebende Wirkung im Sinne § 80 Abs. 1 VwGO. Seit Inkrafttreten der Pfarrdienstwohnungsverordnung zum 01.01.2019 erfolgt die Zuweisung einer Wohnung ausdrücklich und nicht mehr nur durch die Verknüpfung mit einer Pfarrstelle (vgl. zur Problematik VG Bayreuth, B. v. 25.05.2020 - Az. B 5 S 20.195). Diese ausdrückliche Anordnung ist im Bescheid vom 24.08.2021 als eigenständige Regelung neben der Zuweisung der Pfarrstelle erfolgt. Anders als für die Versetzung ist für die Zuweisung der Pfarrstelle nicht gesetzlich geregelt, dass Widerspruch und Klage keine aufschiebende Wirkung haben. Da der Ausschluss der aufschiebenden Wirkung sowohl nach § 80 Abs. 2 VwGO als auch nach § 105 Abs. 3 PfDG.EKD Ausnahmecharakter zum Regeltatbestand der gegebenen aufschiebenden Wirkung eines Rechtsbehelfs hat, ist für den Ausschluss eine eindeutige und ausdrückliche Regelung erforderlich (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 24. Auflage 2018, § 80 Rdnr. 65). Anders als die Antragsgegnerin wohl annimmt, kann nicht davon ausgegangen werden, dass sich allein wegen des Sachzusammenhangs § 105 Abs. 3 Nr. 4 PfDG.EKD auf die Zuweisung der Dienstwohnung erstreckt. Es hätte dazu einer eigenen Regelung hinsichtlich einer solchen Verfügung in § 105 Abs. 3 PfDG.EKD oder in der Pfarrdienstwohnungsverordnung bedurft.

19
2. Der Antrag ist aber unbegründet.

20
Allein daraus, dass die Zuweisung der Dienstwohnung nicht vollziehbar ist, ergibt sich nicht automatisch, dass deshalb sämtliche mit der Zuweisung in Zusammenhang stehenden (rechtlichen oder tatsächlichen) Maßnahmen der Antragsgegnerin rückgängig gemacht werden müssten. Vielmehr bedarf es einer Interessenabwägung durch das angerufene Gericht, wobei auf die Notwendigkeit einer Ermessensentscheidung bereits der Wortlaut („kann“) des § 80 Abs. 5 Satz 3 VwGO hinweist. Über die Aufhebung der Vollziehung als Annexregelung zu § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO ist in entsprechender Anwendung der für die Entscheidung im Aussetzungsverfahren geltenden Grundsätze zu entscheiden und dabei das öffentliche Interesse am Fortbestand des Vollzugs gegen das Interesse des Antragstellers an seiner Aufhebung abzuwägen (so BayVGH, B. v. 11.12.2020 - Az. 3 CS 20.1407 Rdnr. 19 unter Bezugnahme auf Kommentierungen).

21
Wegen der Sonderkonstellation der Aufteilung des Rechtsschutzes zwischen dem kirchlichen und dem staatlichen Verwaltungsgericht, ist dem staatlichen Verwaltungsgericht die Bewertung der statusrechtlichen Vorfragen der besoldungsrechtlichen Fragen verwehrt (vgl. dazu BayVGH, B. v. 07.08.2017 - Az. 3 ZB 14.536). Die Interessenabwägung kann daher nicht anhand der Erfolgsaussichten der Klage gegen die Zuweisung der Dienstwohnung erfolgen. Bei der deshalb allein vorzunehmenden Abwägung der Interessen der Beteiligten unterliegt das Interesse des Antragstellers. Es ist zu sehen, dass er nach der Entscheidung des kirchlichen Verwaltungsgerichts im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes verpflichtet ist, den Dienst in der Pfarrstelle in B* … anzutreten. Kommt er dieser Verpflichtung nach, ist die vorhandene Dienstwohnung für ihn von erheblichem Vorteil. Aus den vorliegenden Unterlagen ist auch nicht erkennbar, dass der Antragsteller sich gegen die Zuweisung der Dienstwohnung als solche wehrt und z.B. eine Privatwohnung beziehen möchte, um seinen Aufgaben auf der zugewiesenen Pfarrstelle nachzukommen. Auf Seiten der Antragsgegnerin ist dagegen zu sehen, dass sie wegen der gerichtlich zunächst bestätigten Verpflichtung des Antragsstellers zur Leistung von Dienst in der Pfarrstelle keinen Anlass hat, einen anderen Pfarrer der Pfarrstelle zuzuweisen, und dass deshalb das derzeitige Leerstehen der der Pfarrstelle zugehörigen Dienstwohnung in der Sphäre des Antragstellers steht. Weiter besteht für den Fall eines Obsiegens des Klägers im Hauptsacheverfahren kein Insolvenzrisiko bei der Antragsgegnerin und es ist sicher zu erwarten, dass er ergänzende Besoldungsansprüche rückwirkend verwirklichen könnte, falls sich solche ergeben sollten. Nach der von ihm im gerichtlichen Verfahren vorgelegten Bezügemitteilung bezieht er trotz der seit Oktober 2021 vorgenommenen Abzüge weiterhin ein Nettogehalt in Höhe von 4.339,49 €. Es ist daher nicht zu erwarten, dass er in eine wirtschaftliche Notlage gerät, zumal aus dem Vortrag der Antragsgegnerin bekannt ist, dass die Ehefrau ebenfalls berufstätig ist.

22
Bei dieser Ausgangslage ist es nicht geboten, die eingetretenen besoldungsrechtlichen Konsequenzen rückgängig zu machen, um dann im Falle des Unterliegens des Antragstellers im Klageverfahren beim kirchlichen Verwaltungsgericht doch wieder zu vollziehen.

23
Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

24
Die Festsetzung des Streitwerts ergibt sich aus §§ 52, 53 Gerichtskostengesetz. Zugrunde gelegt wurde der dreifache Jahresbetrag der Besoldungskürzung, der entsprechend Ziff. 1.4. des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit auf ¼ reduziert wurde.